

TC-022.254/2014-5.

Tipo: Monitoramento do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário de 26/2/2014.

Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil – BCB, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de monitoramento do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário (peça 1), exarado no âmbito do TC 015.738/2013-2, Fiscalis 1168/2012, autuado para a realização da Auditoria Operacional, com a finalidade de avaliar a eficácia do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), para a mitigação de riscos na atividade agropecuária de modo a identificar oportunidades de melhoria.

HISTÓRICO

2. O Proagro é um programa de governo que visa à exoneração de obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural de custeio e investimento, com a liquidação dificultada por ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações. Já o ZARC é um instrumento de gestão de risco rural constituído de portarias que permitem a cada município identificar a melhor época de plantio das culturas, nos diferentes tipos de solo e ciclos de cultivares. É um dos principais instrumentos da política agrícola, uma vez que é requisito para concessão do crédito agrícola e a contratação do Proagro e do Seguro Rural.

3. O Proagro apresentou forte aumento na assunção de riscos, com um valor enquadrado de mais de R\$ 14 bilhões e indenizações superiores a R\$ 1 bilhão no exercício de 2012 e o ZARC é o instrumento que praticamente define os empreendimentos e Municípios abrangidos pela Política Agrícola Nacional, em relação ao Seguro Rural, ao Proagro, e ao crédito agrícola. Em razão disso, visando a assegurar a prestação de serviços com qualidade e coibir o desperdício de recursos públicos, considerou-se relevante que o TCU avaliasse a eficácia desses instrumentos para a mitigação de riscos na agricultura diante de eventos agroclimáticos mais severos.

4. Para avaliação da política, foi efetuada uma revisão dos instrumentos e instâncias de planejamento do Proagro e do ZARC, a contribuição desses instrumentos de mitigação de riscos para a adoção de novas tecnologias agropecuárias e de convivência aceitável do agricultor com seus respectivos biomas, bem como a dinâmica de controle, de monitoramento e de aferição de resultados adotada pelos gestores.

5. O Acórdão 450/2014-TCU-Plenário elencou as deliberações do Tribunal, oriundas da auditoria operacional no Proagro e no ZARC, com o propósito de promover melhorias no desempenho dessas políticas públicas, com a expedição de determinações e recomendações aos responsáveis pela gestão dos instrumentos. O cumprimento das determinações e a adoção das recomendações por parte do Banco Central do Brasil – BCB, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, serão a seguir avaliadas.

DELIBERAÇÕES DIRIGIDAS AO BANCO CENTRAL

6. O BCB, por meio do Ofício 10636/2014-BCB/Audit/Corex de 14/7/2014 (peça 4), encaminhou o plano de ação e encaminhou também o Parecer 2330/2014 - BCB/DEROP, DE 10/7/2014 (peça 3), contendo os comentários julgados pertinentes, para o cumprimento das



determinações e o atendimento das recomendações constantes do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário de 26/2/2014. A seguir passa-se ao procedimento de análises das providências tomadas pelo BCB.

7. No item 9.1, subitem 9.1.1 o Tribunal determinou ao BCB o que a seguir se transcreve:
 - 9.1. determinar ao Banco Central do Brasil que:
 - 9.1.1. publique, ao final de cada exercício, relatório circunstanciado das atividades do Proagro, consoante previsto na letra 'f' do Item 16-1-3 do Manual de Crédito Rural;
8. No plano de ação, em cumprimento à determinação o BCB se compromete a promover a revisão e a publicação do Relatório Circunstanciado de 2004 a 2011 até o dia 30/9/2014. Além disso se propõe a revisar e publicar o Relatório Circunstanciado de 2012 até o dia 30/11/2014 e elaborar e publicar os Relatórios Circunstanciados de 2013 até 30/3/2015 e os referentes ao ano de 2014 até 30/9/2015.
9. No citado Parecer 2330/2014, o Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro - Derop ressalta que além do Relatório Circunstanciado do Proagro, o BCB elabora e divulga os relatórios financeiros/balanços (disponíveis no sítio do BCB), Relatórios de Gestão do Proagro, integrantes da prestação de contas, encaminhados à CGU e ao TCU, e o Relatório de Taxas de Equilíbrio de Adicional do Proagro.

EXAME TÉCNICO

10. Ao analisar a proposição do BCB para o cumprimento da determinação, entende-se que as medidas e os prazos fixados para a publicação de cada um dos relatórios circunstanciados, dão cumprimento efetivo à determinação do Tribunal, no que se refere às publicações, em conformidade com o que prevê a letra "f" do item 16-1-3 do Manual de Crédito Rural - MCR. Resta solicitar ao BCB a comprovação da publicação do Relatório Circunstanciado de 2004 a 2011, que tem o prazo fixado para 30/9/2014 e acompanhar a publicação dos demais.
11. No subitem 9.1.2 o Tribunal determinou ao BCB:
 - 9.1.2. calcule, mediante a adoção de critérios e metodologias atuariais, as alíquotas de equilíbrio do Proagro em nível, no mínimo, municipal e por produto, e passe a utilizá-las para o dimensionamento e solicitação dos recursos orçamentários necessários para fazer frente às despesas com as coberturas de possíveis sinistros e demais despesas associadas;
12. Constatou do plano de ação apresentado pelo BCB, para o cumprimento da deliberação do Tribunal, a solicitação de considerar atendida a determinação, quando da entrega efetiva dos cálculos atuariais no prazo e na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, fixando-se o prazo limite de entrega para o dia 31/12/2014.
13. Nos comentários do Derop consta que, em cumprimento a dispositivos regulamentares, concluiu-se o Cálculo Atuarial em nível de Brasil, segregado por modalidade (Proagro Mais e Proagro Tradicional), e o apresentou ao Ministério da Fazenda - MF (Secretaria de Política Econômica - SPE e Secretaria do Tesouro Nacional - STN), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, do MAPA e do MDA, finalizando essa etapa em reunião ocorrida em 5/5/2014 no MAPA.
14. Informa, ainda, que, em consonância com essas disposições regulamentares, o cálculo atuarial já foi utilizado como um dos subsídios na elaboração da proposta orçamentária do Proagro, cuja solicitação para inclusão no Orçamento Geral da União do exercício de 2015 já foi encaminhada ao MF/STN (Ofício 10475/2014 - BCB/Diret de 9/7/2014). Entendem que o cálculo atuarial já elaborado pelo BCB atende as exigências legais e regulamentares vigentes, constantes do art. 66-A da Lei 8.171/1991 e do MCR 16-1-3.

EXAME TÉCNICO

15. Considerando-se que o BCB já se utilizou de uma versão preliminar do cálculo atuarial para a elaboração da proposta orçamentária do Proagro do exercício de 2015, já encaminhada à STN e



que há o comprometimento em concluir o cálculo atuarial em definitivo até a data de 31/12/2014, entende-se que a proposição vem ao encontro do que dispõe e determinação do Tribunal contida no subitem 9.1.2.

16. No entanto, a proposição do BCB para o TCU considerar cumprida a determinação, quando da entrega do cálculo atuarial, no prazo estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, não poderá neste momento ser considerada pelo Tribunal. Resta, portanto, aguardar o envio da versão final do referido cálculo, para a análise e então poder-se considerar-se cumprida a determinação.

