

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.912/2022-3.

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Representação legal: não há

**SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL
NO PROCESSO DE MELHORIA
REGULATÓRIA DO MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA E
ABASTECIMENTO. OPORTUNIDADE DE
MELHORIA. CIÊNCIA E
RECOMENDAÇÕES.**

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para avaliar processo de melhoria regulatória.

2. No âmbito da então Secretaria de Controle Externo de Agricultura e Meio Ambiente, atual AudAgroAmbiental, após finalizados os trabalhos, foi produzido o relatório a seguir transcrito, com os ajustes de forma pertinentes, com cujas conclusões e propostas de encaminhamento se manifestaram de acordo os dirigentes da unidade (peças 28/30):

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Auditoria no processo de melhoria regulatória do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). A fiscalização é decorrente de despacho do Relator, Ministro Vital do Rêgo, de 9/6/2022, no âmbito do processo TC 008.739/2022-6.

2. A auditoria é um desdobramento do Acompanhamento TC 033.644/2020-2, o qual foi autuado no intuito de avaliar ações federais para a melhoria normativa do ambiente de negócios, notadamente, a implementação dos Decretos 10.139/2019 (organização normativa) e 10.411/2020 (análise de impacto regulatório). A partir da presente fiscalização, o Tribunal visa ação de controle específica em Unidade Jurisdicionada (UJ) relevante no contexto regulatório brasileiro (em 2021, o Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio brasileiro foi de R\$ 2,38 trilhões, segundo a Esalq/USP), a fim de retroalimentar os trabalhos anteriores, de viés mais amplo e com foco no Centro de Governo.

3. Nos últimos anos, o TCU vem consolidando o entendimento acerca de como o governo federal impacta a produtividade e o ambiente de negócios brasileiro. Nessa linha, entende-se como essencial fiscalizar a evolução de temas basilares para a melhoria dos fundamentos necessários para aumentar a competitividade nacional. Dentre esses temas fundamentais destaca-se a qualidade do arcabouço normativo responsável pela regulação dos diversos mercados econômicos. Como indicadores largamente aceitos reportam, a exemplo do Índice de Competitividade Global 4.0 do Fórum Econômico Mundial e do Índice de Liberdade Econômica do Instituto Fraser, a atuação do governo federal para melhorar a qualidade normativa e regulatória tem o condão de impactar positivamente a competitividade nacional.

4. No que se refere ao agronegócio, este setor tem sido reconhecido como um vetor crucial do crescimento econômico brasileiro, no entanto, a má qualidade regulatória, demonstrada nas péssimas posições brasileira nos rankings internacionais de liberdade econômica e da facilidade para se fazer negócios, pode ser um entrave para o desenvolvimento futuro do país.

5. Nesse sentido, a implementação deficiente do Decreto 10.139/2019, que prevê a revisão e consolidação normativa nos órgãos federais; e do Decreto 10.411/2020, que dispõe sobre a elaboração da Análise de Impacto Regulatório (AIR) previamente à edição dos atos normativos, poderá significar uma grande oportunidade perdida, dificultando a consecução de um horizonte no qual o setor agropecuário esteja sujeito a uma regulação enxuta e de melhor qualidade, o que reduziria custos e permitiria uma melhor produtividade para o Brasil.
6. Considerando-se este escopo de trabalho, a presente auditoria analisou os processos de trabalho referentes à implementação dos Decretos supracitados pelo Mapa desde as suas respectivas vigências. Com isso, buscou-se compreender o nível de maturidade do Ministério na gestão de seus processos de organização e produção normativa, além de verificar se houve eficácia e efetiva melhoria regulatória e, por fim, identificar e sugerir oportunidades de melhoria para o órgão.
7. Assim, o objetivo geral da fiscalização foi de avaliar o grau de maturidade dos processos de simplificação/consolidação normativa e a implementação de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), à luz dos Decretos 10.139/2019 e 10.411/2020.
8. Salienta-se que não foram avaliados o mérito e o conteúdo das revisões e consolidação normativa, tampouco das AIR realizadas e apresentadas pela Unidade Jurisdicionada, por extrapolar a competência deste Tribunal.
9. Ademais, não foi analisada a implementação da Análise de Resultado Regulatório (ARR), tendo em vista a sua realização ser ainda incipiente e embrionária inclusive em países desenvolvidos (fonte: OCDE). No entanto, será avaliada a elaboração da agenda de ARR a ser publicada pelo Mapa até 14 de outubro de 2022 e concluída até 31 de dezembro de 2022, conforme previsão do art. 13 do Decreto 10.411/2020.
10. No intuito de atingir o objetivo da auditoria apresentado acima, foi levantada a seguinte questão de auditoria: em que medida o processo de melhoria regulatória iniciado pelo Mapa após a entrada em vigor dos Decretos 10.139/2019 e 10.411/2020 atende aos princípios e às boas práticas de governança?
11. A fim de respondê-la, foram propostas as seguintes subquestões, as quais estão relacionadas intrinsecamente à questão principal:
 - Subquestão 1 – O processo de revisão e consolidação normativa em execução pelo Mapa após a entrada em vigor do Decreto 10.139/2019 está aderente aos objetivos dessa norma bem como aos princípios e às boas práticas de governança?
 - Subquestão 2 – O processo de elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) realizada pelo Mapa após a entrada em vigor do Decreto 10.411/2020 está aderente aos objetivos deste normativo bem como aos princípios e às boas práticas de governança?
 - Subquestão 3 – A preparação para a elaboração da agenda de análise de resultado regulatório (ARR) a ser publicada pelo Mapa até 14 de outubro de 2022 e concluída até 31 de dezembro de 2022 está aderente aos objetivos do Decreto 10.411/2020 bem como aos princípios e às boas práticas de governança?
12. Com relação à metodologia aplicada na auditoria, durante as fases de planejamento e execução, foram realizadas diversas entrevistas com as unidades e órgãos responsáveis pela regulação do setor agropecuário no Mapa, com outros ministérios e com especialistas no tema (para mais detalhes, ver Apêndice III, itens 1 a 14). Também foram realizadas avaliações de risco, com identificação dos riscos, sua classificação, análise dos controles existentes e apontamento dos riscos residuais.
13. Ao final da etapa de planejamento, a equipe de auditoria elaborou relatório com uma visão geral do objeto analisado. Após, foi construída matriz de planejamento para guiar a execução da auditoria, a qual foi apresentada e validada internamente nas unidades técnicas e TCU e posteriormente pelo Gabinete do Ministro Relator Vital do Rêgo. Na etapa de execução da auditoria, com o apoio de grupo de especialistas em tecnologia da informação e uso da ferramenta MS Power BI foram analisados os arquivos produzidos pelo Mapa para atendimento ao Decreto 10.139/2019, com milhares de dados relativos às normas do Ministério, a fim de identificar possíveis inconsistências no processo de revisão e consolidação do seu estoque regulatório.
14. Como produto da etapa de execução da auditoria, foi elaborada uma matriz de achados, a qual foi validada internamente com as unidades técnicas do Tribunal e, posteriormente, apresentada e

validada em um painel de referência com especialistas, entidades e gestores públicos. Por fim, os achados de auditoria também foram apresentados em ocasião pertinente aos gestores das unidades finalísticas, à Secretaria-Executiva e à Consultoria Jurídica (Conjur) do Mapa.

15.O presente relatório está organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, os seis achados identificados, as conclusões e as propostas de encaminhamento da equipe do Tribunal. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, critérios, evidências, causas, efeitos, boas práticas, conclusões, propostas de encaminhamento e os benefícios esperados. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: a análise dos comentários dos gestores; o detalhamento da metodologia utilizada nesta auditoria; a Relatório de Planejamento e a Matriz de Achados da auditoria.

II. VISÃO GERAL

Breve Histórico

16. O objeto em questão, ações voltadas para a melhoria do ambiente regulatório no Mapa, trata de processo cujo histórico foi dado pela evolução da regulação federal e sua contextualização, que pode ser traçada desde a Constituição de 1988, a qual, em seu art. 174, prevê que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

17. A partir deste comando inicial, o Estado brasileiro tornou-se pródigo na produção de normas que regulam quase todos os aspectos da atividade econômica, sendo que, na maioria das vezes, exerceu esse poder sem a avaliação dos impactos e dos custos impostos aos seus regulados. Como consequência, o excesso de regulações mal elaboradas tornou o Brasil um local pouco atraente para o desenvolvimento de empreendimentos. Tal afirmação é amparada por diversos estudos comparativos internacionais.

18. Um bom exemplo é o relatório The Global Competitiveness Report 2019 do Fórum Econômico Mundial (WEF), que compara a competitividade de 141 países do globo e, no qual, o Brasil ocupa a 71ª posição. Dentre os principais problemas apontados pelo relatório e relacionados com a desorganização normativa estão: complexidade do sistema tributário, a regulação do trabalho, a corrupção e a ineficiência da burocracia estatal. O Brasil ocupa a pior posição no que tange ao “fardo de regulações governamentais” (burden of government regulation) que, segundo o relatório, aumenta espaços para corrupção, decisões arbitrárias, atrasos e elevação do custo de transações, impactando negativamente a competitividade da economia, principalmente as empresas menores. Segundo o relatório de 2019, o Brasil alcançou o último lugar desse indicador.

19. Também a tratar do tema, o Economic Freedom Index do Fraser Institute (EFI/FI), apresenta quinze indicadores para compor um índice de regulação. Esses indicadores são compilados pelo instituto a partir de dados econômicos constantes de fontes como o Banco Mundial e WEF. Dos quinze indicadores do EFI/FI para o ano de 2017, em doze o Brasil se encontra entre as 25% piores colocações no universo de 168 economias comparadas. Para os demais três indicadores, o Brasil está colocado entre as 50% piores colocações.

20. Tal situação de desordem regulatória foi construída a despeito de preocupações com a racionalização de normas expressa já em 1998, por meio da Lei Complementar 95, que previa em seu art. 16 que deveria “ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação”.

