AUDITORIAS DO TCU RELATIVAS À AGRICULTURA E ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ministro Bruno Dantas, Presidente em exercício
Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro Vital do Rêgo
Ministro Jorge Oliveira
Ministro Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Ministro Augusto Sherman
Ministro Marcos Bemquerer
Ministro Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador

AUDITORIAS DO TCU RELATIVAS À AGRICULTURA E ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA

SUMÁRIO

1. Governança territorial e fundiária 7

2. Identificação de riscos no Incra 13

3. Auditoria operacional na área de tecnologia da informação e Comunicação do Incra 17

4. Fiscalização agropecuária 21

5. Registro de agrotóxicos 121

6. Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) 153

7. Ordenamento pesqueiro 191

8. Desestatizações 229

9. Levantamento no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária 457

10. Programa Terra Legal 491

11. Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) 525

1. GOVERNANÇA TERRITORIAL E FUNDIÁRIA

GOVERNANÇA TERRITORIAL E FUNDIÁRIA

O QUE O TCU ENCONTROU

O Tribunal de Contas da União (TCU) detectou **deficiências no conhecimento da malha fundiária nacional e na governança de solos não urbanos**. Destaca-se a falta de definição, pelo Estado brasileiro, de prioridades para ocupação e uso do solo e promoção da sustentabilidade do uso do solo e da água. Os principais problemas referem-se a:

- formalização de lógica de intervenção governamental aderente aos problemas diagnosticados, em relação ao solo e à água;
- planejamento integrado para políticas públicas de regulação da ocupação do solo e sustentabilidade dos recursos do solo e da água;

- avaliação e monitoramento interinstitucional das políticas públicas de regulação da ocupação e do uso do solo e sustentabilidade do uso do solo e da água;

- articulação das diversas instituições responsáveis pela coleta e pelo armazenamento de dados, bem como geração de informações georreferenciadas sobre a situação fundiária do país –

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e outros; organização, sistematização e operacionalidade de dados decorrentes de levantamento de solos do Brasil; e

- levantamento e integração dos sistemas cadastrais rurais utilizados na Administração Pública.

As falhas na definição de prioridades para ocupação e uso do solo e ações de promoção da sustentabilidade do uso do solo e da água perpassam a dispersão e falta de integração entre instituições governamentais responsáveis e complexidade e fragmentação da legislação correlata. Como consequência, o Brasil possui pouco conhecimento, tanto sobre ocupação do território quanto sobre capacidade de uso dos solos.

O TCU identificou, ainda, **deficiências na execução da política de regularização fundiária das áreas rurais da Amazônia Legal**, com problemas relacionados a não reversão de áreas irregularmente ocupadas – representam cerca de R$ 2,4 bilhões; incremento do desmatamento – 82 mil hectares desmatados apenas nas regiões vistoriadas; inconsistências e sobreposições nos sistemas georreferenciados – Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) e Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter); indícios de titulações irregulares – referentes a imóveis avaliados em cerca de R$ 12,3 milhões; entre outros.

Foram encontrados, também, **indícios de irregularidades na relação de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)** decorrentes de falhas no processo de seleção e na supervisão ocupacional, com prejuízos financeiros potenciais de R$ 2,83 bilhões (R$ 89,3 milhões no curto prazo). Esses indícios revelam baixa adoção de medidas que mitigam ocorrências relacionadas à ocupação irregular dos lotes, com impactos negativos para a boa gestão da ocupação e do uso do solo e sustentabilidade do uso do solo e da água.

POR QUE É CONSIDERADO ALTO RISCO PARA A ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

O desconhecimento da malha fundiária nacional impede a boa gestão das terras públicas e execução de diversas políticas públicas com componente territorial, impactando o gasto público e exercício de direitos de inúmeras pessoas.

Em 2014, foi gasto, aproximadamente, R$ 1,7 bilhão em políticas e instrumentos públicos relacionados à governança de solos não urbanos. Nos próximos 25 anos, a degradação da terra pode reduzir a produtividade global de alimentos em até 12%, levando ao aumento de 30% nos preços dos alimentos, em nível mundial. Esse risco impacta o setor agropecuário, que é relevante na economia brasileira. Em 2020, a participação do setor agropecuário no produto interno bruto (PIB) brasileiro foi de 26,6%, podendo chegar a 28%, em 2021, segundo estudo divulgado pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea) da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), da Universidade de São Paulo (USP). Em 2021, o valor bruto da produção agropecuária (VBP) atingiu R$ 1,129 trilhão.

O QUE PRECISA SER FEITO

O Tribunal recomendou à Presidência da República (PR) a revisão geral e consolidação dos dispositivos legais que tratam da organização do território e acesso aos recursos fundiários, inclusive no que se refere à articulação com os demais entes, para desenvolvimento de planejamento nacional.

Também recomendou à PR e ao atual Ministério da Economia (ME) a regulamentação do mapeamento e da integração dos sistemas de informação geoespaciais e articulação com as diversas instituições envolvidas, com vistas à constituição de rotinas de limpeza e conferência das informações fundiárias georreferenciadas, para disponibilização em dados abertos.

No que diz respeito à política de regularização fundiária das áreas rurais da Amazônia Legal, determinou ao Incra a adoção de medidas, com vistas à recuperação dos imóveis da União irregularmente ocupados, à fiscalização do comércio ilegal e ao combate à grilagem de terras federais.

Em complemento, determinou ao Mapa o estabelecimento de metas de georreferenciamento, titulação, vistorias e projeção de tempo, para cumprimento dos

objetivos do programa, além da instituição de controles internos, para prevenção e identificação de irregularidades e fraudes.

Quanto ao PNRA, o TCU determinou: a apuração de todos os indícios de irregularidades na seleção de beneficiários; a adoção de medidas, para respeito aos princípios da publicidade, isonomia e objetividade de critérios, na gestão desses processos; o aprimoramento do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra); o efetivo exercício da supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária; e o desenvolvimento de indicadores gerenciais e de desempenho, para avaliação periódica dos resultados da política.

Em complemento, recomendou ao Mapa, ao Incra, ao ME e à Casa Civil da PR a manutenção de entendimentos, com vistas a proporcionar ao Incra condições necessárias e suficientes à execução de suas competências.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 145/2010, 450/2014, 1.745/2015, 1.942/2015, 775/2016, 1.086/2016, 2.451/2016, 1.976/2017, 2.115/2017, 313/2018, 1.928/2019, 3.155/2019, 677/2020, 727/2020, 1.840/2020 e 2.406/2021, todos do Plenário do TCU.

GOVERNANÇA TERRITORIAL E FUNDIÁRIA

IMPACTO

Risco de reduzir a produtividade global de alimentos em

até 12%

nos próximos 25 anos, devido à degradação da terra

PROBLEMAS

- Deficiência na **definição de prioridades para a ocupação e o uso do solo** e para as ações **de promoção da sustentabilidade do uso do solo e da água**
  - Pouco conhecimento sobre a ocupação do território e a capacidade de uso dos solos
  - Inconsistência entre a intervenção governamental e os problemas diagnosticados em relação ao solo e à água
  - Ausência de planejamento integrado para as políticas públicas de regulação da ocupação do solo e de sustentabilidade dos recursos do solo e da água, assim como de avaliação e monitoramento dessas políticas
  - Ausência de articulação entre as instituições responsáveis pela coleta e armazenamento de dados e geração das informações georreferenciadas sobre a situação fundiária do País (MAPA, INCRA, MMA, RFB e outros)
  - Falta de organização, sistematização e operacionalidade de dados decorrentes de levantamento de solos do Brasil
  - Ausência de levantamento e integração **dos sistemas cadastrais rurais utilizados na administração pública**
  - **Complexidade e fragmentação da legislação correlata**

- Deficiências na **execução da política de regularização fundiária das áreas rurais da Amazônia Legal**
  - Não reversão de áreas irregularmente ocupadas ~ **R$ 2,4 bilhões**
  - Aumento do desmatamento (**82 mil hec** na região vistoriada)
  - inconsistências e sobreposições nos sistemas georreferenciados (Sigef, Sinter)
  - indícios de titulações irregulares

- Indícios de irregularidades na **relação de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária** → prejuízos financeiros potenciais de **R$ 2,83 bilhões** (R$ 89,3 milhões no curto prazo)
  - Falhas no processo de **seleção de famílias**
  - Falhas nas ações de **supervisão ocupacional**
  - Baixa adoção de medidas que mitigam ocorrências relacionadas com **ocupações irregulares dos lotes**

2. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NO INCRA

AGRICULTURA

IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NO INCRA

O que o TCU encontrou?

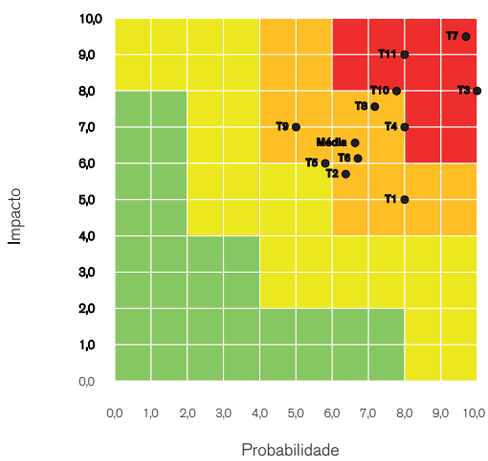
O TCU realizou Levantamento de escopo amplo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), ante a intensa mudança pela qual a autarquia tem passado desde a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, em 2016, quando ficou vinculada à Casa Civil da Presidência da República e, desde 2019, ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa). Além disso, a partir de setembro de 2019, houve alteração de praticamente toda a alta administração do Incra. Ademais, o histórico de atuação dos órgãos de controle externo e interno na autarquia evidenciam a existência de vulnerabilidades em diferentes temas e processos.

Objetivou-se avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Incra. No âmbito do trabalho foi construído inventário de riscos com base em quatro fontes distintas: i) riscos mapeados pela equipe de auditoria durante a construção do entendimento do objeto de controle; ii) riscos mapeados pelo Tribunal no documento Referencial Básico de Governança Pública Organizacional do TCU; iii) riscos mapeados pelo gestor no Plano de Integridade do Incra; e iv) riscos mapeados pela CGU na auditoria de construção do universo auditável.

Como resultado do levantamento, foram identificadas iniciativas de gestão importantes em andamento e foram listados 126 eventos de risco, objetivamente classificados e ordenados por macroprocessos de gestão, associados a objetos de auditoria, os quais afetavam ou podiam afetar o desempenho operacional e a conformidade das políticas públicas voltadas à reforma agrária e à governança fundiária.

O Diagrama de Verificação de Risco (DVR) a seguir mostra a distribuição dos riscos inerentes e sua gravidade por tema.

Matriz de Riscos por tema



Legenda

T1 - Conciliação Agrária

T2 - Controle

T3 - Estratégia

T4 - Gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial

T5 - Gestão de Contratações e Administração Geral

T6 - Gestão de pessoas

T7 - Gestão de Tecnologia e Segurança da informação

T8 - Liderança

T9 - Mercado de terras

T10 - Promoção e execução da reforma agrária

T11 - Realização do ordenamento e regularização fundiária

T12 - Risco Médio do Incra

Por que os produtos gerados são relevantes

A avaliação da gestão e o inventário de riscos produzidos no trabalho permitiram a atualização e o aprofundamento do conhecimento do Incra pelo Tribunal e contribuirão para uma maior assertividade no planejamento das futuras propostas de fiscalização a serem formuladas oportunamente pela SecexAgroAmbiental, bem como para uma melhor relação custo-benefício da atuação desta Corte de Contas.

O que precisa ser feito

O trabalho tem natureza sigilosa, por conter informações que revelam a estratégia do controle externo. Não obstante isso, pode-se esclarecer, de modo geral, que foram apontadas diversas sugestões de trabalhos, entre as quais a continuidade do monitoramento de problemas relevantes e já apontados em fiscalizações anteriores do Tribunal, o acompanhamento de riscos de menor impacto, mas importantes, por meio de reuniões técnicas com o jurisdicionado ou processos de controle externo específicos, e a execução de fiscalizações em diferentes modalidades.

Uma das fiscalizações previstas no trabalho foi aprovada pelo Ministro Marcos Bemquerer Costa e está em andamento. O objeto do trabalho está diretamente relacionado com o tema T7 – Gestão da Tecnologia e Segurança da Informação do DVR.

Descisões recentes

Acórdão: TCU Plenário 486/2022

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Número do Acordão: 486/2022 - Plenário
Relator: Min. Substituto Marcos Bemquerer
Processo: 018.690/2021-1
Data da Sessão: 09/03/2022

- www.facebook.com/tcuoficial
- www.youtube.com/tcuoficial
- www.twitter.com/tcuoficial

WWW.TCU.GOV.BR

3. AUDITORIA OPERACIONAL NA ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO INCRA

Auditoria operacional na área de Tecnologia da Informação e Comunicação do Incra

O que o TCU encontrou

O TCU realizou em 2022 auditoria operacional com o objetivo de avaliar a estrutura e as práticas de governança e gestão na área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O TCU vem de longa data se preocupando com a governança na TIC do Incra, pois havia um contexto de muitos problemas, com importantes acórdãos direcionados à autarquia.

A auditoria encontrou um cenário bastante diferente do apontado em trabalhos anteriores, com uma relevante transformação digital em andamento na instituição. A significativa evolução na oferta de serviços digitais, decorrente da implementação da Política de Governança Digital, foi possibilitada por:

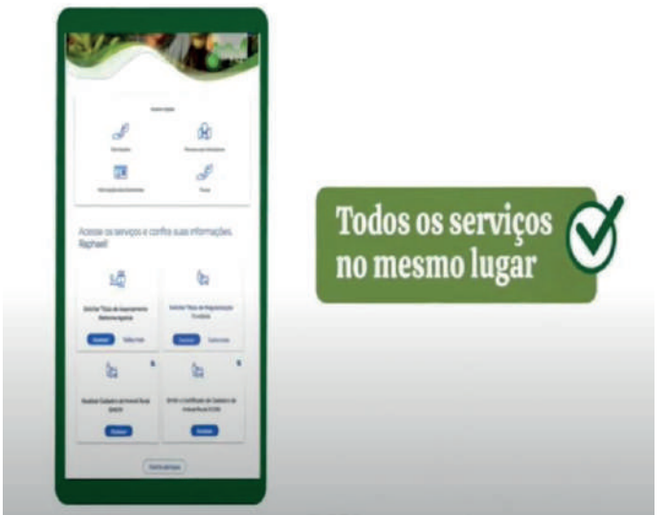
- boas práticas de metodologia ágil adotada para gestão de projetos;
- maior alocação e centralização de recursos na área de TIC;
- padronização para o desenvolvimento de soluções;
- capacitação e motivação da equipe; e
- aproximação das áreas de TIC e de negócios.

Ainda são necessárias ações para aumentar a maturidade do Incra no que diz respeito à governança e à gestão de TIC. Nesse sentido, foram verificadas as seguintes fragilidades:

- a comunicação interna é falha na divulgação dos novos serviços digitais;
- há assuntos discutidos nas reuniões do Comitê de Governança Digital (CGD) que permanecem sem encaminhamento;
- a governança de dados é inexistente;
- o plano de gestão de continuidade de serviços ainda não foi formalizado; e
- a área de TIC apresenta risco de continuidade dos projetos por falta de pessoal.

Por que esses achados são relevantes

O processo de transformação digital no Incra tem impacto direto nos serviços prestados, na gestão fundiária do País e na condução do Plano Nacional de Reforma Agrária, ou seja, afeta a toda a atividade-fim da autarquia.



A transformação digital em desenvolvimento tem proporcionado ao Incra e ao seu público resultados muito significativos em relação ao que era ofertado antes do início desse processo. No médio prazo, a autarquia espera a:

- aceleração da análise para emissão de títulos e do processo de reforma agrária;
- automatização da concessão de títulos de domínio;
- modernização dos sistemas com interoperabilidade e integração;
- transparência e disponibilidade de ferramentas para monitoramento das ações.