17. No subitem 9.1.3, o Tribunal expediu determinação ao BCB conforme transcrito a seguir:
9.1.3. estabeleça cronograma de fiscalizações (inspeções), com periodicidade mínima anual, nas atividades desenvolvidas pelos operadores do Proagro, priorizando as que tenham maior volume de valor enquadrado;

18. Consta do plano de ação do BCB a proposta de redefinição quanto ao conteúdo da determinação e ao final informa-se o que a seguir se transcreve:

17. A análise completa do BCB sobre essa determinação encontra-se na Nota 661/2014 - Derop/Disep, de 10.7.2014 (fls. 164/166). Com as considerações ali explanadas, solicitamos redefinição do TCU quanto ao conteúdo da Determinação 9.1.3, tendo em conta que, nos termos da legislação em vigor, consideramos que este Banco Central, na medida de seus recursos, atende o cerne da determinação no que se refere ao direcionamento da sua ação de fiscalização aos maiores riscos ao Proagro.

O TCU concluiu que a dinâmica das fiscalizações do BCB nos agentes do Proagro é deficiente, sob as seguintes justificativas:

I a terceirização da comprovação de perdas não implicaria a sua segregação da análise e deferimento de coberturas;

II há incompatibilidade da periodicidade das fiscalizações em relação ao volume de despesa verificado no Proagro em 2012 (R\$1 bi);

III o BCB deveria fiscalizar em cada ano os maiores agentes do Proagro em termos do volume de enquadramento no exercício; e

IV há necessidade de fiscalizar todo o universo de instituições financeiras agentes do Proagro, incluindo as que possuem volume irrelevante de operações.

A análise completa do BCB sobre essa determinação encontra-se na Nota 661/2014 - Derop/Disep, de 10.7.2014 (fls. 164/166).

EXAME TÉCNICO

19. Por ocasião da realização da auditoria, foi encaminhado o relatório de auditoria preliminar para as considerações do gestor, oportunidade em que foram analisados os argumentos apresentados pelo BCB, relacionados com o estabelecimento de cronograma das fiscalizações a serem realizadas nos agentes do Proagro. Na ocasião, tais argumentos apresentados não foram suficientes para a mudança da proposta de deliberação elaborada pela equipe de auditoria.

20. Quando da expedição do Acórdão, havendo ainda a discordância por parte do BCB com a determinação em questão, conforme se deduz relato do Derop, essa era a oportunidade para se contestar a decisão proferida pelo Tribunal por meio de pedido de reexame, ou se fosse o caso de corrigir obscuridade, omissão ou contradição, por intermédio de embargos de declaração, consoante disposições dos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

21. Dessa forma, em benefício da gestão do Proagro, há a necessidade da apresentação cronograma de fiscalizações (inspeções), com periodicidade anual, nas atividades desenvolvidas pelos operadores do Programa, priorizando as que tenham maior volume de valor enquadrado. O estabelecimento do cronograma com a efetivação das fiscalizações ensejará segurança no cumprimento das normas do Proagro pelos agentes financeiros evitando desperdícios de recursos do Programa.

22. No item 9.3, subitem 9.3.1, o Tribunal expediu determinação ao BCB, MAPA e MDA, conforme transcrição a seguir:
- 9.3. determinar ao Banco Central do Brasil, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, conjuntamente:
- 9.3.1. uniformizem os procedimentos para a quantificação do percentual de perdas no âmbito do Proagro, visando à operacionalização dos serviços de comprovação de sinistros, constante do art. 65-B da Lei 8.171/1991;
23. O BCB argumenta no sentido de que o art. 65-B da Lei 8.171/1991 estabelece que:
- Art. 65-B. A comprovação de perdas será efetuada pela instituição financeira, mediante laudo de avaliação expedido por profissional habilitado” e o art. 66-A da mesma Lei define que “o Proagro será administrado pelo Banco Central do Brasil, conforme normas, critérios e condições definidas pelo Conselho Monetário Nacional”.
24. Afirma que a normatização sobre a comprovação de perdas está contida principalmente na Seção 4 do capítulo 16 e documento 19 do MCR, onde estão definidos os procedimentos para comprovar as perdas na lavoura. Registra que para atendimento da determinação é necessário atualizar os normativos, com a articulação entre o BCB, o MAPA e o MDA, para a elaboração de normas para o aprimoramento da operacionalização dos serviços, a serem submetidas à aprovação do CMN.
25. Argumenta que além das normas do CMN devem ser consideradas as atribuições atinentes ao parágrafo único do art. 65-G da Lei nº 8.171/1991, que imputa ao MDA e ao MAPA, em articulação com o BCB, a competência para regulamentar o referido artigo, cabendo-lhes desenvolver e divulgar os instrumentos operacionais e a normatização técnica para realização dos serviços dos encarregados de comprovação de perdas, na forma prevista.
26. Informa ainda que, para atender a determinação, após a discussão do assunto com representantes do MDA e do MAPA (Memória e outros documentos às fls. 167/173) estima-se o prazo de até 30/09/2015, para os estudos, a elaboração dos normativos e a aprovação pelo CMN. Quanto à regulamentação do parágrafo único do art. 65-C da Lei 8.171/1991, o prazo está indicado nos comentários da determinação 9.3.4, parágrafo 32 onde o tema é tratado de forma específica.

EXAME TÉCNICO

27. É necessária a apresentação pelo BCB, de cronograma para o cumprimento das etapas necessárias à consecução do objetivo de aprimoramento das normas contidas no MCR item 16-4, que está projetado para setembro de 2015. O cronograma deve estabelecer prazos para as atividades que expressem a articulação proposta pelo BCB entre os órgãos envolvidos (BCB, MAPA e MDA), bem como as fases que antecedem a versão final dos normativos de quantificação de perdas.
- No item 9.3.2 e seus subitens constou a determinação a seguir transcrita:
- 9.3.2. estabeleçam sistemática para que os agentes financeiros orientem os produtores rurais sobre as regras do Proagro, em particular quanto:
- 9.3.2.1. à contratação do Proagro em consequência do financiamento tomado por meio do Pronaf;
- 9.3.2.2. ao direito de obter indenização nos casos de ocorrência de perdas nas lavouras em decorrência de sinistros causados por intempéries climáticas e outras causas, conforme a contratação;
- 9.3.2.3. às regras do programa em relação à época correta de plantio e de colheita e à aplicação devida dos insumos recomendados para a lavoura, entre outras práticas recomendadas;
- 9.3.2.4. ao prazo legal para a comunicação de perdas em caso de sinistros; e
- 9.3.2.5. às regras de guarda dos documentos fiscais para a comprovação da aquisição dos insumos utilizados na lavoura;
28. Para o cumprimento da determinação o BCB propõe o aprimoramento das normas contidas na Seção 16-2 e do documento 23 do MCR que dispõem sobre as informações que devem constar da cláusula de adesão ao Proagro prevista em contrato, bem como os direitos e obrigações que devem ser

conhecidas pelo beneficiário, estabelecendo o prazo de até o dia 30/9/2015 para a consecução do objetivo.

29. Além dessa providência, aquele Banco informa que ficou acordado com o MAPA e com o MDA que seria importante proceder a elaboração de uma cartilha com as informações necessárias ao produtor rural para ter ciência do regulamento do Proagro, em uma linguagem de fácil entendimento, para possibilitar o conhecimento “mais amigável” dos seus direitos e obrigações relacionadas às indenizações.

EXAME TÉCNICO

30. Entende-se que as providências contidas no plano de ação do BCB são suficientes para o atendimento da determinação do Tribunal, bem como para propiciar ao produtor rural, no ato da contratação do Proagro, o conhecimento das regras do programa e de seus direitos e obrigações para fazer jus à indenização em caso de ocorrência de sinistros.

31. É necessário, para fins de monitoramento por parte do TCU, que sejam fixados cronogramas contendo as fases e os prazos de ocorrências das ações destinadas à modernização dos normativos de orientação a serem aprovados pelo CMN, como também para a elaboração da cartilha proposta pelo BCB, ao MAPA e MDA, visando a uma melhor orientação aos produtores rurais beneficiários do Proagro.

