



TC 016.633/2016-4

Tipo: Monitoramento

Objeto: Acórdão 450/2014-TCU-Plenário (TC 015.738/2013-2) e Acórdão 20/2015-TCU-Plenário (TC 022.254/2014-5), ambos da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro

Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil (BCB), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil da Presidência da República

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos do segundo monitoramento do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro (peça 1), exarado no âmbito do TC 015.738/2013-2, autuado para a realização de Auditoria Operacional do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e do Zoneamento Agrícola de Risco Climático – ZARC, instrumentos destinados à mitigação de riscos na atividade agropecuária, para avaliar a eficácia e identificar oportunidades de melhoria. Em decorrência do primeiro monitoramento foi exarado o Acórdão 20/2015-TCU-Plenário (peça 2), da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, no âmbito do TC 022.254/2014-5.

HISTÓRICO

2. O Proagro foi instituído pela Lei 5.969/1973, com o objetivo de exonerar o produtor rural, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), de obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos e plantações. A Lei 5.969/1973 foi modificada pelas Leis 6.685/1979 e Lei 8.171/1991 e foi revogada pela Lei 12.058/2009, passando a ser regido por esta, conforme disposto em seu capítulo XVI.

3. O ZARC, segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), é um instrumento de política agrícola e gestão de riscos na agricultura. O estudo é elaborado com o objetivo de minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos e permite a cada município identificar a melhor época de plantio das culturas, nos diferentes tipos de solo e ciclos de cultivares. A técnica é de fácil entendimento e de adoção pelos produtores rurais, agentes financeiros e demais interessados.

4. São analisados os parâmetros de clima, solo e de ciclos de cultivares, a partir de uma metodologia validada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, e adotada pelo Ministério da Agricultura. Desta forma são quantificados os riscos climáticos envolvidos na condução das lavouras que podem ocasionar perdas na produção. Esse estudo resulta na relação de municípios indicados ao plantio de determinadas culturas, com seus respectivos calendários.

5. O ZARC é revisado periodicamente e publicado na forma de Portarias, no Diário Oficial da União e no Sítio do MAPA na Internet. Para ter acesso ao Proagro, Proagro Mais e ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR, o produtor deve observar as recomendações do ZARC. Além disso, alguns agentes financeiros condicionam a concessão do crédito rural ao uso do instrumento.

6. Em razão da relevância do Proagro e do ZARC para a política agrícola brasileira e da materialidade dos recursos despendidos nos instrumentos, o Tribunal realizou Auditoria Operacional (TC 015.738/2013-2) com a finalidade de avaliar a eficácia desses instrumentos para a mitigação de

riscos na agricultura brasileira. A auditoria revisou os instrumentos e as instâncias de planejamento do Proagro e do ZARC.

7. Foi avaliada também, a contribuição desses instrumentos 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. O Acórdão 450/2014-TCU-Plenário (peça 1) expediu aos órgãos e entidades, responsáveis pela gestão do Proagro e do ZARC, determinações e recomendações destinadas ao aprimoramento dos instrumentos.

8. O primeiro monitoramento foi realizado no âmbito do TC 022.254/2014-5. O Acórdão 20/2015-TCU-Plenário (peça 2) considerou “cumpridas” as disposições do subitem 9.2.3 do item 9.2 e dos itens 9.8 e 9.9; e considerou “em cumprimento” os subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3, do item 9.1; 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4, do item 9.2; 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4, do item 9.3; itens 9.4 e 9.5; subitens 9.6.1 e 9.6.2, do item 9.6; e subitens 9.7.1 e 9.7.2, do item 9.7 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, e autorizou à SecexAmbiental a autuar, oportunamente, processo de novo monitoramento.

9. Desse modo, o segundo monitoramento, ora realizado, avaliou o cumprimento das determinações e implementação das recomendações do Tribunal, exaradas no âmbito do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário (peça 1), levando-se em conta a deliberação do Acórdão 20/2015-TCU-Plenário, por parte do Banco Central do Brasil (BCB), do MAPA e do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão extinto cujas competências foram transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil da Presidência da República (Medida Provisória 726/2016, convertida na Lei 13.141/2016, e Decreto 8.780/2016, revogado pelo Decreto 8.865/2016).

ATUALIZAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO

10. Foi realizada reunião com a equipe técnica do Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro – Derop/BCB, no dia 20/6/2016, quando foi entregue o Ofício 0207/2016-TCU/SecexAmbiental, de 14/6/2016 (peça 3), para a apresentação da Equipe de Monitoramento e a entrega do Ofício de Requisição 01-016.633/2016-4 (peça 8), o qual estabeleceu o dia 6/7/2016 para o Derop/BCB encaminhar o plano de ação atualizado, referente às deliberações do Acórdão 450/2004-TCU-Plenário, tendo o prazo sido prorrogado para o dia 15/7/2016.

11. Em resposta ao Ofício de Requisição 01-016.633/2016-4, de 22/6/2016, o Derop/BCB encaminhou a Nota 757/2016-BCB/Derop, de 15/7/2016 (peça 9), contendo o plano de ação atualizado (peça 9, p. 1-4), contendo as providências adotadas por aquele Departamento, para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário.

12. Após a análise do plano de ação atualizado e da Nota 757/2016-Derop/BCB pela Equipe de Monitoramento, evidenciou-se a necessidade de realização de nova reunião com a Equipe Técnica daquele Departamento, o que veio a ocorrer no dia 8/9/2016, conforme lista de presença constante dos autos (peça 10), ocasião em que, após a discussão de todas as ações, ficou acertada a realização de retificações no plano de ação e na referida Nota, sendo fixada a data de 23/9/2016 para a entrega.

13. Por solicitação do Derop/BCB, nova reunião foi realizada no dia 6/10/2016, entre a Equipe de Monitoramento e a Equipe técnica daquele Departamento, com a participação de membros do antigo MDA e do MAPA. Após nova discussão de todos os pontos do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, ficou fixada a data de 21/10/2016, para a entrega da versão final do plano de ação atualizado. Esse prazo foi prorrogado para o dia 26/10/2016, mediante solicitação do Gestor.

14. Na mesma reunião, ficou acertado com a Coordenação Geral de Risco Agropecuário – CGRA/MAPA, a retificação de diversos pontos do plano de ação referentes ao ZARC e o seu

encaminhamento juntamente com uma Nota Técnica que apresentasse as justificativas e a respectiva documentação de suporte às ações do plano em questão.

15. No dia 26/10/2016 os gestores do Derop/BCB encaminharam a Nota 1155/2016-BCB/DEROP, de 26/10/2016 (peça 11), na qual está contido o plano de ação atualizado (peça 11, p. 1-6), versando sobre as ações adotadas por aquele Departamento, para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações constantes do já citado Acórdão 450/2014-TCU-Plenário.

16. Por intermédio do Ofício 76/2016/GAB-SPA-MAPA de 21/10/2016 (peça 12), a Secretaria de Política Agrícola do MAPA – SPA encaminhou a Nota Técnica 13/2016/CGRA-DGRRE/SPA/MAPA (peça 13), juntamente com o plano de ação (peça 26), constando as providências para cumprimento das determinações e implementação das recomendações do Tribunal, a cargo daquele Ministério, referentes ao ZARC.

17. A convite da Embrapa Informática Agropecuária – CNPTIA de Campinas, Estado de São Paulo, formulado por e-mail, (peça 39), os Auditores Fernando Rodrigues Leite e Aderbal Amaro de Souza participaram de reunião com o Comitê Gestor do ZARC, no dia 1/12/2016, oportunidade em que foram expostos os progressos e entraves, decorrentes da atuação do referido Comitê, o qual é responsável pela metodologia de elaboração do ZARC e pela validação do instrumento.

18. Com a finalidade de tornar oficiais as informações colhidas na referida reunião, foi expedido àquela Embrapa o Ofício de Requisição 02-016.633/2016-4 de 5/12/2016 (peça 36, p. 1), no qual foram solicitados informações e documentos para efetuar estudos, complementar as informações relacionadas ao ZARC, prestadas pelo MAPA e melhor subsidiar as decisões, no âmbito do monitoramento em questão.

19. Foi também solicitado que fossem formuladas respostas a um roteiro de entrevista encaminhado (peça 36, p. 2-3), versando sobre as determinações e as recomendações do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, relacionadas ao trabalho desenvolvido e aos produtos gerados pelo Comitê Gestor do ZARC, e que fossem apontados os gargalos e as oportunidades de melhoria, relacionados às tarefas desenvolvidas pelo referido Comitê.

20. As informações, os documentos e as respostas ao roteiro de entrevista foram encaminhados pela Embrapa Informática Agropecuária, por meio da Carta 105/2016–GGE.CNPTIA, de 15/12/2016 (peça 37, p. 1-113), os quais foram considerados ao longo da análise das providências tomadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações relacionadas ao ZARC.

DELIBERAÇÕES REFERENTES AO PROAGRO

21. No item 9.1 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, o Tribunal determinou ao BCB o que a seguir se transcreve:

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;

22. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5) o Derop/BCB se propôs a atender a determinação, com o seguinte cronograma de publicação: Período de 2004 a 2011, em 30/9/2014; Exercícios de 2012 a 2014, em 30/11/2014; 30/3/2015; 30/9/2015, respectivamente. Informou dispor de informações sobre o Proagro nos relatórios financeiros no sítio do BCB, Relatórios de Gestão do Proagro na Prestação de Contas e o Relatório de Taxas de Equilíbrio de Adicional do Proagro.

23. Foi informado na Nota 757/2016-BCB/Derop (peça 9, p. 6) que o Banco passou a cumprir efetivamente a determinação do Tribunal a partir de 2015, tendo publicado o relatório circunstanciado do período de 2012 a 2015, além de estar providenciado a publicação do relatório referente ao período 2015/2016 (ano agrícola encerrado em 30/6/2016), até o final de setembro de 2016.