O que precisa ser feito

Aprimorar a governança e a gestão de TIC depende de esforço contínuo. A fim de aprimorar a transformação digital em andamento, é necessário:

- estabelecer uma comunicação interna contínua acerca dos novos serviços digitais disponíveis para que o processo seja efetivo e que se garanta a utilização plena dos serviços digitais implementados em todas as unidades da autarquia;
- estabelecer procedimentos para aprimorar o funcionamento do CGD, a fim de evitar que questões de TIC estratégicas, levadas para discussão, permaneçam sem encaminhamento;
- realizar estudos com vistas a implementar práticas relacionados à governança de dados, como a elaboração de uma estratégia de dados e a criação de uma estrutura organizacional responsável pela curadoria dos dados;
- incluir nas pautas das próximas reuniões do CGD o monitoramento contínuo do Programa de Continuidade de Negócio da autarquia para avaliar se as ações de contingência existentes são suficientes para a organização enfrentar situações de desastre;
- realizar estudos com vistas a solucionar a carência de recursos humanos da área de TIC, bem como das áreas correlatas que prestam suporte à área de TIC, a fim de garantir que o processo de transformação digital da autarquia seja contínuo e não retroceda na prestação dos serviços digitais;
- buscar, em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério da Economia, as alternativas necessárias e disponíveis com vistas a, de forma efetiva e contínua, proporcionar os recursos humanos e correspondentes recursos materiais, orçamentários e financeiros necessários para garantir a continuidade do processo de transformação digital da autarquia e o não retrocesso na prestação dos serviços digitais.

Para que as ações sejam efetivamente adotadas, com vistas a mitigar os riscos, não apenas na questão da reduzida força de trabalho de TIC no Incra, mas também em relação aos demais achados da auditoria, os quais no seu conjunto podem vir a comprometer a continuidade do processo de transformação digital, devem os mencionados órgãos e entidades encaminhar plano de ação contendo o cronograma das medidas necessárias à implementação das recomendações, com a definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas.

Decisões recentes

Não há.

4. FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA

(Acórdãos 2.302/2019-Plenário e 2.335/2021-Plenário)

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 021.468/2018-4
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão: Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/Mapa)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. SDA/MAPA. ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO E INSPEÇÃO DEFESA AGROPECUÁRIA FEDERAL. VISÃO SISTÉMICA SOBRE O DESEMPENHO DE ALGUNS DEPARTAMENTOS (DIPOA, DIPOV, DSVI E DSA). IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES RECORRENTES DETECTADAS PELO CONTROLE INTERNO E EXTERNO E DIAGNÓSTICOS DA PRÓPRIA SDA/MAPA. POSSIBILIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. PLANO DE AÇÃO CONJUNTO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se o presente processo de auditoria operacional realizada por equipe de auditores da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) com o objetivo de avaliar os processos de trabalho e identificar possibilidades de melhoria na fiscalização agropecuária federal, no suporte de tecnologia da informação e no processo administrativo sancionatório decorrente das infrações autuadas na execução dessas atividades, a cargo da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/Mapa).

2. Para contextualizar as questões formuladas, escopo, achados, conclusões e propostas de encaminhamento delineadas pela equipe de trabalho, transcrevo, com ajustes de forma, o relatório de auditoria juntado como instrução e chancelado pelo diretor e secretário da SecexAgroAmbiental[1].

"**1. Introdução**

1. Trata-se de relatório de Auditoria Operacional na Fiscalização Agropecuária Federal executada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A auditoria foi autorizada por Despacho do Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira no âmbito do TC 012.226/2018-1.

2. O setor agropecuário é de grande importância para a economia brasileira tendo atingido a produção de R$ 299 bilhões, sendo o de maior crescimento em 2017 (13%, frente a uma média de 0,28% de crescimento dos demais setores), o que contribuiu significativamente para o resultado positivo do Produto Interno Bruno (PIB) no ano (1%), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. Além disso, o agronegócio se destaca nas exportações de produtos brasileiros tendo contribuído positivamente para o superávit da balança comercial: as exportações do agronegócio brasileiro somaram 96 bilhões de dólares em 2017, com aumento de 13% em relação a 2016. Sem a exportação do agronegócio brasileiro, a balança comercial seria deficitária em 15 bilhões de dólares, segundo o MAPA.

4. Nesse contexto, cabe destacar o papel do MAPA na defesa agropecuária, cujos objetivos que constam no art. 27-A da Lei de Política Agrícola (Lei 8.171/1991) são: 'assegurar a sanidade vegetal e animal, a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária

[1] Peças 110, 111 e 112.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

e a identidade e segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores, com o fim de garantir a manutenção e permanente aperfeiçoamento do setor agropecuário brasileiro'.

5. Para o alcance desses objetivos, o Ministério promove, por meio da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), fiscalização em produtos e seus derivados, bem como nos insumos e serviços usados nas atividades agropecuárias, visando garantir o cumprimento das normas de defesa agropecuária e os compromissos internacionais firmados pela União.

6. O escopo da presente auditoria contemplou a avaliação dos processos de fiscalização/inspeção de insumos pecuários e agrícolas e de produtos de origem animal e vegetal realizados pelo MAPA, a fim de verificar a eficácia e identificar oportunidades de melhoria. Além disso, foram examinados o suporte de Tecnologia da Informação (TI) ao exercício das atividades de fiscalização e inspeção e o Processo Administrativo Sancionatório (PAS) decorrente das infrações autuadas nessas atividades.

7. Na etapa de planejamento foram definidas as questões investigadas:

a) Em que medida os procedimentos de planejamento, execução e monitoramento da fiscalização e inspeção federal agropecuária realizados pelo MAPA estão aderentes aos normativos vigentes de forma a garantir, com razoável segurança, a idoneidade dos insumos utilizados na agropecuária e a segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários destinados aos consumidores finais;

b) Em que medida o MAPA possui suporte de TI suficiente para o efetivo exercício das atividades de fiscalização e inspeção federal agropecuária;

c) Em que medida o processo administrativo decorrente das infrações autuadas nas atividades de fiscalização e inspeção do MAPA é transparente e uniforme.

8. Dessa forma, foram analisadas as atividades realizadas pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa), Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários (DFIP) e Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas (DFIA), bem como as ações executadas pelas unidades subordinadas a esses departamentos, pelas Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA) e pelos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagro) que estão relacionadas ao processo de fiscalização/inspeção.

9. O Departamento de Saúde Animal (DSA), o Departamento de Sanidade Vegetal (DSV) e os demais órgãos do MAPA que participam da Defesa Agropecuária como o Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro) não fizeram parte do escopo desta auditoria. O foco deste trabalho foi na avaliação dos órgãos que atuam diretamente nas atividades de fiscalização/inspeção, isto é, que verificam o cumprimento de obrigações legais de pessoas jurídicas ou físicas da iniciativa privada.

10. A metodologia aplicada neste trabalho segue as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT). Os procedimentos de auditoria foram aplicados nos estados de Goiás (GO), Pará (PA), Paraíba (PB), Paraná (PR), Pernambuco (PE) e no Distrito Federal (DF).

11. Nessas localidades foram realizadas reuniões com os gestores das unidades técnicas da SDA, das SFA e dos Lanagro; de entidades estaduais de defesa agropecuária e de algumas entidades representativas de estabelecimentos produtores agropecuários. Além disso, efetuou-se observação direta das atividades de fiscalização e inspeção dos servidores do MAPA em diversos estabelecimentos. Ademais, foi solicitado aos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFA) que respondessem a um questionário estruturado.

12. Vale ressaltar a parceria desenvolvida pelo TCU com a Polícia Federal para compartilhamento de informações da operação Carne Fraca e da operação Trapaça, cujas investigações são referentes a crimes ocorridos no âmbito do exercício das atividades da SDA. Isso, como forma de auxílio na identificação de riscos existentes no MAPA, bem como apoio na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

proposição de melhorias nos controles para evitar que as fraudes e irregularidades identificadas nas citadas operações continuem a ocorrer.

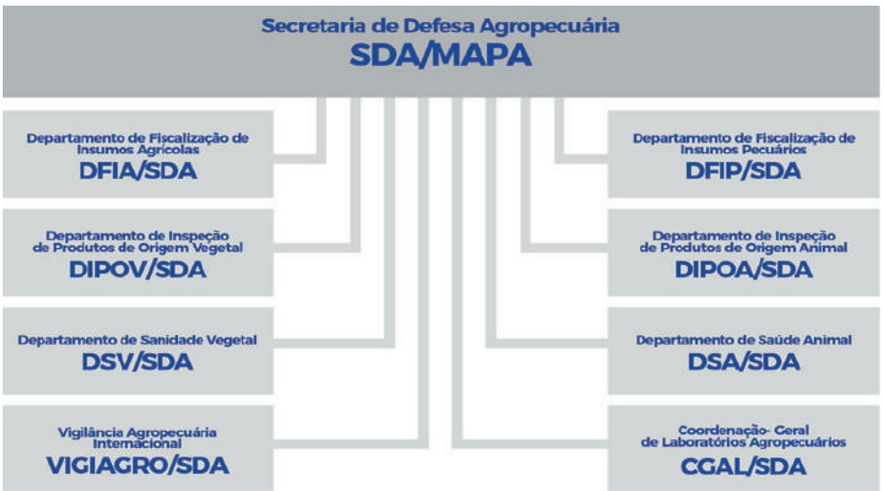
13. Este relatório está organizado em capítulos que apresentam um resumo da visão geral, seis achados identificados, conclusões e propostas de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, causas, efeitos e proposta de encaminhamento. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: as referências, o glossário, a análise dos comentários dos gestores; os fluxos dos processos de trabalho de planejamento das fiscalizações na SDA; o detalhamento da metodologia utilizada nesta auditoria; o questionário aplicado na pesquisa realizada com os AFFA; o resultado da pesquisa realizada com os AFFA; a visão geral completa; a matriz de planejamento e a matriz de achados.

2. Visão Geral

14. O orçamento destinado à defesa agropecuária sofreu redução nos recursos alocados para a atividade, que passou de 7% do orçamento total do MAPA no ano de 2012 para 4% em 2018.

15. As atividades de planejamento, normatização, coordenação e supervisão das atividades de fiscalização e inspeção agropecuárias são responsabilidade da SDA, que é um órgão específico singular do MAPA. A imagem abaixo ilustra o atual organograma da SDA:

Tabela 1 - Organograma SDA



Fonte: Apresentação SDA em 03/05/2018

16. De acordo com o escopo definido nesta auditoria, serão analisadas as competências e os processos dos seguintes departamentos da SDA: Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA.

17. Ao Dipoa compete a fiscalização e a inspeção de estabelecimentos de produtos de origem animal que realizam comércio interestadual ou internacional. É responsável por programar, coordenar, promover, acompanhar, avaliar e executar, por intermédio de suas unidades descentralizadas, as atividades de inspeção e de fiscalização sanitária e industrial de produtos e derivados de origem animal, inclusive aquícola e pesqueira.

18. A execução da fiscalização e inspeção de produtos de origem animal, que competia às SFA, após alteração do Decreto 9.250/2017[2], passou a ser responsabilidade dos dez Serviço

[2] o Decreto 9.250/2017 (utilizado como base pela equipe de trabalho da SecexAgroAmbiental) foi revogado pelo Decreto 9.667/2019, de 2/1/2019 (após o fechamento dos exames e do relatório de auditoria em 7/12/2018), que dentre outras providências, alterou a estrutura administrativa e regimental da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA):

- manutenção do Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Animal (Dipoa);
- manutenção do Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sipoa) subordinados ao Dipoa. Esses serviços são sediados em diferentes localidades do país, de forma a abranger regionalmente todos os estabelecimentos registrados no departamento.

19. Para os demais departamentos da SDA, a fiscalização e inspeção são executadas no âmbito da Divisão de Defesa Agropecuária (DDA) das SFA localizadas nas capitais das 27 unidades da federação. Apesar de as SFA não serem subordinadas hierarquicamente aos departamentos da SDA, conforme dispõe a Portaria 561/2018, elas respondem tecnicamente a esses departamentos quando realizam fiscalizações e inspeções.

20. Assim, às SFA compete, consoante as orientações técnicas e administrativas dos órgãos específicos singulares e setoriais do MAPA, executar atividades e ações de defesa sanitária, inspeção, classificação e fiscalização agropecuárias, incluída a sanidade pesqueira e aquícola.

21. O Dipov é responsável por programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar as atividades de fiscalização e inspeção higiênico-sanitária e tecnológica de produtos vegetais e de seus derivados; de bebidas, de vinhos e de derivados da uva e do vinho; e de fiscalização da classificação de produtos vegetais, de seus subprodutos e de resíduos de valor econômico. Sendo assim, o departamento é dividido em duas áreas: qualidade vegetal; e bebidas e vinho.

22. Quanto ao DFIP, compete programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de inspeção e fiscalização de fabricação, comercialização e emprego de produtos de uso veterinário; de inspeção e fiscalização de fabricação e comercialização de produtos destinados à alimentação animal; e de inspeção e fiscalização de material de multiplicação animal. Dessa forma, o departamento é composto por três áreas: produtos de uso veterinário, alimentação animal e material genético animal.

23. O DFIA, por sua vez, é incumbido de programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução de atividades de fiscalização da produção, da importação, da exportação e do trânsito interestadual de agrotóxicos de seus componentes e afins; de fiscalização da produção, da importação, da exportação e da comercialização de fertilizantes, corretivos, inoculantes, remineralizadores e substrato para plantas; e da fiscalização da produção, da certificação e da comercialização de sementes e mudas. Assim sendo, o departamento é constituído de três áreas: agrotóxicos, fertilizantes e sementes e mudas.

24. Cabe ressaltar que a execução das fiscalizações e inspeções realizadas diretamente pela SDA ou pelas SFA tem o apoio dos Lanagro, que são unidades descentralizadas diretamente subordinadas à Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários da Secretaria de Defesa Agropecuária (CGAL), a quem compete executar atividades e ações de suporte laboratorial aos programas e às ações da SDA e SFA.

25. Atualmente a rede de Lanagro é composta por seis laboratórios localizados nos estados de Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul.

26. Em relação ao suporte de Tecnologia da Informação (TI) ao exercício das atividades de fiscalização e inspeção, cabe à Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI), unidade vinculada à Secretaria-Executiva do MAPA, planejar, coordenar e regulamentar, os

---

- junção do Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas (DFIA) com o Departamento de Sanidade Vegetal (DSV), formando o Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI);
- junção do Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuário (DFIP) com o Departamento de Saúde Animal (DSA), formando o Departamento de Saúde Animal e Insumos Pecuários (DSA), sendo que o registro e a fiscalização de produtos destinado à alimentação animal, que pertencia ao DFIA, foi transferida para o Dipoa;
- criação de três novos departamentos transversais: Departamento de Serviços Técnicos (DST), Departamento de Suporte e Normas (DSN), Departamento de Gestão Corporativa (DGC), sendo que a Coordenação-Geração de Vigilância Agropecuária Internacional (CGVAI)e a Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários (CGLA) passaram a ser vinculados ao Departamento de Serviços Técnicos (DST).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

processos referentes à gestão dos recursos de TI, especialmente os relacionados à infraestrutura física, software e serviços correlatos, sistemas de informação, bancos de dados, redes de comunicação, segurança da informação, qualidade de produtos e serviços, suporte e relacionamento com o usuário. Em suma, a CGTI é responsável por centralizar todas as atividades relacionadas à TI do MAPA.

27. Por sua vez, quanto ao PAS, não há no MAPA unidade específica que concentre as atividades administrativas decorrentes das atuações e fiscalizações realizadas pela SDA ou SFA. Sendo assim, cada área dos departamentos da SDA possui um normativo e um rito específico, conforme será detalhado no decorrer deste relatório.

