COMO RESOLVER A INFLAÇÃO NORMATIVA DO AGRONEGÓCIO

CÉSAR KIRSCH*

A maioria das ações e das relações que ocorrem no âmbito do agronegócio é pautada por milhares de normas existentes no Brasil. Estas, por sua vez, devido ao número excessivo, atrapalham a atuação do poder público e trazem prejuízos ao agronegócio.

DESDE A promulgação da Constituição Federal em 1988 até setembro de 2019, foram publicadas 6.087.473 normas, de acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT)[1]. Desse total, foram veiculados 167.716 atos normativos no âmbito federal, 1.722.736 nos estados e 4.197.021 nos municípios. "Apenas" 792.588 dessas normas estariam em vigor, também segundo o IBPT.

No contexto do agro, um estudo realizado pela Biblioteca Nacional de Agricultura (BINAGRI), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), no sistema SISLEGIS[2] identificou a existência de 116.538 atos normativos que incidem sobre atores do agronegócio e que regem a atuação do MAPA, mas não conseguiu quantificar o número de atos revogados. O estudo abarcou um período mais longo, que vai de 28 de julho de 1860, data da criação do MAPA, até 22 de janeiro último. A pesquisa da BINAGRI, contudo, não levou em consideração atos administrativos normativos editados por outros ministérios – a exemplo do Ministério da Economia (ME) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – contendo assuntos de interesse do agronegócio, como incidência de tributos, licenciamento ambiental etc. Desta forma, o quantitativo de atos normativos referentes ao agro é seguramente maior do que o total encontrado no SISLEGIS.

Essa grande quantidade de normas é extremamente preocupante, pois traz prejuízos ao agronegócio brasileiro na medida em que gera insegurança jurídica e contribui para elevar o custo Brasil. O excesso de normas forma um labirinto normativo, que, por sua vez, gera obscuridades, imprecisões, ambiguidades, exigências confusas e repetidas, que repercutem nefastamente, por exemplo, na prolação de decisões administrativas imprecisas abrangendo registros e licenças, além de procedimentos morosos e redundantes. Um exemplo disso pode ser visto no processo[3] em que se discutiu, em 2019, no MAPA, uma simples data de validade de produtos apícolas e que envolveu a análise de três normas diferentes (Instrução Normativa – IN – nº 22/05, Resolução MERCOSUL nº 26/03 e Decreto nº 9.013/17, que preconizavam, de maneira diversa, respectivamente, a necessidade de imposição de dia e mês caso o produto tivesse validade não superior a três meses; mês e ano para produtos que tivessem validade superior a três meses; e dia, mês e ano independentemente do prazo de validade do produto). A conclusão foi que a data de validade deveria contemplar dia, mês e ano. Não se sabe, todavia, quais foram os custos porventura suportados por empresas para trocar os rótulos dos produtos em que não constassem dia, mês e ano na data de validade de seus produtos, tampouco quantas firmas receberam do MAPA algum tipo de sanção (multa, por exemplo).

REDUZIR A INFLAÇÃO NORMATIVA

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[4], apenas a diminuição de tarifas e a redução das normas brasileiras relacionadas às barreiras comerciais teriam um impacto de 8% sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Na mesma linha e segundo uma informação veiculada pelo ME[5], essa parafernália normativa impacta anualmente o custo Brasil em até R$ 200 bilhões, aumentando a ineficiência e a perda de competitividade dos produtos brasileiros.

Diante desse contexto, torna-se necessário buscar uma redução drástica da quantidade de normas que pautam as atuações do MAPA e do setor privado no agronegócio.

Nesse passo, o advento do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, obrigou os Ministérios a promoverem a unificação das suas INs e dos atos administrativos normativos correlatos (estão fora dessa consolidação Decretos e atos normativos superiores, a exemplo das Leis). Desta forma, o MAPA terá de providenciar a consolidação de 91.047 Portarias, 2.655 INs e 8.311 Resoluções, segundo informações da BINAGRI.