21. No entanto, a regulamentação desse dispositivo só foi dada pelo Decreto 10.139, de 28/11/2019, mais de vinte anos depois. Durante esse período foram realizados avanços pontuais, que não tiveram o condão de avançar na melhoria do arcabouço regulatório federal como um todo, mas apresentaram benefícios para certos segmentos e procedimentos.

22. Como marco para o início de um processo de melhoria do ambiente regulatório bem estruturado deve-se mencionar a publicação Lei 13.874, de 20/9/2019 (Lei de Liberdade Econômica), a qual prevê, em seu art. 5º, que:

(...) as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

23. Segue-se então a publicação do Decreto 10.139/2019, já mencionado acima, que trata do estoque regulatório e disciplina um amplo movimento de revisão regulatória, onde todos os órgãos e entidades federais devem relacionar seus normativos vigentes, efetuando a revogação expressa de atos já revogados tacitamente ou cujos efeitos tenham se exaurido, e consolidando aqueles cujo teor é compatível e relacionado ao mesmo tema.

24. Após o tratamento do estoque regulatório existente, coube ao Decreto 10.411, de 30/6/2020, regulamentar a elaboração da análise de impacto regulatório (AIR) previamente à edição de ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, conforme previsto nas Leis 13.848/2019 e 13.874/2019.

25.O arcabouço normativo federal que trata da melhoria da qualidade regulatória está apresentado na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Normativos de Melhoria da Qualidade Regulatória

Decreto 10.178/2019	Regulamenta dispositivos da Lei 13.874/2019, para dispor sobre os critérios e os procedimentos para a classificação de risco de atividade econômica e para fixar o prazo para aprovação tácita e altera o Decreto 9.094/2017, para incluir elementos na Carta de Serviços ao Usuário.
Decreto 10.139/2019	Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.
Decreto 10.229/2020	Regulamenta o direito de desenvolver, executar, operar ou comercializar produto ou serviço em desacordo com a norma técnica desatualizada de que trata o inciso VI do caput do art. 3º da Lei 13.874/2019.
Decreto 11.092/2022	Promulga o Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relacionado a Regras Comerciais e de Transparência, firmado em Brasília e em Washington, D.C., em 19 de outubro de 2020.
Lei Complementar 95/1998	Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.
Lei 13.874/2019	Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera várias leis e dá outras providências.
Lei 13.848/2019	Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, e altera várias leis.
Lei 14.129/2021	Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.
Lei 14.195/2021	Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários, a facilitação do comércio exterior, o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos, as cobranças realizadas pelos conselhos profissionais, a profissão de tradutor e intérprete público, a obtenção de eletricidade, sobre a desburocratização societária e de atos processuais e a prescrição intercorrente na Lei 10.406/2002 – Código Civil.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU.

26.Então, fica assim delimitado o período abarcado pela presente fiscalização: a partir da entrada em vigor do Decreto 10.139/2019 e sua posterior implementação, incluindo as ações para atendimento ao Decreto 10.411/2020. Sendo que ambos não se exaurem em data certa, pois tratam de processos contínuos, a serem permanentemente observados pela Administração Federal.

Implementação dos Decretos no Mapa

27.O Decreto 10.139/2019, que trata da revisão e consolidação do estoque normativo infralegal de órgãos e entidades do governo federal, entrou em vigor em 3/2/2020.

28.A fim de atender às demandas do Decreto, em 23/6/2020 o Mapa editou a Portaria 199/2020, a qual dispôs acerca dos procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades do Ministério a fim de dar cumprimento às etapas de implementação estabelecidas no decreto.

29.Essa portaria distribuiu tarefas para responsáveis específicos e prazos para sua finalização. Sendo que as tarefas e os prazos foram estabelecidos de acordo com o que determina o Decreto 10.139/2019 (para mais detalhes, ver Apêndice III, itens 27 a 36).

30.O resultado do esforço para revisão e consolidação normativa pode ser verificado na página de cumprimento do Decreto 10.139/2019 do site do Mapa. Os quantitativos relacionados a cada listagem estão relacionados na tabela abaixo:

Tabela 2 - Resumo do Processo de Consolidação e Revisão Normativa no Mapa

Listagem	Quantidade
Atos normativos considerados vigentes em 31 de janeiro de 2020 submetidos à revisão	10.342
Atos normativos revogados nas 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª etapas	6.817
Atos normativos mantidos na fase inicial de revisão	1.819
Atos normativos declarados mantidos para revisão mais profunda	619
Atos normativos consolidados	203

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU.

31.Conforme se verifica ao subtrair dos atos inicialmente vigentes aqueles que foram revogados, o valor resultante é de 3.525, o que não bate com a somatória dos atos mantidos, mais os consolidados e mais os selecionados para revisão mais profunda, que corresponde a 2.641 atos. Ou seja, 884 atos normativos precisam ser identificados e verificados sua destinação.

32.O Decreto 10.411/2020, por sua vez, regulamenta a análise de impacto regulatório (AIR) de que tratam o art. 5º da Lei 13.874, de 20/9/2019, e o art. 6º da Lei 13.848, de 25/6/2019. Além disso, o normativo dispõe sobre aspectos relativos à construção da agenda regulatória de ARR. O normativo foi publicado em 30/6/2020 com entrada em vigor em 14/10/2021 para toda a administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

33.O processo de regulamentação, isto é, de criação e revisão normativa ocorre de maneira diversa no Mapa a depender da unidade. Nesse sentido, a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), dentre as demais secretarias no Ministério, apresenta um processo estruturado a partir da Portaria 191 de 9/6/2020, que aprovou o Guia de Boas Práticas Regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária.

34.As demais unidades do Mapa, por outro lado, não apresentaram até o final da auditoria formalização de seus processos de elaboração normativa. Está em tramitação, no entanto, minuta de portaria para criação do Sistema Mapa Legis, o qual irá expandir o modelo da SDA para as demais unidades do Ministério.

35.Ademais, em entrevistas com a Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) em 5/7/2022 e com a Secretaria de Política Agrícola (SPA) em 8/7/2022, ambas as unidades informaram que não produziram relatórios de AIR desde 14/10/2021 (entrada em vigência da obrigatoriedade de análise de impacto regulatório), uma vez que para todas as situações de elaboração de normativo houve motivo e fundamentação para a dispensa nos termos do art. 4º do Decreto 10.411/2020.

36.Cabe ressaltar que não há previsão de inclusão do Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrário (Incra) na portaria do Sistema Mapa Legis e a autarquia também, até o momento do final da auditoria, não apresentou processo de regulação de maneira formalizada.

37.Segundo a Portaria Mapa 191/2020, a fim de aprimorar a produção normativa da Secretaria, o Guia de Boas Práticas Regulatórias apresenta um fluxo composto por 12 (doze) etapas, que se sucedem e complementam, quais sejam:

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

38. Segundo informações da SDA, Conjur e Secretaria-Executiva do Mapa, esse modelo de doze etapas, o qual atualmente é utilizado apenas pela SDA no Sistema de Monitoramento de Atos Normativos (Sisman), futuramente será aplicado para todo o Ministério através do sistema Mapa Legis, que está em produção (para mais detalhes, ver Apêndice III, itens 52 a 60).

39. Por fim, quanto à agenda de ARR, segundo informações de controle interno do Mapa em reunião realizada em 8/7/2022, o Ministério ainda estava definindo os procedimentos, ações e responsáveis para atender aos prazos de publicação até 14/10/2022 e conclusão até 31/12/2022, conforme o art. 23 do Decreto 10.411/2020.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

40. A presente seção detalhará os resultados alcançados após a realização dos procedimentos de auditoria. Foram identificados seis achados baseados nas três subquestões de auditoria formuladas na etapa de planejamento, os quais serão apresentados nas próximas seções por meio da exposição dos seguintes elementos: critérios, evidências, causas, efeitos, boas práticas, conclusões, propostas de encaminhamento e benefícios esperados.

41. Inicialmente cabe destacar que o planejamento da auditoria já apontava que a principal questão a ser examinada passava pela avaliação da governança do processo de melhoria regulatória no Mapa, sendo que as três subquestões foram derivadas dessa questão maior (item 10).

42. Portanto, mantendo a coerência, destaca-se um macro achado de auditoria o qual se entende ser a causa principal das deficiências encontradas na presente fiscalização, mas que para ser melhor caracterizado e tratado, com um endereçamento mais preciso das propostas para melhoria da situação encontrada, necessita ser subdividido em achados que sejam focados em problemas bem delimitados.

43. Assim, apresenta-se a seguir o macro achado e os critérios utilizados para identificá-lo. Após, segue-se os achados encontrados pela equipe de auditoria.

Figura 1 - Macro Achado

Deficiências na governança dificultam o processo de melhoria regulatória contínua do Mapa

44. Conforme o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, governança é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

45. Ainda conforme o Referencial, governança pública organizacional envolve três atividades básicas realizadas pelos seus responsáveis (adaptado de ABNT (2018b)):

a) avaliar, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados. É necessário avaliar para poder direcionar. São perguntas típicas desta atividade: • qual é o problema? • quais são as evidências desse problema? • devemos agir para tratar esse problema (avaliar opção do contrafactual)? • já existem ações em andamento para tratar essas questões? estão produzindo os resultados esperados? • quais são possíveis alternativas de tratamento? • há evidências de que essas alternativas de tratamento produzam os efeitos/impactos esperados? • quais dessas alternativas são mais adequadas em termos de custo-benefício (especialmente num contexto de recursos escassos)? • de que recursos dispomos? • onde estamos? • aonde queremos chegar?

b) direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos. O direcionamento dá os critérios para o monitoramento. São perguntas típicas desta atividade: • quais alternativas de tratamento serão selecionadas para tratar o problema e por quê (evidências)? • portanto, quais devem ser os objetivos? como os alcançaremos? • que estruturas precisam existir e funcionar para viabilizar a execução destas iniciativas? • quais são os riscos? • que cuidados tomaremos?

c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. O monitoramento gera insumos para a avaliação. São perguntas típicas desta atividade: • estamos no rumo certo? •

estamos produzindo os efeitos e impactos esperados? • que correções fazer? • chegaremos ao destino?