3. Achados

28. O trabalho permitiu uma visão sistêmica sobre o objeto avaliado e apontou fragilidades na sustentabilidade do atual modelo de fiscalização federal agropecuária, o que pode impactar na idoneidade dos insumos e na segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários destinados aos consumidores finais.

29. A necessidade de reavaliar a forma de atuação e o modelo existente para que se que garanta eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados pela Defesa Agropecuária está alinhada com diagnósticos anteriores, tais como: auditoria do TCU no MAPA que analisou as condições de higiene e de bem-estar animal em abatedouros bovinos (TC 030.013/2013-5); Plano de Defesa Agropecuária (PDA), elaborado em 2015 (peça 80); produtos da consultoria contratada para reestruturação da SDA em 2017 (peças 81, 82 e 83); e Nota Técnica 20/2018/MAPA/SDA/MAPA (peça 84).

30. A auditoria realizada por este Tribunal, no ano de 2013, examinou a legislação e os controles internos do MAPA quanto à observância das condições de higiene e de tratamento adequado dos animais nos abatedouros, bem como verificou a aderência das normas nacionais às regras e aos padrões internacionais relacionados ao tema. Os principais problemas encontrados foram: insuficiência de mecanismos de acompanhamento gerencial das SFA; adoção de controles mais rígidos em frigoríficos exportadores em comparação aos que atendem o mercado interno; ausência de divulgação dos resultados das fiscalizações; desatualização do normativo que estabelece as regras de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Riispoa); e desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-estar animal e de abate humanitário com os requisitos definidos pela *The World Organization for Animal Health* (OIE).

31. De acordo com o PDA elaborado pelo MAPA, as demandas à SDA têm aumentado proporcionalmente ao crescimento do agronegócio brasileiro, mas a sua estrutura não vem acompanhando esse crescimento, ocasionando, em alguns casos, atendimento inadequado. Sendo que foram consideradas como causas: redução de pessoal, falta de sistemas informatizados, inadequação de equipamentos e tecnologias, desatualização e inadequação de comandos normativos, restrições orçamentárias e financeiras.

32. Ademais, a empresa NeoPublica foi contratada para elaborar um diagnóstico situacional da SDA, sendo que os principais problemas identificados para a execução das atividades foram os seguintes: obsolescência da legislação; excesso de regramentos e falta de padronização; falta de mapeamento dos processos de trabalho; deficiência na manualização dos processos de trabalho; falta de transparência e dificuldade de acesso aos procedimentos; falta de segregação de funções; existência de atividades que não tem relação direta com a defesa sanitária; baixo reconhecimento e aceitação das coordenações transversais; restrições orçamentárias e financeiras; dificuldade para gestão da cadeia de suprimentos e logística; deficiência em tecnologia da informação e comunicação; dificuldades com consultoria jurídica e contencioso judicial; dificuldades com o controle interno; ausência de sistematização de trabalho de Ouvidoria; e dificuldade em gestão de pessoas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

33. Já a Nota Técnica 20/2018/MAPA/SDA/MAPA apresenta proposta para modernização da defesa agropecuária no Brasil, com redefinição do modelo institucional da SDA; criação de taxas para suporte financeiro das ações de defesa agropecuária; previsão de transferência legal de recursos aos estados e municípios; criação de entidade privada de interesse público para apoio à execução de defesa agropecuária.

34. Nesse sentido, as seções seguintes apresentarão as constatações identificadas nos achados de auditoria do presente trabalho.

3.1. Há Deficiências na Inspeção Permanente dos Produtos de Origem Animal

35. Na inspeção permanente realizada pelo MAPA foi constatada insuficiência e, em alguns casos, ausência de servidores em estabelecimentos que realizam abates, em descumprimento aos normativos vigentes. Além disso, foi observado que são realizados procedimentos desnecessários e defasados.

36. Os estabelecimentos industriais que realizam comércio interestadual ou internacional de produtos de origem animal devem estar registrados no Dipoa, junto ao Serviço de Inspeção Federal (SIF). Esse serviço é responsável por assegurar a qualidade de produtos de origem animal destinados aos mercados interno e externo.

37. Os produtos de origem animal sob responsabilidade do MAPA são registrados e aprovados pelo SIF, recebendo um carimbo ou selo que representa a garantia da certificação sanitária e tecnológica dos produtos para o consumidor. Além disso, cada estabelecimento industrial recebe um número SIF registrado junto ao MAPA.

38. O Dipoa realiza a fiscalização/inspeção de duas formas: periódica e permanente. No primeiro caso, os servidores realizam as inspeções em intervalos planejados e verificam se os estabelecimentos estão cumprindo as normas de produção, já no segundo, os servidores ficam lotados permanentemente no SIF, localizado dentro do estabelecimento industrial, onde realizam diariamente os procedimentos de fiscalização/inspeção.

39. Segundo o art. 11 do Decreto 9.013/2017, que dispõe sobre o regulamento da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Riispoa), a inspeção permanente dever ser realizada nos seguintes casos:

Art. 11. A inspeção federal será instalada em caráter permanente nos estabelecimentos de carnes e derivados que abatem as diferentes espécies de açougue e de caça.

§ 1º No caso de répteis e anfíbios, a inspeção e a fiscalização serão realizadas em caráter permanente apenas durante as operações de abate.

§ 2º Nos demais estabelecimentos previstos neste Decreto, a inspeção federal será instalada em caráter periódico.

40. No âmbito do Dipoa, as inspeções/fiscalizações permanentes dos estabelecimentos são atribuições específicas de AFFA com formação em Medicina Veterinária (AFFA-MV), do Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal (Aisipoa) e dos demais cargos efetivos de atividades técnicas de fiscalização, nos termos do art. 14 do Riispoa.

3.1.1 Da inadequação do modelo de inspeção permanente para a realidade institucional

41. Em entrevistas realizadas com gestores do MAPA, foi informado que alguns estabelecimentos estavam operando sem a presença do AFFA ou com quantitativo insuficiente para realização das atividades descritas no Riispoa. Além disso, foi relatada carência de servidores de outros cargos que atuam na fiscalização permanente.

42. Para avaliar se os estabelecimentos que realizam abates estavam com o quantitativo adequado de servidores do MAPA lotados, considerando cargos e especialidades, para realização da inspeção permanente, foram requisitados à SDA os normativos ou estudos que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

definem a quantidade de servidores por cargo e especialidade necessários para realização da inspeção permanente.

43. Os parâmetros existentes nas cópias das duas portarias enviadas pela SDA (peças 85 e 86), e no documento técnico (peça 87), não foram utilizados para a avaliação do atual cenário da inspeção permanente por serem muito antigos, já que foram publicados em 1995 (Portaria 711/95), 1998 (Portaria 210/98) e o terceiro documento elaborado em 1971 sequer foi publicado. Além disso, eles só definem parâmetros mínimos nas linhas de inspeção *post mortem*, sendo que há diversas outras atividades atribuídas aos servidores do MAPA.

44. Adicionalmente, a SDA encaminhou cópia do Memorando-Circular 2/2017/Dipoa/SDA/MAPA, que serviu de orientação para dimensionamento do quadro de AFFA-MV necessário às atividades de inspeção *ante e post mortem* (peça 88).

45. Essa norma, que somente trata de AFFA-MV, define a quantidade de auditores baseada no número de dias e turnos de abate. Além disso, a análise foi fundamentada apenas na carga horária, sendo que existem outros fatores que influenciam no número de servidores necessários como a produtividade e o histórico do estabelecimento.

46. O cálculo para definição do quantitativo de AFFA-MV foi baseado na carga horária semanal de 40 horas, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Quantitativo de AFFA-MV

FFA	Número de turnos de abate	Número de dias por semana
1	1	1 a 5
2	2	1 a 5
3	3	1 a 5
2	1	Mais que 5
4	2	Mais que 5
6	3	Mais que 5

Fonte: Equipe de Auditoria, com base no Memorando-Circular 2/2017/ Dipoa/SDA/MAPA

47. Foi realizada comparação entre o quantitativo de AFFA-MV lotado nos estabelecimentos que realizam abate e os parâmetros especificados de número mínimo de servidores do Memorando-Circular 2/2017/Dipoa/SDA/MAPA, já que é o mais recente e define o número necessário para todos os estabelecimentos com inspeção permanente.

48. Verificou-se que seriam necessários 849 AFFA-MV para a inspeção permanente em todos os estabelecimentos registrados e que atualmente há 587 AFFA-MV lotados. Assim, observa-se uma defasagem no número mínimo de AFFA-MV de 262 servidores, o que corresponde a cerca de 45% do total de auditores fiscais lotados em fiscalização permanente, considerando a métrica mínima com base na carga horária. As informações estão consolidadas no quadro abaixo:

Tabela 3 - Quantidade de AFFA-MV em lotação permanente

Estabelecimentos Ativos**	Estabelecimentos sem AFFA-MV**	AFFA-MV mínimo*	AFFA-MV atual**	Diferença
420	51	849	587	262

Fonte: Equipe de Auditoria

* Cálculo considerando Memorando-Circular 2/2017/Dipoa/SDA/MAPA

** Resposta ao Ofício de Requisição Ofício 5-264/2018/TCU/SecexAmbiental, peça 57

49. Além disso, constatou-se que 51 (12%) estabelecimentos estão funcionando sem a presença de AFFA-MV, o que contraria as normas vigentes, já que várias das atividades de inspeção permanente são exclusivas dos AFFA-MV. Em relação ao porte dessas empresas, identificou-se que a maioria, 59%, possuem pequena capacidade de produção, enquanto 18% e 23% detêm, respectivamente média e alta capacidade produtiva.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

50. Cabe ressaltar que nesses locais a inspeção oficial ocorre mesmo sem a presença permanente do AFFA-MV, realizada normalmente por médicos veterinários com contratos temporários, Aisipoa ou de forma periódica por AFFA-MV, o que contraria as normas vigentes.

51. Um exemplo dessa situação foi verificado em visita a um abatedouro de pequeno porte no estado de Goiás, em que não havia AFFA-MV lotado permanentemente, mas um médico veterinário com contrato temporário e 2 Aisipoa. Para as atividades exclusivas do AFFA-MV, por exemplo autuação de sanções, havia apoio periódico de um Auditor Fiscal lotado na SFA do Distrito Federal.

52. O Dipoa apresentou dificuldade para consolidar as informações dos servidores lotados em inspeção permanente. Assim, enviou os dados três vezes para a equipe de auditoria na tentativa de eliminar as inconsistências, sendo que o quadro acima refere-se ao último envio, conforme e-mail de 16/10/2018 (peça 89), em que constam os dados pessoais dos servidores em inspeção permanente.

53. Posteriormente, no dia 12/11/2018, após o Painel de Referência em que foram apresentadas as principais conclusões deste trabalho, foram encaminhadas novas informações (peça 90). Dessa vez, apenas com dados consolidados, o que impossibilitou que a equipe de auditoria validasse os dados, verificando possíveis inconsistências como: AFFA lotados em diferentes estabelecimentos, AFFA lotados periodicamente em estabelecimentos, estabelecimentos sem AFFA. Segue quadro com os novos dados enviados

Tabela 4 - Quantidade de AFFA-MV em lotação permanente – novos dados

Estabelecimentos Ativos*	Estabelecimentos sem AFFA-MV*	AFFA-MV mínimo*	AFFA-MV atual*	Diferença
419	19	865	646	219

Fonte: Equipe de Auditoria

* Dados enviados por e-mail pelo Dipoa no dia 12/11/2018

54. Apesar da divergência quanto aos números apresentados pelo MAPA, verifica-se que há estabelecimentos funcionando sem a presença de AFFA-MV, além de defasagem significativa de AFFA-MV lotados em inspeção permanente, considerando os parâmetros mínimos. Importante ressaltar que, considerando todas as atribuições definidas normativamente para os AFFA-MV, a defasagem é maior.

55. O Riispoa estabelece diversas atividades que devem ser realizadas pela equipe do SIF, por exemplo: verificação documental *ante mortem*; avaliação do comportamento e do aspecto do animal e dos sintomas de interesse para as áreas de saúde animal e pública; autorização para abate; análise da necessidade de abate de emergência; interrupção do abate ou redução de sua velocidade, caso se identifique deficiência no curso do abate; realização dos procedimentos de inspeção *post mortem*; verificação dos autocontroles dos estabelecimentos.

56. Algumas dessas atividades são exclusivas do AFFA-MV como: avaliação das condições apropriadas do animal para abate; acompanhamento do abate de emergência; julgamento e destinação das carcaças e dos órgãos que foram identificados com anomalias; assinatura de certificados sanitários destinados ao comércio internacional.

57. Ademais, os AFFA-MV ainda são responsáveis por gerenciar os funcionários das empresas que auxiliam nas atividades de inspeção dos produtos. Esses empregados realizam atualmente grande parte das atividades de fiscalização, atuando na linha de inspeção *post mortem* para identificar as partes dos animais com suspeita de estar imprópria para o consumo, bem como auxiliando em outras tarefas administrativas.

58. Esses profissionais compõem a equipe do SIF e sua atuação está prevista no art. 73 do Riispoa: ‘os responsáveis pelos estabelecimentos ficam obrigados a disponibilizar, sempre que necessário, pessoal para auxiliar a execução dos trabalhos de inspeção, conforme normas específicas estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento’.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

59. Assim, verifica-se a existência de conflito de interesse na atuação desses funcionários conhecidos como 'Art. 73' já que são treinados e orientados pelos servidores do MAPA e exercem parte central da inspeção permanente, mas são vinculados funcionalmente, ou sejam, são pagos pelos estabelecimentos que auxiliam a fiscalizar.

60. Além desse aspecto, o treinamento e a gestão desses empregados geram uma carga extra relevante de trabalho para os servidores do MAPA, já que atualmente, conforme informado pelo diretor do Dipoa em reunião realizada no TCU no dia 12/11/2018, são aproximadamente 12.000 atuando em inspeção permanente.

61. Outro ponto que merece destaque é o fato de que 11 AFFA-MV estão lotados permanentemente em estabelecimentos que não fazem abate. Assim, existe um cenário no qual há estabelecimentos em que há exigência legal da presença do AFFA-MV permanentemente e não há nenhum, enquanto AFFA-MV estão lotados onde não há qualquer exigência normativa para fiscalização permanente.

62. O motivo para lotação de servidores de forma permanente em locais em que não há tal exigência legal, de acordo com as reuniões realizadas com os gestores do MAPA e das SFA visitadas, é a existência de estabelecimentos que, devido ao tamanho e capacidade de produção, justifica esse tratamento diferenciado.

63. Além disso, observou-se que existem 28 abatedouros nos quais o número de AFFA-MV está acima do mínimo estabelecido no Memorando-Circular 2/2017/DIPOA/SDA/MAPA.

64. Importante ressaltar que a análise foi feita apenas para o cargo de AFFA-MV, visto que o memorando retro mencionado trata somente desse cargo.

65. Diante do que foi apurado, constatou-se que o modelo atual de fiscalização de abatedouros exige um número de AFFA-MV superior ao atual quadro de pessoal lotado em fiscalização permanente.

66. O quadro de pessoal do MAPA ainda tem uma tendência a se reduzir nos próximos anos tendo em vista a aposentadoria de servidores. Analisando-se o Painel de Pessoal do MAPA (acessado em 29/10/2018), apurou-se que cerca de 40% do total dos servidores do Ministério já se encontram em abono de permanência.

67. O MAPA realizou, em 2017, concurso para admissão de 300 médicos veterinários com base na Lei 8.745/93, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Desse total, foram lotados 219 na inspeção permanente.

68. Entretanto, esses médicos veterinários apesar de poderem compor a equipe SIF instalada permanentemente nos abatedouros, não podem realizar uma série de atribuições, que são privativas dos AFFA-MV.