24. Constatou no plano de ação (peça 11, p. 1-2), como atendida a determinação, com a informação de que a publicação do Relatório Circunstanciado 2016 foi realizada em 25/10/2016, no Sítio do BCB na Internet. Por meio da Nota 1155/2016-BCB/Derop (peça 11, p.7-8), foi registrada a efetivação da publicação em 2015, do período de 2012 a 2015 e que o Relatório com os dados de 2013 a 2016 foi publicado na página do BCB em 25/10/2016, podendo ser acessado pelo endereço <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#/n/RELPROAGRO>.

Exame Técnico

25. Em consulta ao Sítio do BCB na Internet, constatou-se que foram publicados os Relatórios Circunstanciados referentes aos períodos de 2004 a 2012 (peça 15) e de 2012 a 2015 no exercício de 2015 (peça 14). À luz da Nota 1155/2016-BCB/Derop, constatou-se a publicação do Relatório de 2013 a 2016 no Sítio do BCB. Os referidos relatórios podem ser acessados nos seguintes endereços: www.bcb.gov.br/htms/proagro/PROAGRO-RelatorioCircunstanciado2004a2012.pdf; www.bcb.gov.br/htms/proagro/PROAGRO-relatorioCircunstanciado2012a2015.pdf; e www.bcb.gov.br/htms/proagro/PROAGRO-Relatorio_Circunstanciado_2015-2016.pdf;

26. Assim, ficou patente que o BCB efetivou a publicação anual do Relatório Circunstanciado, na forma disposta na determinação do Tribunal e de acordo com o que preconiza a letra ‘f’ do Item 16-1-3 do Manual de Crédito Rural – MCR, pelo que deve-se considerar como “cumprida” a determinação do Tribunal.

27. No subitem 9.1.2 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, o Tribunal expediu determinação ao BCB conforme transcrição a seguir:

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;

28. No plano de ação do primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5, peça 3, p. 4-5) foi solicitado pelo BCB que fosse considerada atendida a determinação, quando da entrega efetiva dos cálculos atuariais no prazo e na forma estabelecida pelo CMN, fixando o prazo de entrega no dia 31/12/2014. Foi informado que em cumprimento a dispositivos regulamentares, concluiu-se o Cálculo Atuarial em nível de Brasil, por modalidade (Proagro Mais e Proagro Tradicional).

29. Registrou-se que o Cálculo Atuarial foi entregue à Secretaria de Política Econômica – SPE/MF, à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao MAPA e ao então MDA, tendo sido finalizada essa etapa em reunião ocorrida em 5/5/2014 no MAPA.

30. Foi ainda consignado que, conforme as disposições regulamentares, o cálculo atuarial já foi utilizado como subsídio na elaboração da proposta orçamentária do Proagro, do Orçamento Geral da União – OGU de 2015, encaminhada ao Ministério da Fazenda (MF/STN) pelo Ofício 10475/2014-BCB/Diret de 9/7/2014. Entendia-se, na ocasião, que o cálculo atuarial já elaborado atendia as exigências legais e regulamentares, constantes do art. 66-A da Lei 8.171/1991 e do MCR 16-1-3.

31. A Nota 757/2016-BCB/Derop (peça 9, p. 6-7) informa ter sido atendida a determinação, nos termos das exigências legais e regulamentares aplicáveis (art. 66-A da Lei 8.171/1991 e MCR 16-1-3-o), realizando em 2014 o cálculo atuarial do Proagro em “nível Brasil”, segregado nas modalidades Proagro Tradicional e Proagro Mais e utilizando-o na formulação da proposta orçamentária para o Proagro desde 2015. Registra ainda que o Derop tem desenvolvido trabalhos para realizar os cálculos atuariais para os principais produtos e estados da Federação.

32. A Nota 1155/2016-BCB/Derop (peça 11, p. 8-10) repete a argumentação da Nota 757/2016-BCB/Derop e acrescenta que a Resolução BCB 4.418/2015 alterou a redação do MCR 16-

1-“o”, conforme transcrição a seguir:

(...)

h) solicitar alocação de recursos da União em conformidade com as normas aplicáveis e os resultados dos estudos e cálculos atuariais; (grifo nosso)

(...)

o) apresentar, anualmente, em articulação com o Ministério da Fazenda (MF), o Mapa, o MDA e o Tesouro Nacional, cálculos atuariais com vistas à avaliação das alíquotas de adicional do programa. (grifo nosso)

33. Ao interpretar a modificação introduzida pela Resolução BCB 4.418/2015, afirma o Derop que a determinação do MCR 16-1-“o” é mais adequada aos propósitos dos cálculos atuariais, por não determinar o grau de especialização e detalhamento dos estudos, ter as “alíquotas de adicional” aplicação universal e indiferenciada para a maioria dos produtos, por não serem estabelecidas por critério geográfico e nem por produto. Acrescenta que cálculos atuariais por produto e município representam esforços técnico e financeiro desproporcionais.

34. Entre diversos outros argumentos no sentido de já haver sido atendida a determinação do Tribunal, informa que foi editada a Resolução BCB 4.528/2016 (peça 16) que estabeleceu alíquotas diferenciadas para os produtos de maior relevância, para melhorar a relação entre receitas e despesas do programa, refletir melhor o risco observado para cada cultura nos últimos anos agrícolas, com o intuito de reduzir a dependência financeira do programa de recursos do Tesouro Nacional.

Exame Técnico

35. À época do primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5), pelo fato de que o BCB já tinha se utilizado de uma versão preliminar do cálculo atuarial para a elaboração da proposta orçamentária do Proagro relativo ao exercício de 2015, encaminhada à STN, e que havia o comprometimento em concluir o cálculo atuarial em definitivo até a data de 31/12/2014, entendia-se que a proposição vinha no sentido do cumprimento da determinação do Tribunal contida no subitem 9.1.2.

36. Da análise da Resolução BCB 4.528/2015 (peça 16), conclui-se que houve avanço, no sentido de proporcionar maior segurança nos cálculos dos valores que virão a compor as propostas orçamentárias destinadas ao Programa, bem como maior disponibilidade financeira para casos de sinistros importantes dos quais decorram coberturas do Proagro, embora não conste do normativo em questão a origem e a base da diferenciação das alíquotas do adicional para enquadramento de empreendimentos.

37. A afirmação do Derop/BCB, de entender que com a atualização do MCR 16-3-“o”, o dispositivo ficou mais adequado aos propósitos dos cálculos atuariais, por não determinar o grau de especialização e detalhamento dos estudos, por ter as alíquotas de adicional uma aplicação universal e sem diferenciação para a grande maioria dos produtos e não estabelecidas por critério geográfico e nem por produto, o que implicaria em esforços técnico e financeiro desproporcionais ao objeto, não procede em razão de três questões básicas, quais sejam:

a) A única alteração que a Resolução em questão imprimiu ao texto original do MCR 16-3-“o” foi a de transformar a apresentação única (31/12/2014), em temporalidade anual da apresentação dos cálculos atuariais para a avaliação das alíquotas do adicional do Proagro;

b) O fato de não constar textualmente no dispositivo a realização de cálculos atuariais, por produto e município, não impede que dessa forma sejam feitos, pois, deixa em aberto a forma de realização, a qual deve ser feita mediante metodologia atuarial válida, que leve em conta a composição de históricos diferenciados por culturas, micro regiões e perfis de

segurados;

c) O cálculo atuarial é elaborado para avaliar fenômenos ou ocorrências de riscos de determinados produtos ou bens, em determinada localização, por intermédio de matemática e estatística, observando-se o risco específico, levando-se em conta fatores diversos e a frequência de ocorrência, para a definição do preço do seguro.

38. Considerando que a Resolução BCB 4.528/2015 estabelece alíquotas diferenciadas para a cobrança do adicional do Proagro, e a afirmação do Derop/BCB na Nota 1155/2016-BCB/DEROP (peça 11, p. 10), de que a gestão do Proagro inicia a diferenciação de adicional por produto-risco, que haverá outras etapas, como a adoção de critérios geográficos homogêneos, podendo evoluir para região/UF e produto-município, entende-se que o BCB está caminhando para cumprir a determinação.

39. Diante disso, deve a determinação ser considerada na condição de “em cumprimento”. No próximo monitoramento, deve-se aferir a implantação efetiva do cálculo, mediante critérios e metodologias atuariais, das alíquotas de equilíbrio do Proagro em nível, no mínimo, municipal e por produto, e se há a sua utilização para o dimensionamento e a solicitação dos recursos orçamentários para fazer frente às despesas com as coberturas de possíveis sinistros e despesas associadas.

40. Constou do subitem 9.1.3 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, a determinação ao BCB conforme a seguir transcrito:

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;

41. Constou do plano de ação do primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5, peça 3, p. 5), a proposta de redefinição quanto ao conteúdo da determinação e ao final informou-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.

42. Registrou-se nas Notas 757/2016-BCB/Derop (peça 9, p. 2 e 7-8) e 1155/2016-BCB/Derop (peça 11, p. 11-12), que o cronograma de fiscalizações está contido no Plano de Ação da Supervisão do Crédito Rural e do Proagro – PAS-Derop 2015 (peça 17) e 2016 (peça 18), elaborados ao final de cada exercício para se efetivar no exercício seguinte. Além das diretrizes, das estratégias e das orientações, contém as atividades de supervisão programadas para o exercício a que se refere. Em manifestações anteriores foram apresentados os PAS-Derop de 2013 e de 2014.

43. Além disso, destaca que em Nota 130/2016-BCB/DEROP, de 12/02/2016 (peça 19), apresentou-se ao TCU o PAS-Derop 2016 e a Nota de Prestação de Contas PAS-Disep 2015, pelo que considera atendida a determinação conforme manifestação contida na Nota Técnica citada, visto que esse processo faz parte das rotinas anuais da Unidade.