46. Por sua vez, o Decreto 9.203/2017, define governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2º, I) e traz as seguintes diretrizes em seu art. 4º:

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.

III.1 Deficiências na governança do Mapa na implementação do Decreto 10.139/2019

Figura 2 - Síntese do 1º Achado

Verificou-se que, a despeito de efetuar a revisão e consolidação normativa previstas pelos arts. 11 e 14 do Decreto 10.139/2019, o Mapa apresentou deficiências quanto a coordenação do processo e avaliação desses resultados

47. Como comentado no capítulo da Visão Geral, o Decreto 10.130/2019 dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto para toda a administração pública federal (art. 1º) e prevê como etapas desse processo: uma triagem para identificação dos atos normativos vigentes; o exame desses atos vigentes a fim de avaliar seu destino; e a destinação do ato para manutenção, consolidação ou revogação.

48. A partir da delimitação do que seja uma boa governança, a auditoria constatou que o processo de organização e simplificação normativa infra decreto do Mapa não apresentou elementos de uma adequada coordenação, tais como gerenciamento estratégico e prevenção e gestão de riscos estruturados. Além disso, o Ministério também não avaliou os resultados obtidos no final do processo de revisão e consolidação normativa a fim de cotejá-los com os objetivos previstos no decreto.

49. A fim de verificar a qualidade do processo de revisão e consolidação normativa realizado pelo Mapa, a equipe de auditoria analisou as relações de atos normativos disponibilizadas pelo Ministério em atendimento ao previsto no decreto no endereço eletrônico <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/cumprimento-de-decretos/d10139>.

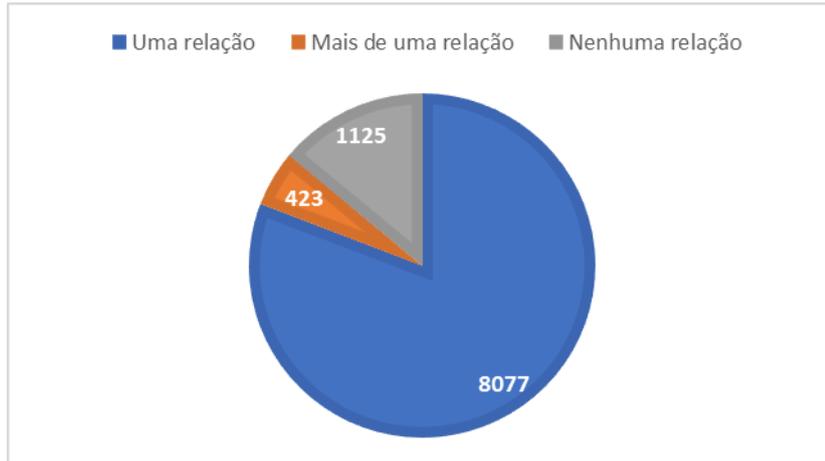
Tabela 3 - Relações de atos normativos disponibilizadas pelo Mapa

Relação publicada	Número de atos
Relação de atos normativos válidos em 31/1/2020	10.340
Relação de atos normativos revogados	6.817
Relação de atos normativos consolidados	197
Relação de atos normativos mantidos	1.819
Relação de atos normativos a serem analisados mais profundamente	618

50. Destacando que essas relações envolvem milhares de atos normativos, verificou-se então a ocorrência de diversas inconsistências, conforme detalhado no Apêndice X, que demandaram uma rigorosa depuração inicial dos dados apresentados a fim de obter-se um cotejamento entre essas diversas relações. O intuito desse cotejamento foi averiguar o processo de análise do estoque de atos normativos realizado pelo Ministério para a consequente revisão e consolidação.

51. O processo realizado pelo Mapa envolveu uma triagem inicial, que resultou na relação de todos os atos válidos em 31/1/2020, os quais foram analisados e tiveram obrigatoriamente um dos seguintes destinos: manutenção, revogação, consolidação ou separação para uma análise mais profunda. Assim, após a depuração inicial, a equipe de auditoria comparou a relação inicial com as relações de destino a fim de checar se todos os atos tiveram uma adequada classificação.

Gráfico 1 - Distribuição dos Atos Válidos em 31/1/2020 no Mapa após análise



Fonte: Elaborado pela equipe do TCU a partir de dados do Mapa disponíveis em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/cumprimento-de-decretos/d10139>, acesso em 25/8/2022.

52. Seria esperado que cada ato normativo inicialmente triado tivesse um determinado destino, no entanto, foram identificados 1.125 atos normativos que não estão presentes em nenhuma das possíveis relações de destino, enquanto outros 423 atos foram identificados em mais de uma dessas relações.

53. Verificou-se que alguns normativos tinham o mesmo órgão, tipo, número e ano, diferindo apenas na subunidade de origem, o que não foi considerado pelo algoritmo que processou os dados, isso levou o algoritmo a identificar como sendo um mesmo normativo, normativos diferentes. Logo, não é possível afirmar que esses 423 atos presentes em mais de uma relação sejam dados inconsistentes. Já em relação aos 1.125 atos iniciais que não possuem correspondente nas relações de destino, não foram encontradas justificativas, o que aponta uma grande possibilidade de serem atos que foram triados e não foram analisados, resultando em uma importante lacuna no resultado almejado pelo decreto.

54. Com o objetivo de checar amostralmente o que foi apontado pela análise de dados, foram extraídos alguns atos normativos dentre os 1.125 atos validados que não tiveram destino e verificados junto ao Sisatos, novo sistema do Mapa que atualmente organiza os atos normativos do Ministério após a revisão normativa. Todos foram selecionados dentre o tipo Instrução Normativa, pois este tipo é inequivocadamente normativo. Assim, constatou-se que os atos selecionados na amostra, a partir da relação dos atos vigentes em 31/1/2020, foram identificados no Sisatos a partir de pesquisa realizada pela Conjur (Anexo X).

55. O objetivo da fiscalização não foi aprofundar a análise de consistência dos produtos obtidos pelo Ministério, mas apontar a necessidade de se fazer uma análise minuciosa dos resultados alcançados a fim de se ter segurança em relação ao estoque normativo da pasta. Os resultados obtidos pela auditoria apontam para uma grande possibilidade de haver inconsistências importantes nos produtos resultantes do processo de revisão normativa do Mapa.

56. Em resposta aos Ofícios 1-119/2022-TCU e 2-119/2022-TCU, a Secretaria-Executiva (SE) e a Consultoria Jurídica (Conjur) do Mapa, unidades que na previsão da Portaria Mapa 199/2020 deveriam monitorar e orientar a implementação do Decreto 10.139/2019 no Ministério, responderam não saber a razão de haver atos normativos relacionados como válidos em 31/1/2020 que não tiveram destinação após análise.

57. Tal desconhecimento é resultado da ausência de uma avaliação dos resultados obtidos após o término dessa primeira fase de revisão e consolidação normativa prevista pelo decreto. Em resposta ao Ofício 1-119/2022-TCU, a Secretaria-Executiva do Mapa respondeu que coube à Consultoria Jurídica participar das fases de revisão, revogação e consolidação. A Secretaria também afirmou que não haverá uma avaliação dos resultados, mas apenas dos processos executados.

Já em resposta ao Ofício 2-119/2022-TCU, a Conjur respondeu que, a despeito da ausência de competência para tanto, haverá uma avaliação dos processos executados na implementação do decreto, mas não dos resultados obtidos.

58. Portanto, resta claro que, para tratar das lacunas de governança no processo de implementação do Decreto 10.139/2019, é preciso inicialmente eleger um responsável por esse processo, que tenha competência para coordenar as ações das diversas unidades do Ministério, monitorando, orientando e posteriormente avaliando os resultados obtidos.

59. A partir da avaliação dos resultados finais, também foi constatado que os atos normativos consolidados, atividade que requer maior empenho para ser realizada, representaram apenas 197 dos 10.340 atos válidos da relação original do Mapa (menos de 2%). Tal magnitude não tem o potencial de reduzir e simplificar significativamente o arcabouço normativo do Ministério, que é um dos objetivos do decreto, ficando para as revisões posteriores a possibilidade de uma consolidação mais robusta.

60. Outro ponto a destacar é a forma como foi organizado o estoque normativo a partir da triagem dos atos vigentes em 31/1/2020. O art. 13 do Decreto 10.139/2019 prevê que os atos normativos serão separados por pertinência temática, que é um passo necessário para classificar os atos por temas e facilitar sua posterior consolidação e organização, tornando mais simples ao usuário encontrar a norma que lhe interessa. Ao verificar o campo matéria, que corresponde ao tema, na relação de atos vigentes, constatou-se que a SDA separou seus 2.413 atos normativos em 15 matérias enquanto a SAP separou seus 1.496 atos em 471 matérias. Claramente a SAP não organizou adequadamente seu estoque regulatório, o que deveria ter sido identificado por uma avaliação dos resultados obtidos no processo de revisão e consolidação normativa.

61. Por fim, constatou-se não haver procedimentos instituídos para verificar a possibilidade de revisão normativa posterior cada vez que novo ato com temática aderente a normas anteriormente consolidadas for editado, conforme previsão no art. 19, I, do Decreto 10.139/2019. Tal constatação foi embasada na resposta ao Ofício 1-119/2022-TCU, na qual a Secretaria-Executiva do Mapa afirma não adotar tal procedimento.

62. Entende-se que o problema em tela ocorra também devido à ausência de uma coordenação efetiva no processo de implementação do Decreto 10.139/2019 a ser feita por responsável competente para isso, uma vez que a Consultoria Jurídica do Ministério (Conjur), que orientou as demais unidades durante o processo, não tem competência regimental para tanto.