69. Essa carência relatada já vêm ocorrendo ao longo dos anos. Em 2013, o TCU realizou auditoria na qual verificou que para a cadeia bovina havia uma relação de 0,8 FFA (Fiscal Federal Agropecuário – antigo nome do cargo de AFFA) por estabelecimento.

70. Considerando que muitos estabelecimentos funcionavam em mais de 1 turno, precisariam ser contratados 1.562 fiscais para atender à demanda de toda SDA, de acordo com o relatório.

71. Dessa forma, aquele trabalho, Acórdão 3.293/2014-Plenário, concluiu pela inviabilidade da manutenção de inspeção permanente nas condições existentes, e recomendou ao MAPA a elaboração de estudos sobre a conveniência da realização de toda a Inspeção Federal em caráter periódico.

72. Em referência ao questionamento das medidas para cumprimento do referido acórdão, a SDA respondeu, em 18/06/2018, peça 91:

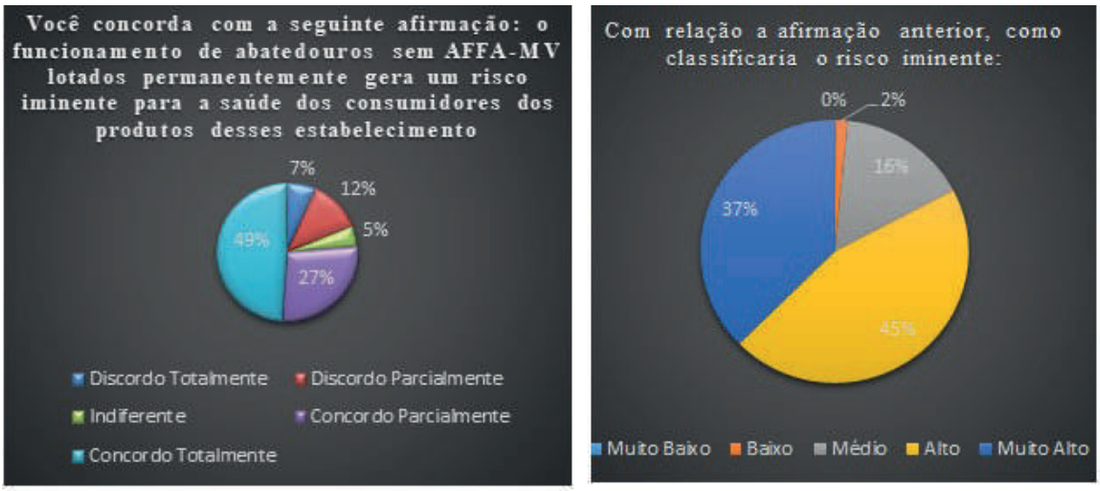
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

'o RIISPOA define que a inspeção federal será em caráter permanente nos abatedouros das diferentes espécies de açougue e de caça e nos demais estabelecimentos previstos neste regulamento. Além disso, as atividades de fiscalização de produtos de origem animal são finalísticas e, portanto, não podem ser delegadas a outros entes não pertencentes ao Estado Brasileiro, portanto, não consideram conveniente, nem oportuna, nem legal, a recomendação.'

73. Destaca-se que, em 2015, o Decreto 8.444/2015 alterou o Riispoa, e, desde então, os estabelecimentos que recebem e distribuem leites e ovos deixaram de ser inspecionados permanentemente, e que os mesmos representam 45% dos estabelecimentos com SIF atualmente. Mesmo diante de tal redução no número de estabelecimentos, nos dias atuais há defasagem de servidores do MAPA para realizar a inspeção permanente.

74. Para analisar a opinião dos Auditores Fiscais quanto à criticidade do funcionamento de abatedouros sem AFFA-MV lotados, foram inseridas duas questões sobre esse tema na pesquisa encaminhada aos AFFA. Apesar do resultado da consulta representar apenas uma percepção dos participantes da pesquisa, verificou-se que 76% dos que responderam, concordam totalmente ou parcialmente, com a afirmação: o funcionamento de abatedouros sem AFFA-MV lotados permanentemente gera um risco iminente para a saúde dos consumidores dos produtos desses estabelecimentos. Desses, 82% consideram, muito alto ou alto, o risco iminente, conforme gráficos abaixo:

Gráfico 1 - Questionário: estabelecimentos sem AFFA-MV e risco iminente



Fonte: Equipe de Auditoria

75. Uma possível solução para os problemas enfrentados e que foi adotada por alguns estados da federação foi a busca de modelos alternativos de inspeção em abatedouros, em que parte das atividades são executadas por empresas terceirizadas como ocorre nas fiscalizações estaduais em SC, PR e RS. Em visita realizada à Agencia de Defesa Agropecuária do Paraná - Adapar, os gestores entrevistados informaram que o modelo de inspeção permanente era inviável e que o alteraram em 2015 para permitir o credenciamento de empresas para realização da inspeção *ante e post mortem* e a fiscalização periódica da atuação desses profissionais, o que, segundo eles, trouxe melhorias para a defesa agropecuária do estado do Paraná.

76. Em relação a esses modelos alternativos, a SDA expôs, em resposta ao relatório preliminar encaminhado para análise, que considera as atividades de inspeção permanente em estabelecimentos de abate indelegáveis, de acordo com o princípio da independência na atuação da administração pública exercida pelos médicos veterinários oficiais. Além disso, apresentou uma decisão do Tribunal Superior do Trabalho, Acórdão da 2ª Turma TST-RR-745100-61.2009.5.12.0001, que ratificaria tal entendimento (peça 79).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

77. Cabe ressaltar que a possiblidade de delegação de atividades para a iniciativa privada é matéria controversa, tendo diferentes entendimentos dependendo do tipo de atividade que está sendo delegada.

78. Destaca-se ainda que não foi realizada análise comparativa entre o modelo federal e os modelos alternativos estaduais, bem como não se avaliou a legalidade das atividades atribuídas a iniciativa privada nos modelos de inspeção existentes nos estados de SC, PR e RS. Esse relatório apenas apresenta opções que podem ser avaliadas em busca do aperfeiçoamento do atual modelo de inspeção federal.

79. Diante do que foi exposto, restou constatada que a inspeção permanente realizada pelo MAPA apresenta deficiências e riscos relativos à continuidade e sustentabilidade de suas atividades, ou seja, a capacidade, a longo prazo, de prestação de serviços de qualidade que garantam a segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários no cumprimento do art. 27-A da Lei de Política Agrícola.

80. Isso é corroborado pelas evidências que comprovam a incapacidade do MAPA de exercer já há algum tempo todas as suas atribuições: devido ao modelo em que assume um número extenso de responsabilidades; ao déficit atual de servidores, que tende a piorar por causa das aposentadorias iminentes; ao término da vigência dos contratos temporários e às dificuldades orçamentárias existentes no Brasil.

3.1.2 Da ausência de rotatividade dos servidores lotados na inspeção permanente

81. Outra causa verificada para a situação encontrada foi a ausência de rotatividade dos servidores lotados em fiscalização permanente. A rotatividade de servidores é um controle para impedir que a mesma pessoa seja responsável por atividades sensíveis por período indeterminado de tempo.

82. Foi constatado, em entrevistas realizadas com os gestores do MAPA, que os auditores lotados em inspeção permanente passam muitos anos atuando no mesmo estabelecimento, por vezes mais de cinco anos, o que pode favorecer a chamada 'captura' pelo setor privado.

83. No âmbito da operação 'Carne Fraca' foram apontados diversos indícios de crimes envolvendo jurisdicionados e servidores do MAPA como corrupção, prevaricação, concussão, formação de organização criminosa e crime contra a saúde pública, em que, de acordo com o inquérito da Polícia Federal, os servidores receberam benefícios em troca de prestação de serviços irregulares, por exemplo: facilitação em fiscalização, assinatura de certificados de remessas de cargas nacionais e internacionais sem a presença do fiscal, aprovação de práticas irregulares e orientação do jurisdicionado na defesa de sanções aplicadas em procedimentos fiscalizatórios, conforme pode ser verificado no relatório divulgado pelo site Estadão (ESTADÃO, 2018) (peças 105 e 106).

84. Além disso, em entrevista com um dos delegados da Polícia Federal que participou da operação 'Carne Fraca', Sr. Maurício Grillo Moscardi, foi informada a existência de diversas provas envolvendo a associação criminosa entre servidores do MAPA e as empresas fiscalizadas. Sendo que essas práticas ilícitas verificadas principalmente no estado do Paraná podem estar ocorrendo em outras unidades da federação, devido a fragilidades nos controles existentes no Ministério, de acordo com o delegado.

85. Apesar de não ter sido possível nesta auditoria analisar a correlação dos ilícitos apurados com o tempo de lotação dos servidores, no caso de inspeção permanente, já que o MAPA não possui a informação do período de lotação de cada servidor nos estabelecimentos, de forma sistematizada, é razoável considerar que a atuação por vários anos dos AFFA em um mesmo estabelecimento tende a facilitar a 'captura' deles.

86. O Tribunal de Contas da União trata da rotatividade no Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

> Além da segregação, a organização deve considerar implantar uma política de rotação de pessoal. Dependendo da criticidade da função, um prazo pode ser estabelecido para uma pessoa ocupar uma posição. **A longa permanência de uma pessoa na mesma função pode encorajá-la a cometer fraude e corrupção**, haja vista que conhecerá os controles existentes e a frequência e a profundidade das auditorias (grifo nosso).

87. A título de comparação, a instrução da Comissão de Valores Mobiliários - CVM 308/99, que trata da rotatividade de auditores independentes, determina em seu artigo 31, que:

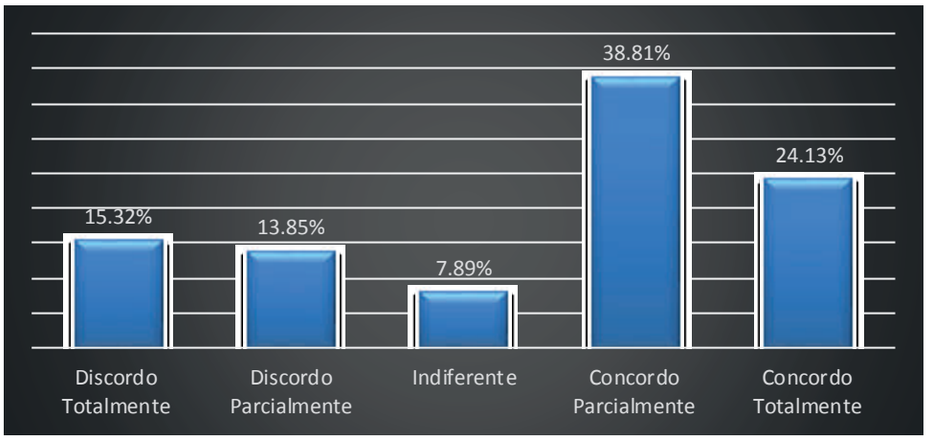
> 'O Auditor Independente - Pessoa Física e o Auditor Independente - Pessoa Jurídica não podem prestar serviços para um mesmo cliente, por prazo superior a cinco anos consecutivos, contados a partir da data desta Instrução, exigindo-se um intervalo mínimo de três anos para a sua recontratação'.

88. Esse normativo foi estabelecido de forma a evitar que o relacionamento prolongado entre o auditor e a entidade auditada possa reduzir a independência e a objetividade na execução dos trabalhos.

89. Nessa linha, mediante uso de questionário, os servidores do MAPA foram indagados da seguinte forma: 'Você concorda com a afirmativa: a independência funcional é prejudicada quando os servidores permanecem lotados em inspeção permanente por mais de 3 anos em um mesmo estabelecimento.

90. Observou-se que 63% dos servidores afirmaram que concordam totalmente ou parcialmente, enquanto 37% são indiferentes ou discordam da afirmação, conforme tabela abaixo:

Gráfico 2 - Questionário: lotação permanente e independência funcional



Fonte: Equipe de Auditoria

91. Diante disso, observa-se que a permanência por longo período de tempo de servidor em determinado estabelecimento pode comprometer a objetividade e independência do mesmo, criando oportunidades para o cometimento de atos ilícitos.

3.1.3 - Da ausência de critérios para evitar remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos

92. Outra causa relevante da situação encontrada remete ao que também foi observado na Operação 'Carne Fraca' deflagrada pela Polícia Federal, no sentido de que alguns servidores do MAPA estavam sendo removidos *ex-officio* sem indicação mínima de elementos objetivos e específicos da razoabilidade e da proporcionalidade do ato administrativo unilateral.

93. O inquérito da Polícia Federal apresenta casos como o de um AFFA que foi afastado de suas funções no mesmo dia que determinou a suspensão das atividades de determinada empresa, a pedido dos representantes da jurisdicionada, aparentemente, sem motivação legal e com indícios de corrupção dos servidores do MAPA para a efetivação da solicitação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

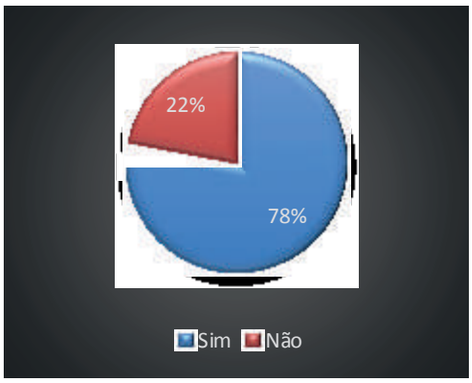
94. Além dessa ocorrência, o relatório da investigação da Polícia Federal contém outros episódios de solicitações de trocas de fiscais por parte das empresas fiscalizadas, por meio de acordos espúrios com servidores do MAPA.

95. Essa situação também foi citada nas entrevistas realizadas com gestores do MAPA, quando foi informado à equipe de auditoria a existência de casos de servidores serem removidos de sua lotação original por ato de ofício por aplicarem sanções administrativas ou por não aceitarem participar de esquema de corrupção.

96. Nesse contexto, foi realizado questionário com os servidores do MAPA para captar a percepção quanto ao tema. A primeira pergunta foi 'Atualmente, a remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos é um problema relevante para o exercício das atividades de inspeção animal? '.

97. Mais de três quartos dos servidores (78%) responderam que entendem que a remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos é um problema relevante como se pode observar no gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Questionário: remoção arbitrária



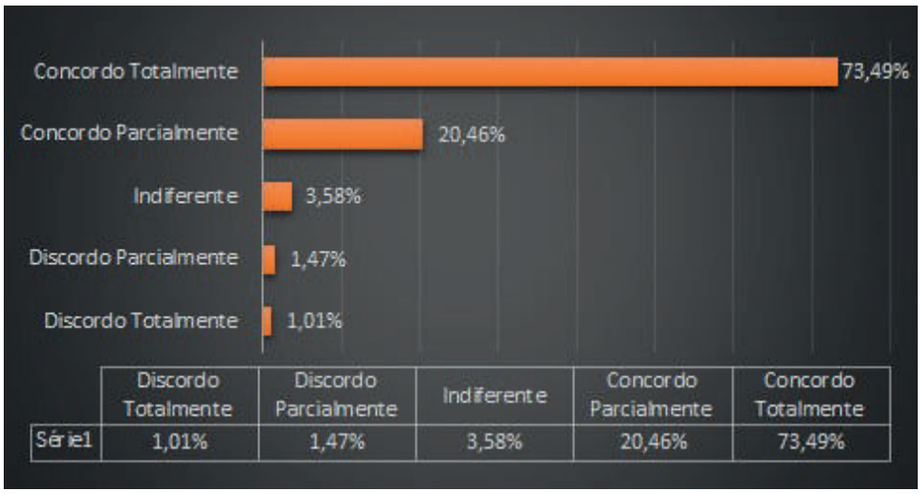
Fonte: Equipe de Auditoria

98. Já a segunda pergunta diz respeito a medidas mitigadoras para o problema. Nessa linha, foi questionado o seguinte: 'Você concorda com a afirmativa: o MAPA deveria estabelecer critérios para evitar a remoção arbitrária, entendida como a que não utiliza critérios objetivos, de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos. '

99. Nesse caso, 73,49% dos servidores afirmaram que concordam totalmente e 20,46% que concordam parcialmente, apenas 6,06 % são indiferentes ou discordam da afirmação, como se demonstra logo abaixo:

Gráfico 4 - Questionário: remoção arbitrária e definição de critérios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.



