

## RELATÓRIO SINTÉTICO DE LEVANTAMENTO DE ESCOPO AMPLO NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA.

TC 025.221/2009 - 5

Fiscalização n. 780/2009

Relator: Raimundo Carreiro

### DA FISCALIZAÇÃO

**Modalidade:** Levantamento de escopo amplo

**Ato originário:** Acórdão TCU 1.704/2009 – Plenário.

**Objeto da Fiscalização:** Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – Organização e Funcionamento, Planejamento Estratégico, Programas, Objetivos e Sistemas.

**Ato de designação:** Portaria TCU 1600/2009, Portaria TCU 94/2010.

**Período de realização - planejamento:** 27/10/2009 à 16/01/2010.

**execução:** 18/01/2010 a 09/04/2010.

**relatório:** 13/04/2010 a 30/06/2010.

### Composição da equipe:

Auditor	Matrícula	Lotação
Tiago Modesto Carneiro Costa (Coordenador)	6583-8	Secex 8/2ª DT
Aderbal Amaro de Souza	5610-3	Secex 8/2ª DT
Renan Bezerra Milfont	7689-9	Secex 8/2ª DT
Wanessa Carvalho Amorim Mello	5061-0	Secex 8/2ª DT

### DO ÓRGÃO FISCALIZADO

**Órgão/Unidade fiscalizado:** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e demais Entidades Vinculadas.

**Vinculação (ministério):** Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA.

**Vinculação no TCU:** 8ª Secretaria de Controle Externo – 8ª Secex.

**Responsáveis:** **Nome:** Wagner Gonçalves Rossi  
**Cargo:** Ministro de Estado

## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>30</b>
I. Objetivos .....	30
II. Escopo .....	31
III. Metodologia e Limitações .....	31
IV. Organização do Relatório .....	32
<b>2. Visão Geral.....</b>	<b>32</b>
I. Macrovisão .....	32
II. Estrutura Organizacional.....	32
III. Principais Serviços Oferecidos Regionalmente .....	34
IV. Legislação Básica.....	35
V. Breve revisão orçamentária – Função Agricultura (2005/2009).....	35
VI. Cadeia de Valor do MAPA.....	37
VII. Macroprocesso I: Aumentar a produção de produtos não alimentares e não energéticos. 37	
Riscos.....	38
Possíveis Ações de Controle.....	39
VIII. Macroprocesso II: Ampliar a Participação da Agroenergia na Matriz Energética.....	39
Riscos.....	39
Possíveis Ações de Controle.....	40
IX. Macroprocesso III: Garantir a Segurança Alimentar .....	40
Riscos.....	41
Possíveis Ações de Controle.....	46
X. Macroprocesso IV: Impulsionar o Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agronegócio.....	46
Possíveis Ações de Controle.....	55
XI. Macroprocesso V: Promover Relacionamento Adequado com o Agronegócio e Parceiros 55	
Riscos.....	55
Possíveis Ações de Controle.....	56
XII. Macroprocesso VI: Promover Excelência Administrativa.....	56
Riscos.....	57
Possíveis Ações de Controle.....	58
XIII. Macroprocesso VII: Gerir Pessoas, Aprendizado e Conhecimento. ....	58
Riscos.....	59
Possíveis Ações de Controle.....	60
<b>3. Conclusão .....</b>	<b>60</b>
<b>4. Proposta de encaminhamento.....</b>	<b>63</b>

## 1. Introdução

1.1. Considerando a ausência de trabalho atualizado e completo no âmbito das atribuições do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e Instituições a ele ligadas, que proporcionasse uma visão sistêmica do Órgão e conhecimento de seus macroprocessos, de modo a organizar as informações já de domínio do Tribunal para utilização no Controle Externo, optou-se por realizar o Levantamento de Auditoria de escopo amplo.

1.2. O Trabalho, além de proporcionar ao Tribunal uma visão sistêmica e atual das atribuições do MAPA e das Instituições a ele ligadas, irá apontar possíveis áreas de riscos relacionadas com a Função de Governo Agricultura, servindo como subsídio para o planejamento de curto, médio e longo prazo da 8.ª SECEX.

1.3. A busca efetuada nos sistemas informatizados deste Tribunal revelou a existência de mais de 200 processos, entre representações, denúncias, solicitações, tomadas de contas anuais, prestações de contas anuais e tomadas de contas especiais, nos três últimos exercícios, versando a respeito dos temas abordados neste trabalho. A maioria já encerrada.

1.4. Dos trabalhos realizados em exercícios anteriores por esta Corte, destacam-se as auditorias operacionais realizadas no programa de apoio à Bovideocultura (TC 018.751/2004-0), no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (TC 002.624/2005-5), no Programa de Segurança Fitozoosanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários (TC 012.488/2005-5) e mais recentemente no Programa de Formação de Estoques Públicos (TC 009.789/2009-0), os quais foram circunstanciados junto com as demais constatações deste trabalho.

1.5. Conforme definição do Manual de Auditoria Operacional, esse tipo de trabalho visa conhecer a organização e o funcionamento das áreas que poderão ser fiscalizadas, bem como identificar objetos e instrumentos de fiscalização, tanto operacionais quanto de conformidade.

1.6. Busca-se aqui construir um documento que proporcione, de maneira didática e sincronizada com o planejamento de gestão estratégica construído pelo Ministério e sua visão de futuro, um conhecimento sistêmico sobre as atividades governamentais ligadas ao Mapa, procurando construir um entendimento integrado de seus objetivos, métodos de trabalho, razões, principais interações e fatores internos e externos que influenciam seus resultados setoriais.

1.7. Procura-se entender a articulação entre os programas de governo para alcançar os objetivos setoriais dessas políticas públicas, o papel das organizações envolvidas, os principais desafios e as dificuldades existentes.

1.8. Além disso, por meio do levantamento, deseja-se iniciar um processo de atualização contínuo e ativo de informações sobre essa área governamental, identificar novos desenvolvimentos e tendências em suas políticas públicas, mudanças de prioridades e a necessidade de uso de novas abordagens e técnicas nas auditorias.

1.9. Espera-se que o presente documento dê ao Tribunal condições de focar melhor sua ação de fiscalização e criar estratégia de atuação com perspectiva plurianual, que aborde de forma consistente os principais problemas identificados, num processo que envolva suas diversas unidades, e que seja profundamente ligado às prestações de contas anuais, transformando-as no principal processo de trabalho para a atuação deste Tribunal.

### I. Objetivos

1.10. Em resumo, este trabalho teve como objetivo principal conhecer os macroprocessos nas áreas de atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com o fim de identificar suas formas de operacionalização, os atores envolvidos no processo e os recursos

orçamentários destinados à execução da Política Agrícola, obtendo-se assim um diagnóstico que permita:

1.10.1. Identificar as áreas que devem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União – TCU, levando-se em conta os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, a quantidade de recursos destinados para os programas e as vulnerabilidades que permeiam cada área de atuação do Mapa;

1.10.2. Subsidiar processo de modelagem da Prestação Contas Anual do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento e Instituições vinculadas.

## **II. Escopo**

1.11. O levantamento avaliou diversos aspectos da performance do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e também de suas Unidades Vinculadas no cumprimento de seus objetivos setoriais, de forma alinhada aos objetivos definidos em seu Mapa Estratégico.

1.12. Para isso, foram colhidas informações sobre os planos setoriais, base legal dos programas e organizações, previsão orçamentária e execução financeira, sistemas de informação, estruturas de monitoramento e avaliação, metas, planos de programas e organizações, bem como revisão dos trabalhos de órgãos de pesquisa e de controle sobre os possíveis objetos de auditoria.

1.13. Os itens relevantes do conhecimento do Órgão que orientaram o trabalho foram definidos com base nos objetivos setoriais definidos pelo Mapa em seu Planejamento Estratégico, quais sejam:

1.13.1. Aumento da produção de produtos agropecuários não alimentares e não energéticos;

1.13.2. Aumento da participação da agroenergia na Matriz Energética;

1.13.3. Garantia da Segurança Alimentar;

1.13.4. Promoção desenvolvimento sustentável pelo Agronegócio;

1.13.5. Relacionamento entre o Mapa e o Agronegócio e parceiros;

1.13.6. Excelência administrativa no Mapa;

1.13.7. Gestão de pessoas e do aprendizado e gestão do conhecimento;

1.14. Os critérios utilizados neste estudo levaram a um conhecimento e a um diagnóstico dos desafios institucionais criados pelo Ministério, além da identificação das principais dificuldades em sua operacionalização em suas diversas Unidades.

## **III. Metodologia e Limitações**

1.15. Para orientação do trabalho foi utilizado o Plano de Gestão Estratégica do Mapa, de modo que todo o trabalho de pesquisa e análise de dados fosse de acordo com a visão de longo prazo utilizada pelo Ministério.

1.16. Os dados foram colhidos em questionários de respostas fechadas e em entrevistas não estruturadas em três níveis de gerência, na observação direta e na utilização de dados existentes no Ministério. Outras fontes de dados foram colhidas também de bancos informatizados do Ministério e de documentos fornecidos pela Pasta ao longo da fase de execução de auditoria.

1.17. Quanto aos procedimentos de análise de dados é oportuno registrar que foram feitas análises quantitativas e qualitativas englobando: Análise de frequências em tabelas; Análise gráfica de dados; Análise de conteúdo; Triangulação; Confronto com interpretações alternativas; Utilização de caso negativo; Método GUT.

1.18. Os detalhes da metodologia adotada constam do Relatório Analítico, que compõe o Anexo V do presente processo, e poderá ser acessado nas bases do TCU eletrônico.

#### **IV. Organização do Relatório**

1.19. O trabalho conta com dois relatórios: o relatório sintético, que visa facilitar a tramitação do presente TC e proporcionar uma visão resumida da problemática estudada e o relatório analítico, para uso desta Unidade Técnica e do Órgão Fiscalizado, que trata as questões de maneira mais completa e que servirá como base de consulta quando da realização das ações de controle indicadas na proposta de encaminhamento.

1.20. O relatório sintético foi organizado em 4 capítulos: **Introdução** contando com Objetivos e Escopo, Metodologia e Limitações e Organização do Relatório; **Visão Geral** do Ministério, composta pelo estudo das características da operacionalização dos macroprocessos descritos no Plano Estratégico 2015 e da estrutura organizacional do Mapa, **Conclusão** e a **Proposta de Encaminhamento**.

### **2. Visão Geral**

#### **I. Macrovisão**

2.1. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) tem com Missão institucional “*Promover o Desenvolvimento Sustentável e a Competitividade do Agronegócio em Benefício da Sociedade Brasileira*”.

2.2. Como Visão de Futuro para 2015 o Ministério estabeleceu: “*Ser reconhecido pela Qualidade e Agilidade na Implementação de Políticas e na Prestação de Serviços para o Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio*”.

2.3. A publicação “*Plano Estratégico*” do MAPA elenca os valores organizacionais pelos quais todas as relações e decisões organizacionais estão baseadas, dentre estes podem ser exemplificados: Comprometimento; Eficiência e Eficácia; Foco no Cliente; Organização e Transparência.

2.4. Esses valores organizacionais, segundo definido pelo próprio Ministério, são entendimentos e expectativas que descrevem como todos os profissionais da organização comportam-se e foram definidos a partir de validação e votação com servidores do Mapa.

2.5. Para cumprir sua missão, o Mapa tem a atribuição de formular e executar políticas para o desenvolvimento do agronegócio, integrando aspectos mercadológicos, tecnológicos, científicos, organizacionais e ambientais, para atendimento dos consumidores brasileiros e do mercado internacional.

2.6. A atuação do Ministério busca a sanidade animal e vegetal, a organização da cadeia produtiva do agronegócio, a modernização da política agrícola, o incentivo às exportações, o uso sustentável dos recursos naturais e o bem estar social.

#### **II. Estrutura Organizacional**

2.7. Para cumprir sua missão o Mapa tem estruturas ligadas ao Ministro de Estado, Secretarias Específicas, a Ceplac, o Inmet, as unidades descentralizadas, duas empresas públicas e três sociedades de economia mista.

2.8. A seguir dispomos as principais funções institucionais das unidades mostradas no Organograma Institucional do Ministério, de acordo com Decreto 7.127, de 4 de março de 2010:

2.8.1. **Gabinete do Ministro:** Órgão de assistência direta e imediata, encarregado de assistir ao Ministro em representação política e social, relações públicas, publicações do ministério, agenda institucional, relações com o Poder Legislativo, comunicação de governo e outras atribuições a ele cometidas pelo Ministro de Estado.

2.8.2. **Assessoria de Gestão Estratégica (AGE):** Órgão de assistência direta e imediata ao Ministro encarregado da Gestão Estratégica do Ministério, prospecção de cenários, acompanhamento das diretrizes, indicadores de desempenho, planos, programas e metas.

2.8.3. **Secretaria Executiva (SE):** Órgão de assistência direta e imediata ao Ministro encarregado da supervisão e coordenação das demais Secretarias e entidades vinculadas do Ministério, bem como da administração em geral do Ministério (orçamento, finanças, contabilidade, serviços gerais, Rh, entre outros).

2.8.4. **Consultoria Jurídica:** Órgão setorial da Advocacia-Geral da União encarregado de assessorar o Ministro em assuntos de natureza jurídica, exame prévio de documentação relativa a convênios e editais de licitação, entre outros.

2.8.5. **Ouidoria:** Órgão de assistência direta e imediata ao Ministro encarregado de receber e encaminhar reclamações, denúncias, representações e sugestões no âmbito do Ministério, organizar e interpretar as manifestações recebidas e recomendar melhorias ao Ministro. Serve como canal de comunicação entre o servidor e o Ministro de Estado.

2.8.6. **Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA):** Órgão Específico Singular encarregado de planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária.

2.8.7. **Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC):** Órgão Específico Singular encarregado de planejar, fomentar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades, programas e ações de cooperativismo e associativismo rural; pesquisa tecnológica, assistência técnica e extensão rural, bem como a infraestrutura rural e logística de produção.

2.8.8. **Secretaria de Política Agrícola (SPA):** Órgão Específico Singular encarregado de formular as diretrizes de ação governamental para a política agrícola e segurança alimentar. Analisa, formula, supervisiona e promove estudos envolvendo a atuação governamental para o setor agropecuário, dentre outras atribuições.

2.8.9. **Secretaria de Produção e Agroenergia (SPA-E):** Órgão Específico Singular encarregado de formular, supervisionar e avaliar políticas, programas e ações para os setores cafeeiro, sucroalcooleiro e agroenergético.

2.8.10. **Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI):** Órgão Específico Singular encarregado de formular, analisar, acompanhar, coordenar e promover negociações de atos, tratados, acordos e convênios concernentes aos temas do agronegócio.

2.8.11. **Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC):** Órgão Específico Singular encarregado de promover o desenvolvimento rural sustentável das regiões produtoras de cacau no País.

2.8.12. **Instituto Nacional de Meteorologia (INMET):** Órgão Específico Singular encarregado de promover a execução, coordenação, acompanhamento de levantamentos, pesquisas, observações e estudos meteorológicos e climatológicos aplicados à agricultura e outras atividades correlatas.

2.8.13. **Laboratórios Nacionais Agropecuários (LANAGRO):** Unidade Descentralizada encarregada de promover o suporte laboratorial aos programas e ações de competência da Secretaria de Defesa Agropecuária.

2.8.14. **Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA):** Unidades Descentralizadas com jurisdição no âmbito de cada Estado da Federação e do Distrito Federal

encarregadas, consoante orientações técnicas dos órgãos específicos singulares e setoriais do Ministério, de: defesa sanitária, inspeção, classificação e fiscalização agropecuárias; fomento e desenvolvimento agropecuários e da heveicultura; assistência técnica e extensão rural; infraestrutura rural, cooperativismo e associativismo rural; produção e comercialização de produtos agropecuários, inclusive do café, cana-de-açúcar, açúcar e álcool; administração e desenvolvimento de pessoas, bem assim de serviços gerais; planejamento estratégico e planejamento operacional; programação, acompanhamento e execução orçamentária e financeira dos recursos alocados; qualidade e produtividade dos serviços prestados aos seus usuários; e aperfeiçoamento da gestão da Superintendência.

**2.8.15. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa):** Braço tecnológico do Ministério, conta com 41 centros de pesquisa e tem atuação no País e no Exterior. Sua missão é viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira.

**2.8.16. Companhia Nacional de Abastecimento (Conab):** Tem como missão contribuir para a regularidade do abastecimento e garantia de renda ao produtor rural, participando da formulação e execução das políticas agrícola e de abastecimento.

**2.8.17. Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP):** mantém a uma rede pública de armazéns em São Paulo e um complexo de 13 centrais atacadistas, atuando também no comércio varejista de hortifrutigranjeiros, carnes, aves, flores e outros produtos, através de serviços conhecidos como Varejões e Feiras de Flores.

**2.8.18. Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG):** Tem como Missão viabilizar soluções de armazenagem e transbordo, agregando valor sustentável ao agronegócio no Estado de Minas Gerais. Foi federalizada em setembro de 2000.

**2.8.19. Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A (CEASA/MG):** Tem a Missão de Promover soluções de abastecimento para o desenvolvimento equilibrado do sistema agroalimentar em Minas Gerais.

### **III. Principais Serviços Oferecidos Regionalmente**

2.9. O Mapa oferece diversos serviços à sociedade por intermédio de suas Superintendências Federais de Agricultura, presentes em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, os quais são elencados a seguir:

**2.9.1. Serviço de Gestão da Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO):** tem como principal função programar, promover e controlar a execução das atividades de vigilância agropecuária, em portos, aeroportos, postos de fronteiras e aduanas especiais;

**2.9.2. Serviço de Sanidade Agropecuária (SEDESA):** tem como objetivo principal as ações de defesa sanitária animal e vegetal, trabalhando em conjunto com as entidades estaduais de defesa agropecuária.

**2.9.3. Serviço de Fiscalização Agropecuária (SEFAG):** tem como objetivo a fiscalização de insumos quanto a sua produção, manipulação, exportação, importação e por vezes comércio. Contemplam: fertilizantes, corretivos, inoculantes, agrotóxicos, sementes e mudas, produtos destinados à alimentação animal (rações, suplementos, concentrados, matérias primas e aditivos), medicamentos de uso veterinário e afins (produtos farmacêuticos, vacinas e antígenos) e material genético animal (reprodutores, matrizes, ovos férteis, sêmen e embriões). Englobam ainda aviação agrícola, tratamentos fitossanitários, pesquisa com OGMs e agrotóxicos e atividades turfísticas.

**2.9.4. Serviço de Inspeção de Produtos Agropecuários (SIPAG):** tem como objetivo realizar atividades que englobam todo o processo produtivo agropecuário e agroindustrial, incluindo as

condições em que os animais e vegetais foram produzidos, bem como insumos, produtos e as mercadorias, a multiplicação, a forma e o estágio de sanidade e maturação em que foram colhidas, tratadas, manejados, processados, beneficiados, industrializados, embalados e comercializados, e ao estado em que se encontram no momento do embarque, para que possam ser certificadas como adequadas para o trânsito interestadual e internacional; assegurando sua plena condição sanitária à ingestão humana e animal.

**2.9.5. Serviço de Política e Desenvolvimento Agropecuário (SEPDAG):** tem com objetivo promover, orientar e acompanhar a execução de atividades relativas ao desenvolvimento rural e às políticas de crédito e investimentos públicos, em especial no que se refere a: crédito rural; cooperativismo e associativismo rural; pesquisa tecnológica, difusão de informações e transferência de tecnologias agropecuárias; assistência técnica e extensão rural; infra-estrutura rural e logística da produção e comercialização agropecuária; indicação geográfica e produtos de origem; zoneamento agropecuário e seguro rural; estoques públicos; armazenagem e estocagem de produtos agropecuários e insumos; agroenergia; gestão dos armazéns e estoques de café; fomento da produção integrada, agroecológica, orgânica, agroindustrial, agroflorestral e extrativista; novos produtos e estímulo aos processos de agregação de valor e de agroindustrialização; proteção, manejo e conservação de solo e água; recuperação de áreas agricultáveis, pastagens e agroflorestais degradadas; agricultura de precisão; preservação, conservação e proteção do patrimônio genético e melhoramento das espécies vegetais e animais; e promover, orientar, estimular, controlar e fiscalizar a execução de convênios, ajustes, acordos e contratos voltados ao fomento, investimentos, desenvolvimento e educação rurais; promover as atividades relacionadas com o registro genealógico, as competições turfísticas e hípcas e apoiar a realização de exposições, leilões, feiras agropecuárias e outras aglomerações; e, estimular a organização do setor agropecuário.

#### **IV. Legislação Básica**

2.10. Quanto aos documentos constitutivos que aprovam regimentalmente as estruturas do Mapa e das instituições vinculadas, destaca-se:

2.10.1. **Decreto 7.127, de 4 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;

2.10.2. **Decreto 2.291, de 4 de agosto de 1997:** Aprova o Estatuto da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa;

2.10.3. **Decreto 4.514, de 13 de dezembro de 2002:** Aprova o Estatuto da Conab.

#### **V. Breve revisão orçamentária – Função Agricultura (2005/2009)**

2.11. O Mapa executa a maior parte de suas despesas nas áreas finalísticas dentro da função Agricultura, a qual se prossegue com uma breve visão geral.

**Tabela 1 – Demonstrativo de Despesas e Gastos Tributários de 2005 a 2009**

Agricultura	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB	Valor*	% PIB
OFSS	8.328	0,4%	10.149	0,4%	11.345	0,4%	9.773	0,3%	14.723	0,5%	54.319	0,4%
OI	4	0,0%	5	0,0%	5	0,0%	5	0,0%	7	0,0%	26	0,0%
Gasto Tributário	1.189	0,1%	5.506	0,2%	5.705	0,2%	7.184	0,2%	7.199	0,2%	26.782	0,2%
<b>Total</b>	<b>9.521</b>	<b>0,4%</b>	<b>15.660</b>	<b>0,7%</b>	<b>17.055</b>	<b>0,6%</b>	<b>16.962</b>	<b>0,6%</b>	<b>21.928</b>	<b>0,7%</b>	<b>81.127</b>	<b>0,6%</b>

Fonte: Siafi, Dest, Receita Federal e IBGE

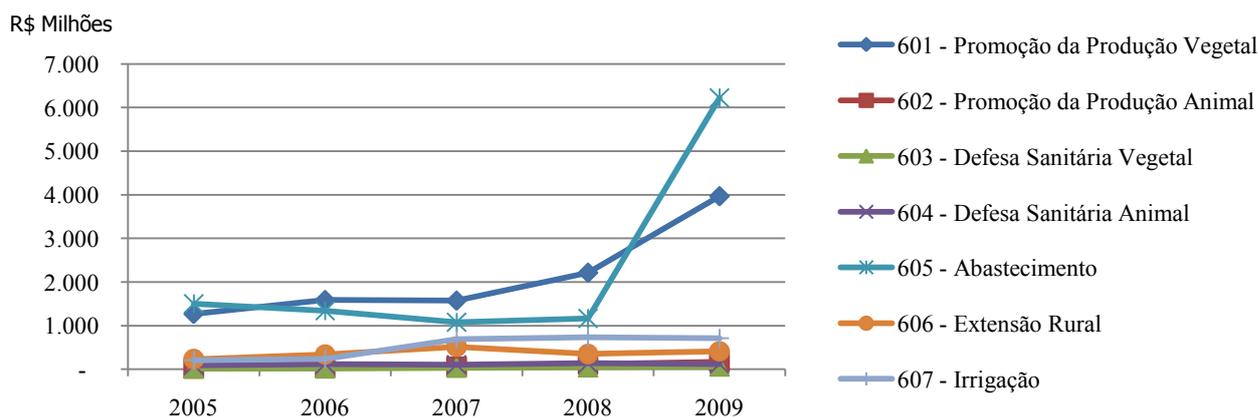
\* Nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refere-se aos valores empenhados; no Orçamento de Investimentos, aos valores realizados; e no Gasto Tributário, aos valores efetivos de 2005 a 2008 e ao previsto para 2009.

2.12. A variação nominal dos valores do Orçamento Fiscal da Seguridade Social (OFSS), aferida entre os anos final e inicial da série, correspondeu a um acréscimo de 77%, com crescimento em todos os anos, exceto 2008. No mesmo período, os gastos tributários foram elevados em 505%. Com isso, os valores da renúncia tributária adquiriram importância crescente para o setor, passando a representar 32,8% do total de recursos destinados à função Agricultura em 2009, contra 12,5% em 2005.

2.13. Ainda em relação aos gastos tributários, conforme demonstrativo elaborado pela Receita Federal, há uma forte concentração nas renúncias associadas à Contribuição Social para o PIS-PASEP e na Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, que devem representar, em 2009, o valor de R\$ 5,7 bilhões, correspondentes a 79,6% dos gastos tributários na função Agricultura.

2.14. O gráfico a seguir demonstra a evolução dos valores empenhados nas subfunções, que evidenciam o crescimento acentuado dos valores associados às subfunções Abastecimento e Promoção da Produção Vegetal.

**Gráfico 1 - Valores empenhados nas subfunções típicas 2005/2009**



Fonte: Relatório do TCU de Análise das Contas de Governo de 2009.

2.15. Na subfunção Abastecimento, a ação Formação de Estoques Públicos – PGPM representou 46% do total empenhado em 2009. Nesse ano, o valor associado a esta ação foi muito elevado, atingindo R\$ 2,8 bilhões, devido à crise econômica internacional, que levou à descapitalização dos produtores e à elevação nos custos dos insumos agrícolas, demandando do governo uma intervenção mais intensa para manter os preços mínimos definidos no Plano Agrícola.

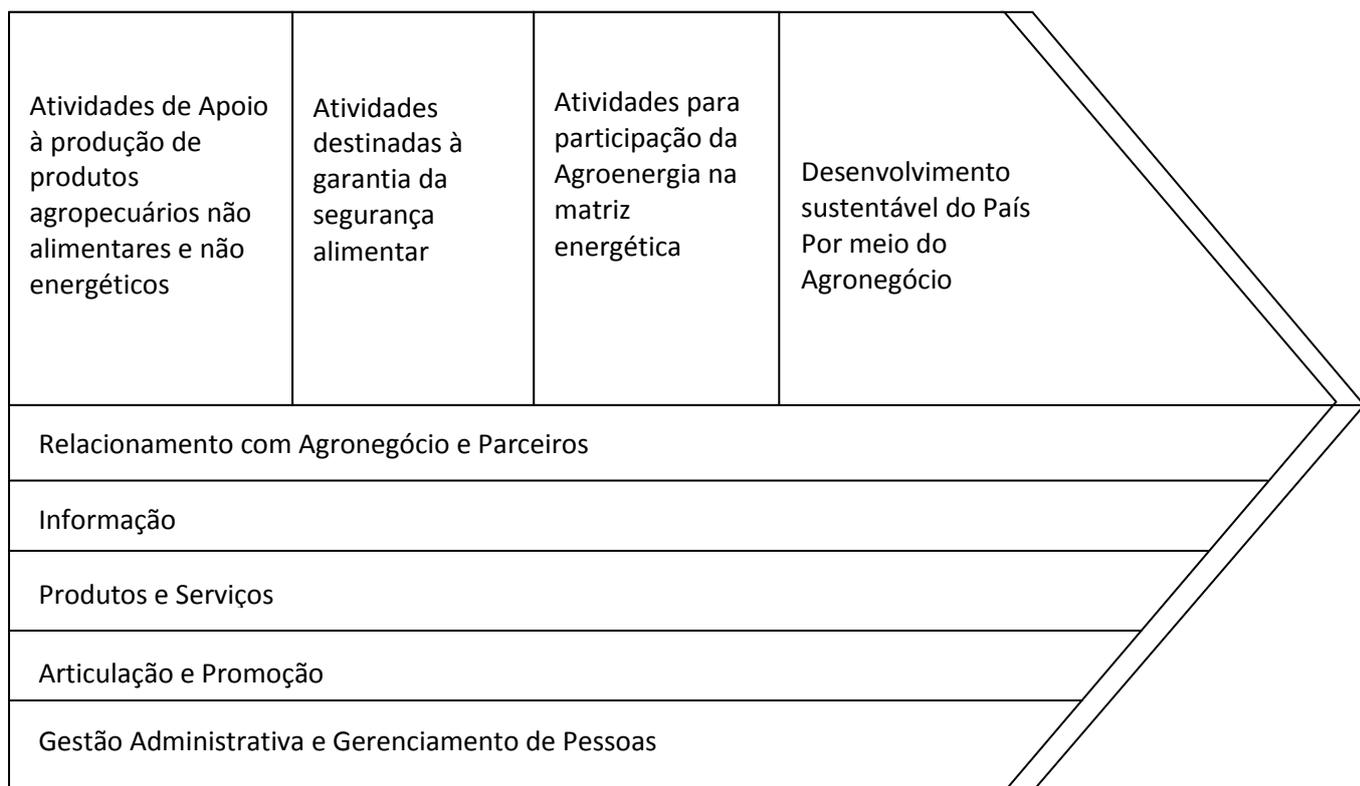
2.16. Por sua vez, na subfunção Promoção da Produção Vegetal, o crescimento deveu-se, sobretudo, à ação Financiamento para Custeio, Investimento, Colheita e Pré-comercialização do Café, que representou 43% do montante dos recursos empenhados em 2009 na subfunção.

2.17. Os valores destinados a esta ação foram elevados nesse ano devido à crise do setor, que não permitiu aos produtores saldar os seus compromissos, resultando em renegociação de débitos e redução da disponibilidade de recursos para concessão de novos financiamentos.

**VI. Cadeia de Valor do MAPA.**

2.18. É possível entender os macroprocessos do MAPA e o modo como eles interagem a partir da Figura 1 a seguir:

**Figura 1 - Cadeia de Valor do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento**



2.19. As atividades finalísticas do Mapa são traduzidas na parte superior da figura, que representam as atividades delimitadas pelo Ministério com vistas ao Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agronegócio, dentro da perspectiva da sociedade em relação ao Órgão.

2.20. Na parte inferior da figura são relacionadas as atividades de apoio que culminarão na consecução do objetivo principal da Entidade conforme seu plano estratégico para 2015, cujos principais riscos e possíveis ações de Controle Externo, com base nos levantamentos constantes do Relatório Analítico, são dispostos a seguir.

**VII. Macroprocesso I: Aumentar a produção de produtos não alimentares e não energéticos.**

2.21. Esse objetivo estratégico tem como meta aumentar a produção de matérias-primas e produtos agropecuários não alimentares e não energéticos, tais como: borracha, madeira, fumo, couro algodão, flores, fibras, celulose, visando ampliar o abastecimento, de forma a disponibilizar no mercado quantidades dessas matérias-primas a preços adequados, tanto para consumo in natura quanto para a produção de bens processados.

2.22. Como estratégia de atuação para a consecução deste objetivo o Ministério procura:

- 2.22.1. Gerar subsídios para a criação de diagnóstico sobre os gargalos de infraestrutura e modelos de solução dos problemas de armazenagem, transporte, agroindustrialização e promoção social;
- 2.22.2. Amparar produtos agropecuários não alimentares e não energéticos com a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM;
- 2.22.3. Amparar produtos agropecuários com o Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais – Moderagro (Linha de Crédito), com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, como a floricultura, sericicultura e chinchilicultura;
- 2.22.4. Amparar produtos florestais com o Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas – Propflora (Linha de Crédito);
- 2.22.5. Desenvolver diversas linhas de pesquisa agropecuária em produtos não energéticos e não alimentares.

### Riscos

- 2.23. Para que um objetivo estratégico seja alcançado com sucesso é essencial que ele possa ser claramente identificado na estrutura organizacional, nos orçamentos e na operacionalização das ações necessárias ao seu sucesso.
- 2.24. Percebe-se da análise das entrevistas realizadas na Sede do Ministério e nas SFAs que os servidores do Ministério raramente conseguem identificar as ações que efetivamente contribuem para o objetivo setorial “*Aumentar a produção de produtos não alimentares e não energéticos*”.
- 2.25. A própria Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo - SDC, identificada nos documentos do Ministério como principal responsável por esse objetivo setorial, não faz qualquer separação para fins de diagnóstico e aferição de resultados voltados para o aumento da produção de produtos não alimentares e não energéticos, não fazendo distinção com outros produtos no que se refere à operacionalização de suas ações.
- 2.26. O problema acontece em grande parte devido à dispersão das ações e da pouca conexão entre os atores responsáveis pelas atividades voltadas ao alcance deste objetivo setorial.
- 2.27. Atividades como a garantia de preços mínimos, linhas de crédito agrícola, pesquisa, convênios e atividades de fomento destinadas ao aumento na produção desses produtos devem estar conectadas e em sintonia para que as ações sejam efetivas, o que, conforme relatado por alguns servidores e gerentes nas entrevistas nas diversas unidades do Mapa, não acontece no nível requerido.
- 2.28. Outro risco para a consecução plena do objetivo setorial é o descasamento entre o planejamento estratégico do Ministério e o Plano Plurianual vigente.
- 2.29. O Programa 6003 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário, que atende a este objetivo estratégico, tem ações compartilhadas com os outros objetivos setoriais, com investimentos previstos em infraestrutura, assistência técnica, etc. Além do mais, outras iniciativas como a pesquisa, o fomento e a política de garantia de preços mínimos estão presentes em outros programas governamentais, o que dificulta o monitoramento do valor gasto com este objetivo setorial, e conseqüentemente a eficiência das ações a ele correlatas.
- 2.30. No que se refere ao programa 6003, o principal risco está na alta concentração de valores de transferências aos entes municipais e estaduais do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Pará.

2.31. Há que se estudar mais a fundo os critérios de escolha dos entes e projetos beneficiados pelo Programa, bem como a regularidade nos gastos devido ao vultoso valor empenhado, cerca de R\$ 448 milhões, só no exercício de 2009.

2.32. Quanto aos valores inscritos em restos a pagar, nota-se que quase a totalidade dos valores empenhados no Programa no exercício de 2009 foi inscritos em restos a pagar.

2.33. Esse procedimento gera impactos na execução orçamentária do exercício seguinte, comprometendo sua execução.

2.34. Há que se verificar também se os requisitos mínimos para a inscrição em restos a pagar, em função da grande materialidade desses valores, cerca de R\$ 561 milhões, foram seguidos pelo Ministério.

### **Possíveis Ações de Controle**

2.35. Acompanhamento do desempenho do objetivo setorial “*Aumentar a produção de produtos não alimentares e não energéticos*” no processo de tomada de contas anual do Ministério da Agricultura e nos processos de tomada de contas anuais da Conab e da Embrapa.

2.36. Auditoria de conformidade na área de gestão orçamentária da função agricultura, operada principalmente pelo MAPA e suas Entidades Vinculadas, focando no cumprimento da vinculação orçamentária e no cumprimento de requisitos para inscrição de valores em restos a pagar e seus impactos reais nos orçamentos dos exercícios seguintes.

### **VIII. Macroprocesso II: Ampliar a Participação da Agroenergia na Matriz Energética**

2.37. Esse objetivo estratégico tem como meta garantir o fornecimento regular de matérias-primas para a produção de biocombustíveis e assegurar que os níveis de processamento sejam adequados ao incremento de sua participação na composição da matriz energética, aumentando assim a participação da agroenergia na matriz energética nacional, de forma sustentável e competitiva.

2.38. Como estratégia de atuação para a consecução deste objetivo setorial o Ministério procura:

2.38.1. Articulação do setor privado e do setor público;

2.38.2. Levantamentos de safra da cana de açúcar;

2.38.3. Zoneamento Agroecológico da cana de açúcar;

2.38.4. Financiamentos para estocagem de álcool combustível;

2.38.5. Financiamentos de custeio e investimento para cana-de-açúcar e matérias primas para biodiesel, entre outros.

### **Riscos**

2.39. Segundo entrevistas feitas com o corpo técnico das Superintendências Federais de Agricultura, a principal queixa dos produtores de cana-de-açúcar como matéria prima para biocombustíveis é a deficiência das políticas públicas na área de estabilização de preços, o que provoca fortes baixas do combustível na safra e fortes altas na entressafra.

2.40. Outra preocupação dos técnicos entrevistados foi a falta de um marco regulatório suficiente para biocombustíveis.

2.41. Grupo de Trabalho constituído para auxiliar na resolução do problema elaborou anteprojeto de lei que dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis ([http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/ci/ap/GTBio\\_PropostaRegulacaoBiocombustiveis.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/ci/ap/GTBio_PropostaRegulacaoBiocombustiveis.pdf)).

2.42. A conversão do anteprojeto em Projeto em Lei tem o potencial de aumentar a procura por serviços do Ministério na área de abastecimento de matérias primas e exigir respostas rápidas do Poder Executivo para atendimento das novas demandas.

2.43. No que se refere à gestão orçamentária do Programa 1409, que é o programa que mais se relaciona com este objetivo setorial, verificou-se que a maior parte de seu orçamento é destinado ao pagamento de custeio da máquina pública como pagamento de energia elétrica, vigilância, estagiários, combustíveis, entre outros.

2.44. Analisando-se pormenorizadamente os empenhos gastos à custa do Programa 1409, nota-se a presença de gastos com alimentação animal, produtos veterinários e sêmem bovino. Tais gastos, em sua maioria efetuados pela Embrapa, apesar da baixa materialidade que apresentam, configuram-se indícios de gasto orçamentário em desacordo com os objetivos do Programa e merecem maior atenção por parte do Tribunal.

2.45. Quanto à medição dos resultados operacionais, a análise dos dados do SIGPLAN para o exercício de 2009 mostra ainda um estabelecimento insipiente de metas e indicadores, com exemplos descritos no relatório analítico.

2.46. Outro problema apresentado na aferição de resultados das ações é que não houve registro de cumprimento de metas físicas referentes aos valores de restos a pagar executados no exercício.

2.47. Dessa forma, não há como aferir os resultados gerados pelo orçamento do exercício, já que existe um grande risco de superestimá-los, em virtude de sofrer reflexos do orçamento aos restos a pagar inscritos no ano anterior, que conta com valores expressivos em algumas ações.

#### **Possíveis Ações de Controle**

2.48. Acompanhamento do desempenho do objetivo setorial “*Aumentar a produção de produtos não alimentares e não energéticos*” no processo de tomada de contas anual do Ministério da Agricultura e nos processos de tomada de contas anuais da Conab e da Embrapa.

2.49. Acompanhamento das ações destinadas a estabilização dos preços do álcool combustível analisando nos processos de prestação e tomada de contas das entidades envolvidas o volume de recursos, critérios de escolha dos beneficiados e resultados obtidos, entre outros aspectos.

2.50. Auditoria operacional no Programa 1409, a fim de verificar a pertinência entre a aplicação dos recursos e os objetivos de suas ações, haja vista o expressivo valor gasto com energia elétrica, vigilância, e demais atividades meio, bem como a dificuldade de aferição de dados físicos do programa.

### **IX. Macroprocesso III: Garantir a Segurança Alimentar**

2.51. Esse objetivo estratégico tem como meta garantir a produção de alimentos com qualidade e inocuidade e em quantidade suficiente para gerar preços competitivos, possibilitando o acesso da população. Também tem como meta contribuir para a saúde do povo, trazendo melhoria na qualidade de vida.

2.52. Como estratégia de atuação para a consecução desse objetivo setorial o Ministério procura:

2.52.1. Minimizar riscos de introdução e disseminação de pragas e doenças que afetam a produção agropecuária;

2.52.2. Atender as exigências fitozoosanitárias dos mercados internos e externos;

2.52.3. Fiscalizar e analisar os produtos de origem animal e vegetal, tais como; alimentos, bebidas e correlatos;

2.52.4. Garantir a segurança alimentar da população brasileira.

## Riscos

### Planejamento e Aferição de Resultados

2.53. Ponto comum nas entrevistas foi a deficiência no planejamento das atividades relacionadas à defesa animal e vegetal, tanto na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) que faz a normatização, quanto nas Superintendências Federais de Agricultura (SFA) visitadas.

2.54. Tanto nas SFAs pesquisadas quanto na SDA, gestores e técnicos declararam que fazem o planejamento operacional de suas unidades em reuniões, na maioria das vezes sem periodicidade pré-definida.

2.55. Não foram encontrados instrumentos formais ou padrões de planejamento que permitissem, com nível de detalhamento suficiente, mostrar com clareza as metas a serem atingidas em um período pré-definido.

2.56. Segundo os Superintendentes entrevistados, outra situação que dificulta o planejamento operacional nas SFA é o fato de o gestor local não ter o poder de alocar servidores ou planejar as atividades da área técnica, a qual se subordina diretamente à Secretaria de Defesa Agropecuária na sede do Ministério em Brasília.

2.57. Se por um lado essa prática isola a área técnica das SFA de influências políticas, por outro, o planejamento centralizado na Secretaria de Defesa em Brasília dificulta a adaptação do ritmo dos trabalhos técnicos (fiscalização e análises) à dinâmica e à especificidade local, especialmente num País de dimensões continentais como o Brasil.

2.58. Nas Superintendências Federais de Agricultura visitadas ficou também caracterizado que os indicadores de desempenho adotados no planejamento e os mecanismos de coleta dos dados raramente são conhecidos pelos técnicos envolvidos nas ações de defesa agropecuária nos Estados, ou pela gerência média local (coordenadores).

2.59. Muitos gestores nas SFAs apontaram que os dados repassados para a Secretaria de Defesa Agropecuária não obedecem ao mesmo critério em todas as Superintendências o que prejudica a confiabilidade dos dados utilizados para o cálculo de indicadores de desempenho.

2.60. A pouca utilização e funcionalidade dos sistemas informatizados de automatização de processos das áreas relacionadas à segurança alimentar, faz com que cada SFA tenha seu próprio sistema de registro de informações e controles paralelos em planilhas não integradas o que torna a consolidação e a padronização inviáveis.

2.61. Esse problema pôde ser bem caracterizado nas visitas aos aeroportos e portos em que cada SFA usa sua sistemática de controle de informações, em geral, baseadas em planilhas tipo Excel ou equivalente, o que torna os indicadores de desempenho extremamente frágeis do ponto de vista da confiabilidade.

2.62. Esse fato aliado a pouca ingerência do gestor local na dinâmica de trabalhos da área técnica dificulta o estabelecimento de uma cultura local de resultados e também o planejamento e alocação de mão de obra por critérios objetivos que favoreçam o seu melhor aproveitamento e por fim, a obtenção de resultados consistentes e condizentes com a realidade local.

### Negociações Internacionais na área de Sanidade Agropecuária

2.63. Negociações internacionais na área de sanidade agropecuária são atividades extremamente importantes no Mapa, uma vez que barreiras sanitárias aos produtos agropecuários

brasileiros no exterior têm sido um dos principais entraves à competitividade do produto brasileiro de exportação nos últimos anos.

2.64. Segundo estabelece o artigo 29 Regimento Interno do Ministério da Agricultura, a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) tem a incumbência de formular propostas e coordenar a participação do Ministério em negociações de atos, tratados e convênios internacionais concernentes aos temas de interesse do agronegócio.

2.65. Segundo o que o corpo técnico da SRI relatou em entrevista, quando a negociação internacional envolve questões sanitárias ocorrem conflitos entre a secretaria e a SDA, sobretudo de competência e de objetivos institucionais.

2.66. Conflitos de competência ou desentrosamento entre estruturas de um mesmo Órgão, sobretudo em áreas tão vitais ao comércio quanto a negociação de barreiras sanitárias, podem causar sobreposição de algumas atividades ou o abandono de outras igualmente importantes, representando riscos à consecução do objetivo setorial.

#### Regulamentação para Defesa Agropecuária

2.67. Reclamação recorrente nas entrevistas nas SFAs e também nas unidades do Vigiagro foi quanto à legislação que rege a fiscalização do Mapa.

2.68. Segundo dirigentes e técnicos entrevistados a legislação que deveria reger a fiscalização a cargo das SFA é extremamente antiga e não se coaduna com os avanços tecnológicos vividos pela Agropecuária e Agroindústria nas últimas décadas.

2.69. A defesa sanitária vegetal, por exemplo, ainda é regida pelo decreto 24.114/1934, e apesar de ter sofrido alguma atualização já não atende às necessidades da fiscalização. Já a legislação que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal data da década de 50 (Lei 1.283/1950).

2.70. Conforme pôde ser averiguado nas entrevistas, com uma legislação defasada em relação às reais necessidades da fiscalização, é gerado um grande número de instruções circulares por parte da SDA para regulamentar as matérias pertinentes às atividades de defesa agropecuária.

2.71. Instrumentos infralegais de regulamentação, como as instruções circulares, são utilizados na administração pública para detalhar disposições de leis e decretos sobre as diversas matérias. Com a utilização desses normativos, a fiscalização tende a ficar comprometida já que questionamentos, inclusive judiciais, podem surgir por parte dos fiscalizados, o que pode tornar a fiscalização ineficaz e aumentar os gastos com ações na Justiça.

2.72. Além disso, um número excessivo de instruções pode dificultar o entendimento dos procedimentos de fiscalização pelos próprios agentes fiscalizadores. Segundo informado nas entrevistas, os poucos manuais existentes para orientação dos fiscais do Mapa não são atualizados tempestivamente.

2.73. Na maior parte das entrevistas realizadas nas SFAs foram feitas reclamações dos fiscais e gerentes a respeito da falta de padronização dos manuais utilizados nas atividades de defesa agropecuária e também a insuficiência de manuais que consolidem essa complicada normatização.

2.74. De fato, pôde ser observada grande variedade de procedimentos entre as unidades descentralizadas do Mapa. Nos aeroportos, por exemplo, há locais onde se usa um sistema informatizado e outros onde são utilizadas planilhas eletrônicas.

2.75. Outro exemplo de falta de padronização de procedimentos é a fiscalização de fronteiras, em que cada posto atua de uma maneira diferente, mesmo que o objeto de fiscalização seja o mesmo.

### Suporte Laboratorial

2.76. A falta de suporte laboratorial adequado, segundo apontado por técnicos entrevistados em vários estados, tem sido um dos fatores limitantes ao aumento da fiscalização. Ainda segundo os entrevistados, principalmente das Regiões Sul e Sudeste, não adiantaria aumentar o número de fiscalizações (ex. fiscalização de indústrias de laticínios), pois a rede laboratorial não seria capaz de atender à demanda extra por análises do material colhido nessas fiscalizações.

2.77. Os técnicos e gerentes apontaram como um fator limitante ao aumento da produtividade dos laboratórios, a dificuldade de realização de procedimentos licitatórios para compra de suprimentos, já que muitas vezes há apenas um fabricante que fornece certos materiais com determinada qualidade, recomendada pela técnica, e a Lei de Licitações restringe a escolha ao menor preço e muitos casos, o material não tem a qualidade necessária para realização de determinados procedimentos laboratoriais, já que, ainda segundo os gerentes, mesmo com especificação similar, a marca influencia na qualidade dos insumos.

2.78. Há também dificuldades de movimentação de insumos de um laboratório para outro, para o melhor aproveitamento de material e a diminuição da necessidade da realização de procedimentos licitatórios na rede laboratorial. Apontou-se como uma possível solução, a criação de uma sistemática (inclusive sistema informatizado) de controle, movimentação e suprimento de insumos na rede laboratorial.

### Vigiagro

2.79. O Tribunal tratou da questão das ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários (Vigiagro) nos autos do TC – 012.488/2005-5, apreciado pelo Acórdão 1.318/2006 – TCU – Plenário. O Tribunal, à época, encontrou as seguintes impropriedades:

2.79.1. inadequação da infra-estrutura e da organização do quadro de pessoal das unidades de vigilância agropecuária internacional;

2.79.2. oferta insuficiente de cursos de capacitação para os Fiscais Federais Agropecuários;

2.79.3. ausência de mecanismos institucionais voltados à boa integração dos órgãos envolvidos na fiscalização em portos e aeroportos;

2.79.4. ausência de aplicação das sanções pecuniárias previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária animal e vegetal;

2.79.5. baixa eficácia dos mecanismos de divulgação das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários;

2.79.6. deficiências nos procedimentos de fiscalização e controle sanitários, em especial quanto ao material orgânico proveniente das áreas primárias, às bagagens de passageiros provenientes de vôos internacionais, ao lixo de bordo de aviões e navios e às embalagens e suportes de madeira.

2.80. Em monitoramento realizado no âmbito do TC 001.845/2008-6 foi constatado que apenas 56% das recomendações emanadas do Acórdão 1318/2006 já foram implementadas, sendo que 24% de forma integral, 20% parcialmente e 12% encontravam-se em vias de implementação.

2.81. Conforme se pôde perceber nas visitas realizadas às regiões de fronteira seca e portos e aeroportos citados no item “metodologia” do Relatório Analítico, grande parte dos problemas relatados em 2005 e 2006 ainda persiste.

2.82. Apesar dos SFAs terem citado avanços na capacitação e também na distribuição funcional depois da realização de concurso pelo Ministério, os problemas citados nos itens 2.79.1 a 2.79.6, em grande parte, ainda persistem.

2.83. Nas regiões de fronteira, bem como portos e aeroportos visitados pela equipe de auditoria, por exemplo, não foram localizados autoclaves ou incineradores na área primária, suficientes para descarte, de maneira segura, de materiais apreendidos em fiscalizações.

2.84. Os técnicos entrevistados apontaram que em alguns casos os materiais apreendidos são descartados em aterros sanitários sem tratamento, o que se constitui em risco potencial de entrada de doenças no País.

2.85. Outro problema é a abrangência das fiscalizações de fronteira seca, que em algumas regiões restringem-se apenas as estradas principais e ao horário comercial nos postos de fiscalização, não sendo ostensiva, permitindo assim a entrada de materiais vegetais e animais por estradas secundárias ou mesmo em estradas principais fora do horário de expediente.

2.86. Nos portos, principalmente no Porto de Santos, notou-se uma grande quantidade de movimentação de contêineres para fiscalização, em sua grande maioria, de embalagens de madeira, (palets) o que segundo os próprios fiscais imprime um grande custo e dispêndio de tempo aos importadores.

2.87. Segundo os responsáveis pela fiscalização agropecuária nos portos visitados, bem como servidores que atuam nesses locais, a fiscalização baseada em critérios de risco seria mais eficiente que a fiscalização massiva (adotada hoje segundo eles), bem como a adoção de mecanismos, como declarações de não utilização de madeira como embalagem de produtos importados.

2.88. Outro problema apontado tanto em portos, em aeroportos e em postos de fronteira foi a deficiência dos sistemas informatizados do Ministério (SISVIGIAGRO), problema já apontado na auditoria operacional realizada pelo TCU em 2005.

2.89. Apesar das recomendações do Tribunal provenientes desse trabalho, o sistema ainda não entrou em operação, o que gerou a adoção de sistemas diferentes no aeroporto de Guarulhos, por exemplo, e também a adoção de planilhas eletrônicas para controle dos processos de fiscalização do Vigiagro, o que dificulta a consolidação dos dados e o controle dos serviços.

#### Fiscalização de Estabelecimentos Agroindustriais

2.90. A fiscalização de estabelecimentos agroindustriais é um serviço fundamental prestado pelo Ministério e está ligado à manutenção da saúde pública, já que fiscaliza a produção de alimentos de consumo humano e também é essencial para a garantia de acordos internacionais essenciais à exportação de alimentos no Brasil.

2.91. Segundo foi apontado pelos dirigentes da SDA e em várias SFAs, a metodologia de fiscalização estabelecida em lei obriga a presença constante de fiscais nas indústrias processadoras de alimento, principalmente em abatedouros, onde a presença de um Fiscal Federal Agropecuário - FFA é obrigatória sempre que houver abate de animais.

2.92. Vários técnicos nas Superintendências, bem como dirigentes em algumas SFAs, afirmam que essa prática dificulta a melhor alocação de servidores e até inviabiliza seu cumprimento, já que há dificuldades nas superintendências de manter fiscais federais agropecuários em regiões mais distantes dos centros urbanos.

2.93. Ademais, a maioria dos entrevistados apontou que a legislação é antiga e desatualizada, o que obriga a regulamentação por instruções normativas do próprio Ministério ou instruções circulares da SDA.

2.94. Outro fato constatado foi a necessidade de imprimir mecanismos de autocontrole ao Ministério, já que atividades de fiscalização como essa são sensíveis a desvios e falhas operacionais.

### Defesa Animal e Vegetal

2.95. As ações de defesa Animal e Vegetal são realizadas com ações em conjunto, envolvendo a esfera nacional e a estadual.

2.96. Os coordenadores da SDA apontaram que na área de defesa animal, o maior risco está no despreparo de países fronteiriços com a possibilidade de viabilização de biopirataria, bioterrorismo e contrabando nas regiões de fronteiras, problema já apontado na discussão a respeito do Vigiagro.

2.97. Esse problema foi reportado em auditoria operacional realizada no Programa Nacional de Combate à Febre Aftosa (TC 002.624/2005-5), em que foram sugeridas medidas como adequação da metodologia de apuração dos dados de cobertura vacinal do rebanho; pactuação de ações específicas para reverter a condição de alto risco quanto à incidência de febre aftosa que ainda se configura em alguns estados brasileiros; aprimoramento dos instrumentos estaduais de controle da sanidade do rebanho; estabelecimento de um plano nacional de emergência sanitária; adequação da estrutura e dos procedimentos de vigilância sanitária na áreas de fronteira internacional; supervisão técnica permanente do programa nos estados.

2.98. Outro problema apontado foi a dificuldade de repasse de verbas para defesa animal e vegetal da esfera nacional para as esferas estaduais e municipais. Estados e municípios são responsáveis pela defesa fitossanitária e zoonosológica em seu território e dependem em parte de recursos a serem repassados pela União para auxílio nessa atividade.

2.99. A principal dificuldade acontece, principalmente, em situações de maior urgência, quando Estados e Municípios ficam impedidos, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, de receber transferências voluntárias da União.

2.100. Outro problema apontado por diversos técnicos nas Superintendências foi a dificuldade de fiscalização de convênios na área de sanidade vegetal e animal, uma vez que em alguns Estados não há estrutura de pessoal suficiente para fiscalização dos convênios firmados pelo MAPA.

2.101. A automação mostra-se também como limitante à melhora das atividades na área de defesa animal e vegetal, pois na maioria dos Estados da Federação ainda não foi implantada a guia de trânsito animal eletrônica e nem a de trânsito vegetal eletrônica, o que prejudica a fiscalização do trânsito de animais e a prevenção da ocorrência de focos de enfermidades.

2.102. Já o Sisbov ainda apresenta poucas propriedades incluídas em sua sistemática. Em algumas Federações de Agricultura, dirigentes chegaram a afirmar que o Sisbov havia terminado, ressaltando-se que a rastreabilidade oferecida pelo Sisbov é condição para exportação de carne bovina para vários países e tem significativo impacto econômico.

### Registro de Produtos e Estabelecimentos Agroindustriais

2.103. A principal ferramenta para o registro de estabelecimentos agroindustriais é o Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos - Sipeora, que permite controlar os estabelecimentos e produtos registrados no Ministério, especificando a qualidade do produto, localização dos estabelecimentos credenciados, registrados e autorizados, além de gerar relatórios gerenciais tanto de controle quanto administrativos e emissão de certificados de registro.

2.104. Foi registrado pelos técnicos de algumas Superintendências nos Estados que o sistema utiliza uma interface ultrapassada, que dificulta seu uso no dia a dia. Na prática, o Sipeora acaba sendo utilizado apenas para registro de estabelecimentos, mas não para produtos. Assim, os principais controles acabam sendo feitos em planilhas eletrônicas, em controles paralelos que carecem de estabilidade e segurança.

2.105. Outra constatação foi que a análise para aprovação de rótulo de produtos, emprega grande contingente da força de trabalho. Em de 2009, por exemplo, só no Estado de São Paulo foram analisados 4.931 rótulos de produtos de origem animal. Esses processos tiveram entre 53,1% e 64,6% aprovados, enquanto os demais foram indeferidos. Na área de pescados e derivados, por exemplo, quase 50% das análises efetuadas ou gerarão retrabalho ou serão descartadas, devido ao seu indeferimento.

2.106. Essa informação mostra que há possibilidade de defeitos na operacionalização dos pedidos de análise, nos normativos sobre o tema, no rigor de aplicação, ou mesmo qualquer outro defeito sistêmico no processo que esteja gerando os baixos índices de conformidade de rótulos, e consequentemente, do baixo aproveitamento de mão de obra utilizado no serviço.

### **Possíveis Ações de Controle**

2.107. Acompanhamento do desempenho do objetivo setorial “*Garantir a Segurança Alimentar*” no processo de tomada de contas anual do Ministério da Agricultura e nos processos de tomada de contas anuais da Conab e da Embrapa.

2.108. Acompanhamento das ações destinadas a modernização da legislação de regulamentação das atividades de defesa agropecuária e de fiscalização de estabelecimentos agropecuários nos processos anuais de contas.

2.109. Acompanhamento das atividades e resultados de negociações agropecuárias internacionais, analisando a competência de cada entidade ou departamento envolvido, a luz do Regimento Interno do Ministério da Agricultura, de modo a verificar eventuais conflitos de competências que venham a comprometer resultados nos processos de contas anuais.

2.110. Auditoria Operacional na área de Fiscalização de Fronteiras, portos e aeroportos (Vigiagro) tendo em vista as fragilidades apresentadas em trabalhos anteriores, a falta de padronização de atuação das diversas unidades do Ministério, a frágil estrutura de controle e o valor envolvido em processos de importação e exportação de produtos agropecuários.

2.111. Auditoria operacional na área de Defesa Animal e Vegetal, principalmente nos procedimentos de controle e fiscalização de convênios com entes estaduais, sistemas da informação e planejamento e execução dos trabalhos, principalmente em áreas de maior risco sanitário.

2.112. Auditoria operacional na área de registro de produtos e estabelecimentos agroindustriais e fiscalização, uma vez que são atividades em que o FFA (Fiscal Federal Agropecuário) tem contato direto com o industrial e o MAPA se recente de padronização, sistematização, automação e procedimentos de controle adequados aos riscos do serviço.

## **X. Macroprocesso IV: Impulsionar o Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agronegócio**

2.113. Esse objetivo estratégico é o mais abrangente e complexo definido pelo Ministério e tem como metas fomentar a produção agropecuária, gerar emprego e aumento da renda, principalmente no meio rural, trazendo estabilidade aos agentes do agronegócio. O objetivo visa também a contribuir para a interiorização do desenvolvimento, o incremento na arrecadação de impostos e a geração de excedentes exportáveis com impactos positivos na balança comercial.

2.114. Como estratégia de atuação para a consecução desse objetivo setorial o Ministério procura:

2.114.1. Implementar e executar políticas agrícolas e de abastecimento, utilizando-se, principalmente, de financiamentos, crédito rural, garantia de produção e fortalecimento do cooperativismo;

- 2.114.2. Gerar renda e desenvolvimento na cadeia agroindustrial do café;
- 2.114.3. Assegurar a inserção e o desenvolvimento do agronegócio brasileiro no comércio internacional de produtos agropecuários;
- 2.114.4. Promover o aumento da geração de emprego e renda nas regiões produtoras de cacau;
- 2.114.5. Minimizar os riscos da atividade agrícola decorrentes da ação de agentes biológicos e climáticos;
- 2.114.6. Construir base e conhecimentos científicos e tecnológicos em atividades agropecuárias;
- 2.114.7. Salvaguardar a produção e a produtividade agropecuária pela garantia de níveis adequados de conformidade e qualidade de insumos.

#### Política Agrícola Nacional de Longo Prazo.

- 2.115. Nas entrevistas realizadas com os gestores e com o corpo técnico da SPA e AGE, registrou-se que o Brasil não possui uma Política Agrícola de longo prazo, apesar da existência do Plano de Gestão Estratégica do MAPA. Foi também dito que a Política Agrícola do País é delineada a cada ano, por meio dos Planos-Safra Anuais.
- 2.116. A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 187 institui os princípios e elementos básicos da política agrícola a ser implementada. Atualmente a política agrícola do Brasil encontra-se delineada em seu marco legal, porém há a necessidade de programá-la adequadamente para longo prazo, para que ofereça segurança aos responsáveis pelo Agronegócio Brasileiro.
- 2.117. A Lei 8.174 que regulamenta os paradigmas e princípios da Política Agrícola estabelece ao Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA, as atribuições de orientar na identificação de prioridades, opinar sobre a pauta dos produtos amparados pela Política de Preços Mínimos – PGPM e assessorar na fixação dos volumes mínimos de estoque regulador.
- 2.118. Aquele diploma legal estabelece ainda, dispositivo de proteção ao mercado interno em relação aos produtos estrangeiros com preços subsidiados nos países de origem, quando caracterizada a concorrência desleal, liberação de estoques públicos e preços de garantia de produtos de consumo alimentar básico da população em operações realizadas com pequenos agricultores.
- 2.119. Apesar de a Política Agrícola atual estar contida nos citados dispositivos legais, por ser definida por meio dos Planos Safra anuais, está sujeita às mudanças ao sabor dos Governantes e também às mudanças de governo. Assim sendo, impossibilita o planejamento de médio e longo prazo, causando insegurança aos agentes do Agronegócio Brasileiro, gerando incertezas no que produzir, quando produzir e como produzir.
- 2.120. Seria necessário, segundo os entrevistados, o desencadeamento de ações capitaneadas pelo Ministério da Agricultura, no sentido de fazer gestão junto ao Governo Federal, para que sejam editados planos plurianuais de política agrícola, que dessem sustentação ao agronegócio e segurança aos produtores rurais.

#### Equalização de Juros de Financiamentos Agrícolas

- 2.121. Em entrevistas realizadas junto aos gestores e técnicos da Secretaria de Política Agrícola – SPA ficou evidenciada a baixa confiabilidade dos dados fornecidos por bancos operadores para equalização de juros de financiamentos agrícolas. Ficou evidente também, a dificuldade causada pela precariedade das informações prestadas pelos bancos é responsável, em grande parte, por grandes problemas na formulação de políticas públicas para o Setor Agropecuário.

2.122. A Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag/TCU realizou Levantamento de Auditoria (TC 027.772/2006-6), que teve como objeto a avaliação dos Controles internos dos órgãos e entidades gestoras de programas de subvenção econômica na área agrícola, onde identificou-se possíveis atuações do Tribunal.

2.123. Esse trabalho apontou como possível objeto de verificação pelo TCU em trabalhos futuros o pagamento de valores equalizados ao BNDES, decorrentes de investimentos do Finame, devido a liberação de recursos pelo Tesouro se basear apenas em declaração das instituições financeiras, sem acesso do órgão à base de dados, deixando questionável a confiabilidade do processo de solicitação de recursos como um todo.

2.124. No que se refere às atribuições do MAPA, como o principal gestor da Política Agrícola Nacional, o maior risco é de que a má qualidade das informações prestadas pelo Tesouro e pelas Instituições Financeiras provoque tomadas de decisão equivocadas, baseadas em falsas premissas.

### Crédito Rural

2.125. Foi informado pelos técnicos do Ministério que o acompanhamento do crédito rural não é tempestivo, por parte da Secretaria de Política Agrícola – SPA, o que dificulta o acompanhamento das operações do Crédito Rural e correções na condução da política agrícola. Tanto o Gestor, quanto os técnicos afirmaram que existe deficiência na geração de um importante relatório gerencial, o Sistema de Registro Comum das Operações Rurais – Recor, que acompanha a aplicação e desempenho do crédito rural.

2.126. Foi informado que o relatório gerado constitui-se num retrato defasado do crédito rural, pela imperfeição e pela intempestividade, havendo necessidade urgente de revisão e melhoramento desse instrumento. Além disso, nos Relatórios Gerenciais são obtidas informações do mercado, sendo necessário que acompanhe o crédito rural, desde a concessão até o conhecimento se o crédito foi pago e com informação sobre as garantias da concessão de crédito.

2.127. A Seção 3-5 do Manual de Crédito Rural (MCR) versa sobre o Registro Comum de Operações Rurais – Recor, conforme abaixo descrito, o que evidencia a necessidade de controle, de acompanhamento e de desempenho de todas as operações do Crédito Rural.

*“5 Os financiamentos de crédito rural concedidos devem ser cadastrados no sistema Registro Comum de Operações Rurais (Recor) que objetiva: (Res 3.224)*

*a) efetuar o levantamento estatístico do crédito rural; (Res 3.224)*

*b) evitar paralelismo de assistência creditícia; (Res 3.224)*

*c) possibilitar melhor acompanhamento das operações de crédito rural; (Res 3.224)*

*d) possibilitar melhor acompanhamento e controle das operações enquadradas no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). (Res 3.224).”*

2.128. Os entrevistados demonstraram preocupação e apontaram como risco a perpetuação da deficiência no Sistema Recor, o que ocasionará dificuldade contínua na administração do Crédito Rural Subsidiado, bem como na condução da Política Agrícola. Foi indicada como oportunidade de melhoria a atuação do MAPA, junto ao Banco Central, no sentido de provocar o aperfeiçoamento do Instrumento.

### Proagro

2.129. Os depoimentos colhidos nas Superintendências e na Secretaria responsável pela fiscalização do Proagro mostram indícios de deficiências na fiscalização do Programa, o que pode ocasionar inconformidades no processo de liberação de recursos financeiros do Tesouro Nacional. Uma das deficiências apontadas foi na emissão dos laudos de perdas para fins securitários, onde vislumbram fragilidades na fiscalização pelas de empresas de assistência técnica, responsáveis pela emissão do laudo de perdas, uma das peças principais para disponibilização do recurso do Proagro.

2.130. Os entrevistados apontaram como risco proveniente da deficiência de fiscalização, possíveis prejuízos ao Tesouro Nacional e como oportunidade de melhoria, a promoção de maior controle e fiscalização na emissão de laudos de perdas na colheita, por parte dos responsáveis.

#### Seguro Agrícola e Zoneamento Climático

2.131. Quando da realização de entrevistas na SPA e SE, foi informado o registro de atrasos no pagamento de prêmios de seguro às seguradoras em razão de contingenciamento orçamentário imposto pelo Governo Federal. Os atrasos no pagamento podem comprometer a segurança da política, uma vez que um bom sistema de seguros tem como base a confiança de seus consumidores quanto ao pagamento do prêmio em caso de eventual sinistro.

2.132. Foi constatada, por ocasião das entrevistas em Brasília e nos Estados visitados, a limitação de contratação de seguro agrícola para determinadas culturas em algumas regiões do País.

2.133. Segundo os entrevistados, o Brasil, se comparado a outros países agrícolas, tem ainda desenvolvimento insipiente na área de seguro rural. Os baixos percentuais de contratação tem origem na deficiência de zoneamento agrícola no País, conjugado com a falta de divulgação por parte do Governo Federal.

2.134. Outra dificuldade na atividade de prevenção de riscos na Agricultura, que também contribui para aumentar os custos do seguro rural são os investimentos em previsão climática e do zoneamento agrícola. Foram registrados avanços como a implantação dos procedimentos necessários para certificação ISO 9000 e a implantação de estações climáticas automáticas em todo o País.

2.135. Porém, entrevistas com gestores e técnicos no INMET apontam que a dificuldade de reposição de profissionais especializados pode comprometer os avanços nas áreas afetas à Instituição. A principal dificuldade está na concorrência com outras carreiras similares no próprio governo federal, como a carreira do Ministério da Ciência e Tecnologia, que oferece salários maiores que os do INMET.

2.136. Outra atividade que depende da previsão do clima e também das atividades de pesquisa é o zoneamento agrícola, que determina quais as culturas e quais as cultivares são tecnicamente indicadas para as diversas microrregiões do País e é pré-requisito para que uma cultura se enquadre nos critérios de contratação do seguro agrícola.

2.137. Segundo apontado pela equipe responsável pelo seguro agrícola no Ministério, a ausência de zoneamento agrícola para diversas culturas e regiões dificulta a expansão do seguro rural, uma vez que as seguradoras não cobrem o risco de culturas e regiões não abrangidas pelo zoneamento.

2.138. Foi apontada como principal risco pela baixa contratação do seguro agrícola, a exposição da produção agropecuária brasileira aos riscos das intempéries e catástrofes, com séria ameaça ao agronegócio nacional, isso somado com o problema gerado no pagamento dos prêmios de seguro, representa um grande risco.

#### Funcafé

2.139. Foi detectado nas entrevistas realizadas na Sede do Ministério, que a liberação manual de repasses de recursos do Funcafé gera riscos de inconformidades. Afirmou-se nas entrevistas, que há deficiência de sistemas informatizados para a automatização e controle dos repasses do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafé, o que gera riscos na administração dos recursos do referido fundo.

2.140. Foram apontados como risco o descontrole dos recursos do Fundo com possíveis prejuízos aos Cofres Públicos e aos produtores de café. Como oportunidades de melhoria a priorização da informatização da sistemática de repasse e do controles dos recursos do Funcafé.

2.141. Foi apontado como oportunidade de melhoria, a informatização das atividades ligadas ao Funcafé, com a informação de que existe demanda formalizada pela SPAE na Coordenação Geral de Tecnologia da Informação - CGTI, mas não foi ainda atendida.

#### Legislação Ambiental

2.142. Foi registrado nas entrevistas realizadas na SPAE, que há riscos de que várias regiões produtoras de café passem a figurar em situação de ilegalidade, devido à iminente aprovação da nova legislação ambiental (Código Florestal). Há produtores rurais, que em razão da legislação vigente, foram incentivados a desmatar áreas florestais para o aumento das lavouras cafeeiras. Caso se aprove o Projeto de Lei do Novo Código Florestal, esses estariam obrigados a recompor as reservas legais, com um altíssimo custo.

2.143. Dessa forma, a iminente aprovação do novo Código Florestal Brasileiro pode influenciar negativamente nas lavouras de café já consolidadas em algumas regiões do País. Outro risco apontado pelos entrevistados é a falta de sensibilidade dos órgãos de meio ambiente, com relação aos problemas dos produtores rurais.

2.144. O mesmo ocorreria em áreas produtoras de Cacau, cujas lavouras, principalmente no Sul da Bahia estão em áreas de Mata Atlântica, a qual é utilizada para sombrear as lavouras. Segundo dirigentes da Ceplac, o novo código florestal inviabilizaria essas lavouras.

2.145. A Legislação que se encontra vigente e que rege as regras que atingem a produção de café no Brasil é a Lei 4.771 de 15/09/65. Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 6.424, de 2005, que trata do novo Código Florestal Brasileiro.

2.146. Os entrevistados apontam como riscos com a aprovação da nova legislação, a afetação contundente das ações do Mapa e dos Produtores de Café e de cacau. Indicaram como oportunidades de melhoria a atuação política no sentido de minorar os efeitos danosos da nova Lei aos produtores agrícolas.

#### Serviço de Política e Desenvolvimento Agropecuário

2.147. Quando das entrevistas realizadas nas SFAs nos Estados visitados foi registrado que há uma demanda crescente de emendas parlamentares para a aplicação de recursos regionalmente. O controle desses recursos, geralmente a serem aplicados em patrulhas mecanizadas ou outras despesas de infraestrutura, está a cargo da SDC na sede do Ministério e dos Serviços de Política e Desenvolvimento Agropecuário - Sepdags em nível regional.

2.148. Em que pese o fato de a criação dos Sepdags nos Estados da Federação ter sido realizada em 2005 (Portaria MAPA n. 300 de 16/06/2005), nas unidades visitadas (DF, GO, AC, MT, SP, PR e BA) foi verificado que esses serviços, em geral, contam com apenas um servidor e tem alcance limitado de suas ações. Verificou-se que essas unidades não dispunham da estrutura necessária à suas atuações definidas no Regimento Interno do Ministério.

2.149. No que se refere à aplicação de recursos por emendas parlamentares, além da dificuldade de controle destas verbas em nível regional, foi identificado pela equipe de auditoria que, em geral, os critérios para proposição e aprovação são predominantemente políticos, em detrimento de critérios técnicos, dificultando a utilização mais racional dos recursos.

2.150. Nas entrevistas promovidas na SDC e SFAs nos Estados, constataram-se problemas com relação às emendas parlamentares, tais como: demanda crescente das emendas, impossibilidade de ajustes na aplicação desses recursos; risco no gerenciamento dos recursos, além de retirada da autonomia gerencial do Ministério na utilização destes recursos.

2.151. O modo como são concebidas essas emendas não permite a flexibilidade e a sistematização do fomento à agricultura nacional. Foi registrado pelos entrevistados como risco, o desvirtuamento da ação do Ministério em algumas áreas de atuação.

2.152. Foi indicado como risco, em razão da falta de estrutura dos Sepdags, bem como o excesso de emendas parlamentares, o não cumprimento do objetivo da criação dos Sepdags e a falta de implementação mais efetiva da Política voltada ao desenvolvimento rural regional.

#### Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

2.153. Foram registrados problemas com o Siconv que dificultam a utilização do sistema e consequentemente o controle tempestivo dos convênios.

2.154. Nas entrevistas promovidas na SDC e nas SFAs nos Estados, constataram-se dificuldades no uso do sistema Siconv, em razão de atrasos em sua implantação pelo Ministério do Planejamento. Tal situação acarreta dificuldades da seleção de conveniados e de controle de convênios firmados por parte do Ministério.

2.155. O grande número de ocorrências de problemas diversos em convênios indica um problema sistêmico. Caracteriza-se, pois, a necessidade de otimização do Siconv. Foram citados problemas tais como: Dificuldade de operar o sistema, falta de treinamento e falta de implantação total do sistema informatizado.

2.156. Foi registrado pelos entrevistados que no Mapa está sendo editado um manual de convênios, com base no Siconv e que há treinamento de assessores parlamentares para melhorar a qualidade das emendas produzidas.

2.157. Há recomendação do TCU para a Comissão Gestora do Siconv, por meio do Acórdão 1141/2009 – Plenário, para a inclusão dos dados dos órgãos e entidades nos sistemas, estabelecimento de obrigatoriedade de realização dentro do Sistema dos atos de convênios e contratos de repasse.

2.158. A legislação que rege os convênios é composta dos seguintes normativos: Decreto-Lei 200/ 1967, Lei 8.666/1993 e Lei Complementar 101/ 2000, Decretos 6.170 e 6.329/2007, 6.428, 6.497 e 6.619/2008.

2.159. Foram apontados como riscos, pelos gestores e técnicos entrevistados, o privilegio de ONGs e instituições providas de maior porte para as transferências voluntárias, em detrimento de Instituições menores e as dificuldades de controle tempestivo dos convênios.

2.160. Destaca-se ainda o grande número de ocorrências irregulares na área de convênios, principalmente nos relatórios de Auditoria de Gestão da SDC, apresentados pela CGU quando do processo de prestação de contas anual.

2.161. Os problemas são desde a aprovação dos planos de trabalho até a prestação de contas.

#### Estrutura de Armazenamento

2.162. Foi constatado nas unidades da Conab nos Estados visitados que, segundo relatado por técnicos e gestores da CONAB, as estruturas de armazenamento da Companhia são precárias, ultrapassadas e tecnologicamente inadequadas.

2.163. Os depoimentos de gestores e técnicos das Superintendências Regionais - Sureg da Conab, de forma geral, foram no sentido de que as unidades armazenadoras são antigas e precárias e que a estrutura de armazenamento está operando em seu limite. Por esse motivo entendem que deveria ser reavaliada a adequação da estrutura atual ou implantação de novos armazéns.

2.164. Também nas entrevistas realizadas nas Secretarias de Agricultura de Goiás e do Mato Grosso e nas Federações de Agricultura dos Estados visitados foram evidenciados problemas da estrutura deficiente e precária de armazéns da Conab, que prejudica o agronegócio e o abastecimento local.

2.165. Quanto à Legislação pertinente, a Lei 9.973/1991 dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários e estabelece que o Ministério da Agricultura criará sistema de certificação, estabelecendo condições técnicas e operacionais, assim como a documentação pertinente, para qualificação dos armazéns destinados à atividade de guarda e conservação de produtos agropecuários.

2.166. Por seu turno o Decreto 3.855/2001 que regulamenta a Lei 9.973/1991, em seu artigo 16 institui no Mapa o Sistema Nacional de Certificação de Unidades Armazenadoras, onde são estabelecidas as condições técnicas e operacionais para a qualificação dos armazéns destinados à guarda e conservação de produtos agropecuários.

2.167. A Instrução Normativa 32/2004, em seu art. 1º Aprova os Requisitos Técnicos Mínimos pra a Prestação de Serviços de Armazenagem Agropecuária para Empresas que Emitam CDA/WA.

2.168. No Relatório de Auditoria Operacional na Ação de Formação de Estoques Públicos - PGPM (TC 009.789/2009-0 - Seprog) foi apontado que os armazéns da Conab não atendem aos requisitos mínimos, dispostos pela Lei 9.973/1991 e a Instrução Normativa 32/2004, para se habilitarem na recepção de produtos.

2.169. Identifica o Relatório, como crítica, a situação dos armazéns ante os critérios para Certificação de Unidades Armazenadoras, a ser implantada em 2010. Muitos não poderão guardar estoques públicos. Haverá uma grande estrutura de armazenamento público, não utilizada devido ao seu sucateamento, gerando pagamento a terceiros para a guarda dos produtos.

#### Fiscalização de Estoques Públicos

2.170. Constatou-se, durante as entrevistas, a deficiência da fiscalização dos estoques públicos, em razão da deficiência do quadro de servidores para a fiscalização. O processo de fiscalização realizado pela Conab possibilita impropriedades no processo de armazenamento de estoques públicos.

2.171. Nas entrevistas foram apontados como risco, por gestores e técnicos da Conab, os possíveis prejuízos com o pagamento de aluguéis de armazéns particulares para a estocagem de grãos, em razão da deficiência de fiscalização.

2.172. No Relatório de Auditoria da Seprog, na Ação de Formação de Estoques Públicos (TC 009.789/2009-0), constaram recomendações no sentido de se melhorar a fiscalização, por meio de:

2.172.1. Melhoria das estruturas e da capacitação periódica dos servidores;

2.172.2. Incorporação de orientações da atividade de fiscalização aos regulamentos;

2.172.3. Desenvolvimento de software integrado com o sistema de gestão de estoques para a otimização da atividade de fiscalização; e realização de estudos para a determinação de pesos específicos dos produtos, segundo a região produtora, para aprimoramento do cálculo da quantidade de grãos armazenados.

#### Sistema de Faturamento e Controle de Estoques Públicos - XFAC

2.173. Nas entrevistas realizadas nos Estados, nas Suregs da Conab, foram identificados problemas no Sistema de Faturamento e Controle de Estoques Públicos – X-FAC, o que tem dificultado a operacionalização dos programas de armazenamento da Conab. O referido Sistema, que possui módulos de controle de estoque e faturamento apresenta diversos problemas.

2.174. Segundo o documento denominado Portfólio de Soluções de Tecnologia da Informação, da Conab, o xFAC “efetua controles integrados das operações relacionadas com faturamento, controle de estoques, atualização contábil e escrituração fiscal”.

2.175. De conformidade com as entrevistas dos gestores e técnicos da Conab, o xFAC é responsável por todo o controle de estoque de todas as unidades armazenadoras da Conab entre outras interfaces. O sistema foi implantado em agosto de 2008, antes de sua total finalização e que apresenta problemas, que vêm sendo corrigidos no decorrer do processo.

2.176. Em decorrência disso, entendem os gestores e técnicos da Superintendência da Conab nos Estados visitados que as falhas no Sistema X-FAC, causam inconsistências no controle dos estoques públicos, representando um risco para o sistema de armazenamento de estoques públicos da Companhia e como oportunidade de melhoria os referidos entrevistados indicaram a otimização dos sistemas corporativos da Companhia em geral e em especial do X-FAC.

2.177. No Relatório de Auditoria Operacional na Ação de Formação de Estoques Públicos - PGPM (TC 009.789/2009-0 - Seprog), no item 9.3, constou que os relatos dos entrevistados sinalizam que a Conab necessitaria fazer diagnóstico de oportunidades de melhoria na operacionalização do xFAC.

2.178. Foi também constatada a existência de risco de subutilização e sucateamento dos armazéns do Café e risco de perda do café armazenado.

2.179. Foi informado pelo Gestor e técnicos da SPAE que em alguns Estados da Federação, os armazéns do antigo Instituto Brasileiro do Café - IBC, repassados à Conab estão subutilizados e gerando despesas com manutenção e vigilância, podendo ocasionar prejuízos com a perda do café armazenado.

2.180. Quando das visitas às Suregs da Conab, foi confirmado pelos técnicos e gestores de todas elas, que o recebimento obrigatório de patrimônio indesejado (imóvel originário do IBC), apenas gera despesas com a segurança e não há pessoal para as operações de armazenamento.

2.181. O Inciso VII do Artigo 4.º da Lei 8.171 de 17/01/1991, dispõe que as ações e instrumentos de política agrícola, entre outras, referem-se à produção, comercialização, abastecimento e armazenagem. Por sua vez o Artigo 42 da mesma Lei estabelece a obrigatoriedade do cadastro nacional de unidades armazenadoras de produtos agrícolas.

2.182. O Tribunal se pronunciou a respeito do assunto, por meio do Acórdão 1799/2003 – Plenário, com a seguinte recomendação:

*“9.2.14. Defina, juntamente com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), os critérios para a transferência da gestão das unidades armazenadoras para esta empresa e proponha ao Conselho Deliberativo da Política Cafeeira a aprovação dessa transferência;”*

2.183. Conforme o dispositivo legal citado, deduz-se que o armazenamento é um instrumento de política agrícola que também obriga a existência do cadastro nacional dessas unidades armazenadoras. Então uma atenção especial deveria ser dada à questão para que não viesse a ocorrer a situação descrita pelos técnicos da SPAE e Conab, colocando em risco a produção de café armazenada.

2.184. Foram registrados, como riscos para o abandono das unidades armazenadoras, o sucateamento do patrimônio e possíveis prejuízos com a perda do café armazenado. Como oportunidade de melhoria foi indicada a reforma e o restabelecimento das condições de operacionalização ou, ainda, se for o caso, a alienação dessas unidades.

#### Transferências de Tecnologia

2.185. Dos cinco Centros de Pesquisa da Embrapa visitados nos Estados, quatro registraram como risco a dificuldade de transferência de Tecnologia, creditando a dificuldade ao desmantelamento do Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural.

2.186. Na Embrapa do Mato Grosso os pesquisadores entendem que os pesquisadores não devem fazer transferência de tecnologia, isto deve ser feita pela extensão rural, seja para agricultor, seja para os órgãos que se relacionam com a Embrapa. Em cada Centro de Pesquisa há um setor específico que trata da difusão de tecnologia.

2.187. A Embrapa Paraná registrou que o projeto de estabelecimento de clone se encontra com dificuldade de colocação no mercado em escala comercial, o que gera a problemas de repasse à sociedade. Há dificuldades relacionadas às transferências de tecnologia. Não há a capilaridade das unidades de pesquisa da Empresa.

2.188. Em 1990, o governo Collor extinguiu a Embrater, desativando o sistema Sibrater e abandonando os esforços realizados para garantir a existência de serviços de Ater no país. Na ausência do apoio federal aos serviços oficiais de Ater, alguns estados da federação, para a manutenção deste instrumento de política pública, reestruturaram os serviços dando-lhes diversas formas institucionais.

2.189. Nesse período, surgiram e se expandiram várias outras iniciativas, visando a suprir a carência deixada pelo Estado, destacando-se aquelas patrocinadas por prefeituras municipais, por organizações não governamentais e por organizações de agricultores.

2.190. A Constituição Federal de 1988 determina que a União mantenha serviços de Assistência Técnica e Extensão rural pública e gratuita para os pequenos produtores rurais.

*“Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:*

*(...)*

*IV - a assistência técnica e extensão rural;”*

2.191. Por seu turno, a Lei 8.171 de 17/01/1991 determina que a União mantenha serviços de Assistência Técnica e Extensão rural pública e gratuita para os pequenos produtores rurais, conforme se depreende do excerto em cópia a seguir:

*“Art. 17. O Poder Público manterá serviço oficial de assistência técnica e extensão rural, sem paralelismo na área governamental ou privada, de caráter educativo, garantindo atendimento gratuito aos pequenos produtores e suas formas associativas, visando:*

*I - difundir tecnologias necessárias ao aprimoramento da economia agrícola, à conservação dos recursos naturais e à melhoria das condições de vida do meio rural;*

*II - estimular e apoiar a participação e a organização da população rural, respeitando a organização da unidade familiar bem como as entidades de representação dos produtores rurais;*

*III - identificar tecnologias alternativas juntamente com instituições de pesquisa e produtores rurais;*

*IV - disseminar informações conjunturais nas áreas de produção agrícola, comercialização, abastecimento e agroindústria.”*

2.192. Existe o Sistema brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, constituído por meio de portaria, pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, em 28/03/2006 e tem por objetivo, basicamente, o atendimento dos assentados da reforma agrária.

2.193. Foi registrada como risco pelos pesquisadores das unidades de pesquisa da Embrapa visitadas, a possibilidade de haver a necessidade de a Embrapa assumir a difusão das suas tecnologias geradas, o que ocasionaria um desvirtuamento dos objetivos da Embrapa, eminentemente de pesquisa, segundo eles.

### Possíveis Ações de Controle

- 2.194. Acompanhamento, por ocasião dos processos de contas anuais, das ações do MAPA destinadas a minimização dos impactos decorrentes do novo código florestal nas atividades agropecuárias, principalmente nas culturas de café e cacau.
- 2.195. Acompanhamento dos principais resultados dos Sepdags nas SFAs na implantação e acompanhamento da política agrícola regional e nas ações de fomento a cargo do Ministério da Agricultura nos processos de contas anuais.
- 2.196. Auditoria Operacional na política agrícola, abrangendo as atividades de planejamento operacionalização, controle e aferição de resultados, contemplando principalmente as ações destinadas ao crédito rural subsidiado pelo Governo e equalização de juros, bem como aspectos relacionados a critérios de concessão, volume de recursos envolvidos e conformidade dos repasses ao Sistema Financeiro Nacional.
- 2.197. Auditoria de conformidade na área de convênios e execução de emendas parlamentares a cargo do MAPA.
- 2.198. Auditoria operacional na área de Seguros Agrícolas, com vistas a identificar gargalos e oportunidades de melhoria.

### **XI. Macroprocesso V: Promover Relacionamento Adequado com o Agronegócio e Parceiros**

- 2.199. O Conjunto de Objetivos Estratégicos sob a Perspectiva do Agronegócio e Parceiros tem a finalidade de promover a obtenção do reconhecimento do Ministério, pelos parceiros dos Poderes Executivo, Legislativo, Sociedade, Entidades Internacionais e pelo Agronegócio Brasileiro, tanto de seus agentes quanto de seus representantes, como Instituição de excelência no que se refere aos seus desafios estratégicos.
- 2.200. Os parceiros do Ministério estão inseridos no contexto do público de interesse da Pasta, de modo a viabilizar as políticas públicas de sua responsabilidade, bem como a efetividade da prestação dos serviços de sua alçada.
- 2.201. A Relação contendo os principais parceiros do Ministério poderá ser visualizada nos itens 7.1 a 7.8 do Relatório Analítico derivado do presente Levantamento, que compõe as bases do TCU eletrônico (TC 025.221/2009-5).

### **Riscos**

#### Padrões de Identidade Visual

- 2.202. Notou-se nas visitas de campo nas diversas unidades do Ministério e suas Entidades Supervisionadas que a falta de padronização de procedimentos e processos tem potencial para provocar inconformidades e desvios devido ao grande contato com o público externo.
- 2.203. Inicialmente, percebe-se que as unidades do ministério não tem aplicado padrões de identidade visual que sejam identificáveis pelos usuários de seus serviços ou pelos fiscalizados de sua jurisdição.
- 2.204. A situação torna-se mais crítica quando trata-se de regiões de fronteira, atuação de portos, aeroportos e nas sedes de suas Superintendências Federais de Agricultura.
- 2.205. Não foram observados, na maioria das atividades acompanhadas, o uso de uniformes ou insígnias na atividade fiscalizatória e quando utilizados uniformes estes divergiam muitas vezes quanto a cores e modelos.
- 2.206. A ausência de padrões de identificação é particularmente danosa em atividades de fiscalização que podem gerar a lavratura de autos de infração ou até mesmo a apreensão de valores

e mercadorias, uma vez que abre oportunidades a estelionatários e deixa inseguros os fiscalizados quanto à procedência da ação de fiscalização.

2.207. Além disso, a falta de padrões de identidade visual passa a imagem de desorganização e ineficiência, incompatíveis com o objetivo do Ministério de ser visto como Instituição de Excelência na prestação de serviços e informações para a sociedade.

#### Atendimento ao Público

2.208. A falta de padronização de processos e procedimentos também é evidente na atuação das Superintendências Federais de Agricultura. Não foram localizados, por exemplo, formulários padronizados de atendimento ao Público em diversos setores de atendimento ao Público nos Estados.

2.209. Observou-se, a título de exemplificação, a utilização de formulários de processos diferentes no Porto de Santos e no Porto de Paranaguá, o que pode dificultar a atuação de empresas que atuam nos dois portos.

2.210. Já os processos físicos de importação e exportação ocupam um grande espaço no Porto de Santos e encontram-se espalhados por locais que dificultam sua recuperação, com alto risco de extravio.

2.211. O controle de entrada de processos em muitos pontos de atendimento do Ministério é efetuado em planilhas eletrônicas, muitas vezes atualizadas por estagiários e funcionários terceirizados.

2.212. Esse controle precário de entrada de processos apresentado nos locais de atendimento ao público visitados durante a fase de execução da auditoria, aliado a inexistência de uma sistemática formal de sequenciamento, preferência e prazos máximos de atendimento abre oportunidades para a prática de desvios funcionais e ocorrência de práticas de corrupção ativa e passiva em algumas destas Unidades.

2.213. O risco aumenta em regiões de grande circulação de pessoas e mercadorias, como nas áreas de fronteira seca com outros Países e nos portos e aeroportos mais movimentados e se agrava pela ausência na estrutura do Ministério de uma unidade que garanta a regularidade dos processos em suas Unidades ou de um sistema de controles internos identificável.

#### **Possíveis Ações de Controle**

2.214. Acompanhamento das ações de padronização e sistematização de processos de atendimento ao público no MAPA, além a implantação de padrões de identidade visual no Ministério.

2.215. Auditoria Operacional na área de processos de atendimento direto ao Público, com enfoque em procedimentos de protocolo, sequenciamento e atendimento a demandas externas, principalmente em processos de circulação internacional de produtos agrícolas.

### ***XII. Macroprocesso VI: Promover Excelência Administrativa***

2.216. O Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, no que se refere a promoção da excelência administrativa, definiu três Desafios Estratégicos a seguir explicitados.

2.216.1. Fortalecer o Processo de Gestão Estratégica do MAPA visando à garantia do alinhamento interno entre o Planejamento Estratégico e o Operacional e entre as áreas e unidades descentralizadas do Ministério.

2.216.2. Ter Eficiência e Transparência na Execução Orçamentária e Financeira, que consiste em articular a alocação e a disponibilização dos recursos e acompanhar sua aplicação, aumentando

a transparência por meio do acesso às informações sobre a atuação do Ministério, oferecendo à Sociedade e ao agronegócio a oportunidade de fiscalizar a aplicação dos recursos.

2.216.3. Melhorar continuamente a Infraestrutura e os Processos de Trabalho, visando ao aperfeiçoamento da gestão operacional. Deseja-se melhorar processos finalísticos e de apoio, revisar normas para maior agilidade e qualidade dos serviços e produtos ofertados, além de dotar, manter e atualizar infraestrutura necessária para a execução adequada das atividades desenvolvidas.

2.217. Outra prioridade do Ministério é aliar esses desafios à correta utilização dos recursos públicos e bens da Organização e em prol de seus usuários, garantindo bom relacionamento com as Unidades de Controle Interno do Governo Federal e de Controle Externo.

## **Riscos**

### Implantação do Plano de Gestão Estratégica no MAPA e na CONAB.

2.218. É louvável o esforço de implantação do Plano de Gestão Estratégica no MAPA. Apenas com a implantação plena do PGE no Ministério, com a internalização de seus objetivos e diretrizes pelo corpo técnico e dirigentes, pode conferir ao Ministério a clareza sobre suas metas de médio e longo prazo, diminuindo riscos de continuidade entre as gestões e governos.

2.219. Porém, conforme já explicitado, configura-se um risco para o sucesso do PGE do MAPA o baixo envolvimento das hierarquias mais altas do Ministério em sua implantação.

2.220. Outro risco apresentado para a implantação do PGE do MAPA é o baixo grau de aceitabilidade dos indicadores de desempenho adotados pelo Ministério para aferição de seus resultados, que comprometem a aferição da evolução quantitativa de seus processos e produtos.

2.221. No caso da CONAB, o maior risco é a manifestação de quase todas as Superintendências de que o Plano de Gestão Estratégica existente teve sua operacionalização paralisada, além do desconhecimento a respeito dos objetivos estratégicos da Companhia por parte de seu corpo técnico, conforme constatado nas entrevistas.

### Gestão Orçamentária

2.222. A disparidade entre os objetivos elencados no Plano de Gestão Estratégica do Mapa e os Programas e Ações descritos no PPA torna praticamente inviável a criação de centros de custos e a aferição de sua variação com a ocorrência de eventuais ganhos operacionais decorrentes das ações do Ministério, inviabilizando também o estabelecimento de uma relação de custo benefício da consecução de metas e submetas do PGE do MAPA.

2.223. O elevado índice de inscrição de restos a pagar apresentado em praticamente todos os Programas da Função Agricultura, operados principalmente pelo MAPA e por suas Empresas Vinculadas, representa um risco para a boa gestão orçamentária, uma vez que compromete a execução do ano seguinte.

2.224. Outro risco para a boa gestão orçamentária do Ministério são os indícios de compartilhamento de despesas entre a área fim e a área meio do ministério, conforme evidenciado em cada um dos capítulos referentes aos objetivos setoriais do Ministério.

### Infraestrutura de Processos de Trabalho e Automação

2.225. O mapeamento de processos e sua automatização constituem-se no maior risco ao aumento de produtividade e conseqüentemente à consecução dos objetivos setoriais dispostos no PGE do MAPA.

2.226. Há deficiências para desenvolvimento de softwares e sistemas em todas as áreas do Ministério o que tem limitado a produtividade e a coleta eficiente de resultados.

### Sistemática de Controles Internos

2.227. A não identificação de uma sistemática clara de controles internos no Ministério é um risco grave aos principais macroprocessos do Ministério e compromete o futuro da atuação governamental na agropecuária.

2.228. A insipiência na área de controles internos do Ministério é particularmente preocupante no que se refere a atividades de fiscalização, em que existe contato direto entre servidores do Ministério e os fiscalizados, uma vez que estas são mais sensíveis a desvios e impropriedades.

2.229. Processos de importação e exportação, fiscalização da indústria de processamento de produtos de origem animal e vegetal, fiscalização de insumos agropecuários, dentre outras atividades econômicas fiscalizadas pelo Ministério, são de grande impacto financeiro para a economia nacional e local e sem uma sistemática clara de controles internos podem ter seu desenvolvimento comprometido.

2.230. O Controle Interno é o mecanismo capaz de garantir aos gestores o cumprimento adequado das metas do Ministério, a regularidade de seus processos e a boa conduta de seus servidores no cumprimento de suas responsabilidades.

#### **Possíveis Ações de Controle**

2.231. Acompanhamento das ações de desenvolvimento e implantação de indicadores do Ministério e da CONAB, além de acompanhamento do envolvimento dos principais gestores responsáveis pelos principais macroprocessos dessas Instituições nos processos de contas anuais do Ministério.

2.232. Auditoria de conformidade na área de gestão orçamentária da função agricultura, operada principalmente pelo MAPA e suas Entidades vinculadas, focando no cumprimento da vinculação orçamentária e do cumprimento de requisitos para inscrição de valores em restos a pagar e seus impactos reais nos orçamentos dos exercícios seguintes.

2.233. Auditoria operacional na área de desenvolvimento de sistemas e softwares do MAPA, focando nas áreas de mapeamento e automatização de processos internos e de Governança Corporativa, focando na área de controles internos do Ministério.

2.234. Recomendação ao MAPA para que apresente cronograma de desenvolvimento e implantação de ações de mapeamento e automação de seus principais processos internos, de acordo com as prioridades definidas pela Administração do Ministério.

2.235. Recomendação ao MAPA para que apresente cronograma de implantação de sistemática de Controle Interno condizente com seu orçamento anual e com a complexidade de seus processos.

### ***XIII. Macroprocesso VII: Gerir Pessoas, Aprendizado e Conhecimento.***

2.236. O Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento instituiu cinco Desafios Estratégicos, em seu Planejamento Estratégico, sob a perspectiva de Pessoas, Aprendizado e Conhecimento:

2.236.1. Melhorar a Gestão da Informação e do Conhecimento. Consiste em ampliar e aperfeiçoar a geração e a troca de informações entre os diversos níveis organizacionais, por meio de instrumentos como comunidades virtuais, entre outros, visando à melhoria no atendimento de demandas internas e externas.

2.236.2. Valorizar e Motivar as Pessoas e Fortalecer o Trabalho em Equipes Interdisciplinares, referente ao Ambiente de Trabalho. Consiste em melhorar o clima organizacional, por meio da valorização e da motivação do corpo funcional, estimulando a

integração entre as diversas unidades organizacionais do Mapa, formando equipes multidisciplinares e interdepartamentais com o objetivo de atingir resultados mais efetivos.

2.236.3. Desenvolver Cultura Orientada a Resultados. Consiste em desenvolver cultura focada em resultados, visando à mudança comportamental, por meio da motivação, do comprometimento e do engajamento necessários à consecução dos objetivos estratégicos do Mapa.

2.236.4. Desenvolver Comunicação Interna Ágil e eficaz referente a ambiente de trabalho. Consiste em estruturar e ampliar a comunicação interna, de forma distinta e compatível a cada público, para disseminação tempestiva de informações de qualidade, possibilitando criar sinergias entre as diversas áreas da instituição.

2.236.5. Desenvolver e Reter Competências do Corpo Funcional referente a pessoas. Consiste em desenvolver continuamente competências, de forma a adequá-las, quantitativa e qualitativamente, às necessidades do Mapa, bem como estimular a retenção dos quadros qualificados.

## **Riscos**

### Sistemática de Treinamento e Capacitação

2.237. Apesar dos esforços do Ministério e das iniciativas educacionais promovidas, pode-se perceber, principalmente nas SFAs, desconhecimento da política de treinamento e formação dos servidores do Ministério, uma vez que boa parte dos entrevistados demonstrou não conhecê-la.

2.238. Na Conab o maior risco nessa área advém da dificuldade de alocação e de formação dos servidores anistiados. Esses servidores retornaram à Conab depois de um grande período e apresentam diferentes níveis de formação e experiência profissional.

2.239. Esses servidores devem ter atenção especial na área de formação profissional, sob o risco de inchaço de servidores sem o correspondente aumento de produtividade da Companhia.

### Encarreamento de Pessoal

2.240. A insatisfação demonstrada pelos servidores que não pertencem à carreira de Fiscal Federal Agropecuário no Ministério pode ser causa de grandes diferenças de rendimento entre os setores do Ministério, podendo ocasionar problemas no curto prazo ao MAPA.

2.241. O problema foi externado inclusive pelos fiscais federais que reclamam que o pequeno número de servidores de nível médio nas SFAs provoca um acúmulo de atividades administrativas no Ministério.

2.242. A persistência desse quadro por longo prazo pode levar a problemas de clima organizacional nas Unidades do Ministério e, aliada a dificuldade de mapeamento, racionalização e automatização de processos, causar grande acúmulo de atividades administrativas, o que pode limitar a atuação do Ministério na área fim.

2.243. O grande número de estagiários realizando atividades administrativas observado em diversas Unidades das SFAs também expõe o Ministério a riscos, uma vez que eles possuem apenas vínculo temporário com o Ministério e, devido a sua pouca experiência profissional, estão mais sujeitos a erros.

### Aposentadorias e Reposição de Pessoal

2.244. O elevado número de servidores do Ministério em idade de aposentadoria ou próximo a aposentadoria eleva o risco de continuidade das ações do MAPA.

2.245. O primeiro risco apresentado é o da perda do conhecimento acumulado. Como já colocado anteriormente o Ministério possui baixo número de processos mapeados e manualizados.

2.246. Essa característica, aliada a uma eminente perda de grande contingente de mão-de-obra no curto e médio prazos pode comprometer o cumprimento dos objetivos setoriais do Ministério já para 2015, já que a capacidade operacional diminuiria consideravelmente.

### **Possíveis Ações de Controle**

2.247. Acompanhamento das ações de capacitação e difusão da política de formação do Ministério da Agricultura nos processos de prestação de contas do Ministério da Agricultura.

2.248. Acompanhamento das ações de reposição e valorização dos servidores da área administrativa no Ministério.

2.249. Acompanhamento da política de reposição de servidores e de continuidade administrativa do MAPA, considerando o elevado contingente de pessoal próximo à aposentadoria apresentado em seus quadros.

2.250. Acompanhamento das ações de capacitação e de alocação de servidores anistiados na Conab nos processos de tomada de contas da Companhia.

### **3. Conclusão**

3.1. As principais projeções econômicas do mundo colocam o Brasil como um dos maiores produtores de alimentos do mercado. A expansão do mercado interno e o aumento das exportações já são realidades projetadas em praticamente todas as previsões de economistas e estudiosos do agronegócio.

3.2. Para que o País possa aproveitar esse momento, problemas estruturais graves precisam ser contornados. Condições precárias de logística, de infraestrutura, de crédito e a burocracia estão entre os maiores entraves para o crescimento do agronegócio nacional e necessitam de ação contundente e imediata do Estado.

3.3. O primeiro passo para o enfrentamento dessas questões já foi dado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e foi a elaboração e a implantação de seu Plano de Gestão Estratégica para 2015, que permite aos gestores e à sociedade em geral vislumbrar o futuro das ações governamentais e seus resultados no médio e longo prazos.

3.4. A Embrapa, já na 5ª edição de seu plano estratégico, agora para 2022, já mostrou ser um caso de sucesso, uma vez que é uma das principais responsáveis pelo desenvolvimento da agricultura do País, além de reconhecida em todo o mundo como Instituição de qualidade na pesquisa agropecuária.

3.5. O conhecimento claro dos objetivos e a projeção dos prazos para o cumprimento das metas no PGE a partir de diagnósticos feitos pelo Ministério são iniciativas ainda inovadoras e promissoras na Administração Pública do Brasil.

3.6. Porém, a análise dos capítulos desse trabalho mostra que uma série de dificuldades ainda são entraves ao pleno desenvolvimento da agricultura nacional e à confirmação do Brasil como líder no fornecimento de alimentos de qualidade para o resto do mundo.

3.7. Os problemas vão desde a operacionalização do planejamento dos principais processos do Ministério da Agricultura ao cumprimento de importantes metas de programas estruturantes, como o Programa 6003 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário, que teve apenas 2,1% de seu montante utilizado no exercício de 2009.

3.8. Na definição do orçamento, percebe-se significativa diferença entre a definição dos objetivos do Plano Estratégico e os programas definidos no PPA, o que dificulta identificar e estabelecer centros de custos claros e que possam ter uma relação direta com os resultados alcançados.

3.9. Operacionalmente, a grande dificuldade é a criação de indicadores de desempenho e de processo objetivos e que auxiliem na aferição de resultados, a elaboração de diagnósticos, medição da evolução e a vinculação aos cenários a serem transformados pelas políticas do Ministério.

3.10. Administrativamente, a insipiência no mapeamento de processos, na manualização de procedimentos, na automatização de rotinas, na padronização de ferramentas de atendimento e fiscalização torna a consecução de metas incerta.

3.11. Essa característica aliada ao envelhecimento dos quadros de pessoal do Ministério coloca ainda em risco a continuidade das ações de médio e longo prazo empreendidas pelo Órgão pela perda de conhecimento, dado o significativo número de aposentadorias que se avizinha.

3.12. Estrategicamente, a paralisação da implantação do Plano de Gestão Estratégica da Conab, apontada pela maioria dos gestores entrevistados nesse trabalho, coloca em risco a consecução dos objetivos do Ministério, uma vez que as políticas operadas pela Conab são essenciais à manutenção de renda do produtor rural e diretamente relacionada ao sucesso das demais ações da Política Agrícola Nacional.

3.13. Sob o ponto de vista do controle, destaca-se a inexistência de uma sistemática efetiva de controles internos no Ministério, o que se mostra temerário por tratar-se de um Órgão que exerce a fiscalização de transações de grande valor econômico, com poderes de aplicação de multas, apreensão de mercadorias, interdição de estabelecimentos, dentre outras ações fiscalizatórias.

3.14. Financeiramente, há que se acompanhar as ações de geração de receitas próprias tanto na Conab, quanto na Embrapa, acompanhando as principais ações para melhora do resultado financeiro dessas instituições, o que melhoraria significativamente as contas das ações de manutenção da renda do produtor rural, armazenagem e pesquisa agropecuária.

3.15. Baseado nos diagnósticos descritos ao longo desse relatório cabe ao Tribunal de Contas da União acompanhar o processo de implantação dos mecanismos de gestão estratégica e os resultados advindos desse processo, apoiando essas ações no que for necessário e corrigindo inconformidades.

3.16. A Decisão Normativa TCU 107/2010 (Anexo II), elaborada ainda no curso deste trabalho, dispõe sobre o relatório de gestão a ser apresentado pelo MAPA no processo de prestação anual de contas.

3.17. Esta DN foi o primeiro passo para adaptar as ações de controle externo às metas e objetivos setoriais do Ministério.

3.18. Houve também propostas ao Projeto Contas deste Tribunal para customização das contas da Embrapa e da Conab, baseadas em suas diretrizes, objetivos e metas estratégicas, que devem constar da Decisão Normativa que regulará a apresentação dos relatórios de gestão do exercício de 2011 (Anexo III e IV).

3.19. Adicionalmente a essas ações de controle oriundas das informações levantadas neste trabalho, consta em anexo a indicação das auditorias, fiscalizações e outras ações de controle ranqueadas de acordo com os critérios de Gravidade, Urgência e Tendência (ANEXO I), dispostas na proposta de encaminhamento.

3.20. Apesar de não ser praxe em trabalhos de levantamento de auditoria, diante dos possíveis benefícios potenciais a todos os processos de trabalho no âmbito do Ministério e da quantidade de reclamações e sugestões nas áreas de Controles Internos e TI em todas as unidades visitadas, propõe-se a emissão de duas recomendações pertinentes a esses temas que influenciam toda sua Administração.

3.21. Sendo assim, e considerando o disposto nos relatórios analítico (Documento 3) e sintético, além da matriz de possíveis trabalhos (Documento 4) propõe-se a seguinte relação de trabalhos a serem desenvolvidos conforme programação própria desta Secretaria de Controle Externo e da Segecex, em ordem de prioridade:

3.21.1. Auditoria operacional na área de desenvolvimento de sistemas e softwares do MAPA, focando nas áreas de mapeamento e automatização de processos internos e de Governança Corporativa, focando na área de controles internos do Ministério.

3.21.2. Auditoria Operacional na área de processos de atendimento direto ao Público, com enfoque em procedimentos de protocolo, sequenciamento e atendimento a demandas externas, principalmente em processos de circulação internacional de produtos agrícolas.

3.21.3. Auditoria Operacional na área de Fiscalização de Fronteiras, portos e aeroportos (Vigiagro) tendo em vista as fragilidades apresentadas em trabalhos anteriores, a falta de padronização de atuação das diversas unidades do Ministério, a frágil estrutura de controle e o valor envolvido em processos de importação e exportação de produtos agropecuários.

3.21.4. Auditoria de conformidade na área de convênios e execução de emendas parlamentares a cargo do MAPA.

3.21.5. Auditoria Operacional na política agrícola, abrangendo as atividades de planejamento operacionalização, controle e aferição de resultados, contemplando principalmente as ações destinadas ao crédito rural subsidiado pelo Governo e equalização de juros, bem como aspectos relacionados a critérios de concessão, volume de recursos envolvidos e conformidade dos repasses ao Sistema Financeiro Nacional.

3.21.6. Auditoria operacional na área de Seguros Agrícolas, com vistas a identificar gargalos e oportunidades de melhoria.

3.21.7. Auditoria operacional na área de Defesa Animal e Vegetal, principalmente nos procedimentos de controle e fiscalização de convênios com entes estaduais, sistemas da informação e planejamento e execução dos trabalhos, principalmente em áreas de maior risco sanitário.

3.21.8. Auditoria de conformidade na área de gestão orçamentária da função agricultura, operada principalmente pelo MAPA e suas Entidades Vinculadas, focando no cumprimento da vinculação orçamentária e no cumprimento de requisitos para inscrição de valores em restos apagar e seus impactos reais nos orçamentos dos exercícios seguintes.

3.21.9. Auditoria operacional no Programa 1409, a fim de verificar a pertinência entre a aplicação dos recursos e os objetivos de suas ações, haja vista o expressivo valor gasto com energia elétrica, vigilância, e demais atividades meio, bem como a dificuldade de aferição de dados físicos do programa.

3.21.10. Auditoria operacional na área de registro de produtos e estabelecimentos agroindustriais e fiscalização, uma vez que são atividades em que o Fiscal Federal Agropecuário tem contato direto com o industrial e o Mapa se recente de padronização, sistematização, automação e procedimentos de controle adequados aos riscos do serviço.

3.22. Ressalta-se, por fim, a existência de Relatório Analítico derivado do presente levantamento, que contém todas as informações aqui apresentadas de forma circunstanciada e detalhada, com gráficos, tabelas e explicações que poderão elucidar alguma questão que, porventura, não tenha ficado clara. Tal relatório compõe o Documento 3 deste TC 025.221/2009-5 e poderá ser acessado nas bases do TCU eletrônico.

#### 4. Proposta de encaminhamento

4.1. Ante o exposto, submetem-se à superior apreciação as seguintes propostas:

I. Ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

- a. recomendação para que elabore cronograma de desenvolvimento e implantação de ações de mapeamento e automação de seus principais processos internos, de acordo com as prioridades definidas pela Administração do Ministério.
- b. recomendação para que elabore cronograma de implantação de sistemática de Controle Interno condizente com seu orçamento anual e a complexidade de seus processos.

II. Ao Tribunal de Contas da União:

- a. encaminhe este Relatório à Segecex para conhecimento e com vistas a apoiar a atuação da 8ª Secex na realização das Auditorias sugeridas, conforme as áreas indicadas no parágrafo 3.21, de maneira simultânea ao Plano de Gestão Estratégica (2011 – 2015) do MAPA;
- b. encaminhe cópia deste relatório, bem como do relatório analítico (documento 4) ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Embrapa, à Conab, à Controladoria Geral da União e à Comissão de Agricultura da Câmara e do Senado.

Brasília/DF, em 24 de janeiro de 2011.

Aderbal Amaro de Souza  
AUFC – Matrícula 5610-3

Wanessa Carvalho Amorim Melo  
AUFC – Matrícula 5061-0

Tiago Modesto Carneiro Costa  
AUFC – Matrícula 6583-8  
Coordenador