44. Constou do PAS-Derop 2015 (peça 17, p. 8), no tópico “VE Proagro”, item 24, o que a seguir é transcrito:

A princípio, o Universo Fiscalizável desta modalidade de inspeção seria composto por todas as EF's que possuem operações de crédito rural enquadradas no Proagro. Contudo, o critério de relevância em termos de volume de enquadramento foi modificado para o critério que considera o volume de coberturas deferidas ao amparo do Proagro (Tabela 8), uma vez que esses montantes são os que efetivamente oneram o programa. (grifo nosso)

45. Também constou do PAS-Derop 2016 (peça 18, p. 4), no tópico “Universo Fiscalizável”,

item 8, o seguinte:

Como critério para estabelecer a relevância de uma entidade fiscalizável foram considerados o volume das operações, a diversidade e complexidade dos créditos, existência ou não de subvenção, além da percepção desta fiscalização sobre a natureza e da gravidade das deficiências e das irregularidades detectadas em trabalhos anteriores.

Exame Técnico

46. Da análise das Notas 130, 757 e 1155/2016-BCB-DEROP e dos PAS-Derop 2015 e 2016, deduz-se que os critérios de prioridade adotados pelo BCB para as fiscalizações das operações se coadunam com a determinação, visto que, no volume de coberturas deferidas ao amparo do Proagro por agente financeiro, bem como o critério de volume das operações de entidade fiscalizável, certamente estará contida a maioria das operações de maior volume de valor enquadrado. A periodicidade mínima anual requerida pela determinação está implícita na anualidade do PAS.

47. Assim, considerando, que o cronograma de fiscalizações (inspeções), com a periodicidade no mínimo anual, nas atividades dos operadores do Proagro e a priorização das operações de maior valor enquadrado estão contidos nos critérios do PAS de 2015 e 2016, em conformidade com a determinação contida no subitem 9.1.3, deve-se considerar a determinação como “cumprida” pelo Banco Central.

48. No item 9.3 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, 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;

49. Argumentou-se no primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5) que a normatização da comprovação de perdas encontra-se na Seção 4 do capítulo 16 e documento 19 do MCR, onde se definem os procedimentos de comprovação de perdas na lavoura. Para o atendimento da determinação deve-se atualizar as normas, articulando-se o BCB, o MAPA e o então MDA, com a aprovação do CMN, para o aprimoramento da operacionalização.

50. A Nota 757/2016-BCB/Derop (peça 9, p. 8) repete a argumentação do primeiro monitoramento, de que a responsabilidade pelas principais ações da determinação é do MAPA e do MDA, por tratar-se de matéria específica de agronomia, e que o disposto no parágrafo único do art. 65-G da Lei 8.171/1991 imputa ao MDA e ao MAPA, em articulação com o BCB, a competência para regulamentar o artigo 65-B da Lei 8.171/1991.

51. No Plano de Ação Atualizado em 26/10/2016 (peça 11, p.3), constou que o novo modelo de Relatório de Comprovação de Perdas (RCP) (peça 32) encontra-se em fase final de elaboração, pelas áreas de normas e de fiscalização do Derop, e que o processo envolve impactos significativos de tecnologia da informação no Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) e sistemas das Instituições Financeiras, aumentando a complexidade de implementação.

52. A Nota 1155/2016-DEROP-BCB (peça 11, p. 12), informa que o MAPA e o MDA encaminharam propostas para o novo RCP e que o modelo com as sugestões encontra-se em fase de ajustes nas áreas de normas e de fiscalização do Derop. O documento será inserido no Sicor e poderá ser preenchido eletronicamente pelas instituições financeiras que operam o Proagro, precedido de período de testes para a homologação. Foi juntada a minuta do novo RCP (peça 32, p. 1-4).

53. A Nota 79/2017-DEROP-BCB (peça 42), encaminhada ao Tribunal em 1º/2/2017, informou a publicação da Carta Circular 3.798 de 26/12/2016 (peça 40), que instituiu a nova versão

do Relatório de Comprovação de Perdas do Proagro – RCP (peça 41), previsto no MCR 16-4-15 “d”, a ser utilizado pelos técnicos encarregados da comprovação de perdas para consignar as informações e conclusões nas vistorias dos empreendimentos, a partir de julho de 2017.

Exame Técnico

54. O BCB, o MAPA e a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, antigo MDA, adotaram as providências para a uniformização da quantificação do percentual de perdas no âmbito do Proagro, para a operacionalização dos serviços de comprovação de sinistros, constante do art. 65-B da Lei 8.171/1991. A nova versão do RCP foi devidamente inserida no contexto do MCR, conforme Carta Circular 3.798 de 26/12/2016 (peça 40) e deverá ser utilizado a partir de 1º/7/2017, fato pelo qual dever ser considerada como “cumprida” a determinação.

55. No subitem 9.3.2, o Tribunal expediu determinação ao BCB, MAPA e MDA, conforme transcrição a seguir:

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;

56. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5), o BCB propôs o aprimoramento das normas da Seção 16-2 documento 23 do MCR onde se encontram as informações da cláusula de adesão ao Proagro, previstas em contrato e os direitos e obrigações do beneficiário, com o prazo de conclusão até 30/9/2015. Informou que ficou acordado com o MAPA e com o MDA a elaboração de uma cartilha com as informações ao produtor para ciência do regulamento do Proagro, em linguagem fácil e conhecimento dos direitos e obrigações relacionados às indenizações.

57. A Nota 757/2016-BCB/Derop (peça 9, p. 9) informa as medidas adotadas: a) Atualização do Documento 23 do MCR, com extrato do regulamento do Proagro, a ser entregue na contratação; e b) Revisão do MCR 16-2, nas disposições que determinam às instituições financeiras a entrega de documentos de orientação aos beneficiários. O Documento 02-23 do MCR (peça 21) foi atualizado em 2015 e foi elaborado um resumo de instruções do Proagro (peça 20) a ser transformado em cartilha de orientação ao produtor, em conjunto com o MDA, e será entregue na contratação.

58. Constou da Nota 1155/2016-BCB/Derop (peça 11, p. 13-14) a informação de que o Documento 23 do MCR foi atualizado no último trimestre de 2015 e está disponível no MCR 02 – Documentos – 23 PROAGRO – Extrato do Regulamento, tendo sido divulgada pelo Comunicado 28.720 de 12/11/2015. A formatação do documento foi aperfeiçoada, mantendo-se a descrição das obrigações e dos direitos do beneficiário.

59. Registrou-se que foi elaborada uma cartilha para orientar e facilitar o entendimento das regras do Proagro para o produtor beneficiário, com a finalidade de compreensão dos seus direitos e das suas obrigações ao participar do programa. Informa que a referida cartilha foi publicada no Sítio do BCB na Internet, no endereço: <http://www.bcb.gov.br/#!/n/CREDRURAL> e a sua divulgação realizada pelo Comunicado 30.074 de 26/10/2016.

60. Em consulta realizada em 7/2/2017, não foi localizado no MCR 16-2, as disposições que determinavam às instituições financeiras a entrega de documentos de orientação aos beneficiários,

conforme consta da Nota 757/2016-BCB/Derop. Na mesma consulta, não foi também encontrado o Documento 23 – Proagro – Extrato do Regulamento, conforme constou da Nota 757/2016-BCB/Derop.

61. Em nova pesquisa de normas no Sítio do BCB, constatou-se que “as disposições que determinam às instituições financeiras a entrega de documentos de orientação aos beneficiários” foram substituídas pelo disposto no art. 1º da Resolução 4.547 de 21/12/2016. Também foi verificado que o referido Documento 23 foi revogado pelo art. 5º da mesma Resolução, conforme disposto na transcrição a seguir:

RESOLUÇÃO Nº 4.547, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2016

Ajusta as normas do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar (Proagro Mais), de que trata o Capítulo 16 (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro) do Manual de Crédito Rural (MCR).

(...)

Art. 1º O item 3 e a alínea “g” do item 15 da Seção 2 (Enquadramento) do Capítulo 16 (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro) do Manual de Crédito Rural (MCR) passam a vigorar com a seguinte redação:

“15 -

g) o recebimento de exemplar do Resumo de Instruções para o beneficiário do Proagro, disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil, na área “Crédito Rural.” (NR)

g) o recebimento de exemplar do Resumo de Instruções para o beneficiário do Proagro, disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil, na área “Crédito Rural”. (Res 4.547 art. 1º)

(...)

Art. 5º Fica revogado o MCR Documento 23 - Proagro - Extrato do Regulamento.

62. Dessa forma, conforme consulta formulada no MCR em 8/2/2017, a alínea “g” do item 15 da Seção 2 (Enquadramento) do Capítulo 16 (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro) passou a vigorar com a seguinte redação:

15 - Formaliza-se o enquadramento mediante inclusão de cláusula específica no instrumento de crédito, pela qual o beneficiário manifeste de forma inequívoca sua adesão ao Proagro, explicitando: (Res 4.418; Res 4.510 art. 2º; Res 4.547 art. 1º)

(...)

g) o recebimento de exemplar do Resumo de Instruções para o beneficiário do Proagro, disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil, na área “Crédito Rural.” (Res 4.547 art. 1º) (grifo nosso)

63. O link com o endereço informado por meio da Nota 1155/2016-BCB/Derop: <http://www.bcb.gov.br/#!/n/CREDRURAL>, foi acessado em 7/2/2016 e foi encontrada a referida cartilha com o título de “Resumo de Instruções para o Beneficiário” (peça 20).

Exame Técnico

64. Mediante a análise das providências tomadas e da documentação citada pelo Derop/BCB, entende-se que as providências contidas no plano de ação, detalhadas pelas notas técnicas citadas, são suficientes para o cumprimento da determinação do Tribunal, bem como para propiciar ao produtor rural, no ato da contratação do Proagro, o conhecimento das regras do programa, de seus direitos e obrigações para fazer jus à indenização em caso de ocorrência de sinistros. Portanto, deve-se ser considerada “cumprida” a determinação do Tribunal.