Fonte: Equipe de Auditoria

100. Cabe ressaltar que não foi possível identificar a extensão ou a frequência de ocorrência de remoção de servidores de forma arbitrária, devido a dificuldade de comprovação de tais casos, já que normalmente eles não ocorrem de forma explícita.

101. Ainda assim, devido a gravidade do tema, da incidência de casos concretos que indicam a existência do problema, bem como da percepção majoritária dos AFFA que essa é uma questão relevante e que o MAPA deveria estabelecer critérios para evitar a sua ocorrência, verifica-se a necessidade da atuação do Ministério para aperfeiçoar os atuais controles existentes.

102. A remoção arbitrária de servidor configura desvio de finalidade. Segundo Azevedo 'o instituto da remoção, quando manipulado como ferramenta de punição e perseguição política, contrapõe a égide da máquina pública ao Estado Democrático de Direito, desferindo assim um duro golpe em seus administrados e servidores, quando nessa qualidade' (AZEVEDO, 2016).

103. Dessa forma, resta claro que o gestor público deve motivar o ato de remoção, expor as razões que o levaram a procedê-la, além de dar publicidade, sob pena de nulidade do ato.

3.1.4 - Da Defasagem dos Regulamentos Técnicos de Inspeção de Bovinos, Aves e Suínos

104. Também merece destaque, como já sinalizado anteriormente, a defasagem dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos, suínos e aves. O primeiro foi editado em 1971 e, apesar de ser considerado internamente como um manual, nunca foi publicado, e os demais foram publicados em 1995 (Portaria 711/95) e 1998 (Portaria 210/98), respectivamente, mas nunca foram revisados.

105. Nesse contexto, em entrevistas com gestores do MAPA e nas visitas realizadas em abatedouros de bovinos, suínos e aves, foi afirmado que diversos procedimentos não são mais necessários, tendo em vista que, entre outros fatores, a inspeção *post mortem* adota exames que atualmente não correspondem a grande parte dos perigos à saúde do consumidor.

106. O MAPA na tentativa de revisar os atuais regulamentos técnicos demandou à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) estudos visando modernizar os procedimentos de inspeção sanitária em abatedouros de bovinos, suínos e aves. Assim, a Embrapa criou projetos específicos para cada tipo de animal, sendo que o mais adiantado é o de suínos que já possui um Relatório Preliminar que está sob avaliação do Ministério (peça 66).

107. O projeto que avaliou os procedimentos para a cadeia de suínos concluiu que é necessária a modernização dos atuais procedimentos de inspeção, com foco da ação governamental na prevenção de perigos que ameaçam a inocuidade dos alimentos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

> atualmente, poucas doenças transmitidas por alimentos podem ser identificadas por inspeção direta das carcaças, o maior risco é a contaminação da carne por microrganismos, que dependem de pesquisa laboratorial para sua detecção. O atual regulamento de inspeção inclui procedimentos para controlar perigos que diminuíram drasticamente com o progresso tecnológico da cadeia produtiva. Desta forma, **fica evidente a necessidade de modernização para ajustar o foco da ação de governo** na prevenção de perigos que ameaçam a inocuidade dos alimentos (KISH, 2018) (grifo nosso).

108. Ou seja, no passado as patologias macroscópicas eram as mais importantes a serem verificadas nas linhas de produção dos abatedouros, entretanto, atualmente elas são bem controladas na fase de criação do animal:

109. Esse diagnóstico é corroborado por especialistas que afirmam que a inspeção macroscópica não é capaz de detectar os principais patógenos bacterianos e parasitários de origem suína, sendo necessário testes laboratoriais para identificação e quantificação desses perigos (EFSA, 2011).

110. Assim, segundo o estudo da Embrapa, há viabilidade para mudança nos procedimentos de inspeção. Parte das atividades atualmente executadas poderiam ser excluídas, pois não são necessárias, algumas, inclusive, aumentam os riscos à saúde humana; e outras poderiam ser realizadas por médico veterinário do estabelecimento, reduzindo assim a carga de trabalho dos servidores do MAPA:

> 'O projeto conclui que o risco de infecções alimentares pelo consumo de carne suína no Brasil é baixo e que mudanças nos procedimentos de inspeção podem ser realizadas sem prejuízo a saúde dos consumidores. O exame ante mortem deve ser realizado pelo veterinário oficial com objetivo de identificar e segregar animais que necessitam de maior atenção no post mortem, bem como garantir a execução de programas oficiais de vigilância sanitária em doenças como febre aftosa e peste suína. Na avaliação post mortem, **alguns exames realizados em vísceras e carcaças poderão ser totalmente excluídos**. **Os exames para identificação de falhas de processo poderão ser detectados e tratados pelo médico veterinário da própria empresa**, sob a verificação oficial. O serviço oficial manterá sob sua tutela o exame de linfonodos mesentéricos, o Departamento de Inspeção Final e as verificações dos procedimentos e decisões realizados pela agroindústria e indicadores de bem-estar animal. Também, devem ser mantidas no escopo do veterinário oficial, as atividades de verificação de processos de higiene, coletas oficias e a tomada de ações fiscais sob produtos e processos.' (Grifo nosso).

111. Além disso, muitas doenças encontram-se completamente controladas, com zonas livres sem necessidade de vacinação, tornando alguns procedimentos de inspeção inócuos e que aumentam excessivamente a carga de trabalho dos servidores lotados permanentemente.

112. Cabe ressaltar que, de acordo com a Embrapa, a estratégia utilizada pelos pesquisadores no projeto de suínos, em que foram priorizados os perigos biológicos à saúde pública na cadeia de produção de suínos industriais para construção de uma nova proposta de inspeção, pode ser aplicada também para as aves e para os bovinos (EMBRAPA, 2019).

113. Diante disso, conclui-se que a realização de procedimentos defasados provoca uma sobrecarga de atribuições aos servidores do MAPA, devido à quantidade de atividades, algumas delas desnecessárias, e consequente necessidade de utilização de um quantitativo maior de força de trabalho em um cenário de déficit no quadro de pessoal.

3.1.5 - Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

114. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

a) Determinar à SDA que efetue a lotação de AFFA-MV em todos os estabelecimentos que exigem a inspeção permanente de acordo com os normativos vigentes (item 3.1.1).

b) Determinar ao MAPA que apresente plano de ação com providências para garantir a continuidade e a sustentabilidade das atividades de inspeção permanente realizada em abatedouros (item 3.1.1).

c) Recomendar à SDA que estabeleça critérios e promova rotatividade dos servidores lotados permanentemente em estabelecimentos em que haja fiscalização permanente (item 3.1.2).

d) Determinar à SDA que publique normativo com procedimentos para evitar remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos (item 3.1.3).

e) Determinar à SDA que apresente plano de ação para publicação e implementação de versão atualizada dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos, suínos e aves (item 3.1.4).

115. Espera-se que, com a adoção das propostas acima, diminua o risco de problemas na saúde do consumidor advindos do consumo de produtos de origem animal, melhore as condições de trabalho dos servidores do MAPA e haja maior eficiência na alocação de recursos públicos.

3.2. Não há divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções

116. As informações relativas às fiscalizações e inspeções agropecuárias realizadas pelo MAPA não são disponibilizadas ao público de forma transparente e abrangente, o que limita o controle social e o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública.

117. As ações fiscalizatórias realizadas pela SDA para atingir os objetivos constantes do art. 27-A, da Lei 8.171/1991 geram informações relevantes para o público em geral como: os estabelecimentos fiscalizados, o tipo e a quantidade de produtos apreendidos/condenados, as doenças e pragas mais recorrentes, a localização/regionalização dos problemas mais comuns, o índice de conformidade por estabelecimento, sanções aplicadas.

118. Nessa linha, os incisos II, III, IV e V do art. 3º da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelecem que deve haver divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, em meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação para fomento à cultura da transparência e do desenvolvimento do controle social da administração pública.

119. Por sua vez, o art. 6º da Lei 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor (CDC) traz como direito básico do consumidor o acesso a informações claras acerca de produtos e serviços de forma a lhe ser assegurada a liberdade de escolha.

120. Conforme informações encaminhadas pela SDA, não há normativos internos que regulamentem os critérios para divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções realizadas pelos departamentos da Secretaria (peça 67).

121. Isso foi corroborado nas entrevistas em que os gestores das SFA e Sipoa informaram não haver diretrizes para divulgação dos resultados das fiscalizações/inspeções. Consequentemente, essas unidades normalmente não divulgam os resultados das ações de controle, mas apenas em casos excepcionais, os quais precisam ser autorizados pelas Coordenações sediadas em Brasília.

122. A partir de consulta ao sítio do MAPA, realizada em 24/10/2018, analisou-se como ocorre a divulgação dos resultados das fiscalizações realizadas nos seguintes departamentos da SDA:

Tabela 5 - Resumo da Transparência por Departamento

Dipoa
Não há informações dos resultados individuais das fiscalizações, somente do total de fiscalizações realizadas, sem mencionar nenhum índice de avaliação de eficácia ou efetividade das ações. O único índice existente é de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

	conformidade das análises laboratoriais no âmbito do PACPOA. Publicações existentes no site: i. Anuário dos programas de controle de alimentos de origem animal de 2017: tem resultado quantitativo das fiscalizações apenas dos programas especiais gerenciados pelo Dipoa: Programa Nacional de Controle de Patógenos (PNCP); Programa de Avaliação de Conformidade de Parâmetros Físico-Químicos e Microbiológicos de Produtos de Origem Animal (PACPOA); ii. Relatório de Gestão de 2016: contém somente o total de fiscalizações realizadas e o resultado quantitativo de uma ação especial na área de pescado. iii. RAI (Regime de Alerta de Importação): elenca as empresas estrangeiras, cujos produtos exportados para o Brasil tenham apresentado alguma não conformidade durante os procedimentos de fiscalização.
Dipov	
	Não há informação sobre as fiscalizações realizadas. No entanto, foi encontrado relatório da fiscalização realizada em produtores de azeite, em 2017, com o resultado individualizado por estabelecimento na área de notícias.
DFIA	
	Somente a área de fertilizantes divulga relatório com informações do quantitativo de fiscalizações e os resultados das ações, mas mesmo assim não tem informação individualizada e os dados só foram atualizados até o ano de 2016.
DFIP	
	Não se verificou na área de publicações nenhuma informação das fiscalizações realizadas.

Fonte: Equipe de Auditoria

123. Da tabela acima, observa-se que além da carência de informações divulgadas, os dados estão disponibilizados de forma despadronizada, sem destaque no sítio eletrônico do MAPA e encontram-se desatualizados.

124. Ao analisarmos a percepção dos AFFA quanto à transparência das fiscalizações (gráfico abaixo), percebe-se que 81% dos respondentes, concordam totalmente ou parcialmente com a afirmação 'os resultados das fiscalizações/inspeções deveriam ser divulgados para o público em geral'.

Gráfico 5 - Questionário: transparência das fiscalizações

Fonte: Equipe de Auditoria

125. A principal causa para essa situação, de acordo com as entrevistas realizadas, é a inexistência de normativo regulamentando os critérios para divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções, o que impede a criação de uma rotina nos departamentos da SDA para consolidação e divulgação destes resultados no sítio eletrônico do MAPA.

126. Acrescenta-se que a Controladoria Geral da União (CGU) já sinalizou, no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão de 2016 (n. 201701255), para a fragilidade da divulgação dos resultados pela SDA, destacando a necessidade de implementação de política

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

para a obtenção, geração e utilização de informações significativas do processo de fiscalização, bem como para a divulgação interna e externa dessas informações.

127. Importante observar que várias entidades divulgam os resultados de suas ações fiscalizatórias a exemplo do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), que divulga relatórios com resultados individualizados das empresas e produtos analisados. Outro exemplo, é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que também divulga individualmente o resultado das ações fiscalizatórias em seu sítio na internet. Cite-se, também, o exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que divulga o ranking das empresas fiscalizadas com base em indicadores de desempenho.

128. A ausência de publicação dos resultados dificulta o controle social e o exercício consciente pelo consumidor do direito de escolha dos produtos a serem adquiridos, além de não estimular a competitividade.

129. No que se refere às sanções administrativas, a Portaria MAPA/SDA 108/2016 determina que os departamentos da SDA devem torná-las públicas, no sítio eletrônico do MAPA, após o trânsito em julgado na esfera administrativa.

130. Nessa linha, no decorrer desta Auditoria, mais especificamente a partir do dia 19 de outubro de 2018, a Secretaria passou a divulgar as sanções administrativas com vistas a atender ao normativo. Recomenda-se, no entanto, aperfeiçoamento com informações sobre as medidas cautelares administrativas impostas aos estabelecimentos e a definição de periodicidade de atualização destas informações.

3.2.1 - Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

131. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se determinar à SDA que publique ato normativo regulamentando a divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções realizadas pela SDA e implemente a divulgação com informações qualificadas e de interesse do cidadão.

132. Espera-se que a adoção das medidas propostas aumente o controle social das partes interessadas, bem como a competitividade e a qualidade das empresas que produzem insumos e produtos agropecuários.

3.3. O planejamento das fiscalizações é deficiente e não se baseia em risco

133. O planejamento das inspeções e fiscalizações agropecuárias realizadas no âmbito do Dipov, DFIP e DFIA não utiliza critérios objetivos padronizados de avaliação de risco para seleção e/ou priorização de estabelecimentos e não contempla todas as informações disponíveis, como as resultantes das investigações de denúncias.

134. Esse processo conta com a participação dos departamentos e dos serviços técnicos correspondentes localizados nas SFA. Eles apresentam, de modo geral, as seguintes macro etapas (vide fluxo completo por área no apêndice II):

a) Levantamento de dados (metas PPA, orçamento) e definição de diretrizes, metas e prazos.

b) Elaboração de orientações gerais e desenvolvimento de modelo de POA (planilha eletrônica); compartilhamento com os serviços técnicos respectivos nas SFA ou Sipoa.

c) Elaboração do planejamento pelos serviços técnicos/SFA e encaminhamento ao departamento respectivo do arquivo POA e da programação orçamentário-financeira (via Sistema de Gestão Integrada).

d) Avaliação e aprovação dos planejamentos individuais e consolidação das informações em um único arquivo para acompanhamento do cumprimento das metas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

135. As atividades de planejamento realizadas pelos departamentos da SDA possuem algumas características comuns, não obstante diferentes graus de maturidade do processo, conforme tabela a seguir:

Tabela 6 - Características gerais do planejamento

Aspectos analisados	Dipoa	Dipov	DFIA	DFIP
Se há normas formalmente aprovadas que estabeleçam estimação de risco.	S	N	N	N
Se há normas que definam frequência mínima de fiscalização por estabelecimento.	S	N	S	N
Se há evidências de aplicação das normas existentes quanto à estimação de risco e de exercício da frequência mínima?	S	N/A	S*	N/A
Se há evidência de uso de métodos objetivos para escolha dos estabelecimentos que serão fiscalizados ou inspecionados.	S	N	N	N
Se há evidência de uso, no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias, de informações obtidas a partir da investigação de casos objeto de denúncias apresentadas ao MAPA.	N	N	N	N
Se há estimativa de necessidade de análises laboratoriais, planos amostrais de coleta previamente estabelecidos ou procedimentos similares com vistas ao levantamento de demandas laboratoriais.	S	Em parte	N	N
Se há sistemas gerenciais ou ferramentas integradas que deem suporte à etapa de planejamento.	N	N	N	N

Fonte: Equipe de Auditoria.