32. No item 9.3.3 e respectivos subitens constou a seguinte determinação:

9.3.3. desenvolvam indicadores de desempenho que traduzam as diretrizes constantes dos objetivos do Proagro e do ZARC, contendo, no mínimo:

9.3.3.1. rotinas, método e fonte das coletas de dados;

9.3.3.2. planos de metas de curto, médio e longo prazo para as regiões abrangidas pelos instrumentos; e

9.3.3.3. revisão periódica das estratégias adotadas em conformidade com os resultados dos indicadores.

33. O BCB se propõe a elaborar indicadores de desempenho do Proagro e do ZARC, em ação conjunta com o MAPA e MDA, estabelecendo o prazo de até 30/6/2016 para a conclusão do objetivo. Nos comentários do Derop consta que o BCB vem buscando a sistematização de cálculos atuariais e a criação de indicadores de desempenho para obtenção de uma melhor avaliação das atividades do Proagro para mensurar a sua amplitude e a abrangência, além da eficácia de suas ações.

34. Concluiu-se que as bases de dados do Recor/Sicor, do ZARC e do PSR suprirão as necessidades de fundamentação dos indicadores de desempenho do Proagro e do ZARC. Poderão ser utilizadas as bases de dados de clima e meteorologia, como do Instituto Nacional de Meteorologia - Inmet, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, entidades de apoio à pesquisa, academias e instituições internacionais.

35. Informa ainda que o BCB está desenvolvendo um novo módulo do Sicor que irá integrar o atual sistema Proagro, com novas funcionalidades e com registros de novas informações. Isso possibilitará a geração de relatórios e a sistematização de rotinas para o desenvolvimento de indicadores de desempenho do Proagro e do ZARC, que certamente atenderão à determinação do TCU e permitirão melhor gerenciamento. A versão final do módulo está prevista para dezembro de 2015.

EXAME TÉCNICO

36. Da análise da proposição do BCB conclui-se que as ações são suficientes, porém faz-se necessário, para o devido monitoramento a ser procedido pelo Tribunal, que seja fixado um cronograma contendo as fases e os prazos de ocorrências das ações dos envolvidos na elaboração dos indicadores de desempenho (BCB, MAPA e MDA) e do desenvolvimento do novo módulo do Sicor para integrar o sistema Proagro.

37. No item 9.3.4 do Acórdão constou a determinação que a seguir se transcreve:

9.3.4. adotem as medidas necessárias ao cumprimento do parágrafo único do art. 65-C da Lei 8.171/1991;

38. O BCB fez constar do plano de ação, a solicitação de ser considerada atendida a determinação, no aspecto da participação daquele Banco, a quem caberia somente a parte articulada da ação e solicita redefinição da determinação por parte do TCU quanto ao encaminhamento e providências de responsabilidade do MAPA e do MDA. É informado no referido plano que o prazo da implementação será de um ano após a publicação da portaria interministerial.

39. Nos comentários do Derop consta que a ação será iniciada com a publicação de uma portaria interministerial conjunta (MAPA e MDA) cuja minuta já foi discutida entre o BCB e os Ministérios, além do MF e MPOG e finalizada pelos técnicos desses órgãos em 5/5/2014. Relata ser necessário que o MDA em conjunto com o MAPA, em articulação com o BCB definam e divulguem instrumentos operacionais e normas técnicas para os prestadores de serviço de comprovação de perdas e desenvolvam intercâmbio de informações para o apoio de ações de supervisão.

40. Por sua vez, o MDA, por meio do Ofício 1119/DFPP/SAF/2014 de 14/10/2014 (peça 5), informa as providências adotadas em conjunto com o BCB e MAPA para o cumprimento da determinação contida no item 9.3.4, registrando que o diálogo e trabalho conjunto dos três entes resultou em uma minuta de portaria, conforme já registrado pelo BCB, e que tal minuta está submetida ao parecer da Consultoria Jurídica daquele Banco Central.

41. Informa que o desenvolvimento de soluções de intercâmbio de informações entre o BCB e o MDA depende de inovações no Sicor para a disponibilizar as informações, prevendo a entrada em operação do sistema, em um ano após a publicação da portaria. Quanto à publicação das normas gerais de supervisão e do cadastro de encarregados de comprovações de perdas no Proagro, registra que a elaboração das normas depende da publicação da portaria e da disponibilização das informações do Sicor.

EXAME TÉCNICO

42. Tecnicamente, as medidas adotadas pelo BCB e MDA para o cumprimento da determinação são suficientes. Porém, em conformidade com os argumentos do Derop, de que há ainda ações a serem desenvolvidas pelas três instituições para atingir o objeto, não há como o Tribunal considerar como cumprida a parte que cabe ao BCB. Isso fica comprovado conforme a transcrição do excerto dos parágrafos 32 e 34 do Parecer 2330/2014 - BCB/Derop de 10/7/2014, a seguir:

33. Além disso, para atendimento ao disposto no Parágrafo Único do art. 65-C, é necessário que o MDA, em conjunto com o MAPA e em articulação com o BCB, defina e divulgue instrumentos operacionais e normatização técnica para os encarregados dos serviços de comprovação de perdas, bem como que os três órgãos envolvidos desenvolvam soluções de intercâmbio de informações para apoiar as ações de supervisão, etapa que deverá ser realizada após a publicação da referida portaria interministerial.

43. Assim, entende-se que o cumprimento da determinação do TCU se efetivará por meio de um processo, que em fase intermediária culminará com a publicação de uma portaria interministerial e para ser finalizado envolverá ainda ações da parte do BCB, MAPA e MDA. É necessário, portanto, que seja apresentado um cronograma com as fases e os prazos de ocorrências das ações dos envolvidos na elaboração e divulgação dos instrumentos operacionais e normas técnicas para os prestadores de serviço de comprovação de perdas, em cumprimento ao Parágrafo Único do art. 65-C Lei 8.171/1991.

44. Consta do item 9.4 do Acórdão, recomendação ao Banco Central, conforme a seguir transcrita:

9.4. recomendar ao Banco Central do Brasil que avalie a conveniência e a oportunidade de utilizar a tecnologia desenvolvida pela Febraban, de monitoramento de empreendimentos do Proagro, como instrumento auxiliar, em adição aos procedimentos atuais de comprovação de perdas no âmbito desse programa;

45. O BCB fez constar do plano de ação, a proposta de avaliar o sistema desenvolvido pelo Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio – IBDAgro para a Federação Brasileira de Bancos - Febraban e da metodologia de monitoramento por sensoriamento remoto a ser utilizada, em adição aos procedimentos atuais para a aferição de perdas, e, se for o caso, elaborar normas para a aprovação pelo CMN. Fixou prazo até 30/6/2014 para a conclusão da ação proposta.

46. Constatou dos comentários do Derop que o trabalho desenvolvido pelo IBDAgro para a Febraban possui avanços significativos quanto ao monitoramento de operações de crédito rural através de sensoriamento remoto. Registrou que cabe ao BCB articular-se com o MF, MAPA e MDA e outros entes envolvidos com a matéria, visando ao aprimoramento e à adequação das normas do Proagro e do Crédito Rural ao sensoriamento remoto para o monitoramento das operações desses instrumentos.

47. Informa da realização de reunião com a participação do BCB, MF (SPE e STN), MAPA, MDA, MPOG e Casa Civil, na qual a Febraban e o IBDAgro apresentaram o sistema. Como não foi possível conhecer todo o trabalho desenvolvido pelo IBDAgro, serão realizados outros encontros para o pleno conhecimento, visando a sua utilização no monitoramento das operações do Crédito Rural e do Proagro. As reuniões deverão ocorrer ao longo do segundo semestre do corrente ano.