63. A indicação desse responsável precisa ter origem na Secretaria-Executiva do Mapa, uma vez que, conforme previsto no Decreto 10.827/2021:

Art. 10. À Secretaria-Executiva compete:

I - assistir o Ministro de Estado na definição de diretrizes, na supervisão e na coordenação das atividades dos órgãos de assistência direta e imediata do Ministério, dos órgãos específicos singulares, dos órgãos colegiados e das entidades vinculadas;

64. Finalmente, cabe salientar que, a despeito dos problemas encontrados, há de se reconhecer os resultados alcançados pelo Mapa no seu processo de revisão e consolidação normativa. Tal como descrito anteriormente na Tabela 3, dos 10.340 atos normativos inicialmente levantados, quase 7.000 foram expressamente revogados, o que representa uma expressiva redução no estoque regulatório do Mapa. Certamente, caso as lições sejam adequadamente aprendidas a partir deste primeiro processo de consolidação, o Ministério poderá enxugar ainda mais e melhor organizar seu estoque normativo.

65. Como boa prática, pode ser destacada a página do Mapa na internet, que traz de forma clara e simples as normas editadas pelo Mapa para disciplinar a implementação do Decreto 10.139/2019. Ademais, a Portaria Mapa 327, de 26/10/2021, bem como as relações dos atos triados, revogados, consolidados, mantidos e separados para análise mais profunda.

66. Outra boa prática identificada durante a auditoria foi o Grupo de Trabalho para Revisão e Consolidação dos Atos Normativos Inferiores a Decreto instituído pelo Comitê Estratégico de Desburocratização, Inovação, Processos e Projetos do Ministério da Economia, o qual coordenou e orientou o trabalho de implementação do Decreto 10.139/19 no Ministério da Economia nos seus estágios iniciais.

67. Ante o exposto, conclui-se que a despeito de efetuar a revisão e consolidação normativa previstas pelos arts. 11 e 14 do Decreto 10.139/2019, o Mapa apresentou deficiências quanto a coordenação do processo e avaliação desses resultados.

68. Propõe-se, assim, recomendar à Secretaria-Executiva do Mapa que estabeleça responsável, em nível estratégico, pela coordenação, orientação, monitoramento e avaliação do processo contínuo

de melhoria regulatória no Ministério, para coordenar, orientar, monitorar e avaliar a manutenção da revisão elaborada e a consolidação normativa a ser realizada novamente até o segundo ano de novo mandato presidencial; e que avalie os resultados relativos à primeira consolidação normativa realizada no Mapa, verificando, em especial, as inconsistências nas relações de atos disponibilizadas pelo Ministério.

69.O benefício esperado é uma melhor qualidade normativa do Mapa, diminuindo o ônus regulatório dos usuários e a insegurança jurídica no setor agropecuário.

III.2 Alto percentual de dispensa de AIR pelo Mapa

Figura 3 - Síntese do 2º Achado

Identificou-se um alto volume de atos normativos elaborados com dispensa de AIR e deficiências na fundamentação destas dispensas pelo Mapa.

70.O art. 4º do Decreto 10.411/2020 dispõe que poderá ser dispensada a AIR, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas seguintes hipóteses:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou hígidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

71.Foram solicitadas às unidades do Mapa (SE, Conjur, SDA, SPA e SAP), via Ofício de Requisição, informações sobre os procedimentos adotados para dispensa de AIR com o quantitativo relativo e absoluto por modalidade, conforme o artigo citado acima bem como a listagem de atos normativos publicados com dispensa de AIR pelas unidades desde a vigência do Decreto, 14 de outubro de 2021.

72.Tanto a SPA quanto a SAP informaram que todos os atos normativos publicados desde a vigência do Decreto 10.411/2020 foram dispensados de AIR, totalizando 522 atos até o final da etapa de execução de auditoria. Em entrevista com Incra, com o Controle Interno do Mapa e com a Secretaria-Executiva do Mapa foi verificado que a única unidade que havia realizado relatório de AIR até o final da etapa de execução da auditoria foi a SDA.

73.Em relação à SDA, desde a vigência do Decreto 10.411/2020, foram editados 59 atos relacionados à defesa agropecuária, sendo que 51 foram dispensados da análise de impacto regulatório, o que representa 86,5% das normas publicadas, segundo informações do Mapa.

74.As modalidades de dispensa variaram entre as unidades questionadas, enquanto na SDA mais de 75% das dispensas foram justificadas por ser “ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias” (inciso II), na SPA 88% foram dispensadas com base nos incisos IV (ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito) e V (ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou hígidez de mercado). Já na SAP, por fim, mais de 75% das justificativas de dispensas se deram por baixo impacto (inciso III).

75. No caso da SPA, por exemplo, 88% das normas foram do programa Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), o qual exige um ato normativo para cada cultura e para cada UF e são renovadas ano após ano, dessa forma em nenhum momento ocorreu a análise de impacto do problema regulatório que o referido programa tenta resolver para o cidadão, tampouco foram

apresentadas alternativas regulatórias baseadas em evidências para o gestor tomar a decisão, incluindo a alternativa de não regular. Entende-se, por exemplo, que a abordagem mais eficiente, efetiva e aderente ao Decreto 10.411/2020 seria um relatório de AIR para essas 438 normas representativas de 88% das normas da SPA.

76. Ao ser questionado sobre as definições e parâmetros para as dispensas, o Ministério informou, via Ofício de Requisição, que “ainda não existe no Mapa um normativo ou orientação formal/informal quanto às definições de “urgência”, “baixo impacto” e “atos normativos que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias” para fins de dispensas de AIR”.

77. Também foi informado pela Secretaria-Executiva do Mapa que “não há unidade central no Mapa que avalie a adequação da fundamentação da dispensa da AIR prevista no art. 4º do Decreto 10.411/2020”.

78. A Conjur, por sua vez, afirmou ao Tribunal que “nas hipóteses de dispensa de AIR, compete, exclusivamente, à Área Técnica, a elaboração de Nota Técnica ou documento equivalente, que fundamente a proposta de edição ou de alteração de ato normativo”. Dessa forma, sua análise “se circunscreve aos aspectos jurídicos e de conformidade legal, não sendo própria a avaliação meritória de conveniência e oportunidade, tampouco análise de conteúdo técnico de documentos do processo. Assim, é verificada se a fundamentação consta do processo e se esta encontra fundamento de validade nas hipóteses legais previstas no decreto regulamentar”. Por fim, cabe salientar que os pareceres da Conjur são de caráter opinativo.

79. Entende-se que uma vez que não há no Ministério instância estratégica e transversal de controle e monitoramento para avaliar e revisar a interpretação e o mérito das decisões quanto às dispensas de AIR, as unidades do Mapa acabam usando o expediente em excesso e sem fundamentação razoavelmente uniforme entre as secretarias e órgãos vinculados.

80. Além disso, por se tratar de um procedimento inovador para a Administração, há naturalmente resistência e dificuldades de implementação, mais um motivo para a necessidade de um órgão ministerial em nível estratégico incentivar e desenvolver medidas para a sua efetiva implementação na cultura organizacional do Mapa.

81. As principais causas apontadas para o alto percentual de dispensas de AIR pelo Mapa são: a ausência de definição terminológica no âmbito do Ministério para as situações de dispensa de AIR do art. 4º, do Decreto 10.411/2020; a falta de instância de controle para avaliar e revisar a interpretação e o mérito das decisões de dispensa; e deficiências de treinamento e capacitação dos responsáveis pela coordenação e implementação da AIR no Ministério.

82. Como consequência do presente achado, observa-se que grande percentual de normas do Mapa são publicadas sem AIR, ou seja, sem o procedimento pertinente para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos e sem a avaliação de alternativas regulatórias, inclusive a de não regular. Ademais, há o risco de não atendimento a exigências internacionais de qualidade regulatória.

83. Como boas práticas no poder executivo federal podem-se citar o Projeto Estratégico Ministerial: AIR na Economia e a área de dispensas de AIR da página sobre AIR e ARR do sítio eletrônico do Ministério da Economia. Além disso, em 16/8/2022, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), publicou a Instrução Normativa 60, que regulamenta o Decreto 10.411/2020 para fins do exercício da competência da SEAE de acompanhar a implementação e manifestar-se quanto ao impacto regulatório dos modelos de regulação das Agências Reguladoras e Ministério setoriais, em especial, a parte de definições dispostas no artigo 2º.

84. Ante o exposto, conclui-se que devido à ausência de definição terminológica para as situações de dispensa de AIR do art. 4º do Decreto 10.411/2020 no Mapa, tem ocorrido alto percentual de publicação de atos normativos elaborados com dispensa de AIR, causando a não realização do necessário procedimento para estes atos além de impactar negativamente o processo de implementação da elaboração de AIR, a qualidade regulatória e, conseqüentemente, o ambiente de negócios, reduzindo sua eficiência e impactando negativamente a produtividade do setor agropecuário.

85. Propõe-se, dessa forma, que seja recomendado à Secretaria-Executiva do Mapa que estabeleça responsável, em nível estratégico, pela coordenação, orientação, monitoramento e avaliação do processo contínuo de melhoria regulatória no Ministério, para definir terminologia e parâmetros

para dispensas de AIR no âmbito do Mapa e que desenvolva estratégias de treinamento e capacitação de servidores para implementação da AIR.

86. Ademais, propõe-se recomendar à Secretaria-Executiva do Mapa que constitua instância de avaliação e revisão da fundamentação das dispensas da AIR prevista no art. 4º do Decreto 10.411/2020, a exemplo do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos – CPAR/SDA.

87. Os benefícios esperados da ação de controle são a melhora no processo de implementação de AIR e na qualidade regulatória do Mapa, bem como o aperfeiçoamento do ambiente de negócios do setor agropecuário, ao aumentar sua eficiência e impactando positivamente a produtividade do setor agropecuário.

III.3 Ausência de transparência dos Relatórios e das Notas Técnicas de dispensa de AIR

Figura 4 - Síntese do 3º Achado

O Mapa não divulga as notas técnicas que fundamentam as dispensas de AIR, tampouco torna públicos os relatórios de AIR em seu sítio eletrônico.