*Quanto à frequência mínima.

3.3.1 - Da Ausência de Critérios Objetivos para a Avaliação de Riscos no Dipov, DFIP e DFIA

136. Uma das causas da situação apontada refere-se à inexistência de norma interna aprovada que regulamente metodologia com critérios objetivos de análise de riscos ou determine periodicidade mínima para as ações fiscalizatórias nos âmbitos do Dipov, do DFIP e do DFIA.

137. Para análise da metodologia de planejamento no Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA foram solicitadas à SDA as normas e a metodologia para planejamento das fiscalizações e os critérios para seleção dos locais e para definição da quantidade de fiscalizações, por meio do Ofício 145/2018/TCU/SecexAmbiental (peça 27).

138. Na resposta da SDA, verificou-se que o Dipoa possui uma metodologia de planejamento diferenciada em relação aos demais departamentos. Nesse departamento, há o cálculo do risco estimado associado a cada estabelecimento com base em três métricas: volume de produção, categoria do produto e desempenho do estabelecimento quanto ao atendimento à legislação aplicável à fiscalização. Baseado no risco estimado aferido para cada estabelecimento é definida a frequência de fiscalização: anual, semestral, bimestral ou quinzenal, conforme regulamentação estabelecida pela Norma Interna 2/Dipoa/SDA/2015 (peça 107).

139. Nas reuniões realizadas nas SFA visitadas e no Dipoa, verificou-se que essa metodologia está sendo executada, ou seja, estão sendo calculados os riscos de cada estabelecimento para definição da frequência de fiscalização. Sendo que, como consequência do advento dessa nova sistemática, houve diminuição do número de fiscalizações planejadas para cada estado, mas a percepção dos gestores é que se manteve a eficácia do controle.

140. O Dipoa encaminhou o número de fiscalizações planejadas e executadas para todos os estados do país nos últimos três anos, em que se percebe a tendência de queda no número de ações de controle.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

Tabela 7 - Fiscalizações Periódicas Planejadas e Executadas no Dipoa

	Carne	Leite	Mel	Ovo	Pescado	TOTAL
Planejada 2016	7.131	7.202	690	1.296	1.880	18.199
Planejada 2017	2.285	3.279	266	614	799	7.243
Planejada 2018	1.194	804	110	211	333	2.652
Executada 2016	5.919	4.521	313	938	1.983	13.674
Executada 2017	1.076	1.571	145	299	823	3.914
Executada 2018	501*	436*	44*	50*	223*	1.255*

Fonte: MAPA (peça 28).

*Dados incompletos.

141. Já o Dipov informou que o planejamento das ações de fiscalização relacionadas à inspeção vegetal (bebidas e qualidade vegetal) é realizado mediante a elaboração do Plano Operacional Anual, sendo que os critérios para a seleção dos locais a serem fiscalizados são definidos pelos Serviços de Fiscalização de cada Superintendência que buscam centralizar seus esforços nos estabelecimentos com maior tempo sem fiscalização (peça 93).

> Os critérios para a seleção dos locais a serem fiscalizados são definidos pelos Serviços de Fiscalização de cada Superintendência **que buscam centralizar seus esforços nos estabelecimentos com maior tempo sem fiscalização**. Apesar de possuírem a programação definida no POA, em vários momentos os Serviços têm que dar preferências no atendimento às denúncias recebidas pelos diversos canais deste Ministério (ouvidoria, SIC, e-mail etc.), como também às solicitações apresentadas pelos diversos aos órgãos externos (Ministério Público, órgãos de Defesa do Consumidor, Vigilância Sanitária) e as vistorias de estabelecimento para fins de registro, ações essas que que podem comprometer a execução das metas programadas (Resposta do Dipov ao Ofício 145/2018/TCU/SecexAmbiental, grifo nosso).

142. Quanto ao DFIA, o mesmo enviou o modelo do Plano Operacional Anual, em que não se verificou a existência de metodologia ou critérios baseados em riscos, apenas metas quantitativas de números de fiscalizações (peça 28). Adicionalmente, na reunião realizada em 11/5/2018 com os gestores desse departamento, foi relatado que ocorre anualmente um evento com a participação de todas as SFA, em que são repassadas as diretrizes para o planejamento do próximo ano, mas que a definição dos critérios específicos para seleção dos estabelecimentos que serão fiscalizados ocorre localmente em cada SFA.

143. O DFIP relatou que os critérios e priorização dos locais que serão fiscalizados são definidos pelas equipes técnicas em cada SFA de acordo com o número de estabelecimentos, produtos e capacidade operacional. Além disso, esse departamento encaminha anualmente orientações para elaboração do planejamento das Superintendências e discute estratégias de fiscalização, metas, resultados e programações anuais (peça 28).

> Os critérios para a elaboração do planejamento das fiscalizações utilizam como base os dispositivos contidos na legislação vigente de cada setor específico sob atribuição do DFIP (CPA- Alimentação Animal, CPV – Produto Veterinário, SMA – Material Genético Animal e Registro Genealógico). **Cada área citada discute em conjunto com a equipe técnica nas Superintendências, as prioridades de fiscalização e estabelecem o planejamento** (POA) de acordo com o número de estabelecimentos, produtos e capacidade operacional (recurso x pessoal x tempo por atividade) (Resposta do DFIP ao Ofício 145/2018/TCU/SecexAmbiental, grifo nosso).

144. Além disso, os gestores do DFIP, na reunião realizada em 8/5/2018, reportaram que estão conduzindo um novo modelo de fiscalização baseado em risco, em que existirão critérios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

objetivos para selecionar os estabelecimentos que serão fiscalizados, mas que atualmente o critério normal é selecionar empresas que estão há mais tempo sem ser fiscalizada.

145. Dessa forma, conclui-se que, com exceção do Dipoa, os demais departamentos analisados não utilizam critérios objetivos para avaliação de riscos. De modo geral, os serviços técnicos correspondentes nas SFA planejam as fiscalizações com base na realidade de cada estado, inclusive quanto à identificação de quais riscos considerar, para fins de priorização de estabelecimentos e para programação operacional das fiscalizações, sendo que o critério mais comum utilizado é escolher empresas há mais tempo sem ser fiscalizada.

146. Esse diagnóstico foi confirmado nas visitas às Superintendências dos estados do Goiás, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco e do Distrito Federal em que se constatou a inexistência de metodologia baseado em risco em quase todas as áreas vinculadas ao Dipov, DFIP e DFIA. A exceção foi na SFA do Paraná, em que existe uma classificação dos riscos dos estabelecimentos para as áreas vinculadas ao DFIA, contudo tal metodologia não está normatizada e é específica para essa Superintendência.

147. O Decreto 9.203/2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal determina que a alta administração pública deverá manter sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização. Assim, deve haver integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização.

> Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:
>
> II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais (Decreto 9203/2017).

148. Ademais, o art. 13 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 dispõe que 'os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos (...) '. A fim de facilitar a implantação pelos órgãos correspondentes, a norma elenca os princípios da Gestão de Risco, bem como a Estrutura do Modelo de Gestão de Riscos.

149. Nessa linha, em 2016, o Ministério do Planejamento lançou o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão, no qual apresenta o Método de Priorização de Processos. Essa técnica tem por objetivo estabelecer prioridades e definir prazos para gerenciamento de riscos, com foco nos processos organizacionais.

150. Além disso, o Plano de Defesa Agropecuário de 2015 (PDA) contempla como um dos princípios para fortalecer a Defesa Agropecuária a 'utilização de análises de risco e análises de custo/benefício para fundamentar a ação regulatória'.

151. O planejamento das ações de fiscalização sem o insumo proveniente de metodologia padrão de análise de riscos pode gerar a realização de ações fiscalizatórias em número e em estabelecimentos possivelmente não condizentes com a real necessidade da Defesa Agropecuária.

152. Leva, também, à avaliação descentralizada e não padronizada dos riscos (pelos AFFA e com base em seu conhecimento e experiência profissional), para fins de priorização de estabelecimentos, resultando em planejamentos tão distintos quantos são os serviços técnicos ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

AFFA responsáveis pelo planejamento das inspeções/fiscalizações nas áreas do Dipov, DFIP e DFIA.

3.3.2 - Da não Utilização das Informações Provenientes de Denúncias

153. Uma outra causa verificada é que não foram identificadas evidências do uso, no planejamento anual das fiscalizações e inspeções, de informações provenientes das denúncias apresentadas por meio da Ouvidoria do MAPA.

154. A Ouvidoria do MAPA é o canal de atendimento e tratamento de denúncias de possíveis irregularidades de atividades fiscalizadas pelo Ministério, bem como de desvios de conduta de seus servidores, conforme Portaria do Gabinete do Ministro do MAPA 1.879/2017.

155. As denúncias são recebidas pela central de atendimento 0800, telefone fixo, correspondência eletrônica, formulário web e atendimento presencial, mas todas são cadastradas no sistema e-OUV, que é o sistema informatizado desenvolvido pela CGU para consolidar as manifestações relativas à denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios referentes aos serviços públicos federais.

156. Todas as denúncias recebidas no MAPA são apuradas, seguindo um fluxograma de tratamento específico, sendo que há o prazo de 30 dias, contado de seu recebimento, prorrogável por igual período mediante justificativa expressa, para que a Ouvidoria apresente proposta conclusiva às manifestações, seguindo a regulamentação contida no Decreto 9.492/2018.

157. De acordo com a Ouvidoria do MAPA, em 2017, cerca de 83% das denúncias, do total de 1.361, tiveram como assunto 'Atividades Fiscalizadas'. Dessas manifestações, 846 necessitaram de ações fiscalizatórias para análise dos fatos narrados, sendo que em 25/9/2018, 776 (90%) desses procedimentos já haviam sido concluídos.

158. Quanto à procedência das denúncias recebidas no ano de 2017, tem-se que cerca de 43% das denúncias apuradas por procedimentos fiscalizatórios foram consideradas procedentes.

159. No entanto, as informações e os resultados do tratamento das manifestações da Ouvidoria, notadamente das denúncias, não são utilizados como insumos para o planejamento das ações de fiscalização, como se verificou a partir de entrevistas realizadas com a Ouvidoria e com os gestores da SDA e das SFA visitadas.

160. As manifestações recebidas pelo MAPA constituem um banco de informações robusto de extrema relevância para a área de fiscalização. Apesar disso, os gestores das SFA, em entrevistas, informaram que, no geral, as unidades da SDA percebem as denúncias recebidas como algo que impacta negativamente em suas atividades cotidianas.

161. As denúncias, em geral, revelam diversos tipos de irregularidades e representam o exercício do controle social. No entanto, esses insumos potencialmente relevantes deixam de ser considerados no planejamento. Além disso, tais informações deixam de ter utilidade para a construção e para o exercício de atividades de inteligência na SDA e, ainda, revelar movimentações indesejadas no mercado, tipologias e *modus operandi* a ser combatido pelo Estado, como a clandestinidade.

3.3.3 - Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

162. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se:

a) Determinar à SDA que apresente plano de ação para implantação de metodologia de avaliação de risco e priorização de estabelecimentos e produtos a serem fiscalizados/inspecionados, no âmbito dos departamentos Dipov, DFIP e DFIA.

b) Recomendar à SDA que utilize as informações resultantes do tratamento das manifestações recebidas na Ouvidoria do MAPA para subsidiar o seu planejamento anual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

163. Espera-se que o cumprimento da deliberação ora proposta resulte em maior assertividade e melhor fundamentação na escolha de estabelecimentos que serão fiscalizados, bem como maior eficiência na alocação de recursos humanos, físicos e financeiros.

3.4. O monitoramento das fiscalizações é deficiente e, para algumas áreas, inexistente

164. Os departamentos da SDA não acompanham a eficácia e a efetividade das fiscalizações e inspeções realizadas.

165. O Regimento Interno da SDA confere aos departamentos Dipoa (arts. 117, II e 141, I e IV), Dipov (art. 155, II), DFIA (art. 81, II) e DFIP (art. 101. II e VI) as atribuições de monitoramento/acompanhamento e avaliação da execução das atividades de fiscalização e inspeção de suas respectivas áreas de atuação.

166. No entanto, essas atividades geralmente têm por foco o acompanhamento periódico do cumprimento de metas numéricas apenas. Em alguns casos, são realizadas reuniões ou conferências para discussão técnica específica, conforme resume a tabela abaixo:

Tabela 8 - Resumo do Acompanhamento Gerencial por Departamento

Dipoa
As informações estão disponíveis apenas no SEI e somente podem ser consultadas individualmente, ou seja, não estão estruturadas em sistemas gerenciais.
Dipov
Acompanha a execução das inspeções por meio dos relatórios de atividades mensais com dados numéricos agregados.
DFIP
Acompanha por meio de reuniões presenciais ou por videoconferência as ações desenvolvidas pelos serviços, e também por planilhas eletrônicas.
DFIA
Acompanha por meio de relatórios com dados mensais das fiscalizações, os quais são encaminhados trimestralmente. Realiza, também, reuniões presenciais anuais para discussões das atividades desenvolvidas pelos serviços, a fim de orientar, discutir resultados e harmonizar procedimentos.

Fonte: Equipe de Auditoria

167. A comparação entre as ações fiscalizatórias executadas e as planejadas apresentadas pelo Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA, bem como pelas SFA visitadas no DF, PE, PB, PR, GO e PA, demonstram a dificuldade enfrentada pela SDA em realizar todas as ações hoje consideradas necessárias pela Defesa Agropecuária para dar cumprimento ao seu objetivo de 'garantir segurança e qualidade dos insumos agrícolas e pecuários, bem como dos produtos de origem vegetal e animal produzidos no país' (BRASIL, 1991), como resumem os dados abaixo:

Tabela 9 - Percentual de Fiscalizações Executadas Conforme o Planejado por Departamento

Departamento	2016	2017	2018*
Dipoa	75,14%	54,04%	32,05%
Dipov	-	-	-
DFIA	82,98%	81,24%	-
DFIP	-	-	-

Fonte: Equipe de Auditoria.

*Dados incompletos (até abril/2018)

168. A ausência de dados para o Dipov se deu porque o Departamento não estabelece meta anual de fiscalizações devido à resistência dos auditores que alegam excesso de carga de trabalho. Já o DFIP não forneceu o número programado de fiscalizações por área de atuação, mas apenas informações sobre AFFA responsáveis, número de inconformidades e total de fiscalizações realizadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

169. A despeito da competência da SDA de promover a 'elaboração, a execução, o acompanhamento e a avaliação de planos, programas e ações' constante do art. 1º da Portaria MAPA 562/2018 (Regime Interno da SDA), identificou-se a ausência de padronização dos procedimentos para acompanhar a eficácia e a efetividade das fiscalizações.

170. Assim, esse processo ocorre de maneira despadronizada, impede a retroalimentação das informações para fins de planejamento, além de prejudicar a avaliação da eficácia e da efetividade das fiscalizações e inspeções.

171. Outra causa para o não acompanhamento da eficácia e efetividade das ações de fiscalização e inspeção realizadas pelo Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA é que não há indicadores de desempenho estabelecidos.

172. Conforme declarado pela SDA nas respostas ao Ofício 8-264, os indicadores informados pela SDA medem, em regra, a conformidade dos produtos/insumos fiscalizados com base no número de fiscalizações/inspeções realizadas (peça 60).

173. As consequências são a redução da possibilidade de os departamentos identificarem tempestivamente falhas graves nas atividades de fiscalização e inspeção, bem como o aumento na probabilidade de tratamento desigual para fiscalizados em mesmas condições, em desacordo com o princípio da isonomia e o disposto no caput art. 29-A, da Lei 8.171/1991, *in verbis*:

A inspeção industrial e sanitária de produtos de origem vegetal e animal, bem como a dos insumos agropecuários, será gerida de maneira que os procedimentos e a organização da inspeção se faça por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos inspecionados.