48. Por fim, informa que se forem comprovados o alcance e a aplicabilidade do sistema de sensoriamento remoto, com abrangência nacional ou regional, com custos compatíveis e eficiência de utilização nos sistemas de fiscalização dos instrumentos de crédito rural, Proagro e Seguro Rural, será o assunto levado à apreciação do CMN, para a devida regulamentação, no caso do Proagro e pelo MAPA quanto ao Seguro Rural.

EXAME TÉCNICO

49. Ao analisar a proposição do BCB em avaliar o sistema de sensoriamento remoto criado pelo IBDAgro para a Febraban, que um primeiro contato foi efetivado e que serão realizados novos eventos para o conhecimento pleno do sistema, entende-se que o primeiro passo para a adoção da recomendação do Tribunal foi dado. Porém, necessário se faz que seja estabelecido um cronograma para a realização das etapas seguintes de conhecimento pleno do sistema, de submissão do assunto à apreciação do CMN e culminando com a possível adoção do instrumento.

50. No item 9.7 e os seus subitens foi expedida recomendação ao Banco Central, conforme excerto da deliberação a seguir transcrita:

9.7. recomendar ao Banco Central do Brasil, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que harmonizem sua atuação em relação ao Proagro, estabelecendo:

9.7.1. definição clara dos objetivos de cada instituição no planejamento, operacionalização e controle do programa, incluindo-se as atribuições das unidades regionais do Mapa e do MDA;

9.7.2. fóruns de discussão periódicos ou permanentes, que envolvam as três instituições, destinados à tomada de decisões gerenciais e planejamento conjunto do programa;

51. No parecer do Derop, além da citação da Lei 8.171/1991, do Decreto 175/1991 e do Decreto 5.502/2005, constam as disposições legais com as atribuições do BCB, do MAPA e do MDA, nos arts. 59, 65-C, 66 e 66-A da Lei 8.171/1991, onde se listam as atribuições dos órgãos envolvidos para a gestão do Proagro. Afirma que as disposições legais referidas expressam as atribuições de cada órgão citado na recomendação do subitem 9.7.1 do Acórdão 450/2014 do TCU, listando-as:

I.ao MDA cabe cuidar, em conjunto com o MAPA e em articulação com o BCB, exclusivamente: (i) do credenciamento e (ii) da supervisão dos profissionais encarregados das comprovações de perdas vinculadas ao Proagro;

II.ao MAPA cabe, exclusivamente, prover a estrutura administrativa para o regular funcionamento da CER;

III.ao BCB cabe administrar o Proagro, segundo as condições definidas pelo CMN. (os destaques constam do texto original)

52. No final argumenta-se que a atuação dos entes governamentais que cuidam do Proagro está

definida nas disposições legais citadas, entendendo-se que no que cabe ao Banco Central, a recomendação estaria cumprida.

53. Por meio do Ofício 1119/DFPP/SAF/2014 de 14/10/2014 (peça 159), o MDA informa que quanto aos objetivos de cada instituição, a legislação do Proagro no assunto é sucinta, com delineamentos gerais, apenas. Em situações específicas, pode ser necessário analisar o tratamento aplicável e considerar-se a utilização de outros dispositivos legais que estabelecem atribuições de acompanhamento e monitoramento aos envolvidos nos programas voltados para público da agricultura. Isso poderá ser feito conjuntamente por MDA, MAPA e BCB no contexto do previsto no item 9.7.2.

54. Registra que o Regimento Interno do MDA possibilita que as Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário - DFDAs participem de ações do Seguro da Agricultura Familiar - Seaf (Proagro Mais) nas áreas de suas jurisdições. Está sendo estudado, junto à Coordenação Nacional das Delegacias de Desenvolvimento Agrário-Condef, a necessidade e viabilidade de formalização específica das atribuições e competências das DFDAs nessa área.

55. Quanto ao item 9.7.2 consta do plano de ação, proposta de uma versão atualizada do Decreto que regulamenta o Proagro e a criação e o funcionamento do Comitê de Acompanhamento do Proagro – CAP, a cargo do BCB/Derop, MAPA e MDA, com o prazo fixado em 30/9/2015. No Parecer do Derop consta que o BCB vem trabalhando com o MF, MPOG, MAPA e MDA na atualização do Decreto 175/1991, defasado em relação à Lei 8.171/1991, principalmente com a alteração promovida pela Lei 12.508/2009, fundamentalmente quanto ao art. 6º do referido Decreto.

56. Informa que o BCB promoveu discussões com os órgãos responsáveis pela condução do Programa, das quais resultou em proposta de um novo texto para o Decreto, a qual já foi inserida no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal – Sidof e encontra-se em análise dos órgãos envolvidos. No normativo está prevista a criação do CAP.

57. O MDA registrou que tem havido reuniões de discussão envolvendo MDA, MAPA e BCB e outras envolvendo outros órgãos de governo. Informa que esses dois tipos de fóruns são importantes e é necessária a análise a possibilidade de se criar algo institucionalizado e que as alternativas para tratamento desse tema encontram-se em processo de discussão.

EXAME TÉCNICO

58. As atribuições do BCB, do MAPA e do MDA, constantes das legislações citadas pelo Parecer do Derop, são de conhecimento do Tribunal. Para se chegar à conclusão da necessidade da expedição da recomendação em tela, além do estudo da legislação mencionada, houve todo um trabalho campo levado a efeito pela equipe de auditoria, realizando entrevistas com os gestores, bem como com os produtores beneficiários do Proagro.

59. Vale salientar que na análise da legislação citada no citado parecer, mais especificamente no art. 65-C da Lei 8.171/1991, identifica-se que as diretrizes para credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro deverão ser estabelecidas pelo MAPA e pelo MDA, em articulação com o BCB, conforme se constata na transcrição do referido dispositivo, a seguir:

Art. 65-C. Os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e do Desenvolvimento Agrário - MDA, **em articulação com o Banco Central do Brasil** deverão estabelecer conjuntamente as diretrizes Para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro. (incluído pela Lei nº 12.058, de 2009). (grifo nosso)

60. Entre outros significados, articulação é a união de duas ou mais peças de um mecanismo, de modo que realizem movimentos coordenados. Dessa forma, a articulação entre os órgãos atuantes na administração do Proagro transcende à mera disposição das responsabilidades na legislação vigente. É necessário que as ações decorrentes das disposições legais pressuponham interação entre as gestões do MAPA e do MDA juntamente com o Banco Central.

61. A seguir transcreve-se excertos do relatório de auditoria, em que constam as verificações

da Equipe, que pressupõem a atuação conjunta dos entes gestores do Proagro:

54. Verificou-se durante os trabalhos da Auditoria que não há articulação nos atos de gestão empreendidos pelo BCB, MDA e Mapa, no que concerne ao planejamento, execução, avaliação e acesso aos dados do Programa no Banco Central, o que tem ocasionado sobreposição e/ou lacuna de atuação ocasionada pela pouca integração entre órgãos, com consequente desperdícios de esforços e comprometimento da consecução dos objetivos do Proagro.

(...)

57. Porém, entende-se que a atribuição de regulamentar o artigo legal está a cargo do próprio MDA, que deve entrar em acordo com os demais atores da política (BCB e Mapa) para que possa publicar essa regulamentação e exercer de fato essa função, que hoje não é realizada por nenhuma instituição.

(...)

62. Já o BCB, que detém toda a estrutura de dados, operações e planejamento das atividades relativas ao Proagro, foi citado em entrevistas tanto no Mapa, quanto no MDA e na Embrapa quanto ao acesso aos dados do Programa.

63. Segundo os entrevistados, o Banco não fornece informações importantes para o suporte e a supervisão do Programa, dificultando assim suas atuações.