Vale notar, porém, que a consolidação normativa determinada pelo citado Decreto não é novidade. A unificação de Leis e atos administrativos normativos já havia sido prevista na Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e tem sido detalhada e especificada nos sucessivos Decretos que versaram sobre a elaboração, a redação e a consolidação de atos normativos no âmbito do poder Executivo federal, haja vista os Decretos nº 4.176, de 28 de março de 2002, e nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

ONDE ESTARIA A SOLUÇÃO

Surge, então, a inevitável pergunta: por que, passados mais de 22 anos, o MAPA ainda não conseguiu promover a consolidação dos seus atos normativos (Portarias e INs) relativos ao agronegócio? Diversos fatores contribuíram para isso. Sem ter a pretensão de esgotar o assunto, é possível mencionar como possíveis causas:

- a ausência de uma participação efetiva de atores do agronegócio nas tentativas de consolidação realizadas anteriormente pelo Ministério, notadamente por falta de conhecimento dos Decretos nº 4.176/02 e nº 9.191/17; e
- a inexistência de uma central normativa na estrutura do MAPA com competências para monitorar e coordenar toda a sua produção normativa.

Assim, para que, dessa vez, seja exitosa a unificação dos atos normativos que está sendo desenvolvida pelo MAPA, torna-se desejável a participação efetiva do setor privado.

A iniciativa privada tem a oportunidade de participar por meio:

- da realização de seminários e congressos, em que se possa debater e encontrar soluções para o problema da inflação normativa agropecuária;
- da qualificação de atores privados do agronegócio, mediante a capacitação em cursos; e
- da apresentação ao MAPA de propostas fundamentadas de unificação de atos normativos, por exemplo, relativos a temas de interesse de cadeias produtivas (contendo minuta de ato normativo mais os subsídios capazes de satisfazer as exigências do art. 32 do Decreto nº 9.191/17 e do seu anexo).

Além disso, o MAPA precisará modificar a sua estrutura regimental, visando instituir uma central normativa que seja capaz de monitorar e coordenar toda a sua produção de normas. Essa central

SHUTTERSTOCK



QUANTITATIVO DE ATOS EDITADOS POR ENTE FEDERATIVO E ESPÉCIE NORMATIVA PUBLICADA

ENTE FEDERATIVO	Espécies normativas publicadas	Quantidade
União Federal	Constituição	1
	Emendas Constitucionais	108
	Leis Complementares	109
	Leis Ordinárias	6.124
	Leis Delegadas	2
	Medidas Provisórias	6.995
	Decretos	13.247
	Normas complementares (Portarias, INs etc.)	141.130
	Subtotal	**167.716**
Estados	ND*	1.722.736
Municípios	ND*	4.197.021
TOTAL		**6.087.473**

*Dado não disponibilizado
Fonte: IBPT

ATOS NORMATIVOS QUE INCIDEM SOBRE ATORES DO AGRONEGÓCIO

NORMA	Quantidade
Leis	1.944
Leis Complementares	30
Medidas Provisórias	1.246
Decretos-Lei	320
Decretos	10.985
Portarias	91.047
INs	2.655
Resoluções	8.311
TOTAL	**116.538**

Fonte: SISLEGIS



poderá estar diretamente subordinada ao ministro do MAPA, por exemplo sob a forma de uma Assessoria.

Portanto, acredita-se que essas medidas – consolidação normativa com desejável participação da iniciativa privada e criação de uma central normativa na estrutura do Ministério – sejam soluções adequadas para o MAPA racionalizar e sistematizar a sua produção normativa e, com isso, incrementar a segurança jurídica e reduzir consideravelmente o custo Brasil, beneficiando todo o agro. ■

1 Disponível em: https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI313899,11049-Brasil+tem+mais+de+790+mil+normas+vigentes+foram+mais+de+6+mi

2 SISLEGIS é uma base de dados que armazena e atualiza diariamente a legislação federal, contendo, principalmente, atos normativos emanados do MAPA

3 Processo Administrativo nº 21052.020151/2019-67

4 Disponível em: www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-brazil.htm

5 Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2019/12/decreto-orienta-revisao-e-consolidacao-de-atos-normativos-da-administracao-publica-federal

*Advogado da União na Consultoria Jurídica (CONJUR) do MAPA