88. A transparência é princípio da governança pública, definido no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.293/2017. Cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar gestão transparente, propiciando amplo acesso e proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade, bem como preservar a informação sigilosa e pessoal. Além disso, devem promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo, conforme arts. 6º e 8º do Decreto 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação (LAI)).

89. Ademais, devem cumprir a diretriz da governança pública de manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade, bem como promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação, consoante os incisos VIII e XI do art. 4º do Decreto 9.203/2017.

90. Segundo o Plano Estratégico do Mapa 2020-2031, é um dos valores do órgão a transparência, que é definida no documento pela ação de “comunicar à sociedade ações, resultados e a aplicação de recursos públicos de forma acessível, frequente e transparente”.

91. Nesse sentido, o Decreto 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório no governo federal, determina a necessidade de publicação e disponibilização das notas técnicas ou documento equivalente na hipótese de dispensa (art. 4º, §3º, c/c art. 18) e dos relatórios de AIR no sítio eletrônico do órgão ou entidade (15, §4º, c/c art. 18), ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei 12.527/2011.

92. Em resposta à Ofício de Requisição da equipe de auditoria do TCU, tanto a SPA quanto a SAP informaram que “ainda não cumpriram a determinação do art. 4º, §3º, do Decreto 10.411/2020 que expressa a necessidade de publicação da Nota Técnica ou documento equivalente que dispense a AIR no sítio eletrônico do Mapa”. A SPA salientou que a única exceção foi a Nota Técnica para a Portaria do Programa Mais Alimentos, disponível na página inicial do site do Programa em link de informações.

93. Ambas as secretarias informaram também que, como todos os seus normativos foram elaborados e publicados com dispensa de AIR após a vigência do Decreto 10.411/2020, não haveria relatórios a serem publicados.

94. A SDA informou que “em julho de 2019 (...) colocou em produção e uso o Sistema de Monitoramento de Atos Normativos (Sisman), ferramenta informatizada que sistematizou ao processo de produção normativa”. Assim, “no caso de dispensa ou inaplicabilidade da análise de impacto regulatório, nota técnica que justifica a decisão da unidade finalística deve ser gerada no processo SEI da regulamentação. Posteriormente, esse expediente é transformado em arquivo PDF e disponibilizado ao público na etapa 2 (2-Análise de Impacto Regulatório) do fluxo do Sisman”.

95. Quanto aos relatórios de AIR, a SDA afirmou que “os resultados da Análise de Impacto Regulatório devem ser reproduzidos em formulário adotado pela Secretaria de Defesa Agropecuária e disponibilizado na etapa 2. Nesta fase, também é possível anexar documentos adicionais utilizados na análise. Desta forma, os interessados cadastrados no sistema possuem acesso sem restrição à documentação em comento”. No entanto, para acesso ao relatório além de

ser necessário cadastro no Sisman faz-se necessário ser servidor do Ministério para visualização em PDF.

96.A SPA entende que a transparência das Notas Técnicas e dos Relatórios de AIR poderia estar disponível na página do Mapa em: Acesso à Informação > Cumprimento de Decretos > Decreto nº 10.411, de 2020 > Secretaria > Departamento. Já a SAP salientou que “o alinhamento para publicação desses documentos estão (sic) em construção com as unidades hierarquicamente superiores”.

97.Nesse sentido, a Secretaria-Executiva do Ministério informou que “ainda não existe no Mapa canal de divulgação das Notas Técnicas de dispensa de AIR tampouco dos Relatórios de AIR”, conforme exigido pelo Decreto 10.411/2020.

98.A SE informou, via Ofício, que “o treinamento no âmbito do Ministério para implementação de AIR e demais ações de melhoria regulatória ocorre por iniciativa das próprias Secretarias que trabalham com esse tema”. Já as unidades indagadas informaram que não possuem estrutura regimental ou setor dedicado “propositura de normas e condução de trabalhos referentes à análise de impacto regulatório (AIR)”. Apenas a SDA afirmou que desde 2019 por intermédio de área de suporte e normas vem incentivando e adotando uma série de iniciativas voltadas à capacitação dos servidores”.

99.Após as respostas e entrevistas com os gestores do Mapa, identificou-se que não há orientação ou coordenação por órgão estratégico e transversal no que se refere à transparência dos instrumentos de análise de impacto regulatório. Entende-se, a partir das competências regimentais do Mapa, que este papel cabe à Secretaria-Executiva, mais especificamente ao Departamento de Governança e Gestão, a quem compete, entre outras competências, “coordenar programas, projetos e atividades destinados à melhoria da governança e da gestão” (art. 13, III, anexo I, do Decreto 10.827/2021 – Regimento Interno do Mapa).

100. Dessa forma, observou-se que as causas para situação encontrada foram: deficiência nos canais de comunicação; deficiências de treinamento e capacitação dos responsáveis pela coordenação e implementação da AIR, além de deficiência no monitoramento da implementação do Decreto por órgão estratégico do Mapa.

101. Como consequência da ausência de transparência dos Relatórios e das Notas Técnicas de dispensa de AIR, há além de deficiências na governança das atividades realizadas pelo Mapa; também prejuízo na transparência e no controle da implementação do processo de AIR no Ministério, não atendimento às normas federais e dificuldades em atender aos padrões internacionais para fins de acordos comerciais e relações com outros países e blocos econômicos.

102. Foram identificadas as seguintes boas práticas no governo federal: as páginas eletrônicas de divulgação dos Relatórios de AIR da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), da Agência Nacional de Mineração (ANM) e do Ministério da Economia.

103. Ante o exposto, conclui-se que o Mapa carece do processo de publicação e disponibilização dos Relatórios e das Notas Técnicas de dispensa de AIR, o que impacta negativamente na governança pública do Ministério, notadamente no que se refere à transparência de suas atividades regulamentares.

104. Propõe-se, assim, dar ciência ao Mapa da necessidade de que suas unidades publiquem as Notas Técnicas ou documento equivalente que dispense a AIR no sítio eletrônico do Ministério à luz do comando do art. 4º, §3º, do Decreto 10.411/2020, bem como cientificar o Ministério da necessidade de que suas unidades publiquem os relatórios de AIR em seu sítio eletrônico, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei 12.527/2011, conforme o comando do art. 15, §4º, do Decreto 10.411/2020.

105. Adicionalmente, propõe-se recomendar à Secretaria-Executiva do Mapa que estabeleça responsável, em nível estratégico, pela coordenação, orientação, monitoramento e avaliação do processo contínuo de melhoria regulatória no Ministério, a fim de desenvolver estratégias de treinamento e capacitação de servidores para implementação da AIR; e que crie, gere e monitore canal de comunicação centralizado para a disponibilização das notas técnicas de dispensa, bem como os relatórios de AIR.

106. Os benefícios esperados são o aprimoramento na publicidade e na governança necessária para a melhoria da qualidade regulatória e na transparência das atividades do Mapa, além da melhora nos mecanismos de participação social na regulação do Ministério.

III.4 Deficiências na estruturação dos relatórios de AIR
Figura 5 - Síntese do 4º Achado

No Mapa, não há definição de metodologia para aferição da razoabilidade do impacto econômico nos Relatórios de AIR, além disso a elaboração de AIR está em desacordo com o conteúdo exigido no art. 6º do Decreto 10.411/2020.

107. De acordo com o princípio da eficiência, que está insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o gasto público deve ser realizado da forma mais racional e otimizada possível. o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2002, p. 83).

108. Conforme o Plano Estratégico do Mapa 2020-2031, são Objetivos Estratégicos (OE) quanto à qualidade e agilidade administrativas do Ministério:

(OE) 19: Elaborar, revisar, atualizar e simplificar atos normativos, modelar e automatizar processos, com vistas a promover a transformação digital do Mapa, com foco na prestação de serviços mais eficientes, eficazes, econômicos e efetivos, de forma transparente para a sociedade.

OE 20: Desenvolver o conjunto de mecanismos de estratégia, liderança e controle que direcione, monitore e avalie, tempestivamente, a gestão do Mapa, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços à sociedade.

109. Nesse sentido, identificou-se deficiências na estruturação dos relatórios de AIR, em especial, quanto ao conteúdo desses relatórios (art. 6º do Decreto 10.411/2020) e quanto às metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico (art. 7º do mesmo Decreto).

110. Primeiramente, tanto SPA quanto SAP alegaram via Ofício que, tendo em vista que não realizaram relatórios de AIR uma vez que todas as normas publicadas foram dispensadas de AIR, não caberia definição de metodologia. No entanto, atualmente não foram identificados processos de trabalho para confecção dos relatórios segundo os parâmetros exigidos pelo decreto.

111. Quanto à SDA, segundo a unidade, foi contratada consultoria para suprir carências de conhecimento e experiência identificadas em dois pontos específicos: i) opções não-normativas para a solução de problemas regulatórios; e ii) metodologias para a aferição da razoabilidade do impacto econômico. Em entrevista com a SDA, foi informado que o resultado da consultoria será entregue em novembro de 2022.

112. A partir do acesso ao sistema Sisman da SDA, verificou-se que a análise de impacto se dá na fase 2 do processo regulamentador com o preenchimento de formulário contendo 23 questionamentos.

113. Segundo a Secretaria-Executiva e a SDA, o Mapa está trabalhando para expandir o Sistema de Monitoramento de Atos Normativos (Sisman), da SDA, para as demais unidades do Ministério, por meio do projeto batizado de Mapa Legis – Sistema de Gestão dos Atos Normativos Agropecuários. Assim, cabe analisarmos se os campos do Sisman estão aderentes ao art. 6º do Decreto 10.411/2020, o qual dispõe sobre o conteúdo dos relatórios de AIR, a saber:

Tabela 4 - Cotejamento do Art. 6º Decreto 10.411/2020 com os Formulários do Sisman

Exigência Decreto 10.411/2022	Formulários Sisman
I - sumário executivo objetivo e conciso	Não há
II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar	1 e 2 (parcial, sem causas e sua extensão)
III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados	4
IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão	2
V - definição dos objetivos a serem alcançados	12

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado	5 e 6
VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas	7 e 14
VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social	Não há
IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado	9
X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo	Não há
XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida	8
XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas	13, 15 e 16 (parcial sem monitoramento)

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

114. Salienta-se que, conforme informação da SDA, o Sisman foi desenvolvido anteriormente à publicação do Decreto 10.411/2020, assim não havia à época da criação do Sistema exigência de conteúdo para os relatórios. No entanto, desde 14 de outubro de 2021 o conteúdo do art. 6º passou a ser obrigatório para toda a Administração.