64. Exemplo dessa situação foi relatado em entrevista realizada na Embrapa Informática de Campinas – SP em que foi apontado que, nos últimos 16 anos, tentou-se validar os dados do ZARC com os dados do Recor do Banco Central, para verificar se as datas de plantio estava m corretas, mas somente a partir do início de 2013, a Embrapa, por solicitação do Mapa, começou a ter acesso a esses dados, o que prejudicou toda essa análise.

65. O principal reflexo dessa situação é (1) a ocorrência de sobreposição de esforços e/ou lacuna de atuação ocasionada pela atuação isolada dos Órgãos; (2) o desperdício de esforços na atuação isolada em razão da desarticulação dos órgãos gestores; e (3) dificuldades de avaliação e redirecionamento da política pública.

66. Ademais, a desarticulação na gestão impede a agregação de conhecimento das áreas de especialidade do Mapa e do MDA no planejamento, na gestão e no controle do Proagro.

67. Podem ser apontadas como causas da situação encontrada:

- a) insuficiência e/ou ineficiência de fóruns de discussão e de contato dos órgãos envolvidos na gestão da política pública;
- b) falta de clareza nas normas acerca do papel específico a ser desempenhado por cada Instituição no planejamento e na operação das ações inerentes ao Programa;
- c) ausência de desenvolvimento e/ou incorporação das rotinas necessárias para o cumprimento das atribuições normativas na gestão do Proagro nas Unidades Regionais do Mapa e do MDA; e
- d) ausência, no MDA, de medidas necessárias para a regulamentação e operacionalização de suas atividades estabelecidas no art. 65-C da Lei 8.171/1991.

62. Dessa forma, entende-se que devam ser apresentados registros que documentem as providências de harmonização da atuação dos três entes, demonstrando inclusive a transposição dos obstáculos registrados nas entrevistas com o MAPA, MDA e Embrapa (dificuldades de obtenção de informações do Recor), com o objetivo de minimizar a ocorrência de sobreposição de esforços e/ou lacuna de atuação, desperdício de esforços na atuação isolada em razão da desarticulação dos órgãos gestores e dificuldades de avaliação e redirecionamento da política pública.

63. Devem também constar do documento requerido, o estabelecimento formal dos fóruns de discussão periódicos ou permanentes, que envolvam as três instituições, destinados à tomada de decisões gerenciais e planejamento conjunto do programa, em atendimento da recomendação constante do item 9.7.2. Serão consideradas pelo Tribunal, alternativas apresentadas pelos gestores do Proagro, que venham a suprir as recomendações retro mencionadas.

DELIBERAÇÕES DIRIGIDAS AO MAPA.



64. O mapa, por meio do Ofício 560/2014-GAB/SE/MAPA de 9/7/2014 (peça 2), encaminhou o plano de ação constando as providências e os comentários julgados pertinentes, para o atendimento às determinações e recomendações constantes do 450/2014-TCU-Plenário de 26/2/2014. A seguir passa-se ao procedimento de análises das providências do MAPA.

65. No item 9.2, subitem 9.2.1 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário contém a seguinte determinação:

9.2. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que:

9.2.1. revise, periodicamente, a metodologia de elaboração do ZARC;

66. O Ministério informa ter sido assinado um Termo de Execução Descentralizada - TED com o Centro Nacional de Pesquisa Tecnológica em Informática para a Agricultura - Embrapa CNPTIA, no qual serão definidas as demandas e uma programação para melhorias do ZARC, com a introdução de novas metodologias, modelos de culturas, novas culturas, novos sistemas de cultivos e aprimoramento de informações sobre clima e solos, para a melhoria das avaliações do risco climático.

67. Informa que o TED deverá prever e prospectar, a partir de reuniões, as demandas e o aumento da compreensão sobre o estado atual de implantação do ZARC, esforço necessário para a negociação de arranjos que envolvam papéis para o MAPA, o MDA, a Embrapa e os prestadores de serviços contratados para execução de estudos técnicos do Zoneamento.

68. Deverá também prever a realização workshop com especialistas (MAPA, MDA e Embrapa) para definir melhorias de produtos, apresentar inovações e analisar a viabilidade da implantação dentro dos possíveis arranjos entre MAPA, o MDA, a Embrapa e os prestadores de serviços. Uma agenda de ações e o aporte de recursos devem ser programados com a Embrapa, o MAPA e o MDA. O workshop deve envolver cerca de 20 unidades da Embrapa e 60 especialistas.

69. É informado que a assinatura do TED, pelo Ministério e pela Embrapa, está prevista para agosto de 2014, enquanto a prospecção de demandas está marcada para ocorrer em outubro de 2014 e finalmente, a realização do workshop de previsão de ocorrer no mês de dezembro do corrente ano.

EXAME TÉCNICO

70. A princípio, entende-se que as providências adotadas pelo MAPA, constantes do plano de ação para o cumprimento da determinação do Tribunal, são suficientes, pois, além de listar as ações pré estabelecidas, apresenta o cronograma das ações previstas, além de providências concretas que foram adotadas, no sentido de revisar a metodologia de elaboração do ZARC.

71. Faz-se necessário o encaminhamento, por parte do MAPA, do TED firmado pelo MAPA e a Embrapa/CNPTIA, o qual deve ter sido assinado na data aprazada (agosto de 2014), para o conhecimento do seu conteúdo e avaliação pelo Tribunal, nessa fase do monitoramento. É também necessário o encaminhamento pelo MAPA, do documento resultante da prospecção de demandas e da realização do workshop, para posterior análise.

72. A determinação constante do item 9.2.2 do Acórdão em questão foi a seguinte:
9.2.2. valide os estudos produzidos pela empresa contratada para a definição das culturas, cultivares e municípios constantes do ZARC;

73. O MAPA informa que haverá duas atividades para a implementação da deliberação do Tribunal, sendo que a primeira, que constará do Termo de execução tratada no item 9.2.1, será a discussão sobre o detalhamento da atuação da Embrapa na revisão dos produtos operacionais do ZARC e segunda a análise dos estudos técnicos realizados pela empresa que será contratada com este propósito.

74. Informa que em complemento, a SPA vem aprimorando ferramentas para a gestão de riscos climáticos com a condução de projetos paralelos, com a Embrapa Monitoramento por Satélite - CNPM/Embrapa e a Embrapa Informática Agropecuária - CNPTIA/Embrapa, com linhas de pesquisa

definidas nos termos de execução descentralizada firmados com aqueles centros com o objetivo de identificar, qualificar e quantificar os riscos envolvidos na agricultura. Como exemplo, citam a "matriz de risco agrícola", principal ferramenta auxiliar para validação do estudo do ZARC.

75. Informa aquele Ministério que está fixado para até o final de dezembro de 2014, a entrega da matriz de risco agrícola para a cultura da soja e que a partir do exercício de 2015 será incorporada no ZARC uma nova cultura por ano.

EXAME TÉCNICO

76. Entende-se que as providências adotadas pelo MAPA para o cumprimento da determinação do Tribunal são suficientes para sanar o problema apontado. Deverá ser solicitada cópia do TED firmado com a Embrapa Monitoramento por Satélite - CNPM/Embrapa e o acompanhamento por parte do TCU, para aferir nas datas fixadas, a entrega da matriz de risco agrícola para a cultura da soja, bem como a incorporação de novas culturas no ZARC nos próximos anos.

77. No item 9.2.3 do Acórdão consta a seguinte determinação:

9.2.3. consolide e dê publicidade à metodologia utilizada na confecção das portarias do ZARC;

78. Para o cumprimento da determinação, o MAPA informa que a atividade que será adotada para implementação da deliberação é a de divulgar no portal do MAPA, toda a metodologia, conforme a validação procedida pela Embrapa e estipula o prazo de até o final de outubro de 2014 para fazer constar do Sítio do Ministério a referida metodologia.