65. Em entendimento com a Diretoria do Derop/BCB, ficou acertado a alteração do conteúdo da alínea “g” do item 15 da Seção 2 (Enquadramento) do Capítulo 16 (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro), para tornar ainda mais explícita a obrigação dos agentes financeiros operadores do Proagro, de entregar ao produtor no ato da contratação, o “exemplar do

Resumo de Instruções para o beneficiário do Proagro”.

66. No subitem 9.3.3 foi determinado ao BCB, MAPA e MDA:
- 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.
67. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5), o BCB se propôs a elaborar indicadores de desempenho do Proagro e do ZARC, juntamente com o MAPA e o MDA, até 30/6/2016. Ressaltou a busca da sistematização de cálculos atuariais e da criação de indicadores para melhor avaliar as atividades, mensurar a amplitude, a abrangência e a eficácia das ações. Concluiu que as bases de dados do Recor/Sicor, do ZARC e do PSR suprirão as necessidades de fundamentação dos indicadores. Recor é o Sistema de Registro Comum de Operações Rurais e Sicor é o Sistema de Operações de Crédito Rural e do Proagro, ambos do Sistema de Informações do Banco Central.
68. Informou que devem ser utilizadas as bases de dados de clima e meteorologia, do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Embrapa, entidades de apoio à pesquisa, academias e instituições internacionais. Registrou o desenvolvimento de novo módulo do Sicor para integrar o sistema Proagro, com novas funcionalidades e novas informações, que possibilitará a geração de relatórios e sistematização de rotinas para desenvolver indicadores do Proagro e do ZARC, previsto para dezembro de 2015.
69. Na Nota 757/2016-BCB/Derop (peça 9, p.10-11) foi informado que foram transmitidas ao MAPA as informações necessárias para o desenvolvimento de indicadores de desempenho para o Proagro e o para o ZARC, por meio do Ofício 20453/2016-BCB/Derop de 26/10/2016 (peça 33). Além disso, o Derop/BCB também está desenvolvendo indicadores de desempenho com os dados do Proagro.
70. Na Nota 1155/2016-BCB/Derop (peça 11, p. 14-15-16) foram complementadas as informações das providências tomadas pelo BCB para a apresentação de indicador de desempenho já incorporado ao escopo da rotina do Derop e registrado no Sistema de Indicadores de Gestão do Banco:
- Prazo médio de pagamento do Proagro; e
 - Índice de inadimplência das operações de crédito rural que têm adesão ao Proagro vis-à-vis as operações sem a contratação do Proagro ou outra modalidade de seguro, este último ainda em elaboração.

Exame Técnico

71. O Banco Central vem dando atenção à determinação do Tribunal, embora não haja ainda um produto concreto. Informa já haver um indicador de desempenho registrado no Sistema de Indicadores de Gestão do Banco e a criação de um outro indicador para medir o índice de inadimplência das operações de crédito rural com adesão ao Proagro, frente às demais operações sem a adesão ao programa ou de outra modalidade de seguro rural.
72. Faltou o BCB registrar junto aos indicadores de desempenho citados as rotinas, o método e a fonte das coletas de dados; os planos de metas de curto, médio e longo prazo para as regiões abrangidas pelos instrumentos; e a revisão periódica das estratégias adotadas, em conformidade com os resultados dos indicadores.
73. Diante disso, deve-se considerar a determinação na condição de “em cumprimento” e aferir no próximo monitoramento o desenvolvimento do indicador destinado à medição do índice de

inadimplência das operações de crédito rural, bem como a definição das rotinas, o método e a fonte das coletas de dados, os planos de metas de curto, médio e longo prazo para as regiões abrangidas pelos instrumentos.

74. Além disso deverá ser verificada junto ao MAPA as providências referentes ao desenvolvimento de indicadores de desempenho relacionados ao ZARC, conforme consta do Ofício 20453/2016-BCB/Derop de 26/10/2016 (peça 33).

75. No subitem 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;

76. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5), constou do plano de ação, que fosse considerada cumprida a determinação por parte do BCB, a quem caberia somente a articulação e que fosse redefinida a determinação quanto às providências a cargo do MAPA e do MDA. Constatou-se que a ação será iniciada com a publicação de portaria interministerial BCB/MAPA e MDA, com minuta já discutida entre o BCB e os Ministérios, além do Ministério da Fazenda e MPOG. Foi fixado o prazo de um ano após a publicação da portaria, para a implementação.

77. Por sua vez, o MDA informou que o trabalho conjunto com o BCB e MAPA resultou em uma minuta de portaria, a qual está submetida a parecer da Consultoria Jurídica do BCB. Ressaltou que as soluções de intercâmbio de informações entre o BCB e o MDA dependem de inovações no Sicor, prevendo a operação do sistema em um ano após a publicação da portaria, pois depende da publicação das normas gerais de supervisão e do cadastro de encarregados de comprovações de perdas.

78. A Nota 757/2016-BCB/Derop (peça 9, p. 17) informa que, a partir da edição da Portaria Interministerial MAPA-MDA 2/2016 de 13/5/2016 (peça 22), o BCB cumpriu sua incumbência no atendimento a essa determinação, cabendo agora àqueles Ministérios a adoção das providências necessárias à execução do regulamento disposto na Portaria.

79. Na Nota 1155/BCB/Derop (peça 11, p. 16-17), foi novamente informada a edição da Portaria referida no parágrafo anterior, ao tempo que solicita que se considere cumprida a determinação pelo BCB, levando-se em conta que agora cabe ao MDA adotar os procedimentos para a execução, cabendo àquele Banco apenas colaborar para a definição das informações para que o Ministério realize as supervisões dos profissionais responsáveis pelas comprovações de perdas.

Exame Técnico

80. Diante dos fatos, entende-se que o BCB, o MAPA e o MDA atuaram de forma conjunta para o cumprimento da determinação, o que culminou com a publicação da Portaria Interministerial MAPA/MDA 2/2016, onde foram estabelecidas as diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro, constantes do art. 65-C da Lei 8.171/1991, conforme a seguir transcrito:

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. (grifo nosso)

81. Deve-se, portanto, considerar a determinação constante do subitem 9.3.4 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, como “cumprida”, em razão de que o MAPA, o MDA e o BCB estabeleceram conjuntamente, por meio da Portaria Interministerial MAPA-MDA 2/2016, as diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro, consoante disposto no art. 65-C da Lei 8.171/1991.

82. Constatou-se do item 9.4 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, a recomendação 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;

83. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5), o BCB havia estabelecido o prazo de 30/6/2014 para avaliar o sistema desenvolvido pelo Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio – IBDAgro para a Federação Brasileira de Bancos – Febraban, a metodologia de monitoramento por sensoriamento remoto, e os procedimentos para a aferição de perdas para, for o caso, elaborar normas para a aprovação pelo CMN.

84. A Nota 757/2016-BCB/Derop (peça 9, p. 12) informa que o uso da tecnologia de sensoriamento remoto para o controle da atividade agropecuária foi discutido e incorporada ao Crédito Rural e ao Proagro por meio da Resolução CMN 4.427/2015 (peça 23), e posteriormente, a Resolução CMN 4.496/2016 (peça 24), que preveem o registro das coordenadas geodésicas dos empreendimentos financiados por operações de crédito rural no Sicor, e facultam o emprego do sensoriamento remoto para fins de fiscalização.

85. Além disso, o Derop/BCB informa que foram introduzidas críticas no Sicor, verificando-se no ato do cadastramento se as coordenadas localizam-se, ao menos em parte, no município informado no Sistema, relativo ao empreendimento financiado e se a área do empreendimento informada, corresponde à área calculada por meio das coordenadas geodésicas.

86. O Derop/BCB informa também que está prevista a inclusão das coordenadas geodésicas nos relatórios de comprovação de perdas, para todas as operações com sinistro informadas ao Proagro, mediante desenvolvimento de funcionalidade no Sicor, prevista para entrar em funcionamento em dezembro de 2016. Não obstante, o Derop/BCB ressalva que:

[...] a adoção do sensoriamento remoto não pode ser exclusiva no processo de verificação de perdas dos empreendimentos agrícolas, isto é, a sua adoção exclusiva não permite verificar, com acurácia, o dano causado pela ação de evento coberto pelo Proagro, sendo necessária, ainda, a visita do técnico especialista (perito) para a verificação in loco do grau de comprometimento da lavoura, bem como para estimar as perdas efetivas decorrentes dos efeitos daquele evento adverso no empreendimento, motivo pelo qual não se recomenda, nesse momento, propor mudanças nos normativos relativos a comprovação de perdas com o uso dessa tecnologia.

Exame Técnico

87. Além das informações prestadas pelo BCB, com o intuito de dar maior fidedignidade ao relato, procedeu-se consulta ao MCR, onde foi constatada a incorporação dos teores das Resoluções CMN 4.427/2015 (peça 23) e CMN 4.496/2016 (peça 24), que constam do Título: Crédito Rural, Capítulo: Condições Básicas – 2 e Seção: Fiscalização e Disposições Gerais – 1, respectivamente.

88. Dessa forma, considerando-se que o BCB avaliou o sistema de sensoriamento remoto criado pelo IBDAgro para a Febraban, o que culminou com a edição das Resoluções CMN 4.427/2015 e 4.496/2016, que incorporaram ao crédito rural e ao Proagro o uso da tecnologia de sensoriamento remoto para o controle da atividade agropecuária, deve-se considerar como “cumprida” a recomendação constante do item 9.4 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário.

89. Constou do item 9.7 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, a seguinte recomendação ao BCB, MAPA e MDA:

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;

90. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5), o BCB argumentou que as atribuições de cada órgão estão definidas nos normativos do Proagro (Lei 8.171/1991, Decreto 175/1991 e Decreto 5.502/2005), enquanto o MDA destacou que tais atribuições são definidas apenas em nível geral, o que suscita dúvidas em situações específicas. O MDA mencionou ainda a evolução da discussão da edição de um novo decreto de regulamentação, que criaria o Comitê de Acompanhamento do Proagro – CAP.