115. Ao ser questionada sobre a existência de controle de qualidade dos relatórios de AIR, a Secretaria-Executiva respondeu que “embora ainda não haja um controle centralizado de qualidade dos relatórios de AIR no Mapa, estuda-se uma forma de se aproveitar a experiência da SDA a fim de replicá-la em âmbito ministerial, a ser apresentada ao Comitê de Governança em reunião ulterior”. Restando clara a necessidade de melhoria e adaptação do Sisman ao Decreto 10.411/2020 para evitar futuros problemas ao Mapa como um todo.

116. A Secretaria-Executiva do Mapa também afirmou que “não existem pontos focais formalmente designados (apesar de haver um centro de conhecimento sobre o tema em algumas áreas das secretarias), pois não há um acompanhamento centralizado do tema (Análise de Impacto Regulatório).

117. Como apresentado no achado 3, há carências de treinamento e capacitação dos responsáveis pela coordenação e elaboração da AIR no Ministério. Segundo a SE “o treinamento no âmbito do Ministério para implementação de AIR e demais ações de melhoria regulatória ocorre por iniciativa das próprias Secretarias que trabalham com esse tema”. Já as Secretarias questionadas informaram que não possuem estrutura regimental ou setor dedicado “propositura de normas e condução de trabalhos referentes à análise de impacto regulatório (AIR)”. Apenas a SDA afirmou que, desde 2019, por intermédio de área de suporte e normas, vem incentivando e adotando uma série de iniciativas voltadas à capacitação dos servidores”:

118. Ao contrário de outras pastas ministeriais, como o Ministério da Economia, e agências reguladoras, o Mapa não desenvolveu quaisquer iniciativas centralizadas para a adoção de AIR nas unidades do Ministério, a exemplo de: página específica sobre o tema em seu sítio eletrônico, comunicação interna de AIR, definição de entendimentos comuns, seminários, workshops,

elaboração de documentos orientadores, canal de divulgação de boas práticas, entre outras iniciativas.

119. Novamente, segundo a Conjur, sua competência não adentra a parte técnica e ao conteúdo dos relatórios de AIR restringindo-se tão somente a manifestação “sobre a ausência ou presença de uma peça, que é o próprio Relatório”. Por outro lado, tendo em vista o caráter opinativo de seus pareceres, resta claro que não haja competência de controle, monitoramento e gestão de qualidade por parte da Consultoria Jurídica.

120. Dessa forma, podem ser elencadas as seguintes causas e razões para as carências apresentadas: deficiências na coordenação e no monitoramento da implementação do Decreto 10.411/2020 por instância estratégica do Mapa; deficiências de treinamento e capacitação dos responsáveis pela coordenação e elaboração da AIR; e ausência de definição pelos gestores do Mapa quanto à(s) metodologia(s) adequada(s) para se aferir a razoabilidade do impacto regulatório das normas do Ministério.

121. As principais consequências do presente achado são, além da elaboração de relatórios de AIR inadequados e incompletos, isto é, com a ausência dos elementos necessários segundo o Decreto 10.411/2020 e as boas práticas regulatórias; também dificuldade de aferição da razoabilidade do impacto econômico das normas; e, por fim, o risco de impacto negativo na qualidade regulatória e no ambiente de negócios do agronegócio brasileiro.

122. Para o presente achado de auditoria foram identificadas as seguintes boas práticas: o Projeto Estratégico Ministerial: AIR na Economia Já, que apresenta uma série de ações de treinamento, capacitação e engajamento para os servidores do órgão; o Relatório de AIR sobre meia entrada publicado pela Agência Nacional de Cinema (Ancine) em 2020; e o Relatório de AIR sobre Geração Distribuída publicado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

123. Ante o exposto, conclui-se que não há no Mapa a definição de metodologia para aferição da razoabilidade do impacto econômico nos Relatórios de AIR, além disso a elaboração de AIR está em desacordo com o conteúdo exigido no art. 6º do Decreto 10.411/2020.

124. Propõe-se, assim, dar ciência ao Mapa da necessidade de eleição de metodologia para aferição da razoabilidade do impacto econômico por suas unidades para os relatórios de AIR produzidos, conforme comando do art. 7º, §§ 1º e 2º, do Decreto 10.411/2020, e da necessidade de adaptação do conteúdo e das informações constantes dos relatórios de AIR produzidos por suas unidades ao disposto no art. 6º do Decreto 10.411/2020.

125. Além disso, propõe-se recomendar à Secretaria-Executiva do Mapa que estabeleça responsável, em nível estratégico, pela coordenação, orientação, monitoramento e avaliação do processo contínuo de melhoria regulatória no Ministério, a fim de desenvolver estratégias de treinamento e capacitação de servidores para implementação da AIR, e que estabeleça parâmetros de conformidade para os relatórios de AIR com base nos arts. 6º e 7º do Decreto 10.411/2020 e monitore a implementação de AIR conforme o referido decreto.

126. Os benefícios esperados da ação de controle são a melhora no processo de implementação de AIR e na qualidade regulatória do Mapa, bem como o aperfeiçoamento do ambiente de negócios do setor agropecuário, ao aumentar sua eficiência e impactando positivamente a produtividade do setor.

III.5 Ausência de definições quanto à agenda de ARR

Figura 6 - Síntese do 5º Achado

Ainda não existe unidade ou pessoa responsável definido para a elaboração de agenda da ARR, prevista no art. 23 do Decreto 10.411/2020.

127. O inciso II do art. 5º do Decreto 9.203/2017, que trata da governança pública federal, traz como mecanismo para exercício da governança pública a estratégia:

(...) a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organização e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.

128. Nessa linha, e a fim de se avaliar o resultado dos problemas regulatórios identificados pelos órgãos e tratados nas AIR, o Decreto 10.411/2020 estabelece em seu art. 17 que:

Os órgãos e as entidades divulgarão em seu sítio eletrônico, até 14 de outubro de 2022, agenda de ARR a ser concluída até 31 de dezembro de 2022, acompanhada da relação de atos

normativos a serem submetidos à ARR, da justificativa para a sua escolha e do cronograma para a elaboração das avaliações.

129. Em resposta ao Ofício 1-119/2022-TCU/SecexDesenvolvimento, a Secretaria-Executiva afirmou ainda não haver responsável pela elaboração de agenda da ARR, prevista no art. 23 do Decreto 10.411/2020.

130. Ao consultar o Regimento Interno do Mapa (Decreto 10.827/2021), consta que na ausência de definição de responsável formal, o Anexo I, art. 10, II, b, do Decreto indica ser a Secretaria-Executiva a quem cabe a tarefa de supervisionar as atividades das unidades descentralizadas do Ministério, in verbis:

Art. 10. À Secretaria-Executiva compete:

II - supervisionar, no âmbito do Ministério, as atividades relacionadas com:

b) as unidades descentralizadas, as entidades vinculadas e os órgãos colegiados;

131. A elaboração da agenda de ARR é um processo que precisa ser coordenado por unidade que tenha competência para distribuir e cobrar ações das unidades do Ministério, uma vez que a agenda será do Mapa como um todo e não das unidades. A escolha de normativo que terá sua ARR elaborada até 31/12/2022 é um processo que envolve a avaliação dos normativos de todo ministério e, portanto, precisa ser coordenado e supervisionado por unidade que tenha ascendência hierárquica em relação às unidades do ministério, tal qual a Secretaria-Executiva.

132. Tal processo deverá ser feito de forma regular, devendo, como previsto no próprio decreto, ser integrado à atividade de elaboração normativa. Assim, seria importante haver a definição de responsável e do processo de elaboração da agenda de ARR o mais cedo possível, uma vez que o atual procedimento de elaboração normativa já vigora desde outubro de 2021.

133. Podem ser elencadas como razões para a situação apresentada, além da falta de uma coordenação definida para atendimento aos comandos do Decreto 10.411/2020, também deficiência na governança da implementação desse normativo pelo Mapa.

134. A principal consequência do presente achado é que a ausência ou a demora na definição de responsável por coordenar a elaboração da agenda de ARR no Mapa poderá prejudicar o processo de elaboração da adequada agenda de ARR no Mapa.

135. Ante o exposto, conclui-se que a ausência de definições de ações e responsáveis no Mapa põe em risco a elaboração de uma adequada agenda de ARR, prejudicando os objetivos do art. 13 do Decreto 10.411/2020.

136. Propõe-se, assim, recomendar à Secretaria-Executiva do Mapa que estabeleça responsável, em nível estratégico, pela coordenação, orientação, monitoramento e avaliação do processo contínuo de melhoria regulatória no Ministério, a fim de coordenar a elaboração das agendas de ARR exigidas pelo Decreto 10.411/2020.

137. O benefício esperado é a melhoria na qualidade regulatória do Mapa.

III.6 Ausência de estratégias específicas de coleta e de tratamento de dados

Figura 7 - Síntese do 6º Achado

Não foi identificada no Mapa a existência de estratégia para coleta e tratamento de dados a fim de auxiliar a elaboração de AIR.

138. O Decreto 10.411/2020 exige que os órgãos e entidades implementem estratégias específicas de coleta e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a elaboração de análise quantitativa e, quando for o caso, de análise de custo-benefício (art. 17).