EXAME TÉCNICO

79. As providências levadas a efeito pelo Ministério, vão ao encontro do conteúdo da determinação do TCU. Resta à Corte constatar a divulgação de toda a metodologia consolidada na confecção das portarias do ZARC no Sítio do MAPA, bem como proceder a análise do conteúdo do material publicado, com o intuito de proceder a uma avaliação técnica.

80. Quanto ao item 9.2.4 do Acórdão consta a seguinte determinação:

9.2.4. publique, em cada ano safra, a base de dados, a memória de cálculo e detalhe a aplicação dos modelos estatísticos em relação a cada cultura constante do ZARC, de modo a propiciar a replicação e checagem dos resultados pela comunidade científica;

81. Informa o MAPA que, no novo contrato a ser firmado com a empresa executora dos estudos de ZARC, constará o acesso do Ministério ao banco de dados da contratada, conforme consta do Termo de referência encaminhado à área de contratos. Informa ainda que os dados serão disponibilizados para comunidade científica e demais interessados, em 30 dias após a apresentação do estudo de ZARC pela empresa executora do estudo.

EXAME TÉCNICO

82. Em princípio, entende-se que as providências tomadas de imediato pelo MAPA, bem como as ações a serem implementadas posteriormente, atendem às determinações, objeto do item 9.2.4 do Acórdão. Faz-se necessário, no entanto, que o Tribunal acompanhe o cronograma para a concretização das ações, tanto do teor do contrato a ser firmado, quanto da efetiva disponibilização das informações requeridas pela determinação à comunidade científica e ao público em geral.

83. Consta do item 9.5, constou a recomendação que a seguir transcrita:

9.5. recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que inclua, na metodologia de elaboração das portarias do ZARC, as inovações tecnológicas resultantes de pesquisas agropecuárias, priorizando as regiões Norte e Nordeste, de modo a aumentar a quantidade e a qualidade das culturas zoneadas, induzindo assim o desenvolvimento de toda a cadeia do agronegócio;

84. No plano de ação apresentado pelo MAPA constou que conforme mencionado no item 9.2.1, estará previsto no TED a ser firmado com a Embrapa/CNPTIA que: "A Embrapa deve aprimorar o ZARC com a introdução de novas metodologias, modelos de culturas, novas culturas, novos sistemas

de cultivos e aprimoramento de informações sobre clima e solos, que devem melhorar as avaliações do risco climático".

EXAME TÉCNICO

85. Ao analisar a proposição do MAPA, ao tempo em que se entende que a providência, embora seja suficiente para a viabilização da introdução nas portarias do ZARC das inovações tecnológicas resultantes de pesquisas agropecuárias, há a necessidade de ser enfatizada a priorização da ação nas regiões Norte e Nordeste, para o aumento da quantidade e qualidade das culturas zoneadas para a indução do desenvolvimento da cadeia do agronegócio como um todo.

86. Foi recomendado pelo Tribunal no item 9.6, o que a seguir se transcreve:

9.6. recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em conjunto com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que:

9.6.1. priorize os investimentos na pesquisa agropecuária nas regiões Norte e Nordeste, de modo a aumentar a indicação de culturas e tecnologias adaptadas a seus biomas no ZARC;

87. O MAPA informou que para o atendimento da recomendação, foi encaminhado à Embrapa o Ofício 184/2014, no dia 4/7/2014, solicitando uma avaliação daquela Empresa quanto à viabilização da recomendação do Tribunal, no sentido de priorizar investimentos na pesquisa agropecuária nas regiões Norte e Nordeste, visando ao aumento da indicação de culturas e tecnologias adaptadas aos seus biomas no ZARC. Não constou prazo para a viabilização da recomendação.

EXAME TÉCNICO.

88. Considera-se que a providência tomada pelo MAPA para a viabilização da recomendação, somente será efetivada mediante uma resposta positiva por parte da Embrapa. Faz-se necessário ser solicitado ao MAPA a informação de possível resposta da Embrapa ao pleito daquele Ministério, para que o Tribunal possa se posicionar quanto à implementação da recomendação expedida.

89. Do item 9.6.2 constou a seguinte recomendação:

9.6.2. faça constar, nos modelos teóricos do ZARC, além das culturas e cultivares indicadas para cada município e tipo de solo, a indicação das tecnologias que possam melhorar as taxas de sucesso das atividades agrícolas, a exemplo do plantio direto e o consórcio de culturas, priorizando as regiões Norte e Nordeste;

90. Informou o MAPA que conforme mencionado no item 9.2.1, estará previsto no termo de execução descentralizado firmado com a Embrapa que: "A Embrapa deve aprimorar o ZARC com a introdução de novas metodologias, modelos de culturas, novas culturas, novos sistemas de cultivos e aprimoramento de informações sobre clima e solos, que devem melhorar as avaliações do risco climático".

91. Informa que, adicionalmente, será disponibilizado, no mesmo local do portal do MAPA onde se encontram as informações sobre ZARC, um informativo sobre os sistemas e tecnologias que possam melhorar as taxas de sucesso das atividades agrícolas e um link para página da Embrapa <http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/>. Foi estabelecido o prazo de até agosto de 2014, para a assinatura do TED com a Embrapa e novembro de 2014 para a disponibilização do link.

EXAME TÉCNICO

92. Entende-se como suficientes as ações empreendidas pelo MAPA para viabilizar a recomendação do Tribunal. É necessário solicitar ao MAPA a comprovação do informativo sobre os sistemas e tecnologias que possam melhorar as taxas de sucesso das atividades agrícolas por meio de um link para página da Embrapa <http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/>.

93. Deve-se também promover o acompanhamento do desenrolar das ações decorrentes do TED firmado entre o Ministério e a Embrapa, para a avaliação da eficiência das medidas, bem como aferir a disponibilização do informativo sobre os sistemas e tecnologias que possam melhorar as taxas de sucesso das atividades agrícolas no portal do MAPA e de um link para página da Embrapa.

DELIBERAÇÕES DIRIGIDAS AO MAPA E AO MDA

94. A determinação do item 9.9 foi a seguir transcrita:

9.9. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que, na definição das políticas públicas que lhes são afetas, levem em consideração os diferenciais de produtividade de cada região do País;

95. O MDA se pronunciou a respeito da determinação contida no item 9.9, informando que os diferenciais de produtividade já são considerados pelas políticas públicas no âmbito do MDA. Destaca que no Pronaf, os valores de financiamentos são definidos em função dos níveis de produtividade e de receita bruta esperados da lavoura, conforme consta das planilhas técnicas dos agentes financeiros e que o Seaf (Proagro Mais) se utiliza dos parâmetros do crédito. Solicita considerar como cumprida a determinação.

EXAME TÉCNICO

96. O argumento apresentado pelo MDA é coerente com o que ocorre no âmbito do Proagro. Quanto ao MAPA, o assunto é tratado na auditoria operacional do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. Diante desses fatos pode-se considerar cumprida a determinação no contexto do presente monitoramento.

ATUALIZAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO

97. Diante da necessidade de complementação das informações constantes nos autos, referentes ao Proagro, em 24/10/2014 foi realizada reunião com a equipe técnica do BCB na qual foi estabelecido prazo para que o Banco informasse o grau de implementação das deliberações do Acórdão 450/2004-TCU-Plenário e encaminhasse a atualização do plano de ação.