91. A Nota 757/2016-BCB/Derop (peça 9, p. 14-15) informa que havia uma minuta do novo decreto de regulamentação do Proagro, que viria a substituir o Decreto 175/1991, incluindo a criação do CAP, mas, a discussão dessa minuta foi obstada especialmente em razão de apresentação de projeto da criação da Câmara Temática da Lei Agrícola Plurianual por parte do MAPA.

92. A referida Lei deverá tratar de assuntos de gestão de riscos do agronegócio, regulamentando os instrumentos de política agrícola que envolvem o seguro rural subvencionado (PSR) e o Proagro Tradicional. Informa ainda que a Lei Agrícola Plurianual teve uma minuta apresentada pela Câmara Temática em 27/4/2016, mas a discussão não evoluiu em razão das mudanças do Ministro e do Secretário de Política Agrícola do MAPA.

93. Na Nota 1155/2016-BCB-Derop (peça 11, p. 21) o BCB acresce a informação de que, com o objetivo de finalizar o atendimento da recomendação, foi enviado o Ofício 19089/2016-BCB/Diret, de 6/10/2016 (peça 34), com o objetivo de ultimar ao MAPA a se manifestar a respeito do assunto, em razão de que os outros órgãos envolvidos já se manifestaram, apresentando sugestões a respeito da minuta do Decreto e pelo fato de já existir, inclusive, parecer favorável da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN e da Procuradoria Geral do Banco Central – PGBC.

94. Em 25/11/2016 foi encaminhada, pelo Sr. Vitor Ozaki, Diretor do Departamento de Gestão de Risco e Recursos Econômicos – DGRR/MAPA, a minuta do Decreto de Regulamentação do Proagro e criação do Comitê Gestor do Proagro (peça 35) e informado que tal minuta foi encaminhada juntamente com uma Nota Técnica ao Sr. Diretor do Derop/BCB, para a devida análise.

Exame Técnico

95. Diante dos argumentos do Derop/BCB, conclui-se que o Banco Central tomou as providências no sentido de cumprir a determinação do Tribunal, pois, capitaneou as ações destinadas à implementação da recomendação do Tribunal, elaborou a minuta do novo decreto de regulamentação do Proagro e expediu ao MAPA o Ofício 19089/2016-BCB/Diret, ultimando aquele Ministério a retomar as ações de sua responsabilidade.

96. Por outro lado, diante da informação do Sr. Vitor Ozaki de que a minuta do Decreto de Regulamentação do Proagro e de criação do Comitê Gestor Interministerial do Proagro foi encaminhada juntamente com uma Nota Técnica ao Diretor do Derop/BCB para análise, entende-se que as ações para o provimento da recomendação estão ainda em curso.

97. A análise do conteúdo da minuta do Decreto de Regulamentação do Proagro (peça 35), permite deduzir que alguns dispositivos vêm ao encontro do que preconiza a recomendação do Tribunal, como é o caso da criação do Comitê Gestor Interministerial do Proagro (CGIP), a instituição e a regulamentação da Comissão Especial de Recursos – CER, estabelecendo que os julgamentos de primeira instância dos processos de perdas ocorrerão nas Turmas de Julgamento Regional – TJRs.

98. Embora as ações do BCB, MAPA e Sead sejam adequadas para o cumprimento da determinação constante do item 9.7 e seus subitens, levando-se em conta que a edição do Decreto depende ainda de análise por parte do Derop/BCB, deve-se considerar a recomendação na condição de “em cumprimento”, devendo-se aferir por ocasião da realização do próximo monitoramento, a manifestação do Derop/BCB a respeito da minuta e a efetiva publicação do referido Decreto.

DELIBERAÇÕES REFERENTES AO ZARC

99. Constatou-se do item 9.2 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário e seus subitens 9.2.1 e 9.2.2 as determinações a seguir transcritas:

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

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

9.2.2. valide os estudos produzidos pela empresa contratada para a definição das culturas, cultivares e municípios constantes do ZARC;

100. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5), o MAPA informou a existência de acordo para a assinatura de Termo de Execução Descentralizada com a Embrapa, o qual incluiria: programação para melhorias no ZARC, com a introdução de novas metodologias, modelos de culturas, novas culturas, novos sistemas de cultivos e aprimoramento de informações sobre o clima e os solos, conforme a seguir transcrito:

a. prospecção das demandas e aumento da compreensão sobre o estado atual de implantação do ZARC, para a negociação de arranjos de atribuições e papéis para o MAPA, o MDA, a Embrapa e os prestadores de serviços contratados para execução de estudos técnicos do zoneamento; e

b. a realização workshop com especialistas desses órgãos para definir melhorias de produtos, apresentar inovações e analisar a viabilidade da implantação dos arranjos de atribuições e papéis entre MAPA, o MDA, a Embrapa e os prestadores de serviços.

101. No Plano de ação atualizado (peça 26, p. 1-2), o MAPA informa sobre a assinatura de um Termo de Execução Descentralizada (TED) com o Centro Nacional de Pesquisa Tecnológica em Informática para a Agricultura da Embrapa (CNPTIA), com o objetivo de revisar a metodologia aplicada no ZARC para as culturas de milho e soja, processo esse que já foi concluído. A proposta previa também a implementação, até dezembro de 2016, da segunda etapa da parceria com a Embrapa com a realização da validação dos estudos realizados no ano de 2015 (soja e milho; milho 2ª safra; trigo e cana-de-açúcar).

102. Registrou-se que para o exercício de 2017 está prevista a revisão das metodologias para as culturas do abacaxi, algodão, milho/braquiária e uva. Em 2018 a revisão deverá atender as culturas de feijão (1ª, 2ª e 3ª safras), feijão caupi, sorgo granífero e palma forrageira. Para 2019 está prevista a revisão para as culturas do arroz, cevada, citros, dendê-palma de óleo e mandioca. Para 2020 o Mapa planeja revisar as culturas da mamona, café, caju, eucalipto e maracujá.

103. Por meio da Nota Técnica 13/2016/CGRA-DGRRE/DGRR/SPA/MAPA (peça 13, p. 1-2), foi informado que a partir de 2015 o MAPA firmou parceria com a Embrapa, por meio de TED, com o objetivo de revisar a metodologia aplicada no ZARC, validação e entrega de novos estudos para diversas culturas. Há intenção de se firmar TEDs anuais para a revisão de todas as culturas do ZARC, com a previsão de revisar 26 culturas até o ano de 2020, conforme cronograma apresentado.

104. Informa-se que diversas unidades da Embrapa estão envolvidas no trabalho de validação do zoneamento de culturas, a exemplo de reunião técnica ocorrida em agosto de 2016, para a validação das culturas de soja e milho para o Estado do Rio Grande do Sul, onde houve participação de produtores, pesquisadores locais, cooperativas e agentes financeiros. No mês de outubro de 2016 ocorreu outra reunião para a validação das culturas de soja, milho, milho segunda safra e trigo para o Distrito Federal e Região Oeste da Bahia, entre outras.

105. O MAPA encaminhou cópias dos TEDs 1/2015, de 20/4/2015, com o objeto de “Provisão de apoio técnico à execução de estudos do ZARC para as culturas de milho e soja no Brasil” (peça 27, p. 9-15); 2/2015, de 27/4/2015, com o objeto de “Execução de estudos do ZARC para as culturas de milho e soja no Brasil” e de serviços técnicos profissionais” (peça 28, p. 3-9) e 6/2016, de 22/6/2016, com o objeto de “Disponibilizar recursos orçamentários/financeiros para validação dos estudos de Zoneamento de soja, milho, trigo, cana-de-açúcar e milho 2ª safra” (peça 29, p. 1-8).

106. A Embrapa Informática Agropecuária respondeu às perguntas formuladas no roteiro de entrevista (peça 37, p. 4-8), referentes aos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, conforme a transcrição a seguir:

A metodologia de elaboração dos estudos está sendo revisada em todas etapas: preparação de bases de dados; especificação dos modelos de avaliação de risco climático; definição de coeficientes; rotinas e procedimentos computacionais; validação prévia à publicação (ver exemplo no relatório do Anexo 1); entrega de resultados para diferentes níveis de risco. (grifo nosso)

Exame Técnico

107. Na análise das informações, constata-se que foram tomadas providências no sentido do cumprimento da determinação do Tribunal, conforme consta do plano de ação atualizado, da Nota Técnica e dos documentos encaminhados pelo MAPA (assinatura de 3 TEDs com a Embrapa, com dois já concluídos). Verifica-se também que o Comitê Gestor do ZARC, no âmbito da Embrapa CNPTIA, vem executando os trabalhos de revisão de metodologia e de validação dos estudos.

108. Nesse sentido, entende-se que as providências adotadas pelo MAPA e pela Embrapa CNPTIA, por intermédio do Comitê Gestor do ZARC, representam ações concretas no sentido de revisar a metodologia de elaboração do ZARC e de validação dos estudos para a definição das culturas, cultivares e municípios constantes do Instrumento, conforme disposto na determinação do item 9.2 e seus respectivos subitens.

109. Deve-se considerar que o Tribunal não teve ainda acesso aos produtos gerados pela conclusão do TED 6/2016, que o Comitê Gestor do ZARC ainda vem desenvolvendo metodologias e validações de zoneamento de novas culturas e de haver a intenção de se firmar TEDs anuais entre o MAPA e a Embrapa Informática Agropecuária para a revisão de todas as culturas do ZARC, com a previsão de revisão e validação de 26 culturas até o ano de 2020, conforme cronograma apresentado.

110. Diante disso, deve-se considerar as determinações constantes do item 9.2 e subitens 9.2.1 e 9.2.2 na condição de “em cumprimento”, devendo-se aferir por ocasião da realização do próximo monitoramento, a evolução e conclusão das ações propostas, bem como a continuidade da revisão da metodologia e da validação dos estudos para a definição das culturas, cultivares e municípios do ZARC.