139. Uma estratégia de coleta e tratamento de dados é fundamental para o sucesso do processo de elaboração de AIR. Pois dados são um dos dois insumos fundamentais para a AIR, sendo o outro pessoal capacitado. Essa estratégia deve ser elaborada por unidade central do Ministério, pois sua abrangência alcança todas os órgãos e entidades do Mapa.

140. Ocorre que em resposta ao Ofício 1-119/2022-TCU/SecexDesenvolvimento, a Secretaria-Executiva afirmou que o Mapa ainda não implementou a estratégia de coleta e tratamento de dados prevista no art. 17 do Decreto 10.411/2020.

141. Cabe salientar que tal estratégia também será importante para atendimento ao previsto no Decreto 11.092/2022, Anexo II, art. 5, que promulga o Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relacionado a Regras Comerciais e de Transparência, a saber:

Cada Parte reconhece a necessidade de basear as regulações em informações confiáveis e de alta qualidade. Para tanto, cada Parte deve adotar ou manter orientações ou mecanismos publicamente disponíveis que encorajem suas autoridades reguladoras a, quando desenvolver uma regulação:

- (a) buscar as melhores informações razoavelmente adquiríveis, incluindo informações científicas, técnicas, econômicas ou outras relevantes para a regulação que está em desenvolvimento;
- (b) basear-se em informações apropriadas para o contexto em que são utilizadas e
- (c) identificar fontes de informação de forma transparente, bem como identificar quaisquer suposições e limitações significativas

142. Além disso, destaca-se a previsão da implementação da estratégia está prevista desde a publicação do Decreto 10.411/2020, em 30/6/2020. Então já deveria ter alguma iniciativa voltada para atender a essa previsão, até porque seria de grande importância para facilitar a elaboração de AIR exigida a partir de 12/10/2021.

143. As principais razões para os problemas apontados no presente achado são a falta de uma coordenação definida para atendimento aos comandos do Decreto 10.411/2020 além da deficiência na governança da implementação desse normativo pelo Mapa.

144. Como consequência, a ausência de estratégia para a coleta e tratamento de dados no Mapa dificulta a elaboração de AIR pelas suas unidades, vez que esse é um dos insumos fundamentais para isso.

145. Ante o exposto, conclui-se que o Mapa ainda não implementou as estratégias específicas de coleta e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a elaboração de análise quantitativa e, quando for o caso, de análise de custo-benefício, conforme previsto no art. 17 do Decreto 10.411/2020.

146. Propõe-se, assim, dar ciência à Secretaria-Executiva do Mapa que não foi identificada estratégia para coleta e tratamento de dados, conforme previsto no art. 17 do Decreto 10.411/2020.

147. Os benefícios esperados da ação de controle são a maior facilidade na elaboração de AIR, permitindo a opção por critério mais adequado a partir da ampla disponibilidade de dados além da melhor qualidade nas AIR elaboradas, com maior possibilidade de se fazer análise quantitativas.

IV. CONCLUSÃO

148. O processo de melhoria regulatória é um processo contínuo cujo objetivo é elaborar e implementar normas regulatórias que sejam efetivas e eficientes, e que, ao mesmo tempo, sejam formuladas a partir de um processo que também atenda a princípios de boa governança. A busca constante dessa melhoria deveria ser meta inicial e permanente de qualquer instituição que tenha o poder de regular qualquer atividade de terceiros. Mais ainda quando essa atividade de terceiros trata do agronegócio brasileiro, o qual envolve 25,5% do Produto Interno Bruto nacional (dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Esalq/USP) e era regulado por um emaranhado de 10.340 atos normativos.

149. Infelizmente tal preocupação não fez parte da rotina normatizadora do Estado brasileiro, como atestam diversos estudos internacionais que colocam o ambiente regulatório nacional entre os piores do mundo. O Brasil ocupa a pior posição no que tange ao “fardo de regulações governamentais” (burden of government regulation) no relatório The Global Competitiveness Report 2019 do Fórum Econômico Mundial (WEF). Também no Economic Freedom Index do Fraser Institute (EFI/FI), o Brasil se encontra entre as piores colocações no universo de 168 economias comparadas.

150. Com o intuito de mudar tal situação, o governo federal elaborou recentemente uma série de leis e decretos destinados a conduzir um processo de melhoria regulatória. A presente auditoria focou em dois importantes instrumentos desse processo: os Decretos 10.139/2019, que dispõe sobre organização normativa, e 10.411/2020, que regulamentou a análise de impacto regulatório. A boa implementação desses decretos permitirá um grande avanço no tema, pois tratam da regulação anterior, ao revisar e consolidar o estoque normativo, melhoram a regulação em curso, ao estabelecer a necessidade de uma avaliação de impacto prévia à elaboração de novas normas, e aperfeiçoam a regulação futura, ao determinar uma avaliação dos resultados obtidos nas regulações anteriores.

151. Ao avaliar a implementação desses decretos no Mapa, a equipe de auditoria identificou um problema central, a partir do qual os demais problemas encontrados são derivados e, portanto, estão

estritamente relacionados. Este problema central trata de deficiências na governança do processo de melhoria regulatória no Ministério. Os problemas derivados podem ser apontados: ausência de uma avaliação dos produtos obtidos no processo de revisão e consolidação regulatória, excessivo uso das hipóteses de dispensa para a elaboração de AIR, falhas na transparência do processo de elaboração de novas normas, ausência de metodologia, de estratégia para coleta e organização de dados e de uma agenda para a produção de avaliações dos resultados regulatórios.

152. Esses problemas decorrentes da deficiente governança no processo de melhoria regulatório no Mapa são mais evidentes quando se compara a implementação dos decretos. Enquanto o Decreto 10.139/2019 previa em seu bojo a entrega de determinados produtos em determinados prazos, a indicação de alguns responsáveis e monitoramento, mesmo que de maneira precária, por unidade de Centro de Governo, o Decreto 10.411/2020 não trouxe consigo nenhuma estrutura que direcionasse sua implementação, mas apenas um rol de obrigações e conceitos pouco desenvolvidos.

153. Como consequência, enquanto o Mapa formalizou a implementação do Decreto 10.139/2019, estabelecendo institucionalmente ações, responsáveis e prazos, a implementação do Decreto 10.411/2020 ainda está órfã, sem a institucionalização de um processo de elaboração de novos normativos, tendo apenas a sinalização de uma sistematização futura.

154. Os resultados encontrados destacam a diferença entre uma governança deficiente, mas incipientemente existente, no caso do Decreto 10.139/2019, e a ausência de praticamente qualquer governança, no caso do Decreto 10.411/2020. O Ministério foi capaz de entregar tempestivamente os produtos previstos no Decreto de revisão e consolidação normativa, embora com relevantes deficiências decorrentes principalmente de uma falta de avaliação posterior, enquanto não foi possível identificar avanços significativos na elaboração da AIR nas unidades do Ministério, mesmo quase um ano após sua obrigatoriedade, como regra.

155. Sendo assim, a equipe de auditoria elaborou proposta com vista a auxiliar o saneamento da principal questão identificada e, por consequência, das demais questões derivadas. Dita proposta aponta a necessidade de que a Secretaria-Executiva do Ministério, a partir de suas competências institucionais, conduza o processo de instituir no Mapa responsável pela implementação das ações relacionadas com a melhoria regulatória, destacando a coordenação das atividades contínuas relacionadas aos dois decretos que foram foco desta fiscalização.

156. O presente diagnóstico e consequente proposta relativos ao Mapa estão alinhados com movimentos recentes a nível federal, onde relatório da OCDE e a assinatura de protocolo Brasil-EUA apontam para a necessidade de uma forte governança na implementação do processo contínuo de melhoria regulatória, com impacto significativo na competitividade e desenvolvimento nacionais.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

157. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
Ciências

I. Dar ciência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com fundamento no art. 9º, inc. II, da Resolução TCU 315/2020:

- a) da necessidade de que suas unidades publiquem as Notas Técnicas, ou documento equivalente, que dispense a AIR no sítio eletrônico do Ministério à luz do comando do art. 4º, §3º, do Decreto 10.411/2020 (parágrafos 88 a 106);
- b) da necessidade de que suas unidades publiquem os relatórios de AIR no sítio eletrônico do Ministério, ressalvadas as informações com restrição de acesso, nos termos da Lei 12.527/2011, conforme o comando do art. 15, §4º, do Decreto 10.411/2020 (parágrafos 88 a 106);
- c) da necessidade de eleição de metodologia para aferição da razoabilidade do impacto econômico por suas unidades para os relatórios de AIR produzidos, conforme comando do art. 7º, §§ 1º e 2º, do Decreto 10.411/2020 (parágrafos 107 a 126);
- d) da necessidade de adaptação do conteúdo e das informações constantes dos relatórios de AIR produzidos por suas unidades ao disposto no art. 6º do Decreto 10.411/2020 (parágrafos 107 a 126); e
- e) de que não foi identificada estratégia para coleta e tratamento de dados conforme previsto no art. 17 do Decreto 10.411/2020 (parágrafos 138 a 147).

Recomendações

II. Recomendar à Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que estabeleça responsável, em nível estratégico, pela coordenação, orientação, monitoramento e avaliação do processo contínuo de melhoria regulatória no Ministério, com fulcro no art. 16 da Lei Complementar 95/1998, art. 5º da Lei 13.874/2019 e art. 10, inc. I, do Decreto 10.827/2021, a fim de:

- a) coordenar, orientar, monitorar e avaliar a manutenção da revisão elaborada e a consolidação normativa a ser realizada novamente até o segundo ano de novo mandato presidencial (art. 19 do Decreto 10.139/2019) (parágrafos 47 a 69);
- b) avaliar os resultados relativos à primeira consolidação normativa realizada no Mapa, verificando, em especial, as inconsistências nas relações de atos disponibilizadas pelo Ministério (art. 4º, inc. III, do Decreto 9.203/2017) (parágrafos 47 a 69);
- c) definir terminologia e parâmetros para dispensas de AIR no âmbito do Ministério (art. 2º, IN SEAE 60/2022) (parágrafos 70 a 87);
- d) desenvolver estratégias de treinamento e capacitação de servidores para implementação da AIR (art. 13, inc. I, alínea “d”, do Decreto 10.827/2021) (parágrafos 70 a 87, 88 a 106, e 107 a 126);
- e) criar, gerenciar e monitorar canal de comunicação centralizado para a disponibilização das notas técnicas de dispensa, bem como os relatórios de AIR (art. 4º, §3º, e art. 15, §4º, do Decreto 10.411/2020) (parágrafos 88 a 106);
- f) estabelecer parâmetros de conformidade para os relatórios de AIR com base nos arts. 6º e 7º do Decreto 10.411/2020 e monitorar a implementação de AIR conforme o referido Decreto (parágrafos 107 a 126); e
- g) coordenar a elaboração das agendas de ARR (art. 23 do Decreto 10.411/2020) (parágrafos 127 a 137).