98. Por meio do Ofício 17899/2014/BCB/Audit/Corex, datado de 11/11/2014, os gestores apresentaram nota técnica (peça 6) e documentos atualizados quanto ao encaminhamento para o cumprimento das deliberações do referido Acórdão, adicionando as seguintes informações:

a. Item 9.1.1 – o Relatório Circunstanciado do Proagro 2004-2011 foi divulgado, via página do BCB, no endereço <http://www.bcb.gov.br/?credrural>; o Relatório Circunstanciado de 2012, em fase final de elaboração, será divulgado até o dia 30.11.2014; o de 2013 está previsto para publicação até o dia 31.3.2015 e o de 2014 até o dia 30.9.2015, devendo ser mantida, a partir daí, a regularidade anual de divulgação do relatório com publicação até o dia 30 de setembro de cada ano; até 31.3.2015, será reformulado, no Manual de Procedimentos e Rotinas (MPR) do Derop, o capítulo referente ao Relatório Circunstanciado do Proagro, com detalhamento dos procedimentos relativos à elaboração e divulgação do relatório, visando o cumprimento da regulamentação do CMN contida no MCR 16-1-3-“f”;

b. Item 9.1.2 – o BCB vai estudar a possibilidade de desenvolver os cálculos atuariais (CA) para os principais produtos amparados pelo Proagro, por UF. Descartado, portanto, o estudo de CA por produto e município. Entretanto, para a elaboração do CA por produto/UF (principais), o Derop ressaltou a necessidade de utilizar o novo sistema Sicor-Proagro que está sendo desenvolvido pelo BCB e que integrará, a título de módulo, o SICOR, em substituição ao atual Sistema Proagro (PGRO); O cronograma do projeto Sicor-Proagro possui previsão de conclusão em dezembro de 2015. Dessa forma, estima-se que o CA para os principais produtos/UF poderá ser desenvolvido a partir de março/2016, quando o sistema Sicor-Proagro estiver em funcionamento;

c. Item 9.1.3 – juntou cópias do Plano de Ação da Supervisão do Crédito Rural e do Proagro (PAS-Derop) referentes aos anos de 2013 e 2014, bem como o cronograma das atividades que serão incluídas na primeira versão do PAS de 2015. Apresentou histórico de todos os trabalhos de supervisão dos agentes do Proagro realizados desde o ano de 2008, destacando que para o ano de 2015, estão sendo propostas as inspeções do Proagro no Sicredi e no BNB, além de trabalhos de acompanhamento das inspeções realizadas no BB e na Cresol Central, referentes ao PAS-Derop 2014. Destacou que as entidades fiscalizáveis classificadas a partir da 9ª posição (CCR Rolândia) representam, somadas, apenas 1,1% do volume total de coberturas deferidas por todos os agentes do Proagro relativas a financiamentos contratados nos anos agrícolas 2008/2009 e 2012/2013, de

modo que, considerando a disponibilidade atual de recursos para o desempenho das atividades de supervisão do Proagro, não caberia, por ora, realizar trabalhos nessas instituições;

d. Item 9.3.1 – as normas sobre a realização da comprovação de perdas estão contidas principalmente na Seção 4 do Capítulo 16 do MCR e no Documento 19 do MCR, em que estão definidos os procedimentos para a realização da comprovação de perdas da lavoura. Para atendimento da Determinação 9.3.1 é necessário atualizar os referidos normativos, com a articulação entre o BCB, o MAPA e o MDA para elaboração de normas visando o aprimoramento da operacionalização dos serviços de comprovação de perdas, a serem submetidas à aprovação do CMN. Antes, porém, há necessidade da edição da referida Portaria Interministerial, que ainda está em fase de elaboração pelos órgãos envolvidos. Portanto, para apresentação de cronograma para atendimento à Determinação 9.3.1 é necessário, primeiramente, a publicação da referida Portaria Interministerial, que, ressaltamos, depende da assinatura de dois ministros, depois de todo o trâmite entre as áreas técnicas e jurídicas dos órgãos envolvidos;

e. Item 9.3.2 – restou acordado entre representantes de BCB, do MDA e do MAPA que seria importante elaborar e divulgar, na forma de “cartilha”, as informações necessárias ao produtor para conhecimento do regulamento do Proagro, em linguagem que facilite o entendimento das regras do programa pelos produtores rurais, com vistas a possibilitar conhecimento “mais amigável” dos direitos e das obrigações do produtor com relação às indenizações à conta do Proagro. O cronograma será apresentado após a publicação do Decreto que irá reformar o atual Decreto nº 175/1991, que regulamenta o Proagro, de forma que as novas regras, a serem submetidas à aprovação do CMN, bem como a elaboração e a divulgação de cartilha com as orientações aos beneficiários do Proagro, sejam previamente avaliadas pelo Comitê de Acompanhamento do Proagro (CAP);

f. Item 9.3.3 – O Plano de Ação referente ao desenvolvimento de indicadores de desempenho do Proagro será apresentado após a implantação do sistema Sicor-Proagro previsto para dez/2015. Registrou o entendimento de que as providências referentes ao ZARC são de responsabilidade do MAPA, sem prejuízo do fornecimento pelo BCB ao MAPA das informações coletadas pelos sistemas Sicor e Proagro que não estejam protegidos por sigilo bancário;

g. Item 9.3.4 – o atendimento a essa determinação se iniciará com a publicação de portaria interministerial a ser expedida em conjunto pelo MAPA e o MDA. A minuta da referida portaria interministerial já foi debatida pelos órgãos envolvidos (MDA, MAPA, BCB, além do MF/SPE e MPOG) em várias oportunidades, havendo chegado a uma redação acordada pelos técnicos participantes (fls. 174/176). Essa minuta foi submetida à análise jurídica da Procuradoria Geral do Banco Central (PGBC), que, em reunião com o Derop em 5.11.2014 (fl. 246), sugeriu que se promovessem algumas alterações na sua redação. Assim, o Derop está elaborando nova minuta de portaria, a partir dos esclarecimentos de ordem jurídica, para apreciação pela PGBC e posterior discussão com os ministérios envolvidos. Considerando a competência do MDA para atendimento deste item, solicitou ao TCU que redefina o encaminhamento da Determinação 9.3.4, consoante solicitações anteriores, tendo em vista que sequer cabe ao BCB definir cronograma sobre matéria cuja competência legal expressa é do MDA (art., 65-C, parágrafo único, da Lei 8.171);

h. Item 9.4 – em evento realizado na Febraban, que contou com a participação de representantes do BCB, MDA, MAPA, MF (SPE e STN) e MMA, a Febraban/IBDAgro fez as seguintes apresentações relacionadas ao projeto: (i) Projeto e propostas da Febraban; (ii) sistema desenvolvido pelo IBDAgro; (iii) Monitoramento remoto; (iv) Sistemas eletrônicos; (v) Data-Center e Links; (vi) requisitos normativos e documentos necessários para operacionalização do sistema de monitoramento remoto no âmbito do crédito rural e do Proagro. Restando definida uma avaliação positiva quanto à aplicabilidade da “(...) tecnologia desenvolvida pela Febraban, de monitoramento de empreendimentos do Proagro, como instrumento auxiliar, em adição aos procedimentos atuais de comprovação de perdas no âmbito desse programa;”, seja de alcance nacional ou regional, o assunto terá que ser levado à apreciação da Diretoria Colegiada do BCB que, por sua vez, decidirá sobre o encaminhamento da matéria ao CMN, que, no caso do Proagro e do crédito rural, detém competência exclusiva para dispor sobre modelo de gestão e/ou de regras de transição entre o modelo atual e o que se vislumbra a partir do trabalho que vem sendo desenvolvido pela Febraban/IBDAgro. Propôs prazo até 15.6.2015 para finalizar a avaliação;

i. Item 9.7 – o BCB vem trabalhando, juntamente com o MF, MPOG, MAPA e MDA para atualizar o Decreto 175, de 10.7.1991, que se encontra defasado em relação à atual redação da Lei 8.171, de 1991, principalmente após sua alteração promovida pela Lei 12.058, de 2009, especialmente quanto ao art. 6º do Decreto 175/1991, que dispõe sobre o Comitê Permanente de Avaliação e Acompanhamento do Proagro, inoperante desde então. O BCB apresentou proposta de novo decreto para reforma do Decreto 175/1991 que se encontra inserida no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal (Sidof) desde o mês de fevereiro deste ano, estando registrada com a Exposição de Motivos Interministerial 00007/2014. Ocorre que, até o momento, somente o BCB e o MPOG se manifestaram sobre a matéria, restando, portanto, a manifestação do MF, MAPA e MDA. Na proposta de decreto, está prevista a criação do Comitê de Acompanhamento do Proagro (CAP), a ser constituído pelo BCB, MF, MPOG (três que compõem o CMN), MAPA e MDA, que terá entre suas atribuições a articulação dos órgãos envolvidos no Proagro com vistas a propor as medidas para o aprimoramento do programa, inclusive de caráter normativo a serem submetidos posteriormente à deliberação do CMN.

99. Também, em razão da necessidade de complementação das informações constantes nos autos, referentes ao ZARC, em 2/12/2014 foi realizada reunião com a equipe técnica do MAPA na qual foi estabelecido prazo para que aquele Ministério informasse o grau de implementação das deliberações do Acórdão 450/2004-TCU-Plenário e encaminhasse a atualização do plano de ação.

100. Na referida reunião foram atualizadas informações referentes ao ZARC junto ao MAPA havendo sido solicitada a resposta da Embrapa ao Ofício 184/2014, expedido pelo Ministério em 4/7/2014, relacionada com a determinação constante do item 9.6 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário de 26/2/2014, o que foi prontamente atendido por aquela Pasta com o envio do expediente da Embrapa C.DE/PD. 18/2014 de 21/8/2014 (peça 7).

101. No referido ofício, a Embrapa informa que está elaborando um projeto de pesquisa e desenvolvimento que propõe o melhoramento da base de dados do ZARC e que contemplará as regiões Norte e Nordeste, com foco na inclusão de maior número de culturas. Informa ainda que o zoneamento alcança 44 culturas, 20 de ciclo anual e 24 permanentes, além do consócio milho/braquiária, atingindo 24 unidades da Federação.

102. Registre-se, por oportuno, que a realização do Workshop previsto no Termo de Execução Descentralizada firmado entre o MAPA e a Embrapa, no qual o Tribunal esteve representado como demandante, abordou todos os assuntos das determinações contidas no item 9.2 e seus subitens e das recomendações dos itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário.

103. Os gestores do MAPA encaminharam por e-mail as informações da atualização do plano de ação (peça 8), conforme a seguir transcrito:

a.Item 9.2.1 – juntou cópia do Termo de Execução Descentralizada - TED firmado com o Centro Nacional de Pesquisa Tecnológica em Informática para a Agricultura - Embrapa CNPTIA;

b.Item 9.2.2 – O detalhamento da atuação da Embrapa na revisão dos produtos operacionais do ZARC, está previsto para discussão no Termo de Execução Descentralizada – TED (peça 7), e o cronograma para essa atuação será descrito no relatório do TED;

c. Item 9.2.3 – Segue o link com a metodologia publicada no site do MAPA: <http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/zoneamento-agricola/como-interpretar-as-portarias>;

d.Item 9.2.4 - Dependente da contratação da empresa executora dos estudos do ZARC;

e.Item 9.5 – Será previsto no cronograma de pesquisa da Embrapa as inovações tecnológicas e novas culturas para o Norte/Nordeste (peça 8);

f. Item 9.6.1 – A Embrapa está elaborando um projeto de pesquisa e desenvolvimento, coordenado pelos Comitês Gestores dos Portfólios de geotecnologias e de Mudanças Climáticas, que propõe uma melhoria na base de dados relativos ao zoneamento de risco climático (ZARC). Tal projeto contemplará as regiões Norte e Nordeste focando a inclusão de um maior número de culturas, em adição aos trabalhos já coordenados pela Embrapa e que tem subsidiado a proposição de políticas públicas na matéria. Este estudo possibilitará a indicação da aptidão de cultivares para as diferentes regiões ou mesmo a indicação de tecnologias dependentes de condições climáticas, que são as



informações que apoiam a fundamentação do zoneamento;

g. Item 9.6.2 – Será previsto no cronograma de pesquisa da Embrapa, conforme descrito no ofício anexo, as inovações tecnológicas e novas culturas para o Norte/Nordeste;

CONCLUSÃO

104. Realizou-se, conforme consta da presente instrução, o monitoramento do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário de 26/2/2014, referente à Auditoria Operacional realizada no Proagro e ZARC, em razão da determinação contida no subitem 9.11, para a avaliação das proposições do Banco Central do Brasil, do MAPA e do MDA, visando ao cumprimento das determinações e ao atendimento das recomendações constantes do referido Acórdão.

105. Diante das reuniões realizadas com os gestores do Proagro no Banco Central, e do ZARC no MAPA, onde todos os pontos foram discutidos e avaliados, resultando nos ajustes no plano de ação, considerou-se satisfatórias as providências adotadas para o cumprimento das determinações e para a adoção das recomendações expedidas pelo Tribunal.

106. Assim, diante das proposições apresentadas inicialmente nos planos de ação do BCB, do MAPA e pronunciamentos do MDA, das reuniões de nivelamento realizadas pela equipe de monitoramento com os referidos órgãos e as atualizações promovidas nos planos de ação, decorre da análise realizada que o BCB, o MAPA e o MDA formularam propostas e adotaram as providências adequadas para o cumprimento das determinações e para o atendimento das recomendações expedidas pelo Tribunal, relacionadas ao Proagro e ao ZARC.

107. A seguir, é apresentado um quadro resumo com o grau de atendimento das deliberações:

Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Não cumprida ou Não implementada	Não aplicável
9.1.1		30.9.2015		
9.1.2		31.12.2014		
9.1.3		31.12.2015		
9.2.1		31.12.2014		
9.2.2		31.12.2014		
9.2.3	X	-		
9.2.4		A partir da contratação da Empresa executora do ZARC		
9.3.1		30.9.2015		
9.3.2		30.9.2015		
9.3.3		31.12.2015		
9.3.4		30.9.2015		
9.4		30.6.2015		
9.5		Previsto no cronograma de pesquisa da Embrapa, no TED.		
9.6.1		A partir de julho de 2015		
9.6.2		Previsto no cronograma de pesquisa da Embrapa, no TED.		
9.7.1		30.9.2015		
9.7.2		30.9.2015		
9.8	X	-		
9.9	X	-		

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

108. Entre os benefícios do exame deste processo de monitoramento pode-se registrar a expectativa de controle e o Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

109. Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro Relator, José Múcio Monteiro, com a seguinte proposta:

- I. considerar cumpridas as determinações do subitem item 9.2.3, e dos itens 9.8 e 9.9 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário;
- II. considerar “em cumprimento” os subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.4. 9.5. 9.6.1, 9.6.2, 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário;
- III. autorizar a SecexAmbiental a proceder novo monitoramento das deliberações prolatadas nos itens 9.1 a 9.7 do Acórdão 450/2014-Plenário;
- IV. arquivar o presente processo, por meio de seu apensamento definitivo ao TC 015.738/2013-2, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno desta Casa c/c o art. 42 da Resolução-TCU 191/2006.

SecexAmbiental, em 10 de dezembro de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Aderbal Amaro de Souza
AUFC – Mat. 5610-3

(Assinado eletronicamente)

Sivilan Quadros Tonhá
AUFC – Mat. 5863-7