111. O subitem 9.2.3 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário foi cumprido, conforme o Acórdão 20/2015-TCU-Plenário.

112. No subitem 9.2.4 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, constou 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;

113. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5), o MAPA apresentou o termo de referência para licitar a contratação de empresa para a execução dos estudos do ZARC, o qual previa o acesso pelo Ministério ao banco de dados da futura contratada. Os dados seriam disponibilizados para a comunidade científica e demais interessados, em 30 dias após a apresentação do estudo do ZARC pela empresa executora.

114. Informou ainda que no novo contrato a ser firmado com uma empresa executora dos estudos do ZARC, o MAPA terá pleno acesso ao banco de dados da contratada, conforme consta do Termo de Referência encaminhado para a área de contrato, como pode ser aferido na transcrição a seguir:

"A CONTRATADA se obrigará a disponibilizar, para livre utilização do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento, em meio eletrônico e a qualquer tempo, o banco de dados contendo todos os registros climáticos utilizados na elaboração dos estudos de zoneamentos

agrícolas, podendo ainda a contratante, a qualquer tempo, realizar visitas para aferição in loco do trabalho realizado pela contratada”.

115. No plano de ação atualizado (peça 26, p. 5) e na Nota Técnica 13/2016/CGRA-DGRRE/DGRR/SPA/MAPA (peça 13, p. 2-3), foi registrado pelo MAPA que as informações climáticas podem ser obtidas por meio do Agritempo, que é um sistema de monitoramento agrometeorológico que permite o acesso via Internet às informações meteorológicas e agrometeorológicas de diversos municípios do país.

116. Também constou dos citados instrumentos que está previsto para julho de 2017, conforme TED a ser firmado com a Embrapa, a implementação do Banco de Dados Meteorológicos Consistidos Preenchidos Especializados (Compress), que proporcionará a disponibilização das informações climáticas utilizadas nos estudos de ZARC, cujos dados estarão disponíveis para os interessados.

117. Por considerar insuficientes as providências constantes do plano de ação atualizado, a equipe de monitoramento estabeleceu contato com o MAPA para que fosse formalizado junto à Embrapa, solicitação para a disponibilização da base de dados, a memória de cálculo e o detalhamento da aplicação dos modelos estatísticos em relação a cultura constante do ZARC, para a viabilização da publicação, objeto da determinação do Tribunal.

118. Por ocasião da realização da Reunião em 1/12/2016 com o Comitê Gestor do ZARC na Embrapa em Campinas, o assunto relacionado com o contido na determinação do item 9.2.4 foi discutido e foi objeto do roteiro de entrevista (peça 37, p. 4-5), o qual foi respondido pela Embrapa CNPTIA, por intermédio do Comitê Gestor do ZARC, conforme a transcrição a seguir:

As bases de dados meteorológicas utilizadas são públicas, obtidas principalmente na Agência Nacional de Águas, no Instituto Nacional de Meteorologia e no sistema Agritempo. A Embrapa está providenciando publicação de material em congressos, revistas científicas e em sua série de publicações próprias. Além disso, a Embrapa produz relatório técnico suficientemente detalhado para a comunidade científica acompanhar os procedimentos e perseguir a replicação de resultados, enviados ao MAPA. Os procedimentos utilizados e um conjunto de referências bibliográficas, incluindo-se a produção da Embrapa e de terceiros, servem de guia para acadêmicos interessados, como comprovam os documentos no Anexo 2. Eventuais divergências e interesses de confrontação de resultados podem ser apresentados e a Embrapa pode estabelecer uma interação com os atores.

Exame Técnico

119. As ações dispostas no plano de ação atualizado (peça 26, p. 5) e na Nota Técnica 13/2016/CGRA-DGRRE/DGRR/SPA/MAPA (peça 13, p. 2-3), não são suficientes para dar efetivo cumprimento à determinação do Tribunal, pois tratam exclusivamente das informações climáticas utilizadas nos estudos do ZARC (informações meteorológicas e agrometeorológicas). Não constou dos citados instrumentos a base de dados, a memória de cálculo e o detalhamento da aplicação dos modelos estatísticos em relação a cada cultura constante do ZARC.

120. Por outro lado, as informações do Comitê Gestor do ZARC, constantes da resposta ao roteiro de entrevista (peça 37, p. 4-8), vão ao encontro do que dispõe a determinação do Tribunal. O fato de que os dados meteorológicos são obtidos de bases públicas (ANA, Inmet e Agritempo da Embrapa) todos de livre acesso, proporciona que estas informações que compõem a base de dados do ZARC estejam disponíveis ao acesso da comunidade científica.

121. Também a publicação do material dos estudos em congressos, revistas científicas e publicações próprias da Embrapa, a produção de relatório técnico com informações suficientes para a comunidade científica acompanhar e obter a replicação dos resultados, a disponibilização dos procedimentos utilizados nos estudos do ZARC e o conjunto de referências bibliográficas, podem servir de condutor para que a comunidade científica, acadêmicos e demais interessados acompanhem o assunto.

122. Quando da realização da auditoria e da expedição da determinação em análise (TC 015.738/2013-2), o contexto era outro. O MAPA não tinha o acesso ao banco de dados da Agroconsult LTDA., empresa contratada para a execução do ZARC, cujo contrato havia expirado em dezembro de 2012, o que, entre outros problemas, impossibilitava a continuidade da referida execução e a replicação. Por isso, o acesso ao banco de dados constou do Termo de Referência para a nova contratação do serviço, conforme o plano de ação apresentado no primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5).

123. Considerou-se também no contexto da época que dois problemas importantes fragilizavam a transparência da execução do ZARC, quais sejam:

- a. Ausência de disponibilização de publicação detalhada da memória de cálculo da aplicação dos modelos estatísticos utilizados para cada cultura constante do ZARC, de modo a propiciar seu controle social; e
- b. Impossibilidade da comunidade científica em acessar a base de dados do ZARC com o intuito de replicar os estudos e propor melhorias na metodologia.

124. Ocorre que hoje a Embrapa realiza, além da metodologia, a validação dos zoneamentos das culturas do ZARC, o que elimina o risco de perda de dados para a continuidade dos trabalhos de execução do referido instrumento e mantém disponíveis esses dados. Dessa forma, entende-se que os argumentos apresentados pelo Comitê de Gestão do ZARC são suficientes para que a comunidade científica e demais interessados possam aferir e replicar os resultados obtidos, tanto no que se refere à metodologia, quanto à validação das culturas zoneadas.

125. Em que pese o fato de que as informações e dados dos órgãos e entidades públicas serem de livre acesso, inclusive as utilizadas nos estudos do ZARC, deve-se considerar que a Embrapa ainda não efetivou a publicação do material dos estudos em congressos, revistas científicas e publicações próprias, a produção de relatório técnico e a disponibilização dos procedimentos utilizados nos estudos, pelo que, deve-se considerar o item 9.2.4 como “em cumprimento”, devendo-se verificar no próximo monitoramento o cumprimento das ações propostas.

126. Constou do item 9.5 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, a seguinte recomendação ao MAPA, conforme a seguir transcrito:

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;

127. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5), o MAPA informou que estaria 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.

128. No plano de ação atualizado (peça 26, p. 6) e na Nota Técnica 13/2016/CGRA-DGRRE/SPA/MAPA (peça 13, p. 3) constou que o assunto está sendo tratado em Termo de Cooperação firmado com a Embrapa. Vários pesquisadores da Embrapa de diversas regiões estariam envolvidos no Projeto e apresentando os avanços na pesquisa e a sua adaptação ao ZARC. Quando as culturas passam por revisão metodológica, os parâmetros de pesquisa serão inseridos no modelo.

129. Dessa forma, à medida em que as culturas passam por revisão metodológica, os parâmetros de pesquisa são inseridos no modelo. O prazo informado para implementação das ações foi dezembro de 2020. Foi registrado ainda, que foram inseridas e publicadas no ZARC, diversas culturas adaptadas para os estados da Bahia, Sergipe, Pará e Roraima.

130. Foram registradas diversas ações concluídas que trataram de inclusões de culturas no ZARC, conforme transcrições a seguir:

- a) Publicação no ZARC das culturas do milho e da soja para o Estado do Pará, com a ampliação dos municípios (zona Leste e Calha Norte do Estado);
- b) Publicação do ZARC da cultura da soja nos municípios do litoral da Bahia e Sergipe;
- c) Publicação do ZARC das culturas do milho e da soja para o Estado de Roraima;
- d) Publicação do ZARC das culturas do arroz, feijão, algodão, sorgo, feijão caupi e mandioca para o Estado de Roraima.

131. O Comitê Gestor do ZARC (Embrapa) informou na resposta ao roteiro de entrevista (peça 37, p. 4-8) o que consta da transcrição a seguir:

Nossos parâmetros de entrada nos modelos têm sido atualizados de acordo com a evolução dos sistemas de produção brasileiros, um conhecimento adquirido em nossas pesquisas. No caso do Nordeste, houve esforço de ajuste para a cana-de-açúcar, o milho, a soja e o trigo irrigado. Sistemas de produção específicos têm sido identificados para geração de avaliações de risco mais condizente com as realidades regionais.

Deve ser feito um esforço ainda grande na busca de soluções de sistemas de produção para o Norte e o Nordeste, mas a atual estrutura de processamento do ZARC viabiliza a avaliação de risco de forma mais eficiente em todo o território, o que tem sido aplicado também nessas regiões. De maneira geral, não há agenda definida para estudos no futuro, ampliando a quantidade e a qualidade das culturas zoneadas. Os acordos feitos com o MAPA envolveram as culturas do milho, milho segunda safra, soja, cana e trigo, em todo o território nacional. Excepcionalmente para Roraima, foram entregues avaliações para o sorgo, a mandioca, o arroz, o feijão caupi e o algodão. (grifo nosso)

Exame Técnico

132. Entende-se que as ações adotadas pelo MAPA representam a introdução nas portarias do ZARC, das inovações tecnológicas oriundas de pesquisas agropecuárias. Porém, há a necessidade de priorizar para as regiões Norte e Nordeste tais inovações, para o aumento da quantidade e qualidade das culturas zoneadas com vista à indução do desenvolvimento do agronegócio também naquelas regiões. Observe-se que não se verifica nos TEDs firmados com a Embrapa menção à priorização regional, conforme a determinação do Tribunal.

133. O Comitê Gestor do ZARC confirma a insipiência de pesquisas agropecuárias de sistemas de produção específicos para as regiões Norte e Nordeste. Afirma que os parâmetros de entrada nos modelos do ZARC são atualizados conforme a evolução dos sistemas de produção como um todo e, no caso do Nordeste, houve apenas um esforço de ajuste para a cana-de-açúcar, o milho, a soja e o trigo irrigado, além de excepcionalmente para Roraima haver avaliações para o sorgo, a mandioca, o arroz, o feijão caupi e o algodão.

134. Entretanto, o Comitê Gestor do ZARC considera que sistemas de produção específicos têm sido identificados para avaliações de risco coerentes com as realidades regionais e que deve ser feito um esforço maior na busca de soluções de sistemas de produção para o Norte e o Nordeste, embora a estrutura de processamento do ZARC viabilize a avaliação de risco, de forma mais eficiente em todo o território, o que tem sido aplicado também nas regiões Norte e Nordeste.

135. Diante desse quadro deve-se considerar a presente recomendação na situação de “em cumprimento”. Por ocasião da realização do próximo monitoramento será necessário a verificação da efetivação das ações propostas com 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 também o desenvolvimento do agronegócio naquelas regiões.

136. Consta do item 9.6 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, e seus subitens as seguintes recomendações:

- 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;

137. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5), o MAPA informou que, para o atendimento da recomendação foi encaminhado à Embrapa o Ofício 184/2014, de 4/7/2014 (peça 31, p. 2), solicitando uma avaliação 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.

138. O MAPA encaminhou cópia do Ofício C.DE/PD-18/2014, de 21/8/2014 (peça 31, p. 1), que trata da resposta da Embrapa ao Ofício MAPA 184/2014, no qual é informado que está sendo elaborado um projeto de pesquisa e desenvolvimento que propõe melhorias na base de dados do ZARC, contemplando as regiões Norte e Nordeste, para a inclusão de um número maior de culturas. Registra que o zoneamento atual contempla 44 culturas, 20 de ciclo anual e 24 permanentes, além de consócio de milho com braquiária, para 24 Unidades da Federação.

139. Acresce que o aprofundamento dos estudos do ZARC em curso 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. Com base nos estudos será possível recomendar a necessidade de irrigação ou a conveniência de uso de plantio direto, entre outras tecnologias.

140. A Embrapa Informática Agropecuária registrou em resposta ao Roteiro de Entrevista (peça 37, p. 4-8), o que consta da transcrição a seguir:

O grupo trabalha articulado com 25 Unidades da Embrapa. Estabelecemos coeficientes, organizamos informações e executamos atividades de validação dos produtos encomendados nas regiões Norte e Nordeste. Foram revisados coeficientes para os modelos de avaliação de risco de culturas como o feijão caupi, a mandioca, o sorgo, o milho e o algodão, que são de interesse dessas regiões. O grupo gestor lida com recursos limitados e acredita que nessas regiões deve haver uma articulação para definir aspectos básicos dos sistemas de produção, o que exige, da parte do MAPA, uma priorização e alocação de recursos ainda não feita. (grifo nosso)

Exame Técnico

141. As providências tomadas pelo MAPA e pela Embrapa para a viabilização da recomendação são pertinentes, porém, não está evidenciada nos TEDs firmados e nas ações propostas a priorização de investimentos na pesquisa agropecuária nas regiões Norte e Nordeste, para o aumento da indicação de culturas e tecnologias adaptadas a seus biomas no ZARC. Também, como a resposta da Embrapa é datada de agosto de 2014, é necessário ser aferida a evolução do projeto de pesquisa coordenado pelos Comitês Gestores dos Portfólios de Geotecnologias e de Mudanças Climáticas.

142. Faz-se necessário solicitar ao MAPA e à Embrapa a informação de direcionamento explícito de investimentos na pesquisa agropecuária nas regiões Norte e Nordeste, conforme consta da recomendação expedida, bem como informar a evolução do projeto de pesquisa citado no Ofício C.DE/PD. 18/2014 (projeto de pesquisa e desenvolvimento, coordenado pelos Comitês Gestores dos Portfólios de Geotecnologias e de Mudanças Climáticas.).

143. Conforme consta da informação da Embrapa Informática Agropecuária, há providências no sentido da validação de produtos encomendados para as regiões Norte e Nordeste, além de já haver sido revisados coeficientes para os modelos de avaliação de riscos de culturas de feijão caupi, mandioca, sorgo, milho e o algodão, de interesse dessas regiões o que pode ser considerado como um início e um avanço, em termos do zoneamento dessas culturas.

144. Dessa forma, deve-se considerar que a recomendação em questão encontra-se na condição de “em cumprimento”. Por ocasião da realização do próximo monitoramento será necessária a verificação da conclusão de ações de priorização de investimentos na pesquisa agropecuária para o aumento da indicação de culturas e tecnologias para os estados do Norte e Nordeste, bem como a evolução do projeto de pesquisa e desenvolvimento, objeto do Ofício Embrapa C.DE/PD. 18/2014.

145. No subitem 9.6.2 foi expedida 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;
146. No primeiro monitoramento (TC 022.254/2014-5) foi informado que estaria 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.
147. Foi registrado, adicionalmente, que seria disponibilizado no mesmo local do portal do MAPA onde se encontram as informações sobre o ZARC, um informativo sobre os sistemas e tecnologias que possam melhorar as taxas de sucesso das atividades agrícolas e um endereço 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 endereço.
148. No plano de ação atualizado foi informado que já consta no Sítio do Ministério na Internet, um endereço para acesso aos sistemas de produção desenvolvidos pela Embrapa (<http://agricultura.gov.br/politica-agricola/zonamento-agricola/sistemas-de-producao>), onde é possível acessar informações tecnológicas objetivas, organizadas e qualificadas, de interesse prático, sobre o processo produtivo agropecuário e demais atividades das cadeias do agronegócio.
149. Em visita à página indicada pelo MAPA verificou-se que a página está em reformulação e remete a consulta para a outra página (www.embrapa.br/sistemasdeproducao). A consulta na página inicial, em reformulação, identifica alguns poucos sistemas de produção indicados para as regiões Norte e Nordeste, a exemplo das culturas de mandioca e arroz; mandioca e feijão caupi; citros para o Nordeste; citros para pequenos produtores do Nordeste; Mandioca para o Amapá e para o Pará; e morango para mesa para a região da encosta superior do Nordeste.
150. Constatou-se no acesso ao endereço (www.embrapa.br/sistemasdeproducao) que há mais alguns sistemas de produção para essas regiões: abacaxi para o extremo sul da Bahia; abacaxi para o Estado do Tocantins; cultura do algodão herbáceo na agricultura familiar na região do semiárido; Cultivo da banana para o Estado do Ceará, de Rondônia, do Amazonas; cultivo da bananeira irrigada no Submédio do São Francisco, no Agropolo Jaguaribe-Apodi-CE;
151. Em resposta ao Roteiro de Entrevista o Comitê Gestor do ZARC informou o que a seguir se transcreve:
- Essa indicação exige revisão de indicadores e complementação de pesquisas que não estão cobertas pelos objetos e recursos constantes dos acordos com o MAPA. A não disposição de indicações de tecnologias nos modelos teóricos do ZARC está relacionada aos gargalos e sugestões de melhoria apresentadas na sequência. Em sendo realizada, priorização será dada às indicações para as regiões Norte e Nordeste.

Exame Técnico

152. Não foi identificado nenhuma ação específica para as regiões Norte e Nordeste, para que se faça constar, nos modelos teóricos do ZARC, além das culturas e cultivares indicadas para os municípios e tipos de solos, 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.
153. Além disso, da análise do registro do Comitê Gestor do ZARC, quando afirma que a revisão de indicadores e complementação de pesquisas não estão cobertas pelos objetos e recursos

constantes dos TEDs firmados com o MAPA, pode-se deduzir que não existem realmente ações direcionadas para a implementação específica da recomendação.

154. Portanto, deduz-se que as providências tomadas pelo MAPA para viabilizar a recomendação do Tribunal não são suficientes no que tange à priorização regional requerida. Deve-se, portanto, considerar a recomendação na condição de “em cumprimento”. No próximo monitoramento deve ser verificado se efetivamente se fez 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, priorizando as regiões Norte e Nordeste.

155. O item 9.8 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário foi cumprido conforme o Acórdão 20/2015-TCU-Plenário.

156. O item 9.9 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário foi cumprido conforme o Acórdão 20/2015-TCU-Plenário.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

157. O Comitê Gestor do ZARC, em resposta ao roteiro de entrevista encaminhado, apresentou as seguintes considerações relativas aos gargalos e oportunidades de melhorias para o desenvolvimento das atividades destinadas à modernização do ZARC, nos aspectos de metodologia e validação (peça 37):

Há um processo geral de avaliação de risco que hoje, no entanto, recebe menos que 10% dos recursos para geração de produtos que se recebia em 2011. Para ser sistematicamente melhorado, é necessário que se elimine os principais gargalos:

1. Falta clareza quanto às demandas por estudos e perspectivas para a rede de pesquisa. Não há agenda definida com o MAPA para o curto, médio e longo prazo. Os termos de execução descentralizada firmados não oferecem uma condição adequada de planejamento de atividades operacionais e organização de pesquisas. Nos moldes atuais, os cronogramas orçamentários e repasses financeiros são desfavoráveis ao trabalho e a equipe está sendo prejudicada por demandas não previstas;
2. Ampliação de recursos humanos, financeiros e materiais, a longo prazo. É necessário ampliar significativamente os recursos para lidar com a execução do processo de produção de estudos, contemplando esforços de pesquisa e prestação de serviços;
3. Falta um arranjo institucional para que a Embrapa reúna parceiros e possa liderar os esforços de produção de informações. Acreditamos que um consórcio entre instituições de pesquisa deve ser o caminho;
4. Falta a criação de um fundo, com flexibilidade de alocação de recursos, para desburocratizar e permitir a contratação de recursos;
5. Na validação de resultados, é importante que se apresente as propostas de modernização dos instrumentos da Política Agrícola;
6. É preciso definir com clareza os papéis de regulador para a SPA e de produtor de informações para a Embrapa. Atualmente, há escassez e competição por recursos, o que deveria ser evitado;
7. Faltam recursos e informações sobre culturas e sistemas de cultivo avaliados, oferecendo alternativas para regiões de alto risco;
8. É preciso uma estratégia clara de comunicação com a sociedade sobre as mudanças em curso na Política Agrícola.

É preciso que se invista na infraestrutura que estamos criando para produção de informações experimentais, processamento, análise e validação de resultados de múltiplos modelos de avaliação de risco e outros indicadores. Há necessidade de instrumentalizar a gestão e aprimorar o ambiente multiinstitucional, e precisamos definir uma governança entre Embrapa, organizações

estaduais de pesquisa e Universidades. Nossa posição é que a Embrapa, por seu caráter de instituição com mandato de longo prazo, ampla capilaridade e presença no território nacional e detentora de know-how específico, deveria ser investida de poder para articular a criação de um Consórcio em agrometeorologia. (grifo nosso)

Um arranjo deve ser feito para gerenciar um fundo com recursos públicos e privados, em sinergia com as demandas por informações e desenvolvimento de soluções para gestão de risco. Este fundo deve viabilizar a contratação de serviços, recursos humanos e materiais, a exemplo do que faz o consórcio do café e o FUNCAFE.

A Embrapa entende que suas soluções só desenvolverão esse potencial se houver esse apoio. Caso contrário, a competição entre grupos e instituições, tende a desestabilizar a capacidade de organização das múltiplas competências requeridas.

Parte-se da premissa que as instituições dedicadas à pesquisa podem: 1) trabalhar com metas e promover grande modernização de ferramentas, utilizando novas tecnologias de informação e comunicação; 2) reforçar a produção pública de informações científicas, desde que se encontre um arranjo para arcar com os custos para a produção de informações, em programas de pesquisa apoiados com investimento e custeio específicos para aprimoramento das avaliações de risco; 3) estabelecer um grupo que negocie continuamente demandas, com vários atores, as regras e o atendimento das mesmas, como tem feito a Diretoria da Embrapa, apoiada pelo grupo gestor do ZARC, criado por ela. (grifo nosso)

Algumas oportunidades devem ser ressaltadas no arranjo pretendido:

Produção de informações experimentais — Rede de experimentos Sentinelas

O cálculo atuarial ainda é de difícil operacionalização, frente à dificuldade de separar a influência de diversos fatores de risco sobre sistemas de produção agropecuários, que estão em contínua evolução. A Embrapa defende que se forme na rede de pesquisa em experimentação agrometeorológica, uma infraestrutura experimental específica e próxima de sua rede de avaliação de cultivares e de melhoramento.

(...)

Desenvolvimento e validação de modelos agroclimáticos

É necessário que se invista na especificação e discussão geral dos modelos, esclarecendo a parametrização para avaliação de riscos, de estimativa da produtividade e outros resultados das interações clima, solo, planta e manejo.

(...)

Validação

Em um esforço de ajustar modelos às especificidades locais, a Embrapa tem articulado sua rede de técnicos para realizar uma revisão ampla dos resultados de avaliação de risco, antes de sua publicação. Representações do agronegócio, de seguradoras, da assistência técnica pública e privada têm participado de reuniões e promovido melhorias nos trabalhos e entendimento de avaliações de risco.

Geração de produtos de informação / comunicação

Além do risco climático, novos indicadores têm sido demandados: (i) Indicadores Agroclimáticos para riscos nomeados; (ii) níveis de produtividade em relação ao potencial produtivo ("Yield Gap"); (iii) risco de perdas agrícolas e resiliência da produção; (iv) indicadores para um seguro paramétrico.

(...)

158. Foi realizado pela Embrapa Informática Agropecuária o “Workshop Zoneamento Agrícola de Risco Climático”, com o objetivo de prover um alinhamento entre as demandas e a produção do ZARC, no curto, médio e longo prazos e obter subsídios para a elaboração de um projeto

especial na Embrapa, na busca de aprimoramento da governança das ações de avaliação de risco e resiliência na agricultura.

159. O evento, realizado nas dependências da Sede do BCB e da Universidade Banco Central entre 14 e 16 de fevereiro de 2017, contou com a participação da Diretoria Executiva de Pesquisa & Desenvolvimento da Embrapa, da Embrapa Informática Agropecuária (onde atua o Comitê Gestor do ZARC), do MAPA, da Federação Nacional de Seguros Gerais (FenSeg), da Confederação Nacional de Agricultura (CNA), da Sead/Casa Civil e do Derop/BCB. O TCU também participou do evento, representado pelo auditor Aderbal Amaro de Souza, membro da equipe deste monitoramento.

160. A Administração do Proagro manifestou a disposição de colaborar para o aprimoramento do ZARC, por meio de estudo de facilitação na aquisição de estações meteorológicas automáticas por produtores rurais, para a instalação em suas propriedades, por meio do estabelecimento de incentivos na contratação do crédito rural e da facilitação na adesão ao Proagro.

161. As estações adquiridas seriam postas à disposição dos órgãos responsáveis pela previsão do tempo no país, como o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), o Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC/INPE) e o Sistema de Monitoramento Agrometeorológico da Embrapa (Agritempo) para aumentar a cobertura no território nacional e, conseqüentemente, melhorar os resultados do zoneamento agrícola.

162. Além disso, a representante da CNA demonstrou interesse de demandar o zoneamento de determinadas culturas, por intermédio do MAPA, para que o Comitê Gestor do ZARC desenvolva a metodologia e a validação dos estudos, mediante investimentos destinados a dar suporte financeiro para que a Embrapa Informática Agropecuária custeie os avanços do instrumento da política agrícola nacional.

163. Por fim, ficou também definido no âmbito do citado Workshop a realização da regulamentação do ZARC como instrumento da Política Agrícola do país, com o propósito de dar sustentabilidade ao mecanismo de mitigação de riscos na agricultura e com o objetivo de estabelecer normas, procedimentos e demais elementos operacionais necessários à sua adequada gestão por parte do MAPA.

CONCLUSÃO

164. Realizou-se, conforme consta da presente instrução, o segundo monitoramento do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário, referente à Auditoria Operacional realizada no Proagro e no ZARC, para a avaliação das ações do BCB, do MAPA e da Sead para o atendimento às determinações e implementação das recomendações proferidas no referido Acórdão.

165. Foram realizadas reuniões 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, diante do que considerou-se satisfatórias as providências adotadas para o cumprimento das determinações e para a adoção das recomendações expedidas pelo Tribunal.

166. Foi também realizada reunião com o Comitê Gestor do ZARC, oportunidade em que foram expostos os progressos e entraves, decorrentes da atuação do referido Comitê, o qual é responsável pela metodologia de elaboração do ZARC e pela validação dos estudos. Informações, documentos e respostas foram também encaminhados pela Embrapa Informática Agropecuária e considerados na análise das determinações e recomendações relacionadas ao ZARC.

167. Diante das proposições iniciais dos planos de ação do BCB e do MAPA, das reuniões da equipe de monitoramento com os referidos órgãos e as atualizações efetivadas nos referidos planos, concluiu-se que o BCB, o MAPA e a Sead formularam propostas e adotaram as providências adequadas para viabilizar o cumprimento das determinações e para o atendimento das recomendações relacionadas ao Proagro e ao ZARC.

Grau de Atendimento das Deliberações do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário

Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Não cumprida ou Não implementada	Não aplicável
9.1.1	X			
9.1.2		X		
9.1.3	X			
9.2.1		X		
9.2.2		X		
9.2.3	X			
9.2.4		X		
9.3.1	X			
9.3.2	X			
9.3.3		X		
9.3.4	X			
9.4	X			
9.5		X		
9.6.1		X		
9.6.2		X		
9.7.1		X		
9.7.2		X		
9.8	X			
9.9	X			

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

168. 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

169. 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 deliberações dos subitens 9.1.1 e 9.1.3 do item 9.1; subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.4 do item 9.3; e item 9.4 do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário;

II. Considerar “em cumprimento” as deliberações do subitem 9.1.2 do item 9.1; subitens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.4 do item 9.2; subitem 9.3.3 do item 9.3; item 9.5; subitens 9.6.1 e 9.6.2 do item 9.6; subitens 9.7.1 e 9.7.2 do item 9.7, do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário;

III. Autorizar a SecexAmbiental a proceder novo monitoramento das deliberações pendentes de cumprimento do Acórdão 450/2014-TCU-Plenário;

IV. Encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, acompanhada dos respectivos relatório e voto fundamentador: ao Presidente do Banco Central do Brasil; ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; ao Secretário da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil; ao Presidente da Empresa de Pesquisa Agropecuária; ao Presidente da Confederação Nacional da Agricultura; e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;



V. Encerrar os presentes autos, por meio de seu apensamento definitivo ao TC 015.738/2013-2, nos termos do art. 169, inciso I, do RITCU c/c o art. 37 da Resolução-TCU 259/2014.

SecexAmbiental, em 17 de maio de 2017.

(assinado eletronicamente)
Aderbal Amaro de Souza
AUFC – Mat. 5610-3

(assinado eletronicamente)
Ricardo Augusto Capovilla
AUFC – Mat. 7682-1

(assinado eletronicamente)
Renata Quilula Vasconcelos
AUFC – Mat. 8659-2