III. Recomendar à Secretaria-Executiva do Mapa, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, conforme art. 10, inc. I, do Decreto 10.827/2021, constitua instância de avaliação e revisão da fundamentação das dispensas da AIR prevista no art. 4º do Decreto 10.411/2020, a exemplo do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos (CPAR/SDA) (parágrafos 70 a 87).

Outras propostas

IV. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar das recomendações contidas nos itens II e III;

V. Autorizar a SecexAgroambiental a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo;



VI. Arquivar os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de auditoria operacional realizada no Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) para avaliar processo de melhoria regulatória, sendo um desdobramento do acompanhamento das ações federais para a melhoria normativa do ambiente de negócios, notadamente, a implementação dos Decretos 10.139/2019 (organização normativa) e 10.411/2020 (análise de impacto regulatório) (TC 033.644/2020-2).

2. Como apontado pela equipe de auditoria, a atuação do governo federal para melhorar a qualidade normativa e regulatória dos diversos mercados econômicos tem o condão de impactar positivamente a competitividade nacional.

3. Assim, o objetivo geral da fiscalização foi de avaliar o grau de maturidade dos processos de simplificação/consolidação normativa e a implementação de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), à luz dos Decretos 10.139/2019 e 10.411/2020.

4. O Decreto 10.139/2019 trata do estoque regulatório e disciplina um amplo movimento de revisão regulatória, onde todos os órgãos e entidades federais devem relacionar seus normativos vigentes, efetuando a revogação expressa de atos já revogados tacitamente ou cujos efeitos tenham se esgotado, e consolidando aqueles cujo teor é compatível e relacionado ao mesmo tema.

5. Já o Decreto 10.411/2020 regulamentou a elaboração da análise de impacto regulatório (AIR) previamente à edição de ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, conforme previsto nas Leis 13.848/2019 e 13.874/2019.

6. Como frisou a aludida equipe, a boa implementação desses decretos permitirá um grande avanço para a melhoria regulatória, pois tratam da regulação anterior, ao revisar e consolidar o estoque normativo; melhoram a regulação em curso, ao estabelecer a necessidade de uma avaliação de impacto prévia à elaboração de novas normas; e aperfeiçoam a regulação futura, ao determinar uma avaliação dos resultados obtidos nas regulações anteriores.

7. Os achados de auditoria estão detalhadamente descritos no relatório antecedente e, apenas resumidamente, registro algumas das conclusões da unidade técnica.

8. A equipe de auditoria identificou deficiências na governança do processo de melhoria regulatória no MAPA (na coordenação do processo e na avaliação desses resultados), as quais resultaram nos demais entraves encontrados, a saber: (a) ausência de uma avaliação dos produtos obtidos no processo de revisão e consolidação regulatória; (b) excessivo uso das hipóteses de dispensa para a elaboração de AIR; (c) falhas na transparência do processo de elaboração de novas normas; (d) ausência de metodologia, de estratégia para coleta e organização de dados; (e) ausência de uma agenda para a produção de avaliações dos resultados regulatórios.

9. Apontou a equipe que as deficiências de governança foram evidenciadas quando da comparação das implementações de ambos os decretos. Enquanto o Decreto 10.139/2019 prevê em seu bojo a entrega de determinados produtos em determinados prazos, a indicação de alguns responsáveis e o monitoramento, mesmo que de maneira precária, por unidade de Centro de Governo; por sua vez, o Decreto 10.411/2020 não contém qualquer estrutura que direcionasse sua implementação, mas apenas um rol de obrigações e conceitos pouco desenvolvidos.

10. Disso decorreu, como frisou a unidade técnica, a capacidade de o ministério de entregar tempestivamente apenas os produtos previstos no decreto de revisão e consolidação normativa, embora

com relevantes deficiências, e a ausência de avanços significativos na elaboração da AIR nas unidades daquele ministério, mesmo quase um ano após sua obrigatoriedade, como regra.

11. Segundo constatado, a não elaboração de AIR tem como principais causas: (a) a ausência de definição terminológica no âmbito do ministério para as situações de dispensa de AIR do art. 4º do Decreto 10.411/2020; (b) a falta de instância de controle para avaliar e revisar a interpretação e o mérito das decisões de dispensa; e (c) as deficiências de treinamento e capacitação dos responsáveis pela coordenação e implementação da AIR no Ministério. Como consequência, grande percentual de normas são publicadas sem AIR, ou seja, sem verificação do impacto e sem a avaliação de alternativas regulatórias, inclusive a de não regular.

12. Ante essa situação, se mostra pertinente a proposta da unidade técnica no sentido de, dentre outras, recomendar à Secretaria-Executiva do Ministério que institua responsável que tenha competência para coordenar as ações das diversas unidades do ministério, monitorando, orientando e posteriormente avaliando os resultados obtidos, para implementação das ações relacionadas com a melhoria regulatória, destacando a coordenação das atividades contínuas relacionadas aos dois decretos que foram foco desta fiscalização; como também constitua instância de avaliação e revisão da fundamentação das dispensas da AIR prevista no art. 4º do Decreto 10.411/2020, a exemplo do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos – CPAR/SDA.

13. Com razão a equipe de auditoria quando pondera que deve ser meta das instituições a constante busca da melhoria regulatória, especialmente quando se trata daquelas que tenham o poder de regular qualquer atividade de terceiros, como é o caso do MAPA em relação ao agronegócio brasileiro, que envolve cerca de 25% do Produto Interno Bruto Nacional e era regulado por um emaranhado de 10.340 atos normativos.

14. Por fim, como boas práticas verificadas, a equipe de auditoria apontou, dentre outras, a postagem, na página do Mapa na internet, de forma clara e simples, das normas editadas para disciplinar a implementação do Decreto 10.139/2019.

15. Nesse contexto, acolho integralmente a proposta de encaminhamento da unidade técnica por se constituírem oportunidades de melhorias no âmbito do MAPA.

Nestas condições, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de maio de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 915/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.912/2022-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (extinto).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria operacional realizada no Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) para avaliar processo de melhoria regulatória;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020:

9.1.1 da necessidade de que suas unidades publiquem as Notas Técnicas, ou documento equivalente, que dispense a AIR no sítio eletrônico do Ministério à luz do comando do art. 4º, § 3º, do Decreto 10.411/2020;

9.1.2 da necessidade de que suas unidades publiquem os relatórios de AIR no sítio eletrônico do Ministério, ressalvadas as informações com restrição de acesso, nos termos da Lei 12.527/2011, conforme o comando do art. 15, §4º, do Decreto 10.411/2020;

9.1.3. da necessidade de eleição de metodologia para aferição da razoabilidade do impacto econômico por suas unidades para os relatórios de AIR produzidos, conforme comando do art. 7º, §§ 1º e 2º, do Decreto 10.411/2020;

9.1.4. da necessidade de adaptação do conteúdo e das informações constantes dos relatórios de AIR produzidos por suas unidades ao disposto no art. 6º do Decreto 10.411/2020;

9.1.5. de que não foi identificada estratégia para coleta e tratamento de dados conforme previsto no art. 17 do Decreto 10.411/2020;

9.2. recomendar à Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.2.1. estabeleça responsável, em nível estratégico, pela coordenação, orientação, monitoramento e avaliação do processo contínuo de melhoria regulatória no Ministério, com fulcro no art. 16 da Lei Complementar 95/1998 e art. 5º da Lei 13.874/2019, a fim de:

9.2.1.1 coordenar, orientar, monitorar e avaliar a manutenção da revisão elaborada e a consolidação normativa a ser realizada novamente até o segundo ano de novo mandato presidencial (art. 19 do Decreto 10.139/2019);

9.2.1.2 avaliar os resultados relativos à primeira consolidação normativa realizada no Mapa, verificando, em especial, as inconsistências nas relações de atos disponibilizadas pelo Ministério (art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017);

9.2.1.3. definir terminologia e parâmetros para dispensas de AIR no âmbito do Ministério (art. 2º, IN SEAE 60/2022);

9.2.1.4. desenvolver estratégias de treinamento e capacitação de servidores para implementação da AIR (art. 13, inciso I, alínea “d”, do Decreto 10.827/2021);

9.2.1.5. criar, gerenciar e monitorar canal de comunicação centralizado para a disponibilização das notas técnicas de dispensa, bem como os relatórios de AIR (art. 4º, § 3º, e art. 15, §4º, do Decreto 10.411/2020);

9.2.1.6. estabelecer parâmetros de conformidade para os relatórios de AIR com base nos arts. 6º e 7º do Decreto 10.411/2020 e monitorar a implementação de AIR conforme o referido Decreto; e

9.2.1.7. coordenar a elaboração das agendas de ARR (art. 23 do Decreto 10.411/2020)

9.2.2 constitua, conforme art. 10, inciso I, do Decreto 10.827/2021, instância de avaliação e revisão da fundamentação das dispensas da AIR prevista no art. 4º do Decreto 10.411/2020, a exemplo do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos (CPAR/SDA);

9.3. determinar o monitoramento das recomendações ora exaradas;

9.4. arquivar os autos.

10. Ata nº 18/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/5/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0915-18/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral