



Tribunal de Contas da União

# PROAGRO E ZARC

***Proagro e ZARC são instrumentos de mitigação de riscos que podem ser mais bem utilizados para a diminuição das desigualdades regionais e, com os ajustes sugeridos pelo TCU, obterem uma economia de 2,29 bilhões nos próximos dez anos.***



**2013**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA NO PROGRAMA DE GARANTIA DA  
ATIVIDADE AGROPECUÁRIA E NO ZONEAMENTO AGRÍCOLA DE RISCO  
AGROCLIMÁTICO**

**TC nº 015.738/2013-2**

**Fiscalização nº 1168/2012**

**Relator:** Ministro José Mucio Monteiro Filho

**Modalidade:** Auditoria Operacional

**Ato originário:** Despacho de 29/03/2010 (TC 6379/2010-9)

**Objetivo da Fiscalização:** 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 agropecuária.

**Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:**

<u>Auditor</u>	<u>Matrícula</u>	<u>Lotação</u>
Tiago Modesto Carneiro Costa (Coordenador)	6583-8	Secexambiental
Aderbal Amaro de Souza	5610-3	Secexambiental
Isabella Rezende Lopez de Barcelos	9459-5	Secexambiental
Renan Bezerra Milfont	7689-9	Secexambiental
Junnius Marques Arifa (supervisor)	3585-8	Secexambiental

**Ato de designação:** Portaria de Fiscalização SECEX-8 nº 153, de 19/02/2013.

**Unidade fiscalizada:** Banco Central do Brasil (Bacen) e Secretaria de Política Agrícola (SPA/Mapa).

**Vinculação ministerial:** Ministério da Fazenda e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

**Vinculação no TCU:** Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.

**Responsável:** Alexandre Antonio Tombini (Presidente do Banco Central) e Neri Geller (Secretário de Política Agrícola).

**Volume de recursos fiscalizados:** aproximadamente R\$ 1 bilhão em 2012.

## EM RESUMO

### Por que a auditoria foi realizada?

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) do Governo Federal apresentou forte aumento na assunção de riscos, com um valor enquadrado superior a R\$ 10 bilhões e com valores indenizados superiores a R\$ 1 bilhão no exercício de 2012. Já o ZARC praticamente define os empreendimentos e Municípios que serão abrangidos pela Política Agrícola Nacional, não só em relação ao Seguro Rural e ao Proagro, mas também em relação ao crédito agrícola. Para assegurar a prestação de serviços com qualidade e coibir o desperdício de recursos públicos, é importante que o TCU avalie a eficácia desses instrumentos para a mitigação de riscos na agricultura diante de eventos agroclimáticos mais severos.

### Quais as principais deliberações?

As deliberações propostas visam à utilização de cálculos atuariais para avaliação e dimensionamento de riscos no Proagro, à definição clara dos papéis de cada ministério em sua operacionalização, ao aumento na periodicidade de fiscalizações do Bacen, à priorização de investimentos em pesquisa e zoneamento nas regiões Norte e Nordeste, à instituição de mecanismos de avaliação da eficácia e revisão dos modelos teóricos em que se baseia o ZARC, além do desenvolvimento de rotinas de avaliação e monitoramento dessas Políticas.

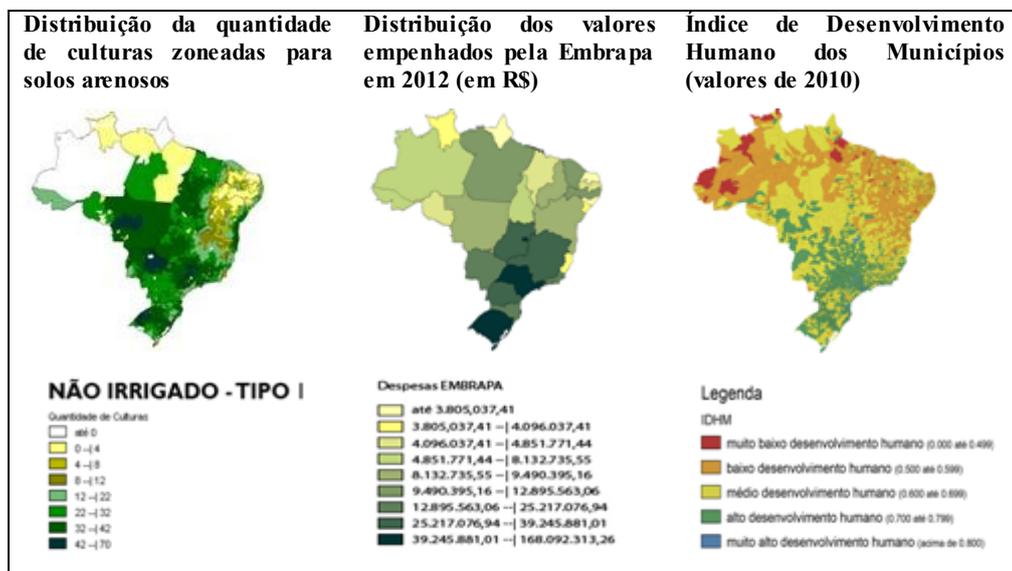
Secretaria Ambiental - Diretoria de Agricultura e Organização Fundiária  
Secretário: Junnius Marques Arifa  
Contato: (61) 3316 - 5424

## PROAGRO E ZARC:

Proagro e ZARC são instrumentos de mitigação de riscos que podem ser mais bem utilizados para a diminuição das desigualdades regionais e, com os ajustes sugeridos pelo TCU, obterem uma economia de 2,29 bilhões nos próximos dez anos.

### O que o TCU encontrou?

Na atual sistemática utilizada pelo Governo Federal para proteção contra eventos agroclimáticos adversos, o Proagro e o ZARC são os instrumentos de mitigação de riscos mais abrangentes, protegendo e orientando os agricultores e o Sistema Financeiro Nacional no que se refere ao crédito agrícola. A União, porém, não tem traduzido adequadamente os riscos financeiros do Proagro em suas peças orçamentárias, já que o Bacen não tem solicitado os recursos baseado em cálculos atuariais e a União tem feitos cortes nos valores solicitados para o Proagro no PLOA submetido ao Congresso Nacional, sem base técnica identificável. Foi constatado ainda que os três Ministérios encarregados da operacionalização desses instrumentos agem de maneira desarticulada, dando margem à sobreposição de esforços e/ou lacunas de competências em sua gestão. O Bacen deve ainda instituir rotinas periódicas de fiscalização da atuação dos agentes financeiros operadores do Proagro para evitar risco moral, já que essas Instituições avaliam a ocorrência de perdas e são também beneficiárias das indenizações pagas pelo Programa. O ZARC, por sua vez, tem sido subutilizado na redução das desigualdades regionais contrariando princípios da Constituição Federal e das Leis que regem a Política Agrícola Nacional, apresentando pouca abrangência na região Norte e Nordeste, decorrente, dentre outras causas, da menor ênfase dada à pesquisa agropecuária em relação ao Centro-Sul do País, o que limita o acesso a crédito e o desenvolvimento de cadeias produtivas nessas regiões que tem menor IDHM. Quanto à avaliação de sua eficiência, entende-se que o ZARC deve ter uma rotina de revisão de sua metodologia de modo a limitar os riscos de crédito e do Proagro em 20%.



### Quais os benefícios esperados?

Espera-se que a implementação das medidas propostas aumente a transparência e melhore a gestão de riscos do Proagro promovendo ajustes em sua sistemática de planejamento, monitoramento e fiscalização. Em relação ao ZARC espera-se aumentar a eficiência e a abrangência desse instrumento único de gestão de riscos e difusão de tecnologias à disposição da agropecuária nacional, obtendo uma economia de R\$ 2,29 bilhões nos próximos dez anos em diminuição do pagamento de indenizações do Proagro.



**Lista de Siglas**

<b>ATER</b>	Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>Bacen/BC</b>	Banco Central do Brasil
<b>Bancoob</b>	Banco Cooperativo do Brasil
<b>BNB</b>	Banco do Nordeste do Brasil
<b>CER</b>	Comissão Especial de Recursos
<b>CM/CMN</b>	Conselho Monetário Nacional
<b>CNPA</b>	Conselho Nacional de Política Agrícola
<b>COP</b>	Comunicação de Ocorrência de Perdas
<b>DFDA</b>	Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário
<b>Emater</b>	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>Embrapa</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
<b>IBAgro</b>	Instituto Brasileiro Para o Desenvolvimento Sustentável Do Agronegócio
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDHM</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MAPA</b>	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
<b>MCR</b>	Manual de Crédito Rural
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>PLQA</b>	Projeto de Lei Orçamentária Anual
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>Proagro</b>	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
<b>Recor</b>	Registro Comum de Operações Rurais
<b>RNC</b>	Registro Nacional de Cultivares
<b>SAF</b>	Secretaria de Agricultura Familiar
<b>SEAF</b>	Seguro da Agricultura Familiar
<b>SFAs</b>	Superintendências Federais de Agricultura
<b>Sicoob</b>	Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil
<b>SPA</b>	Secretaria de Política Agrícola
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>ZARC</b>	Zoneamento Agrícola de Risco Climático



## Lista de gráficos e mapas.

### Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Estatísticas do Proagro.....	7
Gráfico 2 – Demonstração das alíquotas de equilíbrio em comparação com as alíquotas de adicional médias cobradas dos produtores rurais por safra.....	9
Gráfico 3 – Comparação entre os valores solicitados pelo Bacen para as Leis Orçamentárias (LOA) de 2010 à 2012 com os valores definidos no Projeto de LOA enviado ao Congresso Nacional. ....	11
Gráfico 4 - Número de operações e número de indenizações no Proagro para o exercício de 2012 nos municípios da Região da Sudene. ....	25

### Lista de Mapas

Mapa 1 – Distribuição das culturas contempladas no ZARC, para empreendimentos de sequeiro (Solos tipo I - Arenoso, II – Textura média, e III – Argiloso, respectivamente). ....	15
Mapa 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro - IDHM 2010.....	16
Mapa 3 – Distribuição da Realização de Despesas e da Distribuição de Pessoal da Embrapa. ....	17
Mapa 4 – Razão entre o valor das indenizações pagas e o valor das coberturas nos contratos de Proagro (%) agregados da Safra 1997/1998 até 2011/2012 por Município (percentual de indenizações) e razão entre o valor pago de indenizações e o valor arrecadado com as alíquotas de adicional (Sinistralidade). ....	20

## Sumário

<b>I. Introdução</b> .....	<b>5</b>
<b>II. Visão Geral</b> .....	<b>6</b>
<b>III. Melhorias na articulação dos atores envolvidos na gestão do Proagro e a publicação dos documentos exigidos pelo MCR devem aperfeiçoar seu planejamento e seu controle de riscos</b> .....	<b>8</b>
Os documentos relativos ao cumprimento das competências do Bacen elencadas no MCR devem orientar a alocação de recursos e a gestão de riscos. ....	8
O orçamento do Proagro deve refletir o risco assumido anualmente pela União na Gestão do Programa no PLOA. ....	10
Mapa, MDA e Bacen necessitam articular suas ações institucionais para o cumprimento de seus objetivos no Proagro. ....	12
<b>IV. São necessários ajustes na sistemática de confecção do ZARC para proporcionar a gestão de riscos em todos os biomas</b> . ....	<b>15</b>
O ZARC deve aumentar sua abrangência nas Regiões Norte e no Semiárido. ....	15
O ZARC deve ter rotina periódica de avaliação de seus modelos teóricos e metodologias. ....	18
<b>V. São necessários ajustes na avaliação de impactos do ZARC e do Proagro</b> .....	<b>22</b>
A condução do Proagro e do ZARC deve ser orientada por indicadores de resultado e de processo consistentes. ....	22
O Bacen deve ajustar a periodicidade e desenvolver metodologia de fiscalização dos agentes do Proagro. ....	23
A dinâmica de divulgação do Proagro pelos agentes financeiros deve ser ajustada para que seus objetivos sejam cumpridos na região da Sudene. ....	25
<b>VI. Análise dos comentários dos gestores</b> .....	<b>27</b>
<b>VII. Conclusão</b> .....	<b>28</b>
<b>VIII. Proposta de Encaminhamento</b> .....	<b>29</b>
<b>Apêndice A – Análise dos comentários do Gestor</b> . ....	<b>33</b>
<b>Apêndice B – Detalhamento da Metodologia</b> .....	<b>49</b>
<b>Apêndice C – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria</b> .....	<b>52</b>
<b>Apêndice D – Referências</b> .....	<b>55</b>

## **I. Introdução**

1. Trata-se de auditoria operacional com o fim 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. A auditoria faz parte de um conjunto de trabalhos da Secretaria Ambiental, derivados do TC 039.811/2012-3, que estudou os mecanismos de mitigação de riscos da atividade agropecuária adotados pelo Governo Federal.

2. O Proagro é um programa governamental que visa à exoneração de obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural de custeio e investimento, cuja liquidação seja dificultada pela 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 com valores indenizados superiores a R\$ 1 bilhão no exercício de 2012. Já o ZARC praticamente define os empreendimentos e Municípios que serão abrangidos pela Política Agrícola Nacional, não só em relação ao Seguro Rural e ao Proagro, mas também em relação ao crédito agrícola. Para assegurar a prestação de serviços com qualidade e coibir o desperdício de recursos públicos, é importante que o TCU avalie 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 e de convivência do agricultor com seus respectivos biomas, bem como a dinâmica adotada pelos gestores de controle, monitoramento e aferição de resultados.

5. Os principais critérios de auditoria adotados para a análise desses aspectos foram a Lei 8.171/1991 que dispõe sobre a política agrícola e o Manual de Crédito Rural do Bacen, capítulo 16, além dos princípios administrativos dispostos no artigo 37 da Constituição Federal.

6. As principais técnicas aplicadas foram entrevistas, revisão documental, estudo orçamentário comparativo, estudo financeiro comparativo, observação direta, cruzamentos de dados e circularização, dentre outras.

7. Os Estados visitados no decorrer dos trabalhos da auditoria foram escolhidos com base no número de operações e no volume de recursos empenhados. Os procedimentos de auditoria foram aplicados nos Estados de Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte. Nestes estados foram ouvidos produtores rurais, Secretarias Estaduais, entidades de classe e gestores locais.

8. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

9. O relatório está organizado por achados de auditoria e pelas situações encontradas no decorrer dos trabalhos de campo, conclusões gerais e proposta de encaminhamento da Unidade Técnica. Ao final é relacionado, no apêndice C, um plano de análise que enumera todos os documentos e análises que serviram de base para as conclusões empreendidas.

## **II. Visão Geral**

10. O Proagro é um programa governamental que visa à exoneração de obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural de custeio e investimento, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações.

11. Os principais beneficiários dessa política atualmente são os pequenos agricultores com o produto “*Proagro Mais*” e os médios agricultores com o produto “*Proagro Tradicional*” que contratem operações de crédito agrícola com recursos controlados pelo Governo Federal.

12. Os Bancos também devem ser considerados beneficiários dessa política, uma vez que têm suas carteiras de crédito agrícola protegidas pelo Proagro contra inadimplência proveniente de eventos adversos cobertos pelo programa.

13. Os principais operadores do Proagro são o Banco Central do Brasil e os Bancos Oficiais do Governo Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia. Há previsão de novos operadores do Proagro no mercado privado, além dos Bancos Cooperativos, que também já operam, devido à obrigatoriedade imposta pela Resolução nº 4.235/2013, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional, mediante Voto do Bacen, para contratação do Proagro ou Seguro Rural em todas as operações que tenham recursos controlados pelo Banco Central a partir de junho de 2014.

14. Cabe ao Conselho Monetário Nacional (CMN), a competência da aprovação das normas do Proagro, contendo os critérios e condições de funcionamento do Programa, consoante as disposições contidas nos arts. 59 e 66-A da Lei nº 8.171/1991, os arts. 4º e 5º, inciso I, do Decreto nº 175/1991. A elaboração das Normas do Programa está a cargo do Bacen, em articulação com o Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA e com os ministérios da área econômica e agropecuária (MCR 16-1-3-a).

15. O Proagro tem características de um seguro do financiamento do custeio agrícola, porém não é operacionalizado por entidades seguradoras privadas e por isso, não é fiscalizado e nem segue a normatização estabelecida pela Susep.

16. O ZARC é de fundamental importância para a operação do Proagro e da política agrícola do Governo Federal como um todo, uma vez que é requisito para a contratação não só do Proagro, como para as operações de crédito agrícola na maioria das instituições financeiras e do seguro rural privado.

17. O ZARC quantifica 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 de plantio.

18. Para a contratação do Proagro o produtor rural deve pagar o valor de adicional (2 ou 3%), que, na prática, funciona como a taxa de prêmio de seguro, com a diferença de não ser baseado em cálculos atuariais, mas em uma alíquota percentual em relação ao custo da atividade agropecuária financiada, definida pelo governo e válida para todo o País sem distinção dos tipos de riscos existentes em cada região.

19. O marco regulatório inicial do Proagro é a Lei 8.171/1991, com redação dada pela Lei 12.058/2009 que estabelece a forma de prestação da garantia da atividade agropecuária ao produtor rural, estabelecendo ainda a origem dos recursos, suas coberturas, estrutura administrativa, gerencial e operacional e é regulamentado pelo Decreto 175/1991.

20. Outros atos normativos que regem o Proagro são o Decreto 5.502/2005 que regulamenta as atividades da Comissão Especial de Recursos (CER), em funcionamento no Mapa; e

as resoluções do CMN, sistematizadas no Manual de Crédito Rural (MCR) e publicadas na página da internet do Banco Central do Brasil.

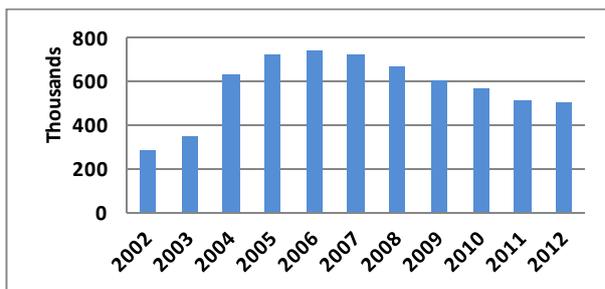
21. O Gestor do Proagro é o Bacen que deve atuar na condução do Programa em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura (Mapa). Já o ZARC é publicado anualmente pelo Mapa, baseado em estudos efetuados por entidade privada contratada que aplica metodologia e modelos teóricos elaborados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

22. Na LOA 2012, os recursos para o ZARC são alocados na Ação 5920 (Minimização de Riscos no Agronegócio), da iniciativa 02CM (Disponibilização de informações e aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento de riscos agroclimáticos). Já os recursos do Proagro são alocados na ação 0909 (Outros Encargos Especiais) e parte dos recursos do Proagro também foi alocada na ação 2C76 (Gestão de Riscos no Seguro da Agricultura Familiar), que apresenta como meta unidades de contrato monitorado, e na ação 2157 (Julgamento de Recursos).

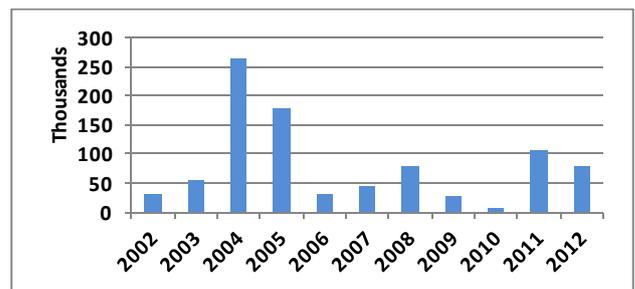
23. O número de operações enquadradas no Proagro atingiu em 2012 o volume de mais de 504 mil operações, num valor coberto superior a R\$ 10 bilhões, das quais 79,2 mil foram indenizadas, com um valor de mais de R\$ 1 bilhão.

**Gráfico 1 – Estatísticas do Proagro.**

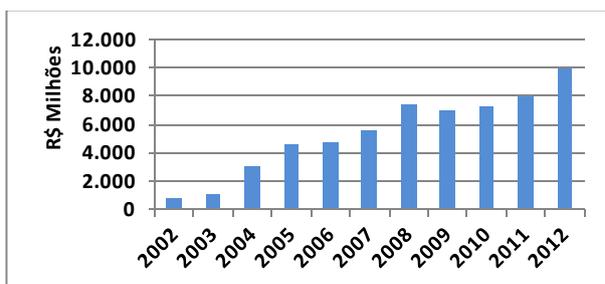
**Operações Enquadradas**



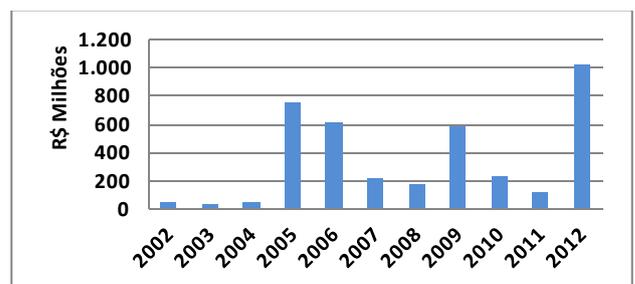
**Operações indenizadas**



**Valor de coberturas contratadas**



**Valores de indenização**



Fonte: Base de dados do Bacen. Sistema Recor. Tratamento da informação efetuado pela equipe de auditoria.

24. No que se refere ao ZARC, os estudos de zoneamentos já contemplam 40 culturas, sendo 15 de ciclo anual e 24 permanentes, além do zoneamento para o consórcio de milho com braquiária, alcançando 24 unidades da federação.

25. Os principais sistemas da informação utilizados pelo Bacen são o Registro Comum de Operações Rurais - Recor, para operações até o fim de 2012 e o Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro - Sicor, para operações contratadas a partir de 1/1/2013. No que se refere a controles internos, o Bacen possui ambiente compatível com uma Instituição do sistema bancário, com estrutura própria para revisão de processos de trabalho e detecção de fraudes e desvios.

### III. Melhorias na articulação dos atores envolvidos na gestão do Proagro e a publicação dos documentos exigidos pelo MCR devem aperfeiçoar seu planejamento e seu controle de riscos.

26. Os instrumentos e instâncias de planejamento utilizados na gestão do Proagro contribuíram para o estabelecimento de um bom arcabouço normativo e estrutural para a Política, materializadas no Manual de Crédito Rural. Apesar disso, alguns fatores relacionados ao Planejamento têm prejudicado a eficiência, a economicidade e a transparência do Programa.

27. Dentre as situações encontradas pelo TCU destacam-se (1) a insuficiência de estudos e de publicações exigidos no MCR; (2) a ausência de transparência a respeito do risco assumido pelo Proagro nas peças orçamentárias do Governo Federal e (3) a desarticulação dos atores envolvidos na concepção e na operacionalização do Proagro.

#### ***Os documentos relativos ao cumprimento das competências do Bacen elencadas no MCR devem orientar a alocação de recursos e a gestão de riscos.***

28. Verificou-se que o Banco Central não tem cumprido suas competências elencadas no MCR 16-1-3 em seus itens “f”, “h” e “n”, que consistem em: (f) “*elaborar e publicar, no final de cada exercício, relatório circunstanciado das atividades no período*”; (h) “*solicitar alocação de recursos da União em conformidade com as normas aplicáveis e os resultados dos estudos e cálculos atuariais*”; (n) “*apresentar, ao final de cada ano agrícola, estudos com vistas à avaliação das alíquotas de adicional previstas para cada lavoura ou empreendimento*”, (o) “*apresentar, até 31/12/2014, 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.*” o que tem prejudicado o dimensionamento de riscos assumidos pelo Governo Federal com o Proagro e também a correta alocação de recursos orçamentários para pagamento de indenizações.

29. O Bacen não vem cumprindo sua atribuição de elaborar e publicar o relatório circunstanciado das atividades do Proagro ao final de cada exercício (MCR 16-1-3f), uma vez que, durante mais de vinte anos, desde a instituição dessa obrigatoriedade, foram publicados, sempre fora do prazo definido em norma, apenas quatro relatórios circunstanciados, nos exercícios de 1997, 1998, 2011 e 2012.

30. Ainda assim, a análise desses relatórios revela que não existe padrão no formato e nos dados estatísticos publicados. Além disso, as informações presentes nesses relatórios não são suficientes para uma avaliação consistente do Programa.

31. No relatório circunstanciado publicado em 2011, referente ao período de 1999 a 2010, por exemplo, constam as variáveis de receitas e despesas em geral, adesões, valor enquadrado e comunicação de perdas.

32. Porém, não constam, por exemplo, as informações do valor das alíquotas de equilíbrio (referente aos valores arrecadados que seriam suficientes para a cobertura de indenizações paga em cada exercício) discriminadas por tipo de cultura, por safra e por município, o que impossibilita a verificação do comportamento da sinistralidade do Proagro no período (razão entre o volume de pagamentos de indenizações pelo volume de recursos arrecadados dos produtores), e conseqüentemente do risco assumido pela União no conjunto de operações cobertas pelo Programa.

33. No que se refere à solicitação de alocação dos recursos orçamentários à União, em obediência ao MCR 16-1-3h, verifica-se que o Bacen não utilizou cálculos atuariais para estimar o montante de recursos constantes nas solicitações enviadas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos exercícios de 2010 à 2012, para alocação de recursos nas respectivas leis orçamentárias.

34. A solicitação enviada para o exercício de 2012, por exemplo, foi efetuada utilizando-se como base de cálculo, o valor médio de enquadramento de operações do Proagro (referente ao volume financeiro de operações cobertas pelo Proagro) e a média histórica das indenizações,

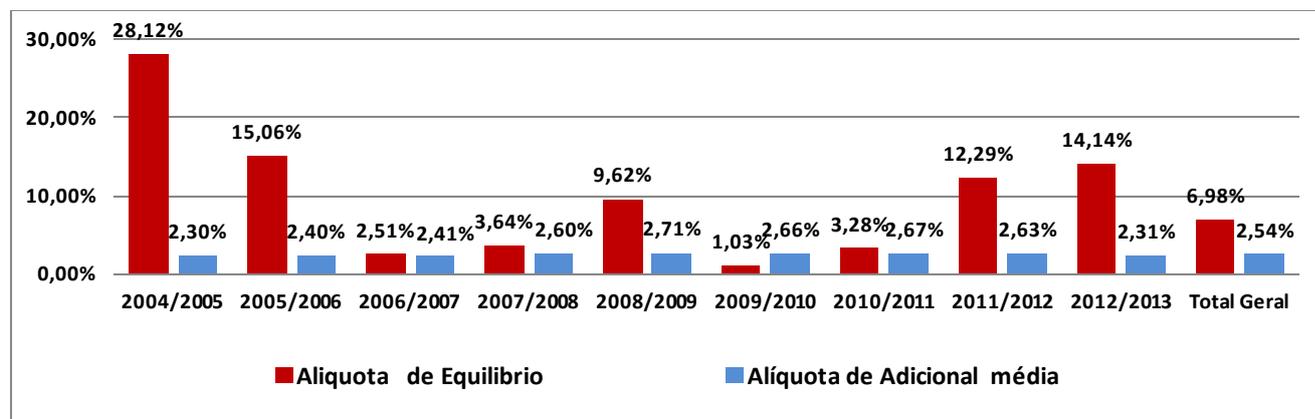
considerando ainda as despesas de remuneração dos agentes, do serviço de comprovação de perdas/perícias e da taxa de administração cobrada pela instituição.

35. Tal estimativa, não representa um cálculo baseado em uma metodologia atuarial, que deveria compor históricos diferenciados por culturas, micro regiões e perfis de segurados. Dessa maneira, seria possível uma previsão de gastos mais precisa, determinada pela diferença entre esse valor projetado e a arrecadação do Governo Federal com as alíquotas de adicional pagas pelos produtores.

36. Quanto à atribuição de apresentar estudos para a avaliação das alíquotas de adicional previstas para cada lavoura ou empreendimento ao final de cada ano agrícola (MCR 16-1-3-n), verificou-se que o Bacen tem elaborado um “*estudo sistematizado de taxas de equilíbrio*”, que é um relatório do histórico da razão entre o valor das indenizações e o valor das coberturas do Proagro para cada Estado e para as principais culturas, mas que não apresenta um parecer conclusivo sobre a avaliação técnica de qual seria a alíquota ideal do adicional para cada lavoura ou empreendimento, em sua respectiva região, dificultando assim a decisão gerencial a respeito da revisão dessas alíquotas e descumprindo a obrigação normatizada.

37. As alíquotas de equilíbrio reportadas pelo Bacen têm sido maiores que as taxas de adicional cobradas no Proagro para praticamente todos os anos reportados pela instituição, sendo que na média geral dos anos safra de 2004/2005 a 2012/2013 foi de 6,98%, enquanto que a alíquota média de adicional foi de 2,54%, o que demanda atenção a respeito da sustentabilidade do Programa.

**Gráfico 2 – Demonstração das alíquotas de equilíbrio em comparação com as alíquotas de adicional médias cobradas dos produtores rurais por safra.**



Fonte: Gráfico confeccionado pelo TCU. Dados informados pelo Bacen. Tratamento da informação efetuado pela equipe de auditoria.

38. Em decorrência do descumprimento dos itens “f”, “h” e “n” do MCR 16-1-3, por parte do Bacen, podem ser considerados os seguintes efeitos:

- o Governo Federal não pode se basear nos relatórios estabelecidos no normativo para definição das estratégias e operacionalização do programa, em razão do atraso e da falta de regularidade e de padrão mínimo na publicação dos relatórios circunstanciados;
- aumento do grau de imprecisão nas solicitações de recursos orçamentários para a gestão do Proagro e o fato de o gestor não possuir elementos técnicos para definição do risco assumido pelo Governo Federal no Proagro, prejudicando a transparência do Programa e a previsibilidade do orçamento;
- apresentação de déficits sistemáticos anuais do Programa, numa média de 342 milhões entre as safras de 2004/2005 e 2011/2012 (837,6 milhões na safra 2004/2005, 597,6 milhões na safra 2005/2006 e a 793,2 milhões na safra 2011/2012 e R\$ 1,08 bilhões para a safra 2012/13).

39. A falta de cumprimento adequado de suas competências elencadas no MCR 16-1-3 itens “f”, “h” e “n” é decorrente dos seguintes fatores:

- a) falta de desenvolvimento e/ou incorporação das rotinas necessárias e padrões para a geração dos relatórios circunstanciados do Proagro pelo Bacen;
- b) ausência de normativos internos que estabeleçam critérios e metodologias para a determinação das alíquotas de adicional e para o cálculo dos recursos orçamentários necessários para cobrir as despesas com as coberturas de possíveis sinistros do Proagro, com base em estudos e cálculos atuariais; e
- c) ausência de sistematização interna para elaboração de estudos com vistas à avaliação das alíquotas praticadas para cada lavoura ou empreendimento.

40. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se a expedição de determinação ao Bacen para que:

- a) estabeleça os normativos internos e rotinas de trabalho para a publicação, no final de cada exercício, do relatório circunstanciado das atividades do Proagro, consoante o estabelecido na letra “f” do Item 16-1-3 do Manual de Crédito Rural;
- b) elabore normativos que contemplem critérios e metodologias atuariais para a determinação das alíquotas de equilíbrio do Proagro em nível municipal e por produto, no mínimo, para que sirva como base de cálculo para a solicitação dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas com as coberturas de possíveis sinistros do Proagro e suas demais despesas.

41. Espera-se com essas determinações os seguintes benefícios:

- a) possibilidade de o Governo Federal utilizar os relatórios circunstanciados periodicamente para embasar o planejamento e a operacionalização do Proagro;
- b) estabelecimento de parâmetros confiáveis e com o grau de precisão necessário para a elaboração das solicitações de recursos orçamentários para a gestão do Proagro;
- c) determinação, com grau de precisão aceitável, do risco financeiro assumido pela União com o pagamento de indenizações provenientes do Proagro, baseado em cálculos atuariais.

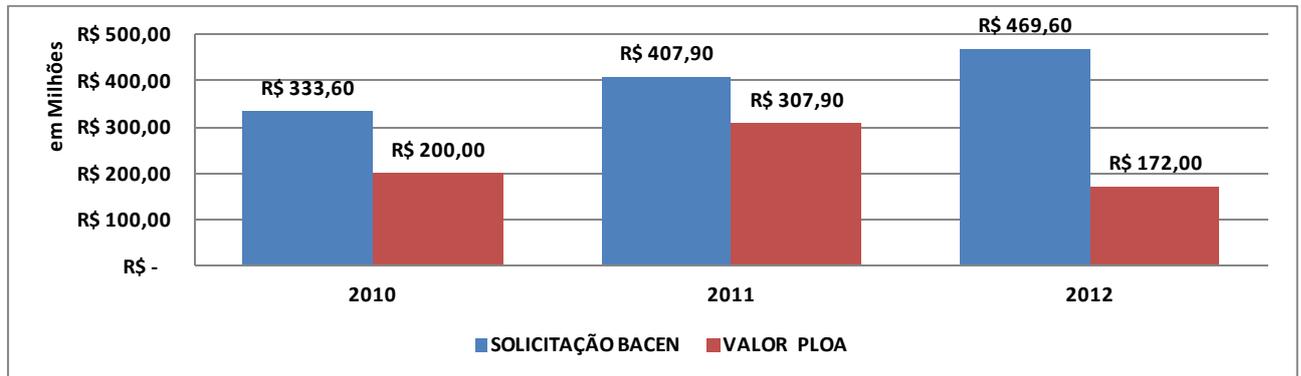
***O orçamento do Proagro deve refletir o risco assumido anualmente pela União na Gestão do Programa no PLOA.***

42. As instituições encarregadas da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária não têm alocado recursos com base nos cálculos encaminhados pelo Bacen ao Tesouro Nacional, contrariando assim os princípios da Programação, da Prudência Administrativa e da Transparência, já que estão subestimando o orçamento necessário para a cobertura financeira das indenizações provenientes dos contratos de Proagro com os agricultores.

43. As solicitações de orçamento para o Proagro têm sido feitas, conforme já mencionado no item anterior, com base no histórico de sinistralidade do Programa e nas suas projeções de crescimento, além de outras despesas do Programa.

44. Apesar de essa solicitação apresentar um grau de imprecisão alto se comparada a uma solicitação feita com base em cálculos atuariais, podendo estar subestimada como também já mencionado, é ainda mais grave o fato de que o valor solicitado pelo Bacen não tem sido incluído na sua totalidade no orçamento dos exercícios de 2010 a 2012.

**Gráfico 3 – Comparação entre os valores solicitados pelo Bacen para as Leis Orçamentárias (LOA) de 2010 à 2012 com os valores definidos no Projeto de LOA enviado ao Congresso Nacional.**



Fonte: Gráfico confeccionado pelo TCU a partir de dados enviados pelo Bacen.

45. Esse procedimento, para os exercícios de 2010 e de 2011 que apresentaram índices de sinistralidade menores que a média histórica do Proagro, não representou maiores consequências. Porém, no exercício de 2012 foi necessária uma grande suplementação de orçamento por parte da União, que teve que repassar para o Proagro o valor de R\$ 601,7 milhões, valor esse que, somado à receita do Programa, não foi suficiente para cobrir uma despesa de R\$ 1,08 bilhão, conforme relatório financeiro do Proagro.

46. Entre os normativos que compõem o marco regulatório constitucional que rege os orçamentos destaca-se o inciso II do art. 167, que é claro em vedar a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais e preconizar que o orçamento programa servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

47. Na medida em que o Projeto de Lei Orçamentário (PLOA) encaminhado pelo Poder Executivo para o Poder Legislativo é subestimado para o cumprimento das obrigações contratuais já assumidas no Proagro, os gestores das Instituições responsáveis por elaborá-lo desrespeitam o art. 167, inciso II, da CF, e os preceitos do Princípio da Prudência Administrativa, visto que os valores, na maioria dos exercícios, terão que ser complementados por créditos suplementares, negociados posteriormente para cobrir as despesas dos contratos firmados com particulares.

48. A consequência dessa situação é que o Orçamento Anual da União não tem refletido a necessidade financeira do Proagro, o que acarreta a necessidade de suplementação orçamentária, de modo que a finalidade de planejamento/programação a que o orçamento se submete é desconsiderada (orçamento-programa).

49. Além disso, esse padrão de programação e execução do orçamento do Proagro representa um elevado risco financeiro à União, visto que, se a necessidade de suplementação não puder ser atendida, o Proagro não poderá indenizar os agricultores prejudicados por sinistros ocorridos, o que acarretará a inadimplência no Pronaf e o descrédito dos produtores em relação ao Proagro.

50. Cabe ressaltar que essa situação já ocorreu no passado, segundo relatório do IPEA intitulado “Análise do Seguro Agrícola do Brasil no período 2006 -2011”:

O Proagro sofreu com discontinuidades, falta de fundos de cobertura aos grandes déficits, registrando sinistralidade (total de indenizações pagas divididas pelo montante de prêmios arrecadados) maior que um, e por vezes passando de 3, em 18 dos 27 anos decorridos de 1974 a 2005.

51. Essa situação vem ocorrendo em razão de que as instituições envolvidas na elaboração dos Projetos de LOA não têm atendido às solicitações de alocação de orçamento do Bacen, as quais já apresentam um grau de imprecisão em razão de não serem baseadas em cálculos



atuariais, subestimando os valores constantes da PLOA e, contrariando assim, o art. 167, inciso II, da CF, e os princípios da Programação Orçamentária e da Prudência Administrativa.

52. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se dar ciência à Casa Civil, ao Ministério do Planejamento e à STN, principais envolvidos na elaboração do PLOA:

- a) da afronta ao art. 167, inciso II, da CF, e aos princípios da Programação e da Prudência Administrativa ao efetuar-se a programação orçamentária do Proagro sem considerar o risco financeiro de suas operações, apontado pelo Bacen;
- b) da impossibilidade de indenização de possíveis sinistros ocorridos, em razão de insuficiência orçamentária ocasionada por programação subestimada de recursos;
- c) das implicações decorrentes de possíveis inadimplências de pagamentos decorrentes do Proagro, com reflexos na inadimplência na carteira de Crédito Rural, no descrédito dos produtores em relação ao programa e possíveis ações judiciais impetradas contra a União em razão de descumprimento de contratos do Proagro; e
- d) da possibilidade de responsabilização dos gestores que derem causa às implicações descritas no item anterior.

53. Espera-se como benefício das deliberações do TCU a maior transparência do PLOA quanto à alocação de recursos, com obediência ao art. 167, inciso II, da CF, e aos princípios da Programação Orçamentária e da Prudência Administrativa; e uma diminuição da necessidade de solicitação e concessão de créditos orçamentários adicionais destinados a coberturas de déficits do Programa.

***Mapa, MDA e Bacen necessitam articular suas ações institucionais para o cumprimento de seus objetivos no Proagro.***

54. Verificou-se durante os trabalhos da Auditoria que não há articulação nos atos de gestão empreendidos pelo Bacen, 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.

55. No que se refere à atuação do MDA, sua Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) atua no monitoramento do Proagro Mais (modalidade do Proagro destinada aos micro e pequenos agricultores) com base em disposições normativas genéricas de sua estrutura regimental, todavia elas não permitem o desenvolvimento das atividades necessárias a uma ação eficaz de supervisão, como por exemplo, acessar o cadastro dos agricultores familiares beneficiários para divulgação do Programa, explicação de regras, etc.

56. Conforme informação obtida da SAF/MDA, o Ministério também não está exercendo a competência de credenciar e de supervisionar os encarregados da comprovação de perdas imputáveis ao Proagro, conforme estabelece o art. 65-C, da Lei 8.171/1991, sob a justificativa de que esse artigo da lei não foi regulamentado.

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 (Bacen e Mapa) para que possa publicar essa regulamentação e exercer de fato essa função, que hoje não é realizada por nenhuma instituição.

58. As delegacias do MDA, de modo geral, também não têm atuação na gestão e na operacionalização do Proagro, limitando-se, em alguns poucos Estados, a esclarecer dúvidas sobre o Programa nas reuniões técnicas de capacitação para divulgação das normas do plano safra.



59. Quanto à atuação do Mapa na condução do Programa, verificou-se que a sede do Mapa não desempenha a atribuição de suporte ao Programa prescrita no art. 25, inciso V, do anexo I do Decreto 7.127/2010.
60. Sua atuação com relação ao Proagro se limita ao apoio para operacionalização da Comissão Especial de Recursos – CER, comissão que detém a atribuição de julgar os recursos impetrados por produtores rurais quando da negativa de indenização pelos agentes financeiros.
61. As Superintendências Federais de Agricultura (SFA) do Mapa apesar de terem suas atribuições de atuação no Proagro, conforme estabelece o art. 27, inc. VIII, da Portaria Mapa nº 428 de 09/06/2010, atuam de maneira incipiente ou não tem qualquer atuação.
62. Já o Bacen, 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 estavam 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.
68. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se a expedição de determinação ao Bacen, ao Mapa e ao MDA, consoante disposto no art. 65-C da Lei 8.171/1991, no art. 25, inciso V, do anexo I do Decreto 7.127/2010 para que, em conjunto, elaborem normas e rotinas de trabalho que contenham no mínimo:
- a) definição clara dos objetivos de cada Instituição no planejamento, operacionalização e controle do Proagro, incluindo-se as atribuições das unidades regionais do Mapa e do MDA;
  - b) periodicidade e pauta de fóruns de discussão, que envolvam as três instituições, destinados a tomada de decisões gerenciais e planejamento conjunta do Programa;



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente**

- c) cronograma de implantação das normas e rotinas a que se refere este item no que concerne aos serviços e produtos decorrentes, contemplando sede e unidades regionais do Mapa e do MDA.
- d) medidas para o cumprimento do parágrafo único, do art. 65-C da Lei 8.171/1991.

69. Estima-se como benefício do cumprimento das deliberações propostas pelo Tribunal, a adoção de um modelo de gestão integrada para o Proagro, que enseje a eliminação de multiplicidade de esforços entre o MDA, o Mapa e o Bacen e busque garantir a soma das ações desses gestores destinadas ao aprimoramento do Programa, eliminando assim as lacunas de atuação atualmente existentes.

**IV. São necessários ajustes na sistemática de confecção do ZARC para proporcionar a gestão de riscos em todos os biomas.**

70. O Proagro contribui para a utilização de tecnologias na agropecuária e para a melhoria da convivência dos agricultores com os diversos biomas do País, na medida em que institui o Zoneamento Agrícola de Risco Climático – ZARC, como parâmetro para os empreendimentos de custeio agrícola. Todavia, é necessário que o ZARC seja atualizado e tenha sua abrangência ampliada, para promover com eficiência a gestão de riscos na agropecuária em todas as regiões do País, principalmente nas Regiões Amazônica e do Semiárido.

71. Entre as situações encontradas pelo TCU, com referência ao ZARC destacam-se: (1) baixa abrangência do zoneamento nas Regiões Norte e Nordeste em comparação com a Região Centro-Sul; (2) não cumprimento do critério estabelecido na metodologia do zoneamento de certas culturas; (3) ausência de avaliação sistemática da eficácia da metodologia do ZARC e dos modelos teóricos utilizados.

***O ZARC deve aumentar sua abrangência nas Regiões Norte e no Semiárido.***

72. O ZARC é menos abrangente nas Regiões Norte e Nordeste do que o é no Centro-Sul e tem sido subutilizado para o desenvolvimento agropecuário dessas regiões. Apesar de contribuir sobremaneira para o desenvolvimento rural e para a gestão de riscos na agricultura na Região Centro-Sul, o instrumento está pouco difundido nas regiões Norte e no Semiárido, com pouca utilização para a redução das disparidades regionais na agropecuária.

73. A comparação da quantidade de culturas e municípios constantes do ZARC no País mostra que as regiões Norte e o Semiárido Nordestino são significativamente menos contemplados quando comparadas às regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste.

74. Na Região Norte ainda não há nenhuma cultura zoneada em nenhum município nos estados do Amazonas e do Amapá. Já o Semiárido Nordestino ocupa a mancha mais clara nos mapas abaixo, o que demonstra o quanto é menor o número de culturas que constam do ZARC nessa região.

**Mapa 1 – Distribuição das culturas contempladas no ZARC, para empreendimentos de sequeiro (Solos tipo I - Arenoso, II – Textura média, e III – Argiloso, respectivamente).**



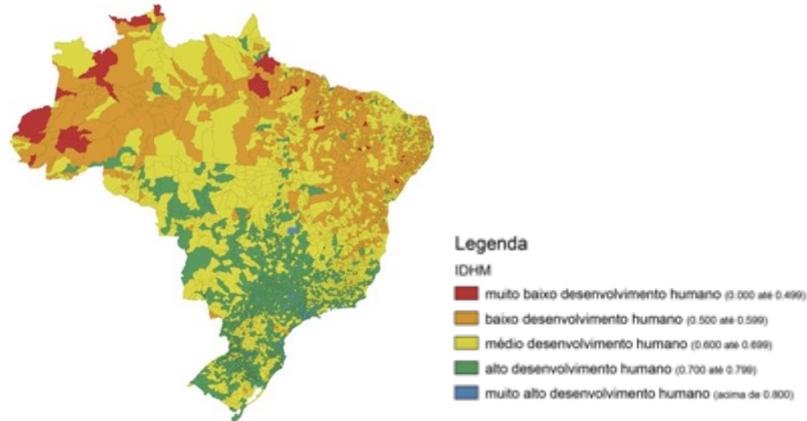
**Fonte:** Mapa confeccionado pelo TCU conforme portarias do ZARC vigentes em 12/10/2013.

75. É importante registrar que a liberação de crédito agrícola pelos agentes financeiros e consequentemente o desenvolvimento de cadeias produtivas do agronegócio e o desenvolvimento econômico rural, entre outros, estão diretamente vinculados à existência de opções de culturas e cultivares para o tipo de solo de cada município e propriedade rural. Ressalte-se ainda que há forte dependência da agricultura nessas regiões, particularmente da população de mais baixa renda, fortemente concentrada nessas áreas onde o zoneamento é menos abrangente.

76. As regiões Norte e Nordeste juntas têm 100% dos municípios classificados como muito baixo IDHM e 94% dos municípios de baixo IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal).

77. A região Nordeste apresenta 52% dos municípios no nível mais baixo de IDHM Renda e 38% no segundo nível mais baixo. Na região Norte 93% dos municípios encontra-se no 3º quinto da classificação de IDHM Renda.

**Mapa 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro - IDHM 2010.**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - Site do Pnud 12/10/2013.

78. No que se refere à dependência da população na agricultura, conforme o Censo Agropecuário 2006 do IBGE, do total de mais de 16,5 milhões de pessoal ocupado na agropecuária no Brasil, quase 7,7 milhões estão na Região Nordeste e 1,65 milhão na Região Norte. Adicionalmente, 25% da população do Norte e do Nordeste vivem no campo.

79. Todo esse contingente acaba tendo limitado o seu acesso ao Crédito Rural e ao desenvolvimento agropecuário, uma vez que há poucas opções de culturas zoneadas na maioria dos municípios dessas regiões.

80. Entende-se que o ZARC pode ser um importante instrumento indutor de tecnologia, de cadeias produtivas do agronegócio, crédito e, conseqüentemente, de desenvolvimento econômico nesses municípios, caso apresente mais opções de culturas e cultivares adaptadas aos seus respectivos biomas.

81. Para que isso seja possível é necessária a concentração de esforços de pesquisa e de desenvolvimento de modelos teóricos que incorporem tecnologias mais adaptadas ao Semiárido e à Região Amazônica, particularmente onde há menores índices de IDHM.

82. Nesse sentido, os centros de pesquisa agropecuária da Embrapa podem ser fortes indutores do desenvolvimento da agropecuária, uma vez que a Empresa é detentora da tecnologia para a confecção dos modelos teóricos necessários para a incorporação de culturas e cultivares do ZARC nos municípios brasileiros.

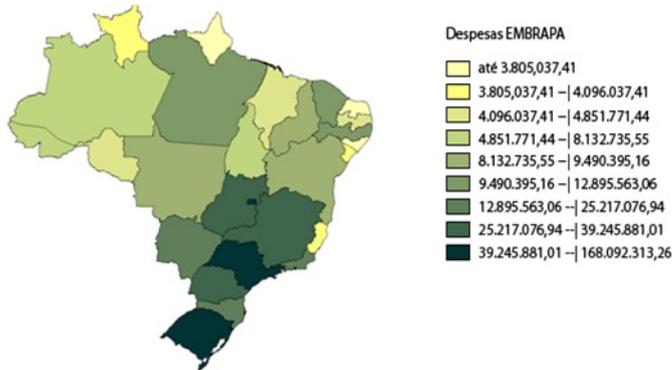
83. No entanto, verificou-se que a Embrapa concentra menor força de trabalho e menor investimento para desenvolvimento de pesquisas nas regiões Norte e Nordeste em contraste com as demais regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste.

84. Como exemplo, pode-se citar que o Estado de São Paulo possui seis centros de pesquisa da Embrapa, enquanto toda a região Norte possui sete e Nordeste apenas oito. Essas regiões, apesar da grande dimensão territorial e baixo grau de desenvolvimento humano, possuem juntas menos da metade dos centros de pesquisa da Embrapa das regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste, que detêm 32 centros de pesquisa.

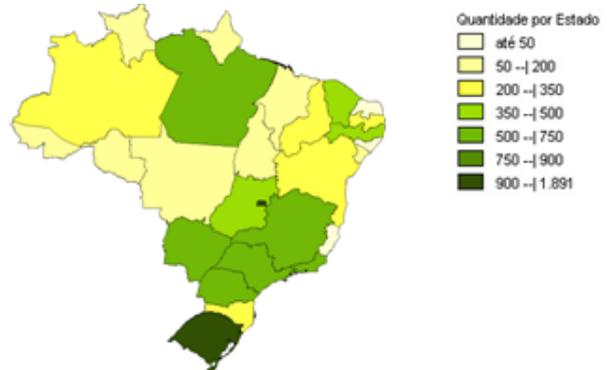
85. A análise de gastos da Embrapa do exercício de 2012, excetuando-se as despesas de pessoal, demonstra que o investimento no Norte e Nordeste juntos (R\$ 102,7 milhões) foi menor que o gasto realizado apenas na Região Sul (R\$ 103,8 milhões), e cerca de duas vezes menor que o aplicado na região Sudeste (R\$ 206,7 milhões) e Centro Oeste (R\$ 233.662.271,93).

**Mapa 3 – Distribuição da Realização de Despesas e da Distribuição de Pessoal da Embrapa.**

**Distribuição de Despesas (exceto pessoal)**



**Distribuição de Pessoal (lotação)**



**Fonte:** Mapas confeccionados pelo TCU a partir de dados do Siop e Siape para o exercício de 2012.

86. Ao longo dos últimos cinco anos, esse investimento no Norte foi de R\$ 181,5 milhões; no Nordeste de R\$ 320,6 milhões; no Sul de R\$ 420,2 milhões; no Sudeste de R\$ 886,0 milhões; e no Centro Oeste de R\$ 958,4 milhões.

87. Mesmo com o investimento reduzido, em comparação com as outras regiões, a Embrapa enviou uma relação de mais de 250 pesquisas desenvolvidas para o semiárido, as quais não são alvo de uma dinâmica clara de incorporação na metodologia do ZARC.

88. Como efeitos dessa situação encontrada destacam-se:

- aprofundamento das desigualdades regionais no desenvolvimento da agropecuária, em afronta ao Inciso III do art. 3º da Constituição Federal de 1988 e ao inciso I do art. 3º, da Lei 8.171/1991;
- limitações para o acesso ao Crédito Rural, ao Proagro e ao Programa de Subvenção ao Seguro Rural – PSR, por parte dos produtores rurais das Regiões Norte e no Semiárido;
- subutilização do papel indutor de tecnologia agropecuária do ZARC, especificamente nas regiões Norte e no Semiárido;
- subutilização do ZARC para a redução do baixo índice de desenvolvimento humano da Região Norte e Nordeste, dada a dependência econômica de grande parte de sua população da agropecuária.

89. Dentre as causas apontadas para a ocorrência dessa situação, a equipe de auditoria identificou:

- insuficiência de priorização de esforços de pesquisa do Governo Federal para o desenvolvimento agropecuário da região Norte e do Semiárido, visto que os gestores destinam menos recursos e força de trabalho da Embrapa para as regiões Norte e Nordeste, proporcionalmente às demais Regiões do País;
- ausência de sistemática eficiente de incorporação periódica dos resultados da pesquisa agropecuária da Embrapa ao ZARC, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, agindo mais por demandas que como indutor de implantação de novos cultivos e tecnologias mais adaptados a essas regiões;



- c) ausência de indicação de tecnologias que possam aumentar o sucesso da atividade agrícola em regiões sujeitas a estresse hídrico no ZARC, como o plantio direto e o consórcio de culturas;
- d) existência de conflitos entre agricultura e ecologia na região Norte, sem, no entanto, serem apontadas alternativas para o cultivo de alimentos e geração de renda nas áreas rurais da região no ZARC.

90. Baseando-se nas causas acima identificadas, propõe-se para a correção das situações identificadas as seguintes deliberações:

- a) recomendar ao Mapa e à Embrapa que priorizem os investimentos nas Regiões Norte e Nordeste referentes à pesquisa agropecuária, de modo a aumentar a indicação de culturas e tecnologias adaptadas a seus biomas, utilizando-se do ZARC, possibilitando assim o cumprimento mais efetivo do disposto no inciso III do art. 3º da Constituição Federal, c/c o inciso I do art. 3º da Lei 8.171/1991;
- b) recomendar ao Mapa e à Embrapa que façam constar nos modelos teóricos do ZARC, além das culturas e cultivares indicadas para cada município e tipo de solo, a diferenciação de indicação de 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, com base nos princípios da Eficiência e da Economicidade, constantes dos arts. 37 e 70 da CF, e art. 1º, § 1º, da Lei 8.443/1992;
- c) recomendar ao Mapa que estabeleça rotinas de trabalho e cronograma de inclusão sistemática de inovações tecnológicas resultantes de pesquisas agropecuárias na metodologia de elaboração das portarias do ZARC, 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, com base no princípio da Eficiência, constante no art. 37 da Constituição Federal.

91. Espera-se, como benefícios diretos do cumprimento das deliberações do TCU, (1) o aumento da possibilidade de acesso ao Crédito Rural, ao Proagro e ao PSR, por parte dos produtores rurais, principalmente para os localizados nas regiões Norte e no Semiárido do País; (2) a possibilidade de utilização plena do ZARC como indutor de tecnologia agropecuária, principalmente nas regiões Norte e Nordeste; e (3) o aumento da penetração do Proagro e mecanismos privados de gestão de risco, nas regiões Norte e Nordeste, garantindo as operações de financiamento agrícola.

92. Outra implicação direta dessas deliberações seria a redução da dependência da população do Norte e Nordeste de benefícios como o Bolsa Família e o Garantia Safra, uma vez que o ZARC possibilitaria a exploração de mais opções de culturas economicamente viáveis nessas regiões.

93. Como benefícios indiretos espera-se que haja uma maior contribuição da pesquisa agropecuária e do ZARC para a redução das desigualdades sociais e regionais relacionadas ao desenvolvimento agropecuário. Além disso, espera-se a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDHM nas regiões Norte e no Semiárido, considerando-se a melhora a ser promovida pelo ZARC no segmento agropecuário dos municípios dessas regiões.

***O ZARC deve ter rotina periódica de avaliação de seus modelos teóricos e metodologias.***

94. Foi verificado que o ZARC não tem cumprido seus objetivos na Região Sul do País, uma vez que certas culturas zoneadas na Região não cumprem o critério estabelecido na metodologia do ZARC quanto ao limite máximo permitido de perdas (20%), o que aumenta a exposição dos produtores rurais a riscos agroclimáticos e conseqüentemente o risco de

inadimplência nas carteiras de crédito agrícola, além do aumento de gastos com indenizações no Proagro e no Seguro Rural.

95. O ZARC tem como pressuposto uma probabilidade de 80% de sucesso para que uma cultura seja indicada para um determinado município, ou seja, a cada dez anos de plantio só poderão ocorrer perdas em, no máximo, dois anos.

96. Diversos estudos e dados coletados durante a execução do presente trabalho indicam alguns municípios onde isso não é verificado e, porém, estão contemplados nas portarias de zoneamento.

97. Estudo desenvolvido pelo Ministério da Agricultura com o objetivo de avaliar as perdas decorrentes de estiagem nos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul indicou que a produtividade da soja no estado do Rio Grande do Sul é muito baixa em relação ao restante do país, sendo que as perdas em virtude da seca no estado foram da ordem de R\$ 19,4 milhões de reais entre 1999/2000 e 2008/2009.

98. Pelo menos 80 municípios são considerados de alto risco e responsáveis pelas maiores perdas no Estado. A maior variabilidade climática do País é observada no Rio Grande do Sul, principalmente para a safra de verão.

99. Em pelo menos sete anos em dez observaram-se anomalias climáticas com fortes reflexos na produtividade e na produção. O estudo indica ainda que ocorreram grandes instabilidades na produtividade da cultura da soja e do milho em municípios do Sul do Mato Grosso do Sul, e da soja no Paraná e em Santa Catarina.

100. Segundo Cunha *et. al.*, em estudo acerca do zoneamento agrícola para soja no Rio Grande do Sul:

A disponibilidade hídrica limita a expressão do potencial de rendimento na cultura de soja no Rio Grande do Sul; e os municípios do estado incluídos no zoneamento não apresentam, necessariamente, o mesmo nível de potencial de rendimento, em decorrência de diferenças associadas com outras variáveis de solo, clima e manejo.

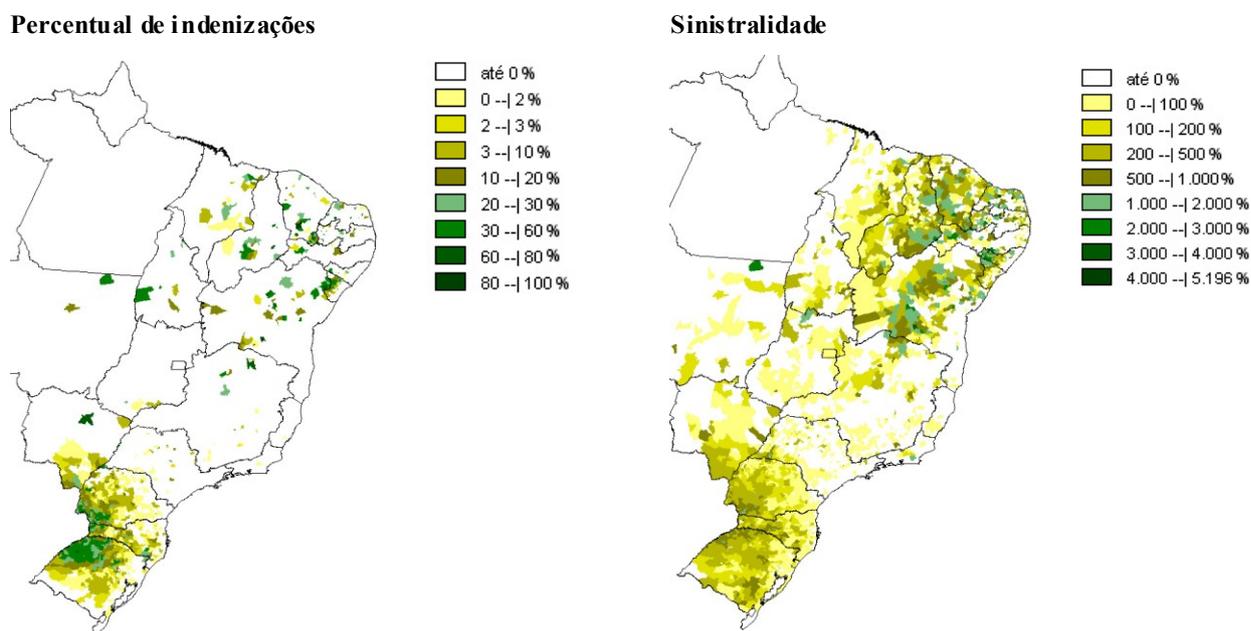
101. Foram identificados termos de referência associados a projeto do PNUD (PROJETO PNUD/SAF BRA/11/009) que financiaram estudos com o objetivo de desenvolver trabalho de pesquisa sobre o ZARC das culturas do milho e da soja. Tal pesquisa analisou a consistência entre os indicativos de plantio e os eventos climáticos adversos ocorridos a partir da safra 2004/2005 em vários estados e verificou também as condições de plantio nos períodos indicados e o potencial de sucesso das lavouras implantadas.

102. O estudo concluiu que havia problemas significativos no zoneamento agrícola para as culturas recomendadas nas regiões analisadas. Como exemplo, verificou-se, no estado de SC, que dos 293 municípios contemplados para o plantio de soja e milho nas portarias do ZARC, 225 municípios apresentaram Comunicação de Ocorrência de Perdas – COPs para as lavouras de milho no período de 8 anos de operação do Proagro (2004 a 2012). Sendo que desses municípios, 42% comunicaram perdas durante quase todo esse período (7 e 8 anos).

103. Outro indicador de que o ZARC não está obtendo os índices definidos de sucesso nos empreendimentos é a quantidade percentual de indenizações pagas pelo Proagro em relação ao total das coberturas contratadas na região Oeste dos Estados do RS, SC, PR e Sul do MS, onde há municípios que tiveram mais de 20% de indenizações.

104. No que se refere à sinistralidade do Proagro (razão entre o valor pago de indenizações e o valor arrecadado com as alíquotas de adicional), o mapa abaixo mostra que grande parte dos municípios da região Nordeste e da região Sul apresentaram índices de sinistralidade acima de 100% (percentual acima do qual o Proagro é deficitário) no agregado das safras de 1997/1998 a 2011/2012.

**Mapa 4 – Razão entre o valor das indenizações pagas e o valor das coberturas nos contratos de Proagro (%) agregados da Safra 1997/1998 até 2011/2012 por Município (percentual de indenizações) e razão entre o valor pago de indenizações e o valor arrecadado com as alíquotas de adicional (Sinistralidade).**



**Fonte:** Mapas confeccionados pelo TCU a partir de dados do Bacen, sistema RECOR.

105. Apesar dos resultados do Proagro e também dos estudos anteriormente citados, verificou-se que os modelos experimentais teóricos do ZARC não são avaliados sistematicamente a cada safra de modo que seja aferida sua efetividade ou o índice de acerto de suas previsões.

106. Dessa forma, o Mapa não tem como verificar a exatidão das indicações de culturas e cultivares para os municípios contemplados nas portarias de zoneamento agrícola e promover melhorias nesse instrumento de gestão de riscos.

107. Essa situação vem causando grandes prejuízos ao Proagro, já que, conforme estudos realizados pelo TCU utilizando o histórico de indenizações do Proagro, diversas regiões tiveram um percentual de indenizações (perdas) acima de 20% ao longo do período compreendido entre as safras 2001/2002 e 2011/2012.

108. Esse percentual excedente no período estudado correspondeu ao total de R\$ 2,29 bilhões em valores atualizados pelo IPCA com base em dezembro de 2012, sendo que os estados com maiores volumes foram o Rio Grande do Sul (R\$ 1,29 bilhões), Paraná (R\$ 574,06 milhões) e Santa Catarina (R\$ 189,9 milhões).

109. Importante frisar que há previsão no PPA 2012/2015 de metas ligadas a esses serviços, tais como: “*aprimoramento metodológico do Zoneamento Agrícola de Risco Climático – ZARC*” e “*elaboração das Portarias do Zoneamento Agrícola de Risco Climático, de acordo com o estudo de aptidão agrícola dos municípios*”.

110. Foram identificados como efeitos decorrentes dessa situação encontrada: (1) a possibilidade de aumento da exposição do produtor rural aos efeitos dos riscos climáticos, com reflexos de possíveis prejuízos nas lavouras; (2) o possível comprometimento dos índices de adimplência do sistema de crédito rural nacional em decorrência de eventos de frustração de safras, (3) o aumento no valor gasto pelo Governo Federal no Proagro, com sua concentração na Região Sul do País; o (4) a diminuição da confiabilidade do mercado agrícola no ZARC como instrumento de gestão de risco; e (5) prejuízo de 2,29 bilhões em indenizações do Proagro.

111. Foram identificados como causas para a situação encontrada os seguintes fatos:



- a) ausência de metodologia do ZARC suficientemente normatizada e facilmente disponível ao público e à comunidade científica;
- b) ausência de rotinas de trabalho necessárias para a avaliação da eficácia da metodologia do ZARC, com a previsão da utilização pelos gestores do ZARC da base de dados do crédito rural, resultados de campos experimentais ou outro mecanismo suficiente para avaliar essa eficácia;
- c) ausência de rotinas formais de trabalho destinadas a dar periodicidade à revisão da metodologia do ZARC;
- d) ausência de rotinas de trabalho formais destinadas à validação periódica do estudo produzido pela entidade contratada para a definição das culturas, cultivares e municípios constantes do ZARC;
- e) 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;
- f) impossibilidade da comunidade científica em acessar a base de dados do ZARC com o intuito de replicar os estudos e propor melhorias na metodologia.

112. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se: determinar ao Mapa, com fundamento nos princípios da publicidade e da eficiência, constantes no artigo 37 da Constituição Federal, e no Princípio da Autotutela Administrativa, para que:

- a) estabeleça rotinas de trabalho formais destinadas a revisar periodicamente a metodologia de confecção do ZARC;
- b) estabeleça rotinas de trabalho formais destinadas à validação periódica do estudo produzido pela empresa contratada para a definição das culturas, cultivares e municípios constantes do ZARC;
- c) consolide e dê publicidade à normatização da metodologia utilizada na confecção das portarias do ZARC;
- d) efetue, em cada ano safra, a publicação detalhada da base de dados e da memória de cálculo da aplicação dos modelos estatísticos utilizados para cada cultura constante do ZARC, de modo a propiciar a replicação e checagem dos resultados pela comunidade científica.

113. Vislumbra-se como benefícios advindos da operacionalização dessas deliberações: (1) o fortalecimento do ZARC em virtude da consolidação do arcabouço normativo; (2) a garantia da aplicação das normas técnicas estabelecidas com a minimização da exposição do agricultor aos riscos climáticos, (3) diminuição dos riscos de inadimplência dos produtores com o Crédito Rural; (4) diminuição da necessidade de renegociação de dívidas; (5) diminuição de gastos com o pagamento de indenizações do Proagro na ordem de 2,29 bilhões nos próximos dez anos.

**V. São necessários ajustes na avaliação de impactos do ZARC e do Proagro.**

114. O Proagro é o mais antigo mitigador de riscos na agropecuária adotado pelo Governo Federal e possui um grande volume de dados. Porém o Proagro não possui uma dinâmica de avaliação de impactos e de orientação de sua gestão baseada em indicadores de desempenho.

115. Dentre as situações encontradas pelo TCU, no que se refere ao cumprimento de objetivos do Proagro e do ZARC destacam-se: (1) ausência de indicadores de desempenho suficientes para avaliação do cumprimento de seus objetivos; (2) periodicidade de fiscalização do Bacen junto aos operadores do Proagro incompatível com a complexidade e volume financeiro do Programa; e (3) baixo cumprimento dos objetivos do Proagro na região da Sudene.

***A condução do Proagro e do ZARC deve ser orientada por indicadores de resultado e de processo consistentes.***

116. O Proagro e o ZARC não possuem indicadores de desempenho suficientes e adequados para a avaliação do cumprimento de seus objetivos, o que limita a capacidade dos gestores de promover ajustes na condução desses dois instrumentos de gestão de riscos.

117. No que se refere ao Proagro, os indicadores destinados à sua avaliação não refletem adequadamente o cumprimento dos objetivos de medir (1) a exoneração do beneficiário do cumprimento de obrigações financeiras em operações de crédito rural de custeio, (2) a indenização dos recursos próprios do beneficiário, utilizados em custeio rural e (3) a promoção da utilização de tecnologia.

118. Os recursos do Proagro constam do Programa 0909 (Outros encargos especiais) e ação 0265 (Indenizações e Restituições relativas ao Proagro). Os indicadores estão associados ao Programa 0365 (Minimização de riscos no Agronegócio), no PPA 2008-2011 e são: Taxa de Adesão ao Proagro e Taxa de Ocorrência de Perdas por Eventos Climáticos dos Empreendimentos Enquadrados no Proagro.

119. Já o PPA 2012-2015, embora contemple iniciativas para o Proagro, não lista indicadores específicos.

120. O relatório de gestão do Proagro apresenta como indicadores institucionais do Proagro apenas uma tabela onde constam os dados das adesões contratadas, perdas e indenizações do Proagro Mais e do Proagro Tradicional. No título “*indicadores*”, o mesmo relatório apresenta dados e índices de adesões, receitas e despesas do Proagro, sem, no entanto, apresentar análises críticas desses números informados, de modo a orientar a gestão do programa e avaliar o cumprimento dos objetivos acima elencados.

121. Os relatórios circunstanciados de 1999-2010 e 2004-2011 do Proagro apresentam informações quantitativas de adesões, cobertura, comunicações de perda e informações financeiras de receitas e despesas gerais do programa. Todavia, não são desenvolvidas análises críticas quanto à qualidade desse gasto governamental e cumprimento dos objetivos do Programa.

122. A deficiência de indicadores de desempenho também acontece com o ZARC, que tem como objetivo “*minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos e permitir a cada município identificar a melhor época de plantio das culturas*”, uma vez que não foram encontrados indicadores suficientes para medir o cumprimento desse objetivo em nenhum relatório de divulgação do Mapa.

123. Os principais efeitos dessa situação encontrada são a disponibilização inadequada para a sociedade da evolução dos beneficiários, da eficiência e eficácia dos instrumentos no aperfeiçoamento do gasto público realizado com o Proagro e com o ZARC, bem como dificuldades para os órgãos de controle no exercício da fiscalização, com vistas a avaliar o desempenho desses dois instrumentos de mitigação de riscos.

124. As principal causa para essa situação encontrada é a ausência de rotina de trabalho e de desenvolvimento de indicadores que meçam adequadamente o desempenho da gestão e na consecução dos objetivos do Proagro e do ZARC.

125. Levando-se em consideração as causas identificadas para a situação encontrada, propõe-se a expedição de determinação ao Bacen, ao Mapa e ao MDA, com base nos princípios constitucionais da Publicidade e da Eficiência, para que, em conjunto, apresentem ao Tribunal um elenco de indicadores de desempenho que traduzam as diretrizes constantes dos objetivos do Proagro e do ZARC, contendo no mínimo:

- a) rotinas, método e fontes de coletas de dados;
- b) planos de metas de curto, médio e longo prazo para as regiões abrangidas pelos Instrumentos; e
- c) rotinas e periodicidade de revisão de estratégias em conformidade com os resultados dos indicadores.

126. Espera-se como benefícios advindos da adoção da deliberação do Tribunal: (1) a disponibilização da evolução e cumprimento dos objetivos do Proagro e do ZARC na agropecuária nacional, (2) a disponibilização de avaliação da eficiência e da eficácia do Proagro e do ZARC, quanto aos produtos esperados, à tempestividade e à otimização do gasto de recursos públicos; e (3) possibilitar o controle do desempenho do Proagro e do ZARC por parte dos órgãos de controle.

***O Bacen deve ajustar a periodicidade e desenvolver metodologia de fiscalização dos agentes do Proagro.***

127. Apesar de o Proagro ser operado com recursos federais, o Bacen possui uma dinâmica deficiente de avaliação do atendimento às regras do Programa por parte dos agentes encarregados de sua operacionalização, dos prazos de atendimento às demandas, da uniformização de procedimentos e dos prazos de pagamento de indenizações, o que compromete a transparência e a governança da condução da política.

128. O fato de o art. 65-B da Lei 8.171/1991 estipular que a comprovação de perdas do Proagro será efetuada pela própria instituição financeira fornecedora do crédito evidencia uma séria fragilidade, já que os bancos são alguns dos principais beneficiários dos recursos, utilizando-se da indenização feita pelo Proagro para proteger suas carteiras de crédito e garantir maiores índices de adimplência.

129. Essa fragilidade é ainda mais grave em algumas instituições financeiras, onde não há adequada segregação de funções, conforme é evidenciado no papel de trabalho de inspeção do Bacen no Bancoob e no Sistema Sicoob, quando é relatado:

12. Como o processo do Proagro é quase integralmente realizado no âmbito das cooperativas singulares, desde a concessão da operação de crédito rural e enquadramento no programa até o julgamento do pedido de cobertura, há uma ausência de segregação de funções, trazendo riscos decorrentes de conflito de interesses, caracterizado pelo deferimento de pedidos de cobertura em desacordo com o regulamento do programa (CR N° 1).

130. Outra fragilidade verificada no Programa é o fato de não haver um procedimento uniforme para definir o percentual de perdas ocorrido nos diversos empreendimentos e regiões cobertos pelo Proagro. Assim, há a possibilidade de propriedades que sofreram o mesmo evento de quebra de safra, na mesma intensidade, terem percentuais diferentes de cobertura, caso sejam avaliados por peritos diferentes e por instituições de crédito diferentes.

131. Houve registros dessas ocorrências nas entrevistas realizadas na fase de execução da Auditoria, bem como nos relatórios de inspeção realizados pelo Bacen, que dão conta de elevados percentuais de indenizações realizadas pelos bancos cooperativos, indicando inclusive sua revisão.



132. Essas características do Proagro evidenciam a maior necessidade de acompanhamento e fiscalização por parte do gestor, de modo a evitar ou minimizar o risco moral (risco de fraude na solicitação de indenizações) que tende a ser elevado sob essas condições.

133. Apesar disso, as fiscalizações (inspeções) do Bacen na atuação dos agentes financeiros operadores do Proagro têm ocorrido com periodicidade incompatível com os riscos, a magnitude e a complexidade da política.

134. Nos últimos cinco anos, foram reportadas ao TCU a ocorrência de apenas cinco fiscalizações desse tipo feitas pelo Bacen. Tais fiscalizações foram feitas em 2008 no Banco do Nordeste do Brasil – BNB, em 2010 no Banco do Brasil, em 2011 no Bancoob e Sistema Sicoob e em 2013 na Central Cresol Baser – Paraná.

135. É importante frisar que o Proagro protege uma carteira de mais de R\$ 10 bilhões em crédito agrícola e pagou no exercício de 2012 mais de R\$ 1 bilhão em indenizações.

136. Verificam-se como efeitos dessa situação encontrada a possibilidade de geração de diferenças a maior ou a menor para pagamento de indenização, com prejuízos ao Proagro ou aos produtores rurais e o aumento da possibilidade de risco moral no Proagro.

137. Como causas identificadas para a configuração dessa situação aponta-se a falta de estabelecimento de cronograma formal e de efetivação de fiscalizações do Bacen nos agentes operadores do Proagro, de modo a comprovar a regularidade das operações, além da falta de rotinas de trabalho destinadas a uniformização de regras e de procedimentos para a comprovação de perdas.

138. Como boa prática identificada durante a realização da execução da auditoria, destaca-se que a Febraban está implantando um sistema de monitoramento por satélite para a aferição de implantação de lavouras, bem como para a comprovação de perdas das lavouras seguradas pelo Proagro, com financiamento pelos bancos privados, por meio de contrato firmado com o Instituto Brasileiro Para o Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio (IBDAgro), que estabelece padrões únicos, para vários agentes do Proagro para comprovação de perdas.

139. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se a expedição de:

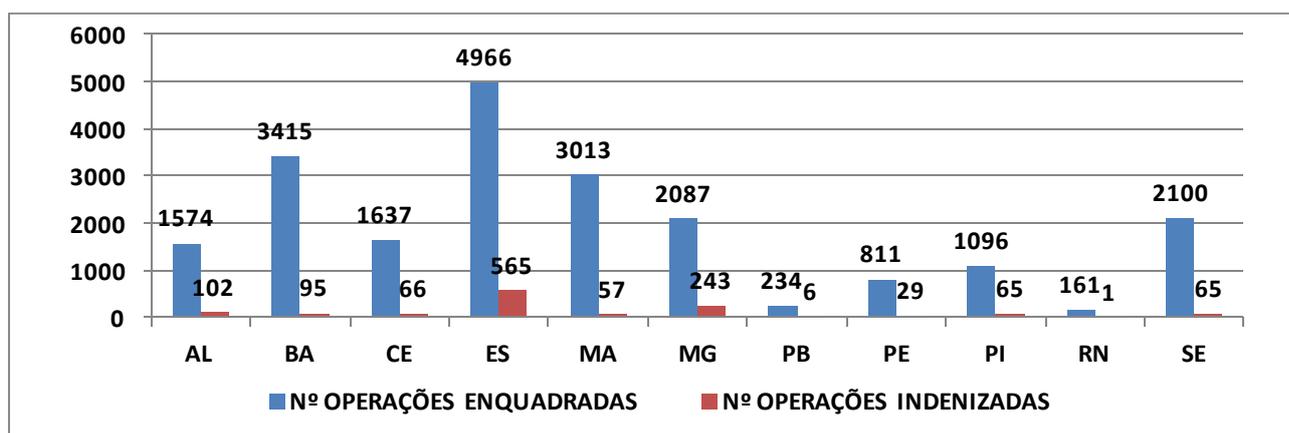
- a) Determinação ao Bacen, com fundamento no princípio da autotutela e no MCR 16-1-3c, para que, no prazo de 90 dias, apresente ao Tribunal, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades, com o objetivo de: (1) estabelecer cronograma de fiscalizações (inspeções) nas atividades desenvolvidas pelos operadores do Proagro, com a periodicidade mínima anual, nos agentes que detenham maior volume de valor enquadrado em cada exercício; (2) formalize e sistematize em conjunto com o Mapa e o MDA, regra detalhada de uniformização de procedimentos para a quantificação do percentual de perdas, compreendendo os principais empreendimentos, visando à operacionalização da supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas, constante do art. 65-A da Lei 8.171/1991.
- b) Recomendação ao Bacen para que avalie a conveniência e a oportunidade de utilização da tecnologia desenvolvida por iniciativa da Febraban, de monitoramento de empreendimentos do Proagro, como instrumento auxiliar, em adição aos procedimentos atuais de comprovação de perdas do Proagro.

140. Vislumram-se como benefícios advindos da implementação da deliberação do Tribunal, a melhoria dos resultados das fiscalizações do Bacen nos agentes operadores do Proagro, a eficiência no processo de comprovação de perdas, além da diminuição da ocorrência de fraudes e erros nos procedimentos de indenização com recursos do Proagro.

***A dinâmica de divulgação do Proagro pelos agentes financeiros deve ser ajustada para que seus objetivos sejam cumpridos na região da Sudene.***

141. O Proagro não tem cumprido adequadamente os seus objetivos como mitigador de riscos na atividade agropecuária na região da Sudene, uma vez que, apesar de a seca de 2012 naquela região (Nordeste, Espírito Santo e Norte de Minas Gerais) ter sido a pior das últimas décadas, apenas 1.294 das 21.094 operações de Proagro foram indenizadas.

**Gráfico 4 - Número de operações e número de indenizações no Proagro para o exercício de 2012 nos municípios da Região da Sudene.**



Fonte: Gráfico confeccionado pelo TCU a partir de dados fornecidos pelo Bacen.

142. Em termos de percentual do volume financeiro de indenizações do Proagro, o índice da região foi de 6,13%, enquanto que a média nacional histórica do período da safra 2004/05 a 2012/13 foi de 6,98%.

143. A título de comparação, o Programa Garantia Safra, que exonera pequenos agricultores a partir de índices pluviométricos medidos pelo INMET, e também por dados do IBGE e por laudos das Ematers estaduais indenizou 99% dos agricultores inscritos no mesmo período.

144. Entre os normativos que regem o Proagro, destaca-se o inciso I do art. 59 da Lei nº 8.171/1991, com a redação dada pelo art. 25 da Lei nº 12.058/2009, que fixa como objetivo do Proagro, a exoneração do produtor rural das obrigações financeiras decorrentes de operações de Crédito Rural de custeio, em razão de ocorrência de sinistros (fenômenos naturais, pragas e doenças) ocorridos na atividade agropecuária.

145. A comparação desses percentuais indica que o Programa não está atingindo o objetivo de indenizar as perdas agrícolas causadas por sinistros nas lavouras, já que o agravamento da seca em 2012 não foi acompanhado por um aumento proporcional de solicitações de cobertura de perdas. Ressalve-se a possibilidade de que dentre as operações analisadas pode existir um percentual de lavouras irrigadas, que não sofreriam com o evento seca.

146. Nas entrevistas com produtores e agentes de assistência técnica dos estados do CE, PI, RN e PE verificou-se que os produtores, em muitos casos, não têm a adequada orientação quanto às regras do Proagro, tanto em relação à aplicação do ZARC quanto em relação às regras para comprovação de perdas.

147. Foi informado que muitas vezes o agricultor faz alterações na lavoura que deveriam ser informadas antecipadamente ao banco. Porém, em virtude de o crédito ser renovado automaticamente não há qualquer comunicação entre o agente financeiro. Nesses casos, o agricultor acaba não comunicando as perdas e por esse motivo não recebe indenização.

148. Foram registrados também casos de produtores que não sabiam ter contratado o Proagro e que não conheciam o seu funcionamento, bem como outros agricultores que somente souberam da contratação quando da ocorrência de ligação telefônica do agente financeiro,



informando que o mesmo tinha direito ao valor da indenização devido à ocorrência de perda generalizada de culturas no município.

149. Pode-se registrar como efeitos da situação identificada (1) a possibilidade de aumento da inadimplência dos produtores frente aos financiamentos tomados no Pronaf; (2) comprometimento do alcance dos objetivos do programa; (3) cerceamento do direito individual dos contratantes do Proagro em receber indenização quando da ocorrência de perdas e (4) necessidade de rolagem de dívidas por parte do Governo Federal como a que ocorreu para toda a região do Nordeste prorrogando as dívidas rurais contraídas na safra 2011/12 para o exercício de 2014.

150. A principal causa identificada para a situação encontrada, conforme relatado nos trabalhos de campo, foi a falta de formalização e de sistematização de rotina padronizada de trabalho que vise à orientação aos produtores rurais das regras do Proagro, por parte operadores do Programa, quando da contratação do produto.

151. Em razão da causa identificada para a situação descrita, propõe-se a expedição de determinação ao Bacen, para que, em conjunto com o Mapa e o MDA, com base no princípio da Publicidade, constante do art. 37 da Constituição Federal, no prazo de 90 dias, formalize e sistematize rotina padronizada de trabalho que vise à orientação aos produtores rurais, por parte dos agentes financeiros, quanto às regras do Proagro, no que se refere:

- a) à ciência por parte do produtor rural, da contratação do Proagro, em decorrência do financiamento tomado por meio do Pronaf;
- b) 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;
- c) às regras do Programa referentes à regular condução das lavouras no que respeita à época correta de plantio, aplicação devida dos insumos recomendados para a lavoura, época de colheita, entre outras práticas recomendadas;
- d) ao prazo legal para a comunicação de perdas em caso de sinistros; e
- e) às regras de guarda dos documentos fiscais para a comprovação da aquisição dos insumos utilizados na condução das lavouras;

152. Os benefícios esperados decorrentes da implementação da deliberação acima são (1) o aumento da eficácia do Proagro; (2) a diminuição da necessidade de renegociações de dívidas na Região da Sudene e (3) a garantia do direito de indenização do produtor em casos de sinistros.



**VI. Análise dos comentários dos gestores**

153. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do TCU (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, pelos Ofícios 0650/2013, 0651/2013 e 0654/2013-TCU/SecexAmbiental, de 3/12/2013, dirigidos ao Secretário Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao Presidente do Banco Central do Brasil e ao Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário, uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional do Proagro para comentários sobre pontos relevantes do referido Relatório, em especial a respeito da proposta de encaminhamento.

154. O Bacen opinou, pelo Parecer DEROP/DINAP-2013/00894, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2013, encaminhado via E-mail datado de 17 de dezembro de 2013, apresentando sugestões que contribuíram para o aprimoramento da análise efetuada, culminando nas alterações dos parágrafos 13, 14, 23, 139 e 144, bem como na proposta de encaminhamento I.c).

155. O MDA opinou pelo Ofício nº 293/2013/SE-MDA, de 18/12/2013, da Secretaria-Executiva daquela Pasta, encaminhado via E-mail, sobre o conteúdo do Relatório, apresentando sugestões que contribuíram para o aprimoramento da análise efetuada, mas, que não influenciou para a inserção de alterações na Proposta de Encaminhamento, não sendo necessário, portanto, modificar a versão preliminar.

156. O MAPA não enviou opinião sobre o conteúdo do Relatório.

157. A análise detalhada de cada ponto abordado, bem como do tratamento e das alterações promovidas no relatório em virtude dos comentários dos gestores consta do apêndice A.

## **VII. Conclusão**

159. O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária é um dos mais antigos mitigadores de riscos na atividade rural adotado pelo Governo Federal e vem protegendo as carteiras de crédito agrícola em situações agroclimáticas adversas desde sua criação em 1973, possuindo um vasto histórico de dados e bons dispositivos normativos, consolidados no Manual de Crédito Rural do Banco Central.

160. Já o Zoneamento Agrícola de Risco Climático é um instrumento único no mundo que orienta o produtor quanto às culturas, cultivares e épocas de plantio mais viáveis para grande parte dos municípios brasileiros. Ele é um requisito para o crédito agrícola e possui um enorme potencial indutor de tecnologia e de cadeias produtivas do agronegócio.

161. Apesar da importância desses dois instrumentos de gestão de risco à disposição do produtor rural brasileiro, as análises efetivadas neste trabalho mostram que ainda há muitas oportunidades de melhoria em sua gestão.

162. Os principais problemas constatados foram a ausência do cumprimento de competências do Bacen essenciais para o planejamento da política, como a elaboração de relatórios circunstanciados anualmente, a solicitação de recursos baseada em cálculos atuariais, além da não apresentação de estudos para a avaliação das alíquotas de adicional (receitas do Proagro).

163. Verificou-se que a União não tem traduzido adequadamente os riscos financeiros do Proagro em suas peças orçamentárias, já que o Bacen não tem solicitado os recursos baseado em cálculos atuariais e a União tem feitos cortes nos valores solicitados para o Proagro no PLOA submetido ao Congresso Nacional, sem base técnica identificável.

164. Foi constatado ainda que os três ministérios encarregados da operacionalização desse instrumento agem de maneira desarticulada, dando margem à sobreposição de esforços e/ou lacunas de competências em sua gestão.

165. O Bacen deve ainda instituir rotinas mais periódicas de fiscalização da atuação dos agentes financeiros operadores do Proagro para evitar risco moral, já que essas instituições avaliam a ocorrência de perdas e são também beneficiárias das indenizações pagas pelo Programa.

166. O ZARC, por sua vez, tem sido subutilizado na redução das desigualdades regionais contrariando princípios da Constituição Federal e das Leis que regem a Política Agrícola Nacional, apresentando pouca abrangência na região Norte e no Semiárido.

167. O ZARC, por ser um modelo teórico, carece de avaliações sistematizadas de sua eficácia, uma vez que, mesmo exigindo o zoneamento, algumas regiões como o Oeste dos estados do PR, SC e RS têm apresentado índices de perda acima de 20% em empreendimentos agropecuários.

168. As deliberações propostas pelo TCU visam à utilização de cálculos atuariais para avaliação e dimensionamento de riscos no Proagro, à definição clara dos papéis de cada ministério em sua operacionalização, ao aumento na periodicidade de fiscalizações do Bacen, à priorização de investimentos em pesquisa e ao zoneamento nas regiões Norte e Nordeste, à instituição de mecanismos de avaliação da eficácia e revisão dos modelos teóricos em que se baseia o ZARC, além do desenvolvimento de rotinas de avaliação e monitoramento dessas políticas.

169. Espera-se que a implementação das medidas propostas aumente a transparência e melhore a gestão de riscos do Proagro promovendo ajustes em sua sistemática de planejamento, monitoramento e fiscalização. Em relação ao ZARC espera-se aumentar a eficiência e a abrangência desse instrumento único de gestão de riscos e difusão de tecnologias à disposição da agropecuária nacional, obtendo uma economia de R\$ 2,29 bilhões nos próximos dez anos em diminuição do pagamento de indenizações do Proagro.

## VIII. Proposta de Encaminhamento

170. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

### Banco Central do Brasil - Bacen

I. **Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Banco Central do Brasil (Bacen) que:

- a) estabeleça normativos internos e rotinas de trabalho para a publicação, no final de cada exercício, do Relatório Circunstanciado das atividades do Proagro, consoante o estabelecido na letra “f” do Item 16-1-3 do Manual de Crédito Rural (parágrafos 28 a 41);
- b) elabore normativos que contemplem critérios e metodologias atuariais para a determinação das alíquotas de equilíbrio do Proagro em nível, no mínimo, municipal e por produto, para que sirva como base de cálculo para a solicitação dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas com as coberturas de possíveis sinistros do Proagro e demais despesas decorrentes (parágrafos 27-40);
- c) com fundamento no princípio da autotutela e no MCR 16-1-3c (parágrafos 127 a 140):
  - c.1) estabeleça cronograma de fiscalizações (inspeções) nas atividades desenvolvidas pelos operadores do Proagro que tenham maior volume de valor enquadrado em cada exercício, com a periodicidade mínima anual;
  - c.2) formalize e sistematize em conjunto com o Mapa e o MDA, regra detalhada de uniformização de procedimentos para a quantificação do percentual de perdas, compreendendo os principais empreendimentos, visando à operacionalização da supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas, constante do art. 65-A da Lei 8.171/1991.
- d) formalize e sistematize em conjunto com o Mapa e o MDA, com base no princípio da Publicidade, constante do art. 37 da Constituição Federal, rotina padronizada de trabalho que vise à orientação aos produtores rurais, por parte dos agentes financeiros, quanto às regras do Proagro, no que se refere (parágrafos 141 a 152):
  - d.1) à ciência por parte do produtor rural, da contratação do Proagro, em decorrência do financiamento tomado por meio do Pronaf;
  - d.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;
  - d.3) às regras do Programa referentes à regular condução das lavouras no que respeita à época correta de plantio, aplicação devida dos insumos recomendados para a lavoura, época de colheita, entre outras práticas recomendadas;
  - d.4) ao prazo legal para a comunicação de perdas em caso de sinistros; e
  - d.5) às regras de guarda dos documentos fiscais para a comprovação da aquisição dos insumos utilizados na condução das lavouras.

II. **Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Banco Central do Brasil, em conjunto com Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que:



- a) elabore normas e rotinas de trabalho, consoante disposto no art. 65-C, da Lei 8.171/91 e no art. 25, inciso V, do anexo I do Decreto 7.127/2010, contendo, no mínimo (parágrafos 54 a 69):
- a.1) definição clara dos objetivos de cada Instituição no planejamento, operacionalização e controle do Proagro, incluindo-se as atribuições das unidades regionais do Mapa e do MDA;
  - a.2) periodicidade e pauta de fóruns de discussão, que envolvam as três Instituições, destinados à tomada de decisões gerenciais e planejamento conjunto do Programa;
  - a.3) cronograma de implantação das normas e rotinas a que se refere este item no que concerne aos serviços e produtos decorrentes, contemplando Sede e Unidades Regionais do Mapa e do MDA;
  - a.4) medidas para o cumprimento do parágrafo único, do art. 65-C, Lei 8.171/91.
- b) apresente ao Tribunal de Contas da União, com base nos princípios constitucionais da Publicidade e da Eficiência, elenco de indicadores de desempenho que traduzam as diretrizes constantes dos objetivos do Proagro e do ZARC, contendo no mínimo (parágrafos 116 a 126):
- b.1) rotinas, método e fontes de coletas de dados;
  - b.2) planos de metas de curto, médio e longo prazo para as regiões abrangidas pelos Instrumentos; e
  - b.3) rotinas e periodicidade de revisão de estratégias em conformidade com os resultados dos indicadores.
- III. **Recomendar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Banco Central do Brasil que avalie a conveniência e a oportunidade de utilização da tecnologia desenvolvida por iniciativa da Febraban, de monitoramento de empreendimentos do Proagro, como instrumento auxiliar, em adição aos procedimentos atuais de comprovação de perdas do Proagro (parágrafos 127 a 140).

#### **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa**

- IV. **Determinar** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União para, com fundamento nos princípios da publicidade e da eficiência, constantes no artigo 37 da Constituição Federal, e no Princípio da Autotutela Administrativa, que (parágrafos 94 a 113):
- a) estabeleça rotinas de trabalho formais destinadas a revisar periodicamente a metodologia de confecção do ZARC;
  - b) estabeleça rotinas de trabalho formais destinadas à validação periódica do estudo produzido pela empresa contratada para a definição das culturas, cultivares e municípios constantes do ZARC;
  - c) consolide e dê publicidade à normatização da metodologia utilizada na confecção das portarias do ZARC;
  - d) efetue, em cada ano safra, a publicação detalhada da base de dados e da memória de cálculo da aplicação dos modelos estatísticos utilizados para cada cultura constante do ZARC, de modo a propiciar a replicação e checagem dos resultados pela comunidade científica.
- V. **Recomendar** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que estabeleça rotinas de trabalho e cronograma de inclusão



sistemática de inovações tecnológicas resultantes de pesquisas agropecuárias na metodologia de elaboração das portarias do ZARC, 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, com base no princípio constitucional da Eficiência, constante no art. 37 da Constituição Federal (parágrafos 72 a 93).

- VI. **Recomendar** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em conjunto com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que (parágrafos 72 a 93):
- priorize os investimentos nas Regiões Norte e Nordeste referentes à pesquisa agropecuária, de modo a aumentar a indicação de culturas e tecnologias adaptadas a seus biomas, utilizando-se do ZARC, possibilitando assim o cumprimento mais efetivo do disposto no inciso III do art. 3º da Constituição Federal, c/c o inciso I do art. 3º da Lei 8.171/1991;
  - faça constar nos modelos teóricos do ZARC, além das culturas e cultivares indicadas para cada município e tipo de solo, a diferenciação de indicação de 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, com base nos princípios da Eficiência e da Economicidade, constantes dos arts. 37 e 70 da CF, e art. 1º, § 1º, da Lei 8.443/1992.

#### **Casa Civil, MPOG e STN**

- VII. **Dar ciência** à Casa Civil, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, principais envolvidos na elaboração do PLOA, com fulcro 4º da Portaria-Segecex 13/2011 (parágrafos 42 a 53):
- da afronta ao art. 167, inciso II, da CF, e aos princípios da Programação e da Prudência Administrativa ao efetuar-se a programação orçamentária do Proagro sem considerar o risco financeiro de suas operações, apontado pelo Bacen;
  - da impossibilidade de indenização de possíveis sinistros ocorridos, em razão de insuficiência orçamentária ocasionada por programação subestimada de recursos;
  - das implicações decorrentes de possíveis inadimplências de pagamentos decorrentes do Proagro, com reflexos na inadimplência na carteira de Crédito Rural, no descrédito dos produtores em relação ao programa e possíveis ações judiciais impetradas contra a União em razão de descumprimento de contratos do Proagro; e
  - da possibilidade de responsabilização dos gestores que derem causa às implicações descritas no item anterior.

#### **Plano de Ação – Bacen e Mapa**

- VIII. **Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Banco Central do Brasil para que encaminhe ao Tribunal, na conformidade do art. 243 do seu Regimento Interno, parágrafos 196/197-202/207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010; parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009, no prazo de até 90 dias da ciência, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das deliberações constantes dos itens I ao III retro, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas.
- IX. **Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para encaminhar ao Tribunal, na conformidade do art. 243 do seu Regimento Interno, parágrafos 196/197-202/207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente**

Segecex 4/2010; parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009, no prazo de até 90 dias da ciência, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das deliberações constantes dos itens IV a VI retro, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas.

- X. **Determinar** à Segecex que, em conjunto com a Secex Ambiental e com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação – STI –, disponibilize o Relatório, Voto e Acórdão, bem como o Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, na página do Tribunal na Internet, com acesso público.
- XI. **Dar conhecimento** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, e também do Relatório da Unidade Técnica: ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário - MDA, ao Presidente da Empresa de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, e às Instituições com participação registrada na Auditoria, para ciência e ampla divulgação interna junto às unidades interessadas.
- XII. **Autorizar** a SecexAmbiental a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo.
- XIII. **Arquivar** os autos.

Brasília (DF), em 27 de dezembro de 2013.

*Assinado Eletronicamente*  
Aderbal Amaro de Souza  
AUFC Matrícula 5610-3

*Assinado Eletronicamente*  
Isabella Lopez Rezende de Barcelos  
AUFC Matrícula 9459-5

*Assinado Eletronicamente*  
Renan Bezerra Milfont  
AUFC Matrícula 7689-9

*Assinado Eletronicamente*  
Sivilan Quadros Tonhá  
AUFC Matrícula 5863-7

*Assinado Eletronicamente*  
Tiago Modesto Carneiro Costa  
AUFC Matrícula 5610-3  
Coordenador

## **Apêndice A – Análise dos comentários do Gestor.**

1. Trata-se de instrução para análise das informações e argumentos apresentados pelo Banco Central do Brasil – Bacen, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, após tomar conhecimento da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro e no Zoneamento Agrícola de Risco Agroclimático ZARC.

2. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do TCU (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, por meio dos Ofícios n.ºs. 0650/2013, 0651/2013 e 0654/2013-TCU/SecexAmbiental, de 3/12/2013, dirigidos ao Secretário Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao Presidente do Banco Central do Brasil e ao Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário, respectivamente, uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional do Proagro para comentários sobre pontos relevantes do referido Relatório, em especial a respeito da proposta de encaminhamento (peça 22)

### **Banco Central do Brasil – Bacen:**

3. O Bacen opinou, por meio do Parecer DEROP/DINAP-2013/00894, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2013, encaminhado via E-mail datado de 17 de dezembro de 2013, sobre o conteúdo do Relatório, apresentando sugestões que contribuíram para o aprimoramento da análise efetuada, o que culminou com algumas pequenas alterações na Proposta de Encaminhamento, sem, no entanto, modificar significativamente a versão preliminar da proposta. Os comentários serão relatados a seguir, em separado, acompanhados das respectivas análises.

4. O Gestor argumentou de início que, considerando a amplitude do relatório de auditoria e o prazo exíguo concedido pelo TCU para envio dos seus comentários, optou por apresentar a análise sobre as determinações e deliberações relacionadas direta ou indiretamente ao Proagro e ao Bacen (VI – Proposta de Encaminhamento – fl. 17v-19). Enfatiza que não serão analisadas as medidas que dizem respeito ao ZARC, exceto quando houver menção à atuação daquele Banco.

### **Comentário 1 - Questionamento ao Capítulo II do Relatório (Visão Geral):**

5. Registra que os atores citados no relatório do TCU são o Bacen, o MAPA e o MDA e que se deixou de se considerar a participação do principal órgão de decisão do Proagro, o Conselho Monetário Nacional (CMN), a quem compete a aprovação das normas, critérios e condições do programa, conforme os artigos 59 e 66-A da Lei n.º 8.171, arts. 4º e 5º, inciso I do Decreto n.º 175/1991 e item 16-1-3-a do MCR.

6. Após extensa argumentação, afirma que não podem deixar de apontar a impropriedade contida na citação feita no tópico “Visão Geral”, parágrafo 13 (fl. 6v), especificamente “*Há previsão de novos operadores do Proagro no mercado privado, além dos Bancos Cooperativos, que já operam, devido à obrigatoriedade imposta pelo Banco Central para contratação do Proagro em todas as operações que tenham recursos controlados pelo Banco Central a partir de junho de 2014*”. Entendem que essa afirmativa não está correta, por não ser a decisão do Bacen e sim do CMN e que a mesma foi pautada em decisão do Governo Federal.

### **Análise:**

7. Não há incorreção na citação dos atores do Proagro no Relatório conforme afirma o Gestor, pois, não foram os órgãos citados como atores e sim como operadores do Programa, ou

seja, aqueles que gestionam ou operacionalizam o Proagro. O CMN funciona no contexto do Programa como o órgão que aprova as normas. Conforme consta do item 16-1-3-a do MCR, o Proagro é administrado pelo Banco Central do Brasil, ao qual compete a elaboração das normas do programa, em articulação com o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e com os ministérios das áreas econômica e agropecuária, submetendo-as à aprovação do CMN.

8. Também não há impropriedade na citação contida no tópico “Visão Geral”, conforme afirma o Gestor do Proagro no Bacen. No Relatório foi registrado que a obrigatoriedade para a contratação do Proagro, no contexto descrito, teria sido imposta pelo Bacen, por ser aquele Banco, o responsável pela elaboração das normas e por ser o CMN o responsável pela aprovação dessas, conforme disposto no item 16-1-3-a do MCR.

9. As observações do Gestor, contudo, remete a Equipe de Auditoria à reflexão de que a redação do citado parágrafo do Relatório pode ser aperfeiçoada. Diante disso, reconhece-se, em parte, razão ao Gestor, quanto à aprovação das normas do Proagro pelo CMN e por isso modificou-se a redação questionada, passando a ser lida na forma a seguir grafada:

Os principais operadores do Proagro são o Banco Central do Brasil e os Bancos Oficiais do Governo Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia. Há previsão de novos operadores do Proagro no mercado privado, além dos Bancos Cooperativos, que também já operam, **devido à obrigatoriedade imposta pela Resolução nº 4.235/2013, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional, mediante Voto do Bacen**, para contratação do Proagro ou Seguro Rural em todas as operações que tenham recursos controlados pelo Banco Central a partir de junho de 2014. **(grifo nosso)**

*I- a) “estabeleça normativos internos e rotinas de trabalho para a publicação, no final de cada exercício, do Relatório Circunstanciado das atividades do Proagro, consoante o estabelecido na letra “f” do Item 16-1-3 do Manual de Crédito Rural (parágrafos 27-40);”*

#### **Comentário 2 - Questionamento ao Capítulo III do Relatório:**

10. Com relação à publicação do Relatório Circunstanciado, o Bacen informa que foi retomada a sua publicação em 2011, com informações do Proagro de 1999 a 2010 e que em 2012 foram incluídos os dados de 2011. Informa ainda que foi também elaborado o Relatório do período de 2004 a 2011 e que está em fase final de feitura, o Relatório referente ao período de 2004 a 2012.

11. Em seguida o Gestor tece uma série de argumentos relacionados à existência de dois “exercícios” que não estariam contemplados na norma que determina a publicação do Relatório Circunstanciado (letra f do item 16-1-3 do MCR), que são: o exercício fiscal, ao qual o orçamento do Proagro está vinculado e o exercício safra que se refere ao período de contratação do Proagro e segue o critério do Plano Safra do Governo Federal.

12. Entre outros argumentos, registra ainda que, para fins estatísticos o que deve ser considerado em relatórios gerenciais, é a data de contratação do Proagro e o registro nos sistemas Recor e Sicor, e que por essas razões no Decreto que virá em substituição ao de nº 175/1991 a determinação de periodicidade de publicação será anual, porém, não determinará obrigatoriedade em relação ao final do exercício.

13. Por fim comenta que com relação à ausência de informações sobre as alíquotas de equilíbrio no relatório circunstanciado e a conseqüente indefinição do risco assumido pela União, a avaliação dessa variável é objeto de instrumento específico, citado no próprio Relatório do TCU e que é denominado de “Estudo Sistematizado de Taxas de Equilíbrio do Proagro”.

14. Ressalta que os dados do referido instrumento são constantemente atualizados e utilizados em reuniões com ministérios para análise de propostas de alterações normativas que impliquem em modificações de alíquota de adicional. Cita o Voto do BCB152/2012 de

10/07/2012 que resultou na resolução nº 4.111/2012 do CMN, que unificou a alíquota do adicional do Proagro Tradicional em 3%, por solicitação do Governo Federal.

#### **Análise:**

15. Mesmo diante de tantos argumentos, é fato que o Bacen não vem cumprindo sua atribuição de elaborar e publicar o relatório circunstanciado das atividades do Proagro ao final de cada exercício, conforme o comando do inciso VI do art. 5º do Decreto 175/1991 e preconizado no Manual de Crédito Rural (MCR 16-1-3f), já que, durante mais de vinte anos, desde a instituição dessa obrigatoriedade, foram publicados, sempre fora do prazo legal, apenas quatro relatórios circunstanciados, nos exercícios de 1997, 1998, 2011 e 2012.

16. Sem dúvidas, poderiam ter sido, os referidos relatórios, publicados com no máximo com alguns meses de atraso, fazendo-se registrar as devidas justificativas, na forma que consta nos presentes comentários do Gestor relacionados a este Relatório. Poderiam também ser tomadas medidas no sentido de fundamentar solicitação de alteração das normas, para adequação das informações aos denominados exercício fiscal e “exercício safra”.

17. Com respeito às informações sobre as alíquotas de equilíbrio e que as mesmas constam do estudo denominado “Estudo Sistematizado de Taxas de Equilíbrio do Proagro”, trata-se, tal estudo, de documento estanque e não inserido no contexto do citado Relatório, utilizado de forma isolada, o que certamente não surte o mesmo efeito que surtiria em uma análise sistematizada em que seriam levadas em consideração todas as informações circundantes e contextualizadas.

18. O referido estudo é apenas um histórico da razão entre o valor das indenizações e o das coberturas do Proagro para cada Estado e para as principais culturas. Não apresenta um parecer conclusivo sobre a avaliação técnica da alíquota ideal do adicional para cada lavoura ou empreendimento, por região, dificultando a decisão gerencial para a revisão dessas alíquotas. Dessa forma deve ser mantida a proposta de encaminhamento.

19. Dessa forma, em razão dos argumentos apresentados pelo Gestor não serem suficientes para que se promova qualquer alteração no Relatório, deve-se manter no seu inteiro teor, a deliberação proposta.

*I - “b) elabore normativos que contemplem critérios e metodologias atuariais para a determinação das alíquotas de equilíbrio do Proagro em nível, no mínimo, municipal e por produto, para que sirva como base de cálculo para a solicitação dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas com as coberturas de possíveis sinistros do Proagro e demais despesas decorrentes (parágrafos 27-40);”*

#### **Comentário 3 - Questionamento ao Capítulo III do Relatório:**

20. O Gestor ressalta que a utilização de cálculos atuariais está prevista no MCR 16-1-3-“o”, mas que a exigência estabelece o prazo até 31/12/2014 para a sua apresentação e que o relatório sobre a avaliação atuarial do Proagro está em revisão final. Em razão da obrigação de cumprir as formalidades previstas, o relatório final deverá ser apresentado aos órgãos citados na norma para conhecimento e avaliação. Estima que o processo esteja concluído até o final do primeiro semestre de 2014.

21. Informa que o embasamento técnico em cálculos atuariais para a solicitação de recursos da União à STN será incorporado a partir do exercício de 2014 para a projeção da necessidade do exercício de 2015. Ressalta que desde 2005 o Bacen desenvolve estudos estatísticos periódicos para embasar a proposta orçamentária, porém, observa que há elevada volatilidade das despesas do Programa ao longo dos anos safra, em razão das variáveis climáticas.

22. Afirma que essa condição de volatilidade não será mudada com a incorporação de estudos atuariais, apesar de melhorias no processo produtivo que poderá imprimir maior precisão os aspectos climáticos responsáveis pela variação. O ZARC prevê até dois insucessos em dez safras, em razão de se poder aferir ou prever a intensidade dos eventos adversos, que ocorrem com menor ou maior intensidade e conforme a região.

23. Ressalta que em razão da unificação das alíquotas determinadas na Resolução/CMN 4.111/2012, as estimativas para despesas do exercício seguinte não requerem verificação individual de desempenho dos empreendimentos por cultura ou por região. Afirma que a deliberação do TCU contraria as últimas decisões do CMN, baseadas em propostas dos órgãos gestores, inclusive da Casa Civil, que optaram por adotar apenas três alíquotas de adicional, conforme o porte do produtor, tecnologia utilizada (irrigação) e a região do empreendimento (semiárido).

24. Alerta que a determinação do TCU ao Bacen trará grau de complexidade à elaboração da solicitação anual de orçamento, que poderá inviabilizar a tarefa, não podendo medir os benefícios decorrentes em termos das projeções, dada a variabilidade dos fenômenos naturais de ano para ano. Existem carências de ordem técnicas insuperáveis, a exemplo da falta de estações meteorológicas que limita a coleta de dados climáticos detalhados para a previsão dos ciclos de ocorrência que afetam a produtividade e em consequência tornam imprecisos os resultados de estudos atuariais voltados à agricultura por município.

25. Alerta, ainda, que a fixação de taxas de adicional por produto e município, contraria o princípio da Lei dos Grandes Números, ao propor a dedução de uma alíquota de uma amostra de poucos sinistros em um mesmo município ou em um conjunto de municípios vizinhos. A política do Proagro está baseada na diluição do risco por todos os segurados, observadas as diferenças estratégicas coerentes com os objetivos do Programa, como o porte do produtor e região geográfica especialmente necessitada, o que, em última instância, é base para qualquer tipo de seguro.

26. Registra que em contrapartida o Proagro exige do produtor a utilização de tecnologia adequada, a observância do ZARC, incentiva lavouras irrigadas com redução de alíquota e aumento de limite de cobertura. Pondera que não existe seguro rural em nenhum país sem participação financeira do governo. O Governo não tem a liberdade de escolha entre proteger ou não os produtores. Além do Proagro se emprega a prorrogação e perdão de dívidas, com despesas maiores para o Tesouro.

27. Cita ainda, o fato de o seguro rural ainda ser incipiente no País e que depende ainda de desenvolvimento de produtos adequados à realidade nacional pelas seguradoras, enquanto o Proagro, operado pelos agentes financeiros do crédito rural está sujeito a regras de comprovação de perdas e uso de tecnologia adequada, apresenta custos mais baixos para o erário, quando comparado com as outras modalidades de proteção (prorrogação e perdão de dívidas e seguro rural).

#### **Análise:**

28. Apesar da gama de contestações e justificativas utilizadas pelo Gestor do Proagro para rechaçar a deliberação do Tribunal, deve ser observado o fato de que esta Corte de Contas não está exigindo nada além do que os normativos do Proagro preconizam, conforme a seguir se detalha em item específico.

29. Deve-se considerar que o próprio Gestor admite a previsão de utilização de cálculos atuariais constante da letra “o” do item 16-1-3 do MCR no embasamento técnico para a solicitação de recursos à STN será incorporado a partir do exercício de 2014 para o orçamento de 2015, conforme se constata na leitura dos comentários do Gestor sobre a versão preliminar do Relatório de Auditoria, contidos no parágrafo 24.

30. Diante apenas dessa afirmativa do Gestor, se poderia deixar de levar em consideração toda a argumentação subsequente, porém, vale a pena registrar que além do dispositivo do MCR citado, há outros que requerem a utilização específica de cálculos atuariais para a previsão orçamentária e para a definição de alíquota de equilíbrio do Proagro.

31. Conforme consta na versão preliminar do Relatório de Auditoria encaminhado ao Gestor do Proagro, as alíneas “f”, “h” e “n” do item 16-1-3 do MCR tratam do assunto em tela, conforme se comprova nas transcrições dos normativos a seguir:

(h) “solicitar alocação de recursos da União em conformidade com as normas aplicáveis e os resultados dos estudos e cálculos atuariais”; (n) “apresentar, ao final de cada ano agrícola, estudos com vistas à avaliação das alíquotas de adicional previstas para cada lavoura ou empreendimento”, (o) “apresentar, até 31/12/2014, 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)

32. Diante das disposições do MCR, não há como entender os demais argumentos do Gestor e, principalmente quando afirma que a deliberação do Tribunal estaria contrariando as últimas decisões do Conselho Monetário Nacional e em especial a de nº 4.111/2012, já que o fato de o CMN haver unificado as alíquotas não invalida o que dispõe a letra h do item 16-1-3 do MCR, que textualmente obriga que a solicitação de alocação de recursos tenha por base, resultados de estudos e cálculos atuariais.

33. Além disso, deve-se atentar para o que dispõe a letra “o” do mesmo dispositivo, que obriga o Bacen apresentar, até 31/12/2014, 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. Esse dispositivo foi citado pelo Gestor.

34. É importante ressaltar o fato de haver o Gestor afirmado que o Governo se utiliza do “instituto” da prorrogação e do perdão de dívidas, cujas despesas seriam sensivelmente maiores para o Tesouro do que as do Proagro. O Programa, concebido caracterizadamente como protetor de crédito, deveria evitar as rolagens e perdões de dívidas do Crédito Rural, o que não vem ocorrendo, segundo se deduz diante de tal depoimento.

35. Por último vale comentar o que o conceito de cálculo atuarial pode ser descrito como cálculo elaborado para se estudar e avaliar fenômenos ou ocorrências de riscos em determinada localidade, por meio de recursos matemáticos e estatísticos. Observa-se determinado risco, considerando-se fatores diversos e o nível de frequência, para a definição da taxa tarifária de seguro, para a obtenção do prêmio puro de seguro. A partir daí, agrega-se o carregamento das despesas de vendas ou corretagem, administrativas e margem de lucro, que aqui não é o caso.

36. Diante de tais argumentos não há como acatar as contestações do Gestor do Proagro, devendo-se manter a deliberação originalmente proposta no Relatório de Auditoria.

I- “c) com fundamento no princípio da autotutela e no MCR 16-1-3c (parágrafos 27-40):”

#### **Comentário 4 - Questionamento ao Capítulo V do Relatório:**

37. Destaca o Gestor que para a alínea I-c, que trata da supervisão do Proagro, o relatório indica os parágrafos 27-40, no entanto, a argumentação que sustenta as determinações contidas nas alíneas I-c1 e I-c2 analisados na sequência, a nosso ver, se encontra nos parágrafos 124 a 135, referentes ao título **“O Bacen deve ajustar a periodicidade e desenvolver metodologia de fiscalização dos agentes do Proagro para evitar o risco moral”**. (fl. 15)

38. Em adendo, informa que no parágrafo 126 o relatório cita fragilidade verificada pela supervisão do Bacen em algumas instituições financeiras, onde não há adequada segregação de funções. Informa que a Resolução CMN 435/2013 introduziu regra para coibir situações com risco moral para o Programa.

**Análise:**

39. A observação registrada pelo Gestor quanto à referência dos parágrafos do Relatório que deram sustentação à determinação contida no item I – c é pertinente já que a numeração dos parágrafos correta seria a indicada pelo mesmo. De qualquer forma, a numeração da versão final do Relatório será reformulada e também adequada com a referência aos parágrafos de origem.

40. Quanto à análise constante do Relatório de Auditoria, a mesma deve permanecer na forma original, pois, o argumento utilizado para a afirmação do Tribunal no caso presente, está estribada em papéis de trabalho de inspeção realizada pelo próprio Bacen, por meio da sua Gerência-Executiva de Regulação, Fiscalização e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro, no Bancoob e no sistema Sicoob, conforme transcrito a seguir:

12. Como o processo do Proagro é quase integralmente realizado no âmbito das cooperativas singulares, desde a concessão da operação de crédito rural e enquadramento no programa até o julgamento do pedido de cobertura, **há uma ausência de segregação de funções, trazendo riscos decorrentes de conflito de interesses, caracterizado pelo deferimento de pedidos de cobertura em desacordo com o regulamento do programa** (CR N° 1). (Grifo nosso)

41. Por outro lado, mesmo considerando que as modificações introduzidas pela Resolução CMN 4.235/2013, melhoram o processo de análise e julgamento dos pedidos de cobertura, as mesmas não têm o condão de elidir a situação caracterizada pela Gerop/Bacen em seu papel de trabalho, uma vez que, se as cooperativas, no momento da análise e do julgamento de pedidos de cobertura vierem a terceirizar o trabalho de análise de solicitação de cobertura, evitando assim, as situações listadas no MCR 16-5-27-B, o processo continuará no âmbito das mesmas.

42. Assim, pelo fato dos argumentos apresentados pelo Gestor não serem suficientes para que se promova qualquer alteração no Relatório, deve-se manter no seu inteiro teor, a deliberação proposta.

*I - “c1) estabeleça cronograma de fiscalizações periódicas nas atividades desenvolvidas pelos agentes financeiros operadores do Proagro;” (fl. 17v)*

**43. Comentário 5 - Questionamento ao Capítulo V do Relatório:**

44. Discorre o Gestor que a dinâmica de fiscalização do Bacen nos agentes do Proagro foi considerada deficiente pelo TCU, com base na premissa de que as instituições financeiras agentes do programa incorrem em sério risco moral, devido ao art. 65-B da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que estipula que a comprovação de perdas deve ser efetuada pelas próprias instituições financeiras.

45. Argumentou-se que embora não especificado pelo TCU, deduziu-se que o risco moral advém do conflito de interesse das instituições financeiras, de receber os créditos concedidos e elaborar relatórios de comprovação de perdas, conforme as normas do Proagro, em razão de o aumento das coberturas servirem para amortizar os créditos, evidenciando o interesse do aumento dessa cobertura, ainda que de modo irregular.

46. Registrou-se que o contido no art. 65-B da Lei 8.171/1991 e o MCR 16-4-8 prevê a terceirização do serviço para empresas de assistência técnica e para profissionais autônomos, segregando assim, o serviço de comprovação de perdas, eximindo as instituições financeiras da responsabilidade legal e beneficiando as mesmas com a mitigação do risco moral, permitindo a atuação com isenção, além de eximi-las de atividades não afeitas à sua finalidade.

47. Informa o Gestor que nos trabalhos de supervisão realizados pelo Bacen em quase todos os agentes do Proagro foi constatado que os serviços de comprovação de perdas foram terceirizados, principalmente por meio de contratos firmados com as Emateres. Afirma que frequentemente os empreendimentos amparados pelo Proagro são acompanhados pela assistência

técnica e/ou fiscalizados pelas próprias instituições financeiras, o que permite o confronto das informações registradas nessas ocasiões, com as dos encarregados de comprovação de perdas.

48. Afirma que ocorrendo divergências, há interpelação para esclarecimentos. Consta do MCR 16-1-11, que os empreendimentos sem assistência técnica devem ser fiscalizados pela instituição financeira. Entende, portanto, que o risco de haver relatórios de comprovação de perdas impróprios se encontra mitigado e que não há necessidade de ampliação da supervisão do Bacen. Por outro lado, o parágrafo único do artigo 65-C da Lei nº 8.171, de 1991, estabelece que a supervisão da atuação dos encarregados da comprovação de perdas compete ao MDA.

49. Enfatiza o Gestor que o risco moral existe em praticamente todas as atividades desenvolvidas pelo ser humano e por isso é sempre saudável minimizar esse risco e no que se refere ao modelo do Proagro, esse caminho pode ser viabilizado por via administrativa, a exemplo do aperfeiçoamento da norma do MCR 16-4-27, apresentado pelo Bacen e aprovado pelo CMN por meio da Resolução CMN nº 4.235, de 18.06.2013, e pela intensificação de ações de fiscalização. Também poderia ser efetivado por via legal, com ajustes no Capítulo XVI da Lei nº 8.171, de 1991.

50. Afirma que os agentes do Proagro foram submetidos a uma supervisão, pelo menos, desde 2008. Que a Área de supervisão do Crédito Rural e do Proagro foi reformulada a partir de maio de 2011, transferida que foi para a Diretoria de Liquidações – Dilid, atual Diorf, passando a atividade de supervisão a ser atribuição da Derop. Informa, ainda, a criação de duas subunidades da Derop, sendo uma delas em Brasília para supervisão do Proagro e das cooperativas de crédito rural, o que possibilitou a ampliação dos trabalhos de supervisão em cada ano.

51. Dá ciência que as atividades de supervisão do Derop são estruturadas no Plano Anual de Ação da Supervisão do Crédito Rural e do Proagro (PAS-Derop), com cronograma de trabalhos a serem realizados no ano seguinte. O Plano é elaborado de acordo com a disponibilidade de pessoal e de outros recursos, considera as prioridades do departamento e observa o volume de recursos de coberturas deferidas e a periodicidade das inspeções realizadas. Afirma entender que o PAS-Derop, supre a determinação do TCU quanto à elaboração de cronograma de fiscalizações periódicas nos agentes do Proagro.

#### **Análise:**

52. A dedução do Gestor com relação à definição de risco moral está correta e se coaduna com o que consta do parágrafo 128 do Relatório de Auditoria. Isso fica bem claro quando no referido parágrafo consta textualmente que o fato da legislação estipular que a comprovação de perdas será efetivada pela própria instituição financeira que concede o crédito e que a mesma se beneficiará dos recursos da indenização para a cobertura do empréstimo concedido.

53. Quanto à previsão legal de terceirização dos serviços de verificação de perdas, isso não configura a segregação de funções somente pela terceirização em si, pois o dispositivo dispõe também que a realização dos serviços por terceiros estará sob a responsabilidade do agente do Proagro. O item 16-5-27-A dispõe que: “Os serviços de análise e julgamento do pedido de cobertura podem ser realizados por terceiros, **sob a responsabilidade do agente do Proagro.** (Res 4.235 art 6º)” **(Grifo nosso)**.

54. Ademais, deve ser considerado que o processo do Proagro é integralmente realizado no âmbito do agente financeiro, desde a concessão do crédito e enquadramento no Programa, até o julgamento do pedido de cobertura, conforme constou inclusive, em papel de trabalho de inspeção realizada pelo Bacen no Bancoob e no sistema Sicoob, já transcrito no parágrafo 40 deste apêndice.

55. Concorde-se com o Gestor quando o mesmo cita como alternativa para se buscar a minimização do risco moral, no caso do Proagro, a intensificação de ações de fiscalização e também o ajuste do Capítulo XVI da Lei 8.171/1991. A primeira alternativa vem justamente ao encontro da melhoria da determinação sugerida, que é no sentido de estabelecer um calendário de fiscalizações periódicas. Pode-se então, agregar à determinação a intensificação dessas fiscalizações.

56. A afirmação de que os agentes do Proagro foram submetidos a uma supervisão, pelo menos, desde 2008 não se coaduna com o que está disposto na Tabela 2 do PAS-Derop, onde se pode deduzir que a Cresol Central não sofreu nenhuma inspeção de 2008 a 2013 e que a primeira inspeção está programada para o exercício de 2014. Não há também na referida tabela, qualquer inspeção realizada ou programada para a CCR Rolândia, CCR Coopavel, Banese, CCR Faxinal Soturno e Outras.

57. Há que se registrar que conforme disposto na versão preliminar do Relatório de Auditoria, o Proagro protege uma carteira de mais de R\$ 10 bilhões em crédito agrícola e pagou no exercício de 2012 mais de R\$ 1 bilhão em indenizações. Dessa forma, as fiscalizações (inspeções) do Bacen na atuação dos agentes financeiros operadores do Proagro têm ocorrido com periodicidade incompatível com os riscos, a magnitude e a complexidade do Programa.

58. Dessa forma, considerando-se as argumentações do Gestor, principalmente as contidas nos parágrafos 37, 39 e 40 sugere-se a conformação da determinação proposta com a sugestão de intensificação das fiscalizações nos agentes do Proagro, passando a deliberação sugerida a ter a seguinte redação: *I - “c1) estabelecer cronograma de fiscalizações (inspeções) nas atividades desenvolvidas pelos operadores do Proagro que detenham maior volume de valor enquadrado em cada exercício, com a periodicidade mínima anual;*

*I - “c2) publique regra detalhada de uniformização de procedimentos para comprovação de perdas, compreendendo os principais empreendimentos e regiões do País;” (fl. 17v)*

#### **Comentário 6 - Questionamento ao Capítulo V do Relatório:**

59. Afirma o Gestor que, conforme as atribuições do Bacen e do CMN quanto ao Proagro, não pode concordar com o apontamento da equipe do TCU. Isso porque entendem que o MCR define regras detalhadas de procedimentos para comprovação de perdas na seção MCR 16-4, onde estão definidos os prazos para acionamento e do serviço de comprovação de perdas, os procedimentos operacionais, com medição de área com GPS, registro em fotos da lavoura, identificação do evento adverso, insumos aplicados, perdas ocorridas e perdas não amparadas.

60. Complementa salientando que o profissional deve consignar as conclusões em laudo de comprovações de perdas que deve se pautar no Documento 19 do MCR e demais exigências. De posse do laudo, o agente do Proagro elabora a súmula de julgamento (Documentos 20 e 20-1 do MCR) para quantificar os valores indenizáveis, conforme as disposições do MCR 16-5 (Cobertura). No entanto, se entender que a determinação do TCU está considerando técnicas agrônomicas para a apuração das perdas por região e empreendimento, por profissional habilitado, isso foge às atribuições do Bacen e do CMN.

61. Ressalta que o MCR determina apenas a observância quanto à habilitação do profissional junto ao CREA (MCR 1-5-5 e MCR 16-4-8). Informa que o MDA e o MAPA, com a finalidade regulamentar o art. 65-C da Lei nº 8.171/1991, estão estudando os procedimentos que deverão ser observados na realização da comprovação de perdas. Se for assim, entendemos que a determinação I-c2 não deveria ser dirigida ao Bacen.

#### **Análise:**

62. Na análise dos comentários do Gestor com relação à determinação em pauta, conclui-se que lhe cabe razão no conteúdo da argumentação. Porém, o cabimento da determinação

continua válido, sendo necessárias adaptações, considerando, principalmente o fato citado, de que o MDA e o MAPA, com a finalidade regulamentar o art. 65-C da Lei nº 8.171/1991, estão estudando os procedimentos que deverão ser observados na realização da comprovação de perdas.

63. A questão central levantada pelo Tribunal está relacionada com as discrepâncias que ocorrem quanto à quantificação de perdas, para definir o percentual de perdas ocorrido nos diversos empreendimentos e regiões cobertos pelo Proagro. Há propriedades que sofreram o mesmo evento de quebra de safra, na mesma intensidade, na mesma região e tiveram percentuais diferentes de cobertura, tendo sido avaliadas por peritos diferentes e por instituições de crédito diferentes.

64. Conforme consta na versão preliminar do Relatório, houve diversos registros dessas ocorrências nas entrevistas realizadas nos diversos estados da Federação na fase de execução da Auditoria, bem como nos relatórios de inspeção realizados pelo Bacen, que dão conta de elevados percentuais de indenizações realizadas pelos bancos cooperativos, indicando inclusive sua revisão, nesses casos.

65. Dessa forma, entende-se que, diante das informações prestadas pelo Gestor do Proagro, deve-se reformular a determinação para que vigore com a redação a seguir descrita: *I - c.2) formalize e sistematize em conjunto com o Mapa e com o MDA, regra detalhada de uniformização de procedimentos para a quantificação do percentual de perdas, compreendendo os principais empreendimentos, visando à operacionalização da supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas, constante do art. 65-A da Lei 8.171/1991.*

*I - “d) formalize e sistematize em conjunto com o Mapa e o MDA, com base no princípio da Publicidade, constante do art. 37 da Constituição Federal, rotina padronizada de trabalho que vise à orientação aos produtores rurais, por parte dos agentes financeiros, quanto às regras do Proagro, no que se refere (parágrafos 139-151):”*

*“d1) à ciência por parte do produtor rural, da contratação do Proagro, em decorrência do financiamento tomado por meio do Pronaf;”*

*“d2) 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;”*

*“d3) às regras do Programa referentes à regular condução das lavouras no que respeita à época correta de plantio, aplicação devida dos insumos recomendados para a lavoura, época de colheita, entre outras práticas recomendadas;”*

*“d4) ao prazo legal para a comunicação de perdas em caso de sinistros; e”*

*“d5) às regras de guarda dos documentos fiscais para a comprovação da aquisição dos insumos utilizados na condução das lavouras.” (fl. 17v)*

#### **Comentário 7 - Questionamento ao Capítulo V do Relatório:**

66. Informa o Gestor que o CMN introduziu medidas especiais no Proagro direcionadas à atender a região da Sudene, com a Resolução nº 4.255/2013, reduzindo as alíquotas do adicional para os empreendimentos dessa região, (MCR 16-2-2-c). Apresenta o Voto BCB nº 164/2013, de 11.7.2013, como mais uma medida do CMN, após articulação dos órgãos que atuam na regulamentação do Proagro, incluída a casa Civil, utilizados estudos de impacto financeiro para a União decorrentes da adoção da medida (fls. 43-46).

67. Diz entender que as medidas contidas nas determinações das alíneas I-“d” e “d” a “d5”, já constam do regulamento do Proagro. O MCR 16-2-15 determina que o enquadramento do empreendimento exija a inclusão de cláusula de adesão no instrumento contratual, que explicitamente devem constar: a identificação do empreendimento (lavoura amparada); o valor do orçamento com o volume de recursos financiados e o de recursos próprios; a alíquota do adicional; o período de vigência do amparo; e outras informações sobre a cobertura do Proagro.

68. Essa cláusula contratual deve conter item referente ao fornecimento e recebimento, pelo agricultor, de exemplar do resumo de regulamento do Proagro, conforme Documento 23 do MCR, onde constam as informações necessárias para o beneficiário referentes às suas obrigações e direitos para obter a indenização. Ressalta que a verificação do cumprimento pelo agente do Proagro dessas formalidades é um dos pontos abordados nos trabalhos de supervisão, não tendo encontrado irregularidades quanto à aplicação a entrega do Documento 23 do MCR ao beneficiário.

**Análise:**

69. Apesar de poder ser atestada a veracidade das informações do Gestor, o trabalho de campo na execução da Auditoria revelou contundentemente o desconhecimento da grande maioria dos produtores, quanto aos seus direitos e deveres decorrentes da adesão ao Proagro. Vários produtores, ao menos sabiam que havia contratado o Proagro e outros não sabiam nem que o valor decorrente do enquadramento havia sido descontado do Valor financiado.

70. Os estudos procedidos pelo Tribunal demonstram cabalmente o baixíssimo nível de indenizações ocorridas na região da Sudene no exercício de 2012, ano da ocorrência de umas das piores secas dos últimos anos, atingindo um percentual de apenas 6,13%. Este percentual, quando comparado com o percentual da média nacional histórica no período da safra 2004/2005 a 2012/2013 que foi de 6,98%, indica que em uma região com muito menor ocorrência de sinistro o nível de indenizações ainda consegue ser maior.

71. Dessa forma, pode-se concluir que as regras citadas pelo Gestor e contidas no MCR, bem como a inclusão de cláusula de adesão no instrumento contratual do Proagro, a simples entrega de exemplar do resumo de regulamento do Proagro e as supervisões levadas a efeito pelo Bacen não têm surtido o efeito necessário junto aos produtores, no sentido da ciência dos mesmos quanto à contratação do Proagro e dos seus direitos e deveres decorrentes do enquadramento no Programa.

72. Dessa forma, entende-se que deve ser mantida a determinação em sua forma original, para que o Proagro venha a atingir o seu objetivo final que é garantir a exoneração do produtor rural das obrigações financeiras decorrentes do Crédito Rural de custeio, em razão de sinistros ocorridos na atividade agropecuária, consoante disposto no inciso I do art. 59 da Lei nº 8.171/1991, com a redação dada pelo art. 25 da Lei nº 12.058/2009.

“II. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Banco Central do Brasil, em conjunto com Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que:” (fl. 17v)

II - “a) elabore normas e rotinas de trabalho, consoante disposto no art. 65-C, da Lei 8.171/91 e no art. 25, inciso V, do anexo I do Decreto 7.127/2010, contendo, no mínimo (parágrafos 53-68):”

“a1) definição clara dos objetivos de cada Instituição no planejamento, operacionalização e controle do Proagro, incluindo-se as atribuições das unidades regionais do Mapa e do MDA;”

“a2) periodicidade e pauta de fóruns de discussão, que envolvam as três Instituições, destinados à tomada de decisões gerenciais e planejamento conjunto do Programa;”

“a3) cronograma de implantação das normas e rotinas a que se refere este item no que concerne aos serviços e produtos decorrentes, contemplando Sede e Unidades Regionais do Mapa e do MDA;”

“a4) medidas para o cumprimento do parágrafo único, do art. 65-C, Lei 8.171/91.” (fls. 17v/18)

**Comentário 9 - Questionamento ao Capítulo V do Relatório:**

73. O Gestor informa que quanto a falta de acesso aos dados do Proagro, indicada pelo TCU, no sentido de que os entrevistados pela Equipe de Auditoria (MAPA, MDA e Embrapa) informaram que o Bacen não fornece informações importantes para o suporte e supervisão do Programa e, como exemplo cita que a Embrapa indicou que nos últimos 16 anos tentou validar os dados do ZARC com os do Recor e que somente em 2013 teve acesso para tal.

74. Afirma que causam estranheza as alegações e que não condizem com a realidade. Lembra que por conta do sigilo bancário das operações de crédito rural amparadas pelo Proagro (Lei Complementar nº 105/2001), não se permite ao Bacen fornecer o banco de dados do Programa, indiscriminadamente, mesmo a órgãos de governo. As informações do Proagro referentes ao ZARC e à condução de políticas desses ministérios são disponibilizadas para consulta diretamente ao MAPA e MDA, sendo omitidas apenas aquelas com sigilo bancário. O Derop elabora e fornece vários relatórios para atender às diversas demandas daquelas pastas.

75. Esclarece que quanto à declaração da Embrapa sobre as informações do ZARC, desde a Resolução nº 2.294/1996, que introduziu o Zoneamento Agrícola para o Proagro, definiu-se o envio das informações de época de plantio e emergência das plantas pelos agentes do Proagro diretamente ao MAPA. Conforme o art. 2º dessa resolução, o agente do Proagro recebia remuneração para coletar e prestar as informações solicitadas ao MAPA. Essa metodologia de coleta e envio das informações foi observada até a revogação pela Resolução nº 3.478/2007, quando o documento relacionado ao recolhimento de informações do ZARC também foi revogado.

76. Acresce que a determinação II-a e seus subitens preveem o desenvolvimento de ações conjuntas envolvendo Bacen, MAPA e MDA para melhorar a articulação entre os órgãos, pelo que, mais uma vez, que a solução viria com a atualização do Decreto nº 175/1991 e a criação do CAP propostas pelo Bacen (Comentário 1) no tocante às atribuições do Bacen como administrador do Proagro.

77. Quanto às medidas para o cumprimento do art. 65-C da Lei nº 8.171/1991 e seu parágrafo único, informamos que o assunto já foi debatido pelos órgãos envolvidos (MDA, MAPA, Bacen, além do MF e MPOG), resultando na elaboração de minuta de portaria interministerial que regulamentará esses dispositivos legais. Os demais procedimentos e rotinas sugeridos pelo TCU devem ser desenvolvidos pelos representantes do MDA e do MAPA, pois dizem respeito às atribuições daqueles ministérios.

#### **Análise:**

78. Em que pese os comentários que contestam os argumentos de resistências do Bacen no fornecimento de informações do banco de dados do Proagro ao MAPA, MDA e Embrapa, não se identifica, nos argumentos apresentados pelo Gestor, qualquer outra contestação que venham no sentido de modificação ou de retirada da determinação sugerida na versão preliminar do Relatório de Auditoria, fato pelo qual se deve manter a sugestão de deliberação na sua integralidade.

II - “b) presente ao Tribunal de Contas da União, com base nos princípios constitucionais da Publicidade e da Eficiência, elenco de indicadores de desempenho que traduzam as diretrizes constantes dos objetivos do Proagro e do ZARC, contendo no mínimo (parágrafos 112-123):

b1) rotinas, método e fontes de coletas de dados;

b2) planos de metas de curto, médio e longo prazo para as regiões abrangidas pelos Instrumentos; e

b3) rotinas e periodicidade de revisão de estratégias em conformidade com os resultados dos indicadores. (fl. 18)

#### **Comentário 10 - Questionamento ao Capítulo V do Relatório:**

79. O gestor informa que entende a recomendação como pertinente e ajustada à gestão estratégica que do Bacen, que busca a inteligência atuarial e estatística para a produção de informações de gerenciamento que contemplam a sistematização de cálculos atuariais e a produção de indicadores de desempenho que permitam avaliação da correlação das atividades desenvolvidas com os objetivos do Proagro, levando-se em conta os aspectos relevantes de coberturas (amplitude e abrangência), eficácia das ações-atividades.

80. Afirma que a recomendação do TCU vem ao encontro do apoio esperado ao Bacen na melhoria qualitativa da informação, em fase de estruturação para breve implementação. Quanto aos subitens da recomendação, entende que as bases de dados do Recor/Sicor e do sistema Proagro, acrescidas das bases de clima e meteorologia de outros órgãos de governo como o INPE, o INMET, a Embrapa, Entidades de Apoio à Pesquisa, Academia e instituições internacionais suprirão as necessidades da produção dos estudos fundamentadores dos Indicadores de Desempenho propostos.

81. Ressalta que a formalização dos aspectos relevantes da produção de tais Indicadores de Desempenho do Proagro encontra óbice em restrições financeiras e orçamentárias, além do já crítico e reduzido quadro de pessoal disponibilizado para o conjunto de atividades do programa em tela.

#### **Análise:**

82. Como os comentários do Gestor com relação à determinação em comento, não é contestada e muito pelo contrário, bem recebida e com a informação de desenvolvimento de ações por parte do Bacen, no sentido da implementação de indicadores de desempenho que traduzam as diretrizes constantes dos objetivos do Proagro, deve-se, portanto, manter-se a proposta de deliberação sem alterações.

#### **Comentário 11 - Questionamento ao Capítulo V do Relatório:**

*III. Recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Banco Central do Brasil que avalie a conveniência e a oportunidade de utilização da tecnologia desenvolvida por iniciativa da Febraban, de monitoramento de empreendimentos do Proagro, como instrumento auxiliar, em adição aos procedimentos atuais de comprovação de perdas do Proagro (parágrafos 124-138). (fl. 18)*

83. Informa o Gestor que quanto à boa prática identificada durante a execução da auditoria do TCU, que consiste num sistema de monitoramento por satélite que a Febraban está implantando, já foi informado por representantes daquela Federação sobre o desenvolvimento desse sistema e considera que poderá o mesmo pode ser utilizado no Proagro, no Seguro Rural e na fiscalização do Crédito Rural realizada pela instituição financeira.

84. No mesmo sentido, o CMN já alterou o MCR permitindo o registro das coordenadas geodésicas do empreendimento no Sicor, o que viabiliza a utilização do sensoriamento remoto na fiscalização da operação de crédito rural (MCR 2-7-5-c e 2-7-5-A) e no Proagro. Sublinhe-se que o Bacen e o MF já vêm discutindo a definição de cronograma para exigência plena do fornecimento de coordenadas geodésicas, para condicionar, a partir da safra 2014/2015, a concessão de crédito rural de valor igual a superior a R\$300.000,00 (recursos controlados).

85. O trabalho do IBDAgro não terá o sucesso esperado sem o conhecimento das coordenadas geodésicas, que, aliás, constitui a principal ação para redução de risco moral, seja para fins de Proagro, seja para concessão de crédito rural. O Instituto, na aferição da implantação de lavouras e de comprovação de perdas para o Proagro ou o Seguro Rural poderá assumir a função de análise e julgamento de pedidos de cobertura, quando houver interesse da instituição financeira, já que o regulamento do Proagro permite (MCR 16-5-27-A),

86. Registra, portanto, estar acompanhando o desenvolvimento desse sistema pelo IBDAgro e da metodologia para aferição de perdas por sensoriamento remoto. Se essa tecnologia demonstrar alcance e aplicabilidade com abrangência regional ou nacional, custos compatíveis e eficiência nos serviços para fiscalização e apuração de perdas nas diversas culturas, certamente será utilizada no âmbito do Crédito Rural e do Proagro.

87. Considerando-se que os comentários do Gestor com relação à determinação em comento, não é contestada e muito pelo contrário, bem recebida e com a informação de desenvolvimento de ações por parte do Bacen, no sentido da adoção de ações do Bacen para a possível utilização da tecnologia desenvolvida por iniciativa da Febraban, deve-se manter, em inteiro teor a proposta de recomendação.

**“Casa Civil, MPOG e STN”**

“VII. Dar ciência à Casa Civil, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, principais envolvidos na elaboração do PLOA, com fulcro 4º da Portaria-Segecex 13/2011 (parágrafos 41-52):”

“a) da afronta ao art. 167, inciso II, da CF, e aos princípios da Programação e da Prudência Administrativa ao efetuar-se a programação orçamentária do Proagro sem considerar o risco financeiro de suas operações, apontado pelo Bacen;”

“b) da impossibilidade de indenização de possíveis sinistros ocorridos, em razão de insuficiência orçamentária ocasionada por programação subestimada de recursos;”

“c) das implicações decorrentes de possíveis inadimplências de pagamentos decorrentes do Proagro, com reflexos na inadimplência na carteira de Crédito Rural, no descrédito dos produtores em relação ao programa e possíveis ações judiciais impetradas contra a União em razão de descumprimento de contratos do Proagro;”

“d) da possibilidade de responsabilização dos gestores que derem causa às implicações descritas no item anterior.” (fl. 19v)

**Comentário 12 - Questionamento ao Capítulo III do Relatório:**

88. O Gestor informa que, embora a deliberação de não envolva diretamente o Bacen, entende ser necessário apresentar dois esclarecimentos. Registra que os órgãos responsáveis pela alocação de recursos têm atuado de forma tempestiva em casos de necessidade de suplementação, não permitindo assim, atrasos excessivos no cumprimento das obrigações do programa. O prazo médio de pagamento de parcelas de cobertura do Proagro desde o exercício de 2005, foi reduzido de 54,78 dias para 20,04 dias em 2013.

89. Quanto ao contido nas alíneas “VII-b” e “VII-c, e tendo em conta o teor do parágrafo 48 (fl. 9), que se refere ao risco de “inadimplência no Pronaf e o descrédito dos produtores em relação ao Proagro” no caso de atrasos nos pagamentos do Proagro, observa o Gestor que:

(...) parece-nos que os auditores do TCU deixaram de atentar para a norma contida no MCR 16-7-13 que autoriza o agente do Proagro a transferir o valor da cobertura deferida pelo programa para a conta “Proagro a Receber”, na mesma data do deferimento da operação, o que permite exonerar o beneficiário das dívidas para com o banco no mesmo valor da indenização, (...)

90. Informa que o dispositivo foi instituído pela Resolução nº 2.103/1994 e entende que não ocorre descrédito do produtor em relação ao Proagro, mesmo em situações de atraso, uma vez que o procedimento passa a dívida do produtor com o banco para o dispositivo regulamentar instituído pela citada Resolução.

**Análise:**

91. Diferentemente do que afirma o Gestor, no sentido de que os auditores do TCU deixaram de atentar para a norma contida no MCR 16-7-13, a Equipe de Auditoria, além de

estudar e considerar o disposto no dispositivo citado, não se limitou a fazer uma interpretação isolada e considerou também o que dispõe os dispositivos seguintes do MCR, que compõem todo o processo de indenização de perdas do Proagro (16-7-13; 14; 15; 16; e 17), conforme a seguir transcrito:

13 Após a decisão do pedido de cobertura, cabe ao agente: (Res 3.556)

a) transferir a cobertura relativa ao valor financiado da conta vinculada à operação para conta específica "**Proagro a Receber**", cujo saldo médio diário pode ser computado para cumprimento da exigibilidade prevista na seção 6-2; (Res 3.556) **(Grifo nosso)**

b) (...)

14 - **No prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis a contar da sua decisão** referente ao pedido de cobertura, cabe ao agente, com base nos dados dos documentos 20 e 20-1 deste manual, registrar no Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen), conforme o caso: (Res 3.556; Res 3.587 art 1º § 2º VIII) **(Grifo nosso)**

(...)

16 - **As despesas de comprovação de perdas, de cobertura do crédito de custeio rural e de remuneração do agente**, quando for o caso, são acrescidas dos encargos contratuais, limitados à maior remuneração a que estiverem sujeitas as operações de crédito rural amparadas com recursos obrigatórios (MCR 6-2), na data da formalização do respectivo enquadramento no Proagro, **calculados a partir da data da decisão da cobertura pelo agente em primeira instância até o dia anterior ao da efetiva liberação dos recursos pelo Banco Central do Brasil**. (Res 3.867 art 3º III) **(Grifo nosso)**

17 - Cabe ao Banco Central do Brasil **efetuar o pagamento das despesas imputáveis ao programa, mediante liberação por lançamento na conta Reservas Bancárias de cada agente**. (Res 3.556) **(Grifo nosso)**

92. O dispositivo citado pelo Gestor, isoladamente, compreende apenas o reconhecimento do sinistro, a decisão de cobertura e a providência do agente do Proagro de proceder a um lançamento contábil de provisão, o que não garante, em última instância, o pagamento da indenização ao produtor. Há outras fases intermediárias, até que se conclua o pagamento pelo Bacen por meio da liberação por lançamento na conta Reservas Bancárias do agente, quando esse pode então repassar o valor correspondente à indenização ao produtor.

93. Dessa forma, se vier a ocorrer uma situação de déficit no orçamento do Proagro no Bacen, a simples contabilização procedida pelo agente financeiro, em obediência ao dispositivo do MCR (16-7-13), não garantirá o pagamento do valor correspondente à ocorrência de perdas decorrente de sinistro, ao produtor rural, pois, o agente do Proagro não estará de posse dos recursos, se os mesmos não forem liberados pelo Bacen.

94. A deliberação do Tribunal, no sentido de dar ciência aos órgãos envolvidos na elaboração do PLOA referente aos recursos destinados ao Proagro visam à garantia da concretização do que dispõe o MCR em seu item 16-7-18, com a viabilização do pagamento das despesas imputáveis ao Proagro, mediante liberação dos recursos aos agentes na conta Reservas Bancárias.

95. Cabe registrar que a Resolução nº 2.103/1994, citada pelo gestor como instituidora do dispositivo regulamentar (MCR 16-7-13), foi revogado, tanto é que consta na versão atual do MCR, a resolução nº 3.478 e 3.556 nos dispositivos citados. Diante de tais argumentos não há como acatar as contestações do Gestor do Proagro, devendo-se manter a deliberação originalmente proposta no Relatório de Auditoria.

### ***Plano de Ação – Bacen e Mapa***

*VIII. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Banco Central do Brasil para que encaminhe ao Tribunal, na conformidade do art. 243 do seu Regimento Interno, parágrafos 196/197-202/207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010;*

parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009, no prazo de até 90 dias da ciência, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das deliberações constantes dos itens I ao III retro, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas.(fl. 18v)

### **Comentário 13 - Questionamento ao Capítulo I a III do Relatório:**

96. Consigna o Gestor, por fim, que a determinação se refere ao cumprimento dos itens I a III já comentados e a sua efetivação depende da análise pelo TCU dos comentários do Bacen e dos outros órgãos envolvidos. Deixa de considerar as determinações contidas nos itens IV, V, VI, IX e XI, por não serem as mesmas direcionadas ao Bacen.

97. Além dos comentários, a título de colaboração, citou falhas encontradas no relatório, nos parágrafos a seguir dispostos:

§ 22 do relatório do TCU: informa que 27,9 mil operações foram pagas no exercício 2012, quando o correto é 79,2 mil; e

142 do relatório do TCU: falha de remissão a dispositivo legal, ao citar o inciso I do art. 59 da Lei nº 12.058/2009 quando o correto seria o inciso I do art. 59 da Lei nº 8.171/1991, com a redação dada pelo art. 25 da Lei nº 12.058/2009.

#### **Análise:**

98. As falhas apontadas no comentário do Gestor procedem, já que houve uma inversão na grafia do número de operações indenizadas em 2012 pelo Proagro, de 27,9 mil, quando o correto é de 79,2 mil, bem como o dispositivo legal citado está com uma incorreção, devendo constar como inciso I do art. 59 da Lei nº 8.171/1991, com a redação dada pelo art. 25 da Lei nº 12.058/2009. As correções já foram devidamente inseridas nos parágrafos correspondentes do Relatório de Auditoria.

#### **Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA:**

99. O MDA opinou por meio do Ofício nº 293/2013/SE-MDA, de 18/12/2013, da Secretaria-Executiva daquela Pasta, encaminhado via E-mail, sobre o conteúdo do Relatório, apresentando sugestões que contribuíram para o aprimoramento da análise efetuada, mas, que não influenciou para a inserção de alterações na Proposta de Encaminhamento, não sendo necessário, portanto, modificar a versão preliminar. Os comentários serão relatados a seguir, em separado, acompanhados das respectivas análises. (peça 23).

#### **Questionamento ao Capítulo III, IV e V do Relatório - Comentários:**

100. O Gestor comenta que o texto da versão preliminar do Relatório utiliza de conceitos de sinistralidade e de déficit que implicitamente tratam a alíquota paga pelo agricultor como sendo igual ao prêmio de seguro. Na prática é sabido que o Proagro envolve subvenção do Governo Federal – Similar ao que ocorre com o apoio ao seguro privado por meio do Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural-PSR.

101. No caso do Proagro Mais, pode ser considerada como razoável uma subvenção da ordem de 70 a 75%, devido ao perfil do público alvo, composto por pequenos agricultores. Definido o prêmio de seguro pela soma dos valores pagos pelos agricultores mais a subvenção ao prêmio, da mesma forma como se faz no mercado de seguros privados com o PSR, pode-se verificar que o Programa não tem sido deficitário no computo global dos primeiros nove anos de operação (2004-2005 a 2012-2013).

102. É apontada a importância do cálculo atuarial, o que sem dúvida é correto. Em face da natureza do Programa, o prêmio não pode ser definido pelas simples aplicação das estimativas de risco – nesse caso, a atuária deve contribuir para definição dos níveis de subvenção. Assim, o

relatório destaca a necessidade do cálculo atuarial pelo menos para estimativa da necessidade de aportes do Governo Federal, com o que concordamos plenamente.

103. Um Programa como o Proagro, que é uma forma de seguro agrícola, envolve diversas questões de natureza agrônômica, que é importante serem tratadas com o envolvimento dos ministérios da área agrícola. Algumas recomendações do relatório preceituam uma atuação conjunta do Bacen, MAPA e MDA. O mesmo seria pertinente para os procedimentos de vistorias em lavouras e apuração de perdas.

104. Com relação às ações de supervisão do Proagro atribuídas ao MDA pela Lei 8.171/91, cabe destacar que o art. 65-C dessa lei dispõe que tais ações observarão diretrizes definidas conjuntamente por MDA, e MAPA, ouvido o Bacen. O MDA tomou providências para definição dessas diretrizes, elaborou propostas, promoveu reuniões com as partes envolvidas onde foram discutidas alternativas, elaboradas minutas de portaria conjunta MDA-MAPA e espera que brevemente se possa chegar a um entendimento consensual sobre o tema.

105. Essas ações vêm tomando como base a interpretação de que tais diretrizes devem preceder à implantação do sistema de supervisão previsto na lei. Caso prevaleça um entendimento de que não se requer tal precedência, é importante que sejamos informados para adoção das providências cabíveis. Destaca também que a estruturação de tal sistema de supervisão é um trabalho de fôlego, envolvendo ações de curto, médio e longo prazo.

#### **Análise:**

106. Os comentários do Gestor do Proagro Mais no MDA não apresentam questionamentos quanto ao conteúdo da versão preliminar do Relatório de Auditoria, sugere apenas que no caso do Proagro Mais tem que ser levado em consideração a questão do subsídio, o que também ocorre com o PSR. Registra que a subvenção razoável a ser aplicada no caso do Proagro Mais, giraria em torno de 70 a 75%, em razão do perfil do público beneficiário.

107. Quanto à sugestão feita, no sentido da atuação conjunta do Bacen, MAPA e MDA para os procedimentos de vistorias em lavouras e apuração de perdas, com as alterações procedidas no Relatório à luz dos comentários do Gestor do Proagro no Bacen tal sugestão já se encontra incorporada ao Relatório em sua versão definitiva.

108. Com relação às providências tomadas que são descritas pelo Gestor, no sentido das ações de supervisão do Proagro atribuídas ao MDA pela Lei 8.171/1991, essas vem ao encontro da determinação expedida pelo Tribunal ao Bacen, ao MAPA e ao MDA, para que em conjunto elaborem normas e rotinas de trabalho, conforme disposto no parágrafo 68 do Relatório de Auditoria.

#### **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA:**

109. O MAPA não formulou qualquer opinião sobre o conteúdo do Relatório, não apresentando questionamentos ou sugestões para o aprimoramento.

## **Apêndice B – Detalhamento da Metodologia**

### Organização e escopo

1. O presente trabalho teve como objetivo avaliar a eficácia do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e do Zoneamento Agrícola de Risco Climático para a mitigação de riscos na atividade agropecuária, bem como dos controles utilizados pelo Mapa para assegurar-se do cumprimento dos objetivos dispostos no Manual de Crédito Rural para esses instrumentos de mitigação de riscos.
2. O trabalho foi efetuado em conjunto com as auditorias no Programa Garantia Safra – GS, no Programa de Subvenção ao Seguro Rural (PSR), todos também instrumentos de mitigação de riscos na atividade Agropecuária, com vistas a ter um retrato global da situação desses instrumentos complementares, a partir do estudo, em separado, de cada um deles.
3. Posteriormente pretende-se efetuar o estudo em conjunto dessas políticas em outro processo.
4. O problema de Auditoria definido no documento “*Projeto de Auditoria*” foi:

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) do Governo Federal apresentou aumento de gastos na ordem de 150% do exercício de 2010 a 2012, atingindo um volume de mais de R\$ 500 milhões. Paralelamente a isso houve grande aumento no número de beneficiários e do valor enquadrado de cobertura, com a ocorrência de três picos de gastos recentes, quais sejam safra 2004/2005 (R\$ 854 milhões), 2005/2006 (R\$ 673 milhões) e 2008/2009 (R\$ 674 milhões), com média de indenizações de R\$ 506 milhões por ano no período de 1999 a 2010. Em 2012 os gastos chegaram a superar R\$ 1 Bilhão. Já o ZARC praticamente define os rumos da política agrícola nacional, sendo usado pelas instituições financeiras como requisito para a concessão de crédito. Por isso, para assegurar a prestação de serviços com qualidade e coibir o desperdício de recursos públicos, é importante avaliar a eficácia dessas políticas para a mitigação de riscos na agricultura.

5. Com vistas a cumprir os objetivos traçados e tratar o problema de auditoria, no tocante ao Proagro e ao ZARC, foram elaboradas questões de auditoria relacionadas aos principais aspectos do planejamento e da concepção das políticas envolvidas, quais sejam: decisões de planejamento, estímulo à adoção de tecnologias, padrões de qualidade, além dos principais riscos e impactos. As questões estão dispostas a seguir:

Questão 1 – Em que medida os instrumentos e instâncias de planejamento utilizados no Proagro, conforme objetivos definidos no Manual de Crédito Rural - MCR, nos PPAs 2008-2011 2012-2015, e nos princípios da Administração Pública (art. 37 da CF), contribuíram para a execução das operações do programa com eficiência e economicidade em todas as regiões do Brasil no período de 1994 a 2012?

Questão 2 – Em que medida o Proagro e o ZARC contribuíram com eficiência para a adoção de tecnologias no campo e melhoria da convivência dos pequenos e médios agricultores com os diversos biomas do País, particularmente da região amazônica e do semiárido, conforme definido no capítulo 16 do MCR e preconizado pela pesquisa agropecuária brasileira, de 2008 a 2012?

Questão 3 – Em que medida o Proagro atendeu aos beneficiários definidos no capítulo 16-2 do MCR, obedecendo a padrões satisfatórios de qualidade compatível com os definidos pelo programa e pelos Princípios da Administração Pública inscritos no artigo 37 da CF, em todas as regiões do País de 1994 a 2012?

Questão 4 – Em que medida o Proagro impactou a economia agropecuária das diversas regiões do País e as carteiras de crédito das Operações Oficiais de Crédito, conforme os objetivos definidos no capítulo 16 do MCR, garantindo ainda a sustentabilidade da política e considerando os riscos atuariais envolvidos, em todas as regiões do País desde 1994?

### Não escopo

6. A presente auditoria não teve como escopo avaliar os pormenores da operacionalização de cada um dos instrumentos de mitigação dos riscos, limitando-se apenas avaliar os aspectos gerenciais a respeito do Proagro e do ZARC.

### Crítérios

7. Os principais critérios utilizados em cada achado de auditoria foram:

- Lei 8.171/1991
- Decreto 5.502/2005;
- Lei 7.255/2010;
- Lei 12.058/2009;
- Decreto 7.127/2010
- Decreto 175/1991;
- Decreto lei 200/1967;
- Decreto 7.255/2010;
- Portaria Mapa 428/2010;
- Planos Plurianuais de 2008 à 2015;
- Portarias de Zoneamento Agrícola de Risco Climático;
- Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil;
- Constituição Federal
- Manual de Técnicas de Indicadores de Desempenho para Auditoria – TCU.

### Instrumentos de Coleta de Dados

8. Para que as questões de auditoria fossem satisfatoriamente respondidas, adotou-se como instrumentos de coleta de dados, os a seguir dispostos e relacionados na matriz de planejamento:

- Entrevistas de questões abertas e fechadas;
- Revisão documental;
- Revisão Legal;
- Estudo orçamentário comparativo;
- Estudo financeiro comparativo;
- Observação direta; e
- Cruzamentos de bases de dados.

9. Os locais visitados durante a fase de execução da auditoria foram escolhidos segundo o critério de número de operações e volume segurado, no caso do Seguro Rural e do Proagro, e número de municípios e beneficiários, no caso do benefício Garantia-Safra, conforme disposto na tabela a seguir, aproveitou-se a visita em cada um dos Estados para realizar os procedimentos de coleta de dados de todos os instrumentos de coleta de dados estudados (PSR, Proagro, ZARC e GS):



SEGURO RURAL		PROAGRO		GARANTIA SAFRA	
ESTADO	OPERAÇÕES/VALOR	ESTADO	OPERAÇÕES/VALOR	ESTADO	Nº MUN./BENEF.
<b>PR</b>	21.561 / R\$ 1.756.660	<b>RS</b>	242.549 / R\$ 1.980.176	<b>BA</b>	204 / R\$ 114.757
<b>RS</b>	13.972 / R\$ 1.781.084	<b>PR</b>	127.802 / R\$ 1.515.684	<b>CE</b>	180 / R\$ 272.581
<b>SP</b>	8.654 / R\$ 1.212.869	<b>SC</b>	83.568 / R\$ 649.547	<b>PB</b>	166 / R\$ 81.083
<b>SC</b>	5.565 / R\$ 558.054	<b>MG</b>	64.604 / R\$ 478.934	<b>PI</b>	149 / R\$ 84.452
<b>MS</b>	2.788 / R\$ 566.795	<b>SP</b>	10.718 / R\$ 125.851	<b>RN</b>	107 / R\$ 31.209
<b>MG</b>	1.952 / R\$ 585.401	<b>MS</b>	3.881 / R\$ 128.752	<b>PE</b>	66 / R\$ 98.967
<b>GO</b>	1.883 / R\$ 408.712	<b>ES</b>	17.303 / R\$ 128.455	<b>MG</b>	52 / R\$ 19.796

Fonte: Mapa, Bacen e MDA.

10. Todos os documentos, as análises e os tratamentos de dados que foram efetuados durante a execução do presente trabalho encontram-se discriminados nas peças do 015.738/2013-2 (conforme identificado no apêndice C)

Conformidade com as NAT do TCU:

11. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal de Contas da União.

12. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

**Apêndice C – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria**

<b>Achado 1: Melhorias na articulação dos atores envolvidos na gestão do Proagro e a publicação dos documentos exigidos pelo MCR devem aperfeiçoar seu planejamento e seu controle de riscos.</b>			
<b>Situação Encontrada</b>	<b>Nome do Documento</b>	<b>Referência processual</b>	<b>Referência no Relatório (parágrafo)</b>
Os documentos relativos ao cumprimento das competências do Bacen elencadas no MCR devem orientar a alocação de recursos e a gestão de riscos	ANÁLISE DAS ATIVIDADES DESEMPENHADAS PELO BACEN E PELOS MINISTÉRIOS DA AGRICULTURA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO PROAGRO	Peça 25	28 - 41
O orçamento do Proagro deve refletir o risco assumido anualmente pela União na Gestão do Programa no PLOA.	ANÁLISE DOS VALORES PREVISTOS NOS PPAs 2008-2011 E 2012-2015, HISTÓRICO DE GASTOS (1994 - 2012), SINISTRALIDADE HISTÓRICA, E VERIFICAÇÃO DOS CÁLCULOS ATUARIAIS DO BACEN	Peça 26	42 - 53
Mapa, MDA e Bacen necessitam articular suas ações institucionais para o cumprimento de seus objetivos no Proagro.	ANÁLISE DAS ATIVIDADES DESEMPENHADAS PELO BACEN E PELOS MINISTÉRIOS DA AGRICULTURA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO PROAGRO	Peça 27	54 - 69

**Achado 2: São necessários ajustes na sistemática de confecção do ZARC para proporcionar a gestão de riscos em todos os biomas.**

<b>Situação Encontrada</b>	<b>Nome do Documento</b>	<b>Peça processual</b>	<b>Referência no Relatório(parágrafo)</b>
O ZARC deve aumentar sua abrangência nas Regiões Norte e no Semiárido.	ANÁLISE DAS CULTURAS E TECNOLOGIAS INDICADAS NOS ZONEAMENTOS AGROPECUÁRIOS DO MAPA E PELA PESQUISA AGROPECUÁRIA E CONTROLES DO BACEN PARA ASSEGURAR A APLICAÇÃO DO ZONEAMENTO AGRÍCOLA DE RISCO CLIMÁTICO - ZARC NA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROAGRO	Peça 28	72 - 93
O ZARC deve ter rotina periódica de avaliação de seus modelos teóricos e metodologias.	ANÁLISE DAS ROTINAS DE ATUALIZAÇÃO E DE MANUTENÇÃO DO ZONEAMENTO AGRÍCOLA DE RISCO CLIMÁTICO (ZARC).	Peça 30	94 - 113

<b>Achado 3: São necessários ajustes na avaliação de impactos do ZARC e do Proagro.</b>			
<b>Situação Encontrada</b>	<b>Nome do Documento</b>	<b>Peça processual</b>	<b>Referência no Relatório(parágrafo)</b>
A condução do Proagro e do ZARC deve ser orientada por indicadores de resultado e de processo consistentes.	<b>ANÁLISE DA EXISTÊNCIA DE AVALIAÇÃO ACERCA DA EFICÁCIA DO PROAGRO E DO ZARC</b>	Peça 31	116 - 126
O Bacen deve ajustar a periodicidade e desenvolver metodologia de fiscalização dos agentes do Proagro.	<b>ANÁLISE DA METODOLOGIA DE FISCALIZAÇÃO DOS AGENTES DO PROAGRO</b>	Peça 32	127 - 140
A dinâmica de divulgação do Proagro pelos agentes financeiros deve ser ajustada para que seus objetivos sejam cumpridos na região da Sudene.	<b>ANÁLISE DO ATENDIMENTO DO PROAGRO ÀS PRINCIPAIS REGIÕES COM AS PRINCIPAIS CULTURAS DA MATRIZ DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA</b>	Peça 33	141 - 152



## Apêndice D – Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Gerência-Executiva de Regulação, Fiscalização e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro – GEROP. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro. Relatório Circunstanciado 1991 a 1996. Brasília, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Gerência-Executiva de Regulação, Fiscalização e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro – GEROP. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro. Relatório Circunstanciado 1991 a 1998. Brasília, 1998.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro – DEORP. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro. Relatório Circunstanciado 2004 a 2011. Brasília, 2012

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Gerência-Executiva de Regulação, Fiscalização e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro – GEROP. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro. Relatório Circunstanciado 1999 a 2010. Brasília, 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Gestão do Exercício 2011*. Brasília, 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4234, de 18 de junho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 150, n. 116, 19/06/2013. Seção 1, p. 20.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Portal da Legislação: Constituição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

BRASIL. Decreto nº 175, de 10 de maio de 1991. Dispõe sobre o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), instituído pela Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e a que se referem as disposições do Capítulo XVI da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Portal da Legislação: Decretos. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0175.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0175.htm)

BRASIL. Decreto nº 7.127, de 04 de março de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e dá outras providências. Portal da Legislação: Decretos. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7127.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7127.htm)

BRASIL. Decreto nº 7.255, de 04 de agosto de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Portal da Legislação: Decretos. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7255.htm)

BRASIL. Decreto nº 5.502, de 29 de julho de 2005. Dispõe sobre a Comissão Especial de Recursos -CER, do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO, e dá outras providências. Portal da Legislação: Decretos. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5502.htm)

BRASIL. Decreto nº 5.121, de 29 de junho de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências. Portal da Legislação: Decretos. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5121.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5121.htm)

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Portal da Legislação: Decreto-Lei. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/de10200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de10200.htm)

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18171.htm)

BRASIL. Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/112058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112058.htm)

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)

BRASIL. Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm)

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Meteorologia. *Relatório de Gestão do Exercício 2011*. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário: safra 2005-2006*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2005.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2006 - 2007*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2007 - 2008*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2007.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2008 - 2009*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2008.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2009 - 2010*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2010 - 2011*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2010.



BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2012 - 2013*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Portaria nº 428, de 09 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 147, n. 111, 14/06/2010. Seção 1, p. 35.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. *Portarias de Zoneamento Agrícola*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/zoneamento-agricola/portarias-segmentadas-por-uf>>. Acesso em: 02/12/2013.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. *Programação do Plano Agrícola e Pecuário 2012-2015*. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria da Agricultura, Pecuária Irrigação, Reforma Agrária Pesca e Aquicultura. *Informativo Técnico Seagri. Instrumento de Gestão do Risco Agrícola: O Caso do Brasil*. Nº 1. Brasília, Janeiro de 2011.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria Executiva. *Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão do Exercício 2011*. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. *Contrato para execução do Zoneamento. Contratato para execução do zoneamento agrícola, que entre si celebram a União por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Empresa Agroconsult LTDA*. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Departamento de Economia Agrícola. Coordenação-Geral de Análises Econômicas. *Estatísticas e Dados Básicos de Economia Agrícola*. Brasília, 2013

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Manual de Crédito Rural. MCR 16-1-3. Atualização MCR 571, de 04 de novembro de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Manual de Crédito Rural. MCR 16-2-5. Atualização MCR 571, de 04 de novembro de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Seguro da Agricultura Familiar - SEAF. *Curso Comprovação de Perdas*. Apresentação em Power Point. Brasília, [20-].

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Plano Mais Brasil. *Mais Desenvolvimento, mais igualdade, mais participação. PPA 2012-2015*. Apresentação em Power Point. Brasília: CDES, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: Relatório de Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO)*. Alterações do PPA 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. Brasília: MP/SPI, 2013.



CUNHA, Gilberto Rocca. et al. *Zoneamento agrícola e época de semeadura para soja no Rio Grande do Sul*. Revista Brasileira de Agrometeorologia, Passo Fundo, v.9, n.3, (Nº Especial: Zoneamento Agrícola), p.446-459, 2001.

CUNHA, Gilberto Rocca; ASSAD, Eduardo Delgado. *Uma visão geral do número especial da RBA sobre zoneamento agrícola no Brasil*. Revista Brasileira de Agrometeorologia, Passo Fundo, v.9, n.3, (Nº Especial: Zoneamento Agrícola), p.377-385, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo agropecuário 2006. Brasil, Grande Regiões e Unidades da Federação. Brasília, 2007.

INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL. Fundo de Estabilidade do Seguro Rural. *Relatório de Gestão do Exercício 2004*. Rio de Janeiro, 2005.

INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL. Fundo de Estabilidade do Seguro Rural. *Relatório de Gestão do Exercício 2005*. Rio de Janeiro, 2006.

SANT'ANA, Eustáquio Mesquita. *Gestão de risco rural, Proagro, seguro rural e Fundo de Catástrofe*. Apresentação em Power Point. Brasília, 2010.

SOUZA, Ricardo Anhesini. KGPM Auditores Independentes. *Parecer dos Auditores Independentes*. Brasília, 2003