3.4.1 - Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

174. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se:

a) Determinar à SDA que estabeleça procedimentos para acompanhar e avaliar as fiscalizações e inspeções realizadas nos seus departamentos.

b) Recomendar à SDA que crie indicadores-chave para avaliar o progresso do planejamento e da execução das fiscalizações/inspeções realizadas pelo Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP.

175. Espera-se que a adoção das ações propostas possibilite a detecção e a correção tempestivas de problemas na execução, bem como a harmonização dos procedimentos de fiscalização e inspeção em todo o país.

3.5. <u>O suporte de sistemas informatizados para os processos de fiscalização é precário</u>

176. Os departamentos da SDA analisados realizam o planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações/inspeções por meio de planilhas eletrônicas, editores de texto e ferramentas locais. Além disso, verificou-se nesses departamentos a utilização de sistemas obsoletos e inseguros para gestão do cadastro de estabelecimentos.

177. Esse diagnóstico foi desenvolvido baseado nas análises dos processos de negócios e sistemas utilizados para planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações/inspeções. Além das entrevistas realizadas com gestores do MAPA e do exame de relatórios de outras entidades e do próprio TCU, em outros trabalhos, que avaliaram a Tecnologia da Informação (TI) do Ministério.

178. Inicialmente, foram solicitados, via ofício 145/2018-TCU/SecexAmbiental (peça 27), os modelos de processo das atividades de fiscalização/inspeção executadas pelos departamentos da SDA. Na resposta foi encaminhado o estudo realizado em 2016 (peça 68), por meio de um projeto de cooperação técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), executado pela empresa Neo-Pública, em que foi gerada a cadeia de valor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

dos departamentos da SDA, estruturada com base na identificação de seus processos e subprocessos vinculados, bem como a situação das interfaces com os sistemas de suporte do MAPA que lhes prestam apoio tecnológico.

3.5.1 - Da Ausência de Sistema Corporativo para Gerenciar o Planejamento e Execução das Fiscalizações

179. Verificou-se que o planejamento das fiscalizações/inspeções é realizado via planilha eletrônica, ou seja, não há um sistema corporativo que apoie esse processo. Como o planejamento é realizado de forma descentralizada pelos dez Sipoa, no caso do Dipoa, e pelas 27 SFA, para os demais departamentos, a falta de um sistema corporativo gera insegurança, erros e risco de fraude no processo, devido à fragilidade de se manter informações relevantes em diversas planilhas.

180. Em relação à etapa de execução da fiscalização/inspeção, não há sistema corporativo que apoie tal processo em nenhum dos departamentos analisados. Assim, inexistem diversos controles como: quais estabelecimentos foram fiscalizados, os resultados das fiscalizações, as não conformidades das inspeções permanentes, a equipe que realizou a fiscalização e o acompanhamento do planejamento.

181. Cabe ressaltar que os departamentos da SDA utilizam, desde 2016, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que é um software para controle de trâmite processual. Assim, para cada fiscalização é autuado um processo eletrônico que registra as informações geradas na execução das fiscalizações. Apesar da sua importância, o SEI não substitui a necessidade de um sistema corporativo, principalmente para possibilitar a gestão centralizada da Secretaria visando à padronização e melhoria contínua dos processos.

182. Em relação ao monitoramento, também não há sistema informatizado que suporte tal processo. Assim, o mesmo ocorre por meio de planilhas e de forma não uniforme, já que a falta de sistema informatizado dificulta tal processo, principalmente considerando que a execução das fiscalizações/inspeções é descentralizada.

183. Dessa forma, de acordo com os gestores e servidores entrevistados, há carência nos sistemas de informação para as fiscalizações/inspeções. Os sistemas encontrados nos departamentos são em sua maioria cadastrais, ou seja, mantêm os estabelecimentos e produtos registrados, sendo que esses apresentam diversas deficiências como: ausência de interface gráfica, existência de erros nas funcionalidades, intermitência no comportamento.

184. Por outro lado, relataram a utilização do SEI, que possibilitou a gestão e trâmite processual de forma eletrônica, já que antes da sua implantação era tudo executado 'em papel'. Além disso, foi apontada a utilização de planilhas eletrônicas que são utilizadas para gerenciamento do planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações/inspeções.

185. A insuficiência de sistemas informatizados também foi evidenciada no Relatório de Avaliação do Exercício de 2017 do MAPA elaborado pela CGU, em que se destacou a ausência de sistema para registro do planejamento e execução do trabalho do Sipoa. Apesar de o relatório ter focado na área de produtos de origem animal, o mesmo se observa em todos os demais departamentos da SDA. Segue trecho extraído do relatório:

> 'Merecem destaque as recomendações da CGU relacionadas à necessidade de o Ministério desenvolver sistema – ou módulo de sistema já disponível – que permita o registro do planejamento e do resultado de inspeções e fiscalizações, de modo a permitir um acompanhamento qualificado, pela SDA/Mapa, do trabalho dos Sipoa, viabilizando o acesso a informações gerenciais tanto sobre a atuação das unidades descentralizadas (atendimento dos Planos Operativos, tempestividade das inspeções e supervisões), como a regularidade da atuação dos estabelecimentos (aqueles que possuem alta frequência de não conformidades, ou, por outro lado, frigoríficos que podem ser considerados referência de atuação).'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

186. O Decreto 8.539/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito das entidades da administração pública federal, estabelece a necessidade de utilização de sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos, visando assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados, além da segurança, transparência e economicidade.

187. Além disso, o princípio da eficiência (art. 37 da CF/88) rege que a Administração deve buscar o emprego otimizado dos recursos e meios para obtenção dos seus resultados. Assim, verifica-se que a utilização de um sistema integrado é essencial para eficiência das atividades de fiscalização/inspeção devido à complexidade e à quantidade numerosa de atores envolvidos no processo.

188. Importante observar que a ausência de sistema integrado dificulta a execução de diversas atribuições legais da SDA, notadamente as constantes das alíneas b e c do inciso II do art. 1° da Portaria 562/2018 MAPA (Regimento Interno da SDA):

Art. 1º - À Secretaria de Defesa Agropecuária compete:

II - planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária, em especial, por meio:

b) da fiscalização e da inspeção de produtos, derivados, subprodutos e resíduos de origens animal e vegetal;

c) da fiscalização de insumos agropecuários.

3.5.2 - Do Excesso de Sistemas Cadastrais e Alguns com Tecnologias Obsoletas

189. Outro problema verificado, foi a grande quantidade de sistemas cadastrais existentes nos quatro departamentos analisados. Sendo que muitos desses sistemas são antigos e desenvolvidos em tecnologias obsoletas, cuja manutenção e evolução é complexa, já que poucos servidores do MAPA e até mesmo profissionais do mercado as conhecem, além de não possuírem documentação.

190. Essa situação verifica-se, por exemplo, no Dipoa, em que é utilizado o Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal (Sigsif) para controlar os dados cadastrais dos estabelecimentos registrados no departamento. Esse sistema utiliza uma tecnologia obsoleta (Oraflex), sem componentes gráficos, ou seja, toda interação é realizada via teclado; não possui documentação; tem baixa interoperabilidade e portabilidade; e dificuldades de manutenção.

191. No Dipov é utilizado o Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuários (Sipeagro), que gerencia o processo e cadastro de estabelecimentos e produtos do setor de bebidas e as entidades prestadoras de serviço em classificação de produtos vegetais.

192. Já no DFIP, utiliza-se o Sistema Integrado de Registro de Produto e Estabelecimento (Sipe) para controlar os estabelecimentos da área de alimentação animal no Norte e Nordeste, e da área de material genético; o Sipe 2000, que controla os estabelecimentos da área de alimentação animal no Centro-Oeste, Sul e Sudeste; e o Sipeagro que gerencia o cadastro dos estabelecimentos da área de produtos veterinários. Assim, utiliza-se mais de um sistema para gerenciamento dos estabelecimentos da área de alimentação animal, o que dificulta a gestão. Adicionalmente, o Sipe foi desenvolvido em Oraflex, cujos problemas foram descritos na análise do Sigsif, e o Sipe 2000 está descontinuado, ou seja, não há manutenção ou evolução, o que gera riscos para a continuidade do negócio.

193. Quanto ao DFIA, é utilizado o sistema de Registro Nacional de Sementes e Mudas (Renasem), que controla o cadastro dos estabelecimentos registados nessa área e o Sipeagro que gerenciam os dados dos estabelecimentos que produzem e comercializam fertilizantes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

194. Observa-se que boa parte das funcionalidades dos diversos sistemas cadastrais são semelhantes, existindo viabilidade para consolidação. A exceção é o Sigsif que possui muitas funcionalidades específicas para a gestão dos estabelecimentos e produtos de origem animal, e cuja implementação de novo Software para substituir o Sigsif em Oraflex está em desenvolvimento.

195. Alguns efeitos decorrentes desses problemas são: o risco de descontinuidade dos processos de fiscalização e inspeção, a diminuição da eficiência da execução dos processos de trabalho da SDA, o aumento do número de erros na execução dos processos de fiscalização e inspeção e o aumento dos custos de manutenção dos sistemas de informação.

3.5.3 - Da Baixa Maturidade da Gestão e Governança de TI e da Carência de Pessoal

196. Uma das principais causas para os problemas verificados é a baixa maturidade da gestão e governança de TI do MAPA, conforme diagnosticado no Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, que avaliou a gestão e governança de 488 organizações públicas em 2017. A metodologia utilizada foi a 'autoavaliação', ou seja, os gestores das organizações participantes responderam a um questionário para mensuração do nível de maturidade em diferentes temas, entre eles, a governança e gestão de TI.

197. O valor do indicador integrado de governança e gestão de TI (iGovTI) do MAPA foi de 15% e, dessa forma, ficou classificado como inicial. Esse indicador consolida os índices de Governança de TI e de capacidade de gestão de TI. Cabe ressaltar, que para classificação foram definidas quatro faixas: Inexpressivo (0 a 14,9%); Inicial (15 a 39,9%); Intermediário (40 a 69,9%); e Aprimorado (70 a 100%). Para comparação, o valor médio para todos ministérios do iGovTI foi de aproximadamente 40%.

198. Outra causa identificada foi a carência de servidores especializados em TI no atual quadro do MAPA, já que há somente 27 servidores lotados na CGTI, o que corresponde a 0,29% do total de 9.291 servidores atualmente lotados no Ministério. Ademais, boa parte desses servidores não possui formação em TI.

199. Devido ao reduzido número de servidores, o desenvolvimento e manutenção de sistemas são executados por meio de contratos com fábricas de software, mas tal modelo não tem sido eficaz, já que nos últimos anos houve poucas entregas realizadas pela fábrica, de acordo com os gestores da CGTI.

200. Consequentemente, verificam-se grande carência de informatização em todas as áreas do Ministério, dificuldade para implantação de novos sistemas, desperdício de recursos em projetos que não são finalizados, entre outros efeitos.

3.5.4 - Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

201. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se:

a. Determinar ao MAPA que apresente plano de ação para implantação de sistema corporativo para gerenciar o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções realizadas no Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA.

b. Recomendar ao MAPA que unifique os sistemas de registro de estabelecimentos e produtos existentes no Dipov, DFIP e DFIA.

202. Espera-se que, a partir da adoção de um sistema corporativo para gerenciar o planejamento e a execução das fiscalizações/inspeção, melhore a eficiência dos processos de fiscalização e inspeção, já que o suporte informatizado tem o potencial de trazer ganhos operacionais; mas também que possibilite o monitoramento e melhoria contínua dos processos e facilite o planejamento, já que as informações estarão centralizadas. Além disso, espera-se que haja maior transparência e se reduza os riscos de erros e de fraude e corrupção.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

203. Ademais, a unificação dos sistemas de cadastros poderá diminuir os custos de manutenção e o risco de descontinuidade de alguns processos de negócio.

3.6. O Processo Administrativo Sancionatório apresenta problemas de segurança jurídica e efetividade

204. No Processo Administrativo Sancionatório (PAS) foram detectadas as seguintes constatações: procedimentos normatizados de forma distinta em cada departamento, existência apenas de decisões monocráticas em todas as instâncias de julgamento; e valores defasados das multas aplicadas.

205. A Administração Pública é investida de certos poderes administrativos nas relações com o particular, que decorrem da supremacia do interesse público sobre o privado. Dentre eles destaca-se o poder disciplinar que autoriza a Administração Pública a aplicar penalidades tanto a agentes públicos como a particulares ligados ao ente por algum vínculo jurídico administrativo específico.

206. No caso de sanções a particulares, o PAS é utilizado pelo MAPA no intuito de prevenir, educar e reprimir condutas que causem prejuízos à saúde pública da população.

3.6.1 - Da Ausência de Procedimentos Uniformes no PAS

207. Após análise da instrução e julgamento de processos administrativos sancionatórios no Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA foram identificados diferentes procedimentos e prazos, sem motivo aparente para tal quebra de isonomia.

208. Nas áreas de fiscalização de bebidas, fermentados acéticos, vinhos e derivados da uva e do vinho; e de registro genealógico, subordinadas, respectivamente, aos departamentos Dipov e DFIP, o julgamento das autuações é realizado em três instâncias, o que diverge do padrão do restante da SDA, no qual o PAS tramita no máximo por duas instâncias administrativas.

209. Além disso, não existe padronização em relação aos prazos processuais para as diversas áreas que compõem a SDA. Por exemplo, no Dipov, o prazo para instrução e julgamento dos recursos administrativos na área de bebidas é de 30 dias, enquanto na área de vinhos o prazo é de 45 dias, nas outras áreas não há previsão de prazo para instrução e julgamento.

210. Outras diferenças processuais entre as áreas da SDA são as divergências entre os prazos para apresentação de defesa e autoridade julgadora em primeira e segunda instância. As constatações estão resumidas na tabela abaixo:

Departamento / Área	Legislação	Prazo Defesa 1ª Instância	Autoridade julgadora 1ª Instância	Prazo Instrução e Julgamento 1ª Instância	Prazo Defesa 2ª Instância	Autoridade julgadora 2ª Instância	Prazo Instrução e Julgamento 2ª Instância	Existência de 3ª instância
1. DIPOA								
1.1 Inspeção de produtos de origem animal	Decreto 9.013/2017 Lei 1.283/1950 Lei 7.889/1989	10 dias	Chefe do Sipoa do local da infração	não há	10 dias	Diretor do Dipoa	não há	não há
2. DIPOV								

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

Departamento / Área	Legislação	Prazo Defesa 1ª Instância	Autoridade julgadora 1ª Instância	Prazo Instrução e Julgamento 1ª Instância	Prazo Defesa 2ª Instância	Autoridade julgadora 2ª Instância	Prazo Instrução e Julgamento 2ª Instância	Existência de 3ª instância
2.1 Classificação de produtos vegetais	Lei 9.972/2000 Decreto 6.268/2007	10 dias	Chefe do serviço da Unidade da Federação	não há	10 dias	Chefe da Divisão Técncica da Unidade da Federação	não há	não há
2.2 Bebidas em geral	Lei 8.918/1994 Decreto 6.871/2009	20 dias	Chefe do serviço da Unidade da Federação	30 dias	20 dias	Instância central da área de bebidas	30 dias	não há
2.3 vinhos e derivados da uva e do vinho	Lei 7.678/1988 Decreto 8.198/2014	20 dias	Chefe do serviço da Unidade da Federação	45 dias	20 dias	Instância central da área de bebidas	45 dias	há
3. DFIA								
3.1 Fertilizantes, Corretivos e Inoculantes	Lei 6.894/1980 Decreto 4.954/2004	20 dias	Superintendente da Unidade da Federação	30 dias	20 dias	Secretário de Defesa Agropecuária	30 dias	não há
3.2 Sementes e Mudas	Decreto 5.153/2004 Lei 10.711/2003	15 dias	Superintendente da Unidade da Federação	10 dias úteis	15 dias	Secretário de Defesa Agropecuária	15 dias	não há
3.3 Agrotóxicos e Afins	Lei 7.802/1989 Decreto 4.074/2002	10 dias	Superintendente da Unidade da Federação	30 dias	10 dias	Secretário de Defesa Agropecuária	30 dias (aplica-se a lei 9.784/99)	não há
4. DFIP								
4.1 Alimentação animal	Lei 6.198/1974 Decreto 5.053/2004	15 dias	Autoridade competente do MAPA	30 dias	10 dias	Autoridade competente do MAPA	30 dias	não há
4.2 Produtos de uso veterinário	Decreto-Lei 467/1969 Decreto 5.053/2004	10 dias	Órgão de fiscalização da Unidade da Federação	5 dias	10 dias	Autoridade Hierarquicamente Superior	30 dias	não há
4.3 Material genético	Lei 6446/77 Decreto 187/1991	15 dias	Dirigente do órgão de fiscalização	não há	15 dias	Autoridade Fiscal Competente	não há	não há
4.4 Registro genealógico	Lei 4.716/65 Decreto 8.236/2014	15 dias	Superintendente da Unidade da Federação	30 dias	15 dias	Órgão Central do MAPA	30 dias	há (Secretário de defesa agropecuária)

211. Observa-se que cada área dentro de cada departamento é regulada por um normativo diferente, o qual trata o procedimento administrativo de forma distinta. Em entrevistas com os gestores, foi informado que os departamentos agem de forma independente e pouco se comunicam, cada um regulado por sua norma específica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

212. Além disso, o excesso de normativo com regras totalmente distintas para cada área dificulta a compreensão dos procedimentos executados pela iniciativa privada e sociedade e pelos próprios servidores do MAPA, além de provocar um problema de isonomia, conforme relatado nas reuniões realizadas com os gestores da SDA e nas visitas às SFA.

213. Esse entendimento é corroborado pela SDA que inclusive já elaborou minuta de Projeto de Lei que possui dois capítulos referentes ao PAS (peça 108): Capítulo VI – Das Infrações e das Penalidades e Capítulo VIII – Do Processo Administrativo de Fiscalização Agropecuária, que visam padronizar as sanções administrativas e medidas cautelares aplicadas decorrentes da ação de fiscalização agropecuária, bem como as instâncias e o rito do processo administrativo sancionatório.

214. Tais modificações, de acordo com a Nota Técnica 20/2018/SDA/MAPA (peça 84): 'trata-se de anseio antigo do corpo técnico da fiscalização, mas também do setor regulado, visto a desuniformidade atual existente nos dispositivos legais que versam sobre a fiscalização agropecuária'.

215. Uma uniformização de regras e normas comuns, principalmente no que tange ao PAS, facilitaria a interação entre os departamentos, construção de jurisprudência e melhor transparência das decisões administrativas.

3.6.2 - Da Ausência de Decisões Colegiadas no PAS

216. Os julgamentos de processos administrativos sancionatórios em segunda e terceira instância (nos casos previstos) realizados pelos departamentos da SDA são tomados de forma monocrática, ou seja, não existe órgão colegiado para o julgamento, o que abre possibilidade à ocorrência de erros ou fraudes em suas decisões.

217. Observa-se que atribuir a decisão recursal a um órgão colegiado possui o condão de aumentar a probabilidade de acerto na decisão e evitar uma falha advinda da decisão singular. Além do que, retira o poder das mãos de uma única pessoa e permite mitigar fraude e corrupção.

218. O assunto em questão ganha relevo, quando se leva em consideração algumas das conclusões da operação da Polícia Federal denominada 'Carne Fraca' na qual servidores do MAPA, que eram responsáveis pelo julgamento de recursos administrativos no PAS, recebiam vantagens pessoais em troca de benefícios concedidos aos estabelecimentos fiscalizados.

219. Nesse contexto, o princípio da colegialidade, apesar de não estar positivado em normas vigentes, é amplamente aceito e reconhecido, sendo utilizado nos mais diversos órgãos administrativos tais como agências reguladoras, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Conselho de Recursos da Previdência Social, órgão ambientais, departamentos de trânsito.

220. O novo Código de Processo Civil (CPC/15) imprime essa nova perspectiva quando do julgamento de recursos e propõe o exame colegiado como regra, tendo em vista a qualificação do pronunciamento decisório pela presença de julgadores coletivos. Assim, o exame conjunto tende a ser menos propenso a erros.

221. A título de exemplo, do exame do art. 932 do CPC/15, verifica-se não ter sido reeditada a norma prevista no código anterior, o qual trazia a possibilidade de o relator rejeitar monocraticamente o recurso improcedente, tampouco analisar isoladamente o recurso com base na jurisprudência dominante. Dessa forma, apesar de ser um princípio não positivado em normas vigentes é amplamente aceito pela doutrina e jurisprudência dos tribunais superiores do país.

222. Portanto, a ausência de órgão colegiado decisório aumenta o risco de serem cometidos erros no julgamento do PAS, bem como cria oportunidades para fraude e corrupção.

3.6.3 - Da Não Atualização dos Valores das Multas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

223. Os normativos que estabelecem os valores das multas que podem ser aplicadas no âmbito do PAS pelos departamentos Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA não têm sido atualizados tempestivamente.

224. Cada multa está prevista em normativo próprio de cada área/departamento da SDA. A fim de verificar a perda de valor decorrentes da inflação, realizou-se atualização dos valores das multas com base no IPCA a partir de ferramenta disponibilizada no site do Banco Central do Brasil (Bacen).

225. Na tabela abaixo estão demonstrados a data da última atualização, valor máximo da multa e o valor máximo atualizado pelo IPCA.

Tabela 11 - Valores de multa

Departamento	*Última Atualização*	*Valor Máximo Atual (R$)*	*Valor Máximo Atualizado (R$)*
Dipoa	2007	15.648	29.106
Dipov – Classificação de POV	2007	532.050	996.945
Dipov – Fiscalização de bebidas	2009	117.051	200.438
Dipov – Fiscalização de vinhos	2004	19.310	25.399
DFIA – OGM	2005	1.500.000	3.016.770
DFIA – Agrotóxicos	2000	19.008	57.369
DFIA – Sementes e Mudas	2014	1.500.000	1.909.500
DFIA - Fertilizantes	2004	19.000	42.973
DFIP – Produto Veterinário	2016	7.920	8.495
DFIP – Material Genético	2000	190	573
DFIP – Alimentação Animal	2018	9.540	9.540

Fonte: Equipe de Auditoria.

226. Analisando o quadro acima, também ficam evidenciados os baixos valores absolutos aplicados por vários departamentos. Por exemplo, no Dipoa, o valor máximo da multa é R$ 15.648,00. Ocorre que 73,25% das empresas registradas no Dipoa são de médio ou grande porte, assim possuem receita operacional bruta anual acima de R$ 4,8 milhões.

227. Dessa forma, o maior valor de multa representa apenas 0,32% da receita anual, considerando o menor valor possível de receita para essas empresas, sendo que algumas delas têm receita na ordem de bilhões.

228. Como referência, verificou-se que outros órgãos aplicam multas de valores mais relevantes. Por exemplo, a Lei 6.437/77, que trata das infrações à legislação sanitária federal aplicadas pela Anvisa, estabelece no § 1º do art. 2º os seguintes valores de multas:

I - nas infrações leves, de R$ 2.000,00 a R$ 75.000,00;

II - nas infrações graves, de R$ 75.000,00 a R$ 200.000,00;

III - nas infrações gravíssimas, de R$ 200.000,00 a R$ 1.500.000,00.

229. Observa-se que esses valores têm um impacto muito mais significativo que as imputadas pelo MAPA em diversos departamentos, sendo que são aplicadas a vários estabelecimentos que estão sob fiscalização das duas entidades.

230. Uma multa com baixo valor eleva o risco de uma mudança no comportamento do produtor, pois tomar medidas preventivas para não ser sancionado por condutas ilícitas muitas vezes é mais oneroso do que o pagamento das multas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

231. Salienta-se que a CGU já apontou essa questão dos valores das taxas e multas na SDA, conforme recomendação do relatório nº 201701255:

> 'Atualizar os valores de taxas e multas relacionadas com a atuação da defesa agropecuária, articulando de maneira intragovernamental para aprovação legislativa, de modo que amplie o risco moral de produtores e proprietários de estabelecimentos inspecionados/fiscalizados e desonere os cofres públicos do financiamento de atividades que deveriam ser remuneradas pelo privado.'

232. Assim, verifica-se uma grande desatualização dos valores das multas em quase todos os departamentos, com exceção da área de Alimentação Animal, na qual as multas são definidas com base no salário mínimo vigente, assim estão sendo atualizadas anualmente. Essa situação, além de ter um impacto negativo na arrecadação do MAPA, diminui o efeito inibidor de condutas ilícitas.

3.6.4 - Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

233. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se recomendar ao MAPA que:

a) Uniformize os procedimentos do Processo Administrativo Sancionatório.

b) Avalie a possibilidade de julgar os recursos em segunda e eventual terceira instância por órgão colegiado.

c) Atualize os valores das multas existentes nos departamentos da SDA.

234. Espera-se que a uniformização de regras facilite a interação entre os departamentos, a construção de jurisprudência e a transparência das decisões administrativas, além disso atribuir a decisão recursal a um órgão colegiado aumenta a probabilidade de acerto na decisão e mitiga fraude e corrupção.

4. Conclusão

235. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) promove, por meio da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), ampla fiscalização em produtos e insumos agropecuários, visando garantir o cumprimento das normas de defesa agropecuária, bem como dos compromissos internacionais firmados pela União.

236. De modo geral este trabalho analisou questões relacionadas ao modelo de atuação da inspeção agropecuária; à transparência, planejamento e monitoramento das fiscalizações; bem como ao suporte da tecnologia da informação e ao processo administrativo sancionatório delas decorrentes.

237. Nesse sentido, a auditoria permitiu uma visão sistêmica sobre o objeto avaliado, apontou fragilidades na sustentabilidade do atual modelo de fiscalização federal agropecuária e identificou oportunidades de melhoria.

238. Foram verificadas falhas nos procedimentos de planejamento, execução e monitoramento da fiscalização e inspeção federal agropecuária realizados pelo MAPA e não aderência a normativos vigentes.

239. Assim, é premente a necessidade de reavaliação da forma de atuação da fiscalização federal agropecuária para que se garanta eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados pela Defesa Agropecuária.

240. No que se refere à inspeção permanente, detectou-se insuficiência e, em alguns casos, ausência de servidores em estabelecimentos que realizam abates, o que vai de encontro às normas vigentes. Além disso, nessa atividade são realizados procedimentos desnecessários e defasados.

241. Dessa forma, o atual modelo de inspeção permanente apresenta deficiências, podendo gerar problemas de continuidade e sustentabilidade de suas atividades, já que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

atualmente não tem capacidade de realizar todas as ações sob sua responsabilidade. Cabe ressaltar, que existe a possibilidade desse cenário piorar devido às aposentadorias iminentes, ao término da vigência dos contratos temporários dos médicos veterinários e às dificuldades orçamentárias existentes no Brasil. Essa situação pode comprometer uma eventual retomada do crescimento da economia, quando é de se esperar um acréscimo nas demandas pelas atividades de defesa agropecuária.

242. Além disso, identificou-se que as informações relativas às fiscalizações não são disponibilizadas ao público de forma transparente e abrangente. Dessa forma, não há observância do preceito geral de publicidade, há limitação do controle social e do desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública.

243. Quanto ao planejamento das fiscalizações, verificou-se que os departamentos da SDA não consideram todas as informações disponíveis, como as denúncias recebidas pela Ouvidoria do Ministério e, com exceção do Dipoa, não utilizam critérios objetivos de avaliação de risco para selecionar e priorizar os estabelecimentos fiscalizados. Assim, o processo de tomada de decisão não tem acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos envolvidos, o que diminui a probabilidade do alcance dos objetivos da organização.

244. Ademais, detectou-se que os departamentos da SDA não acompanham de forma padronizadas e completa as fiscalizações realizadas. Essa situação impossibilita o monitoramento tempestivo, a padronização e a melhoria da qualidade dos processos.

245. No que se refere ao suporte de tecnologia de informação, observou-se a inexistência de sistema corporativo para planejamento, execução e monitoramento das ações o que dificulta o efetivo exercício das atividades de fiscalização e inspeção federal agropecuária, gerando insegurança, erros e risco de fraude no processo. Além disso, os sistemas são obsoletos e inseguros para gestão do cadastro de estabelecimentos.

246. Quanto ao Processo Administrativo Sancionatório, além de não haver uniformidade nos procedimentos executados, as decisões em segunda e, eventualmente, terceira instância não são colegiadas, e os valores das multas carecem de atualização. Assim, não se tem isonomia nos processos realizados nos departamentos da SDA e não se induz a mudança de comportamento dos jurisdicionados.

247. Diante disso, este trabalho propõe que seja efetuada a lotação de AFFA-MV em todos os estabelecimentos que exigem inspeção permanente e que sejam adotadas medidas para garantir a continuidade e a sustentabilidade destas atividades. Ademais, que sejam estabelecidos e implementados critérios para rotatividade e para evitar remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos de abate.

248. Propõe-se, também, que sejam atualizados os regulamentos técnicos de inspeção de bovinos, suínos e aves; que sejam estabelecidos critérios, periodicidade e formas de divulgação dos resultados consolidados e individuais das fiscalizações; e que seja implementada a avaliação de risco no planejamento das fiscalizações realizadas pelo Dipov, pelo DFIP e pelo DFIA.

249. Também foi incluída proposta de utilização das denúncias recebidas na Ouvidoria do MAPA, como subsídio para o planejamento anual; de implantação de sistema corporativo para gerenciamento do planejamento e execução das fiscalizações e inspeções, com registro das informações necessárias para o monitoramento, bem como de unificação dos sistemas de registro de estabelecimentos e produtos.

250. Por fim, propõe-se a regulamentação das atividades de acompanhamento e avaliação das fiscalizações; que sejam desenvolvidos indicadores para avaliar o desempenho das fiscalizações realizadas; que sejam uniformizados os procedimentos do Processo Administrativo Sancionatório; e, ainda, que sejam atualizados os valores das multas.

251. Espera-se que o atendimento às propostas apresentadas propicie maior sustentabilidade à atividade de fiscalização realizada pelo MAPA, aumente a segurança jurídica

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

aos fiscalizados e a eficiência dos processos, bem como promova eficácia no alcance dos objetivos da Defesa Agropecuária.

5. Proposta de Encaminhamento

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

Determinações

I. **Determinar** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que

a. Adote medidas com vistas a garantir a continuidade e a sustentabilidade das atividades de inspeção permanente realizada em abatedouros, nos termos do inciso IV do parágrafo 1° do art. 27-A da Lei 8.171/1991 combinado com o art. 11 do Decreto 9.013/2017, considerando o impacto financeiro e as restrições orçamentárias, tendo em vista as perspectivas de redução do quadro de pessoal devido às aposentadorias iminentes e ao fim da vigência dos contratos temporários dos médicos veterinários.

b. Implante, com fulcro nos arts. 3 e 4 do Decreto 8.539/2015 e no princípio da eficiência, sistema corporativo que gerencie o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções realizadas no Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA, registrando as informações necessárias para o monitoramento.

c. Apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação destinado ao cumprimento dos itens I.a e I.b, estabelecendo, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para a implementação.

II. **Determinar** à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a. Efetue, no prazo de 60 dias, a lotação de Auditores Fiscais Federias Agropecuários formados em Medicina Veterinária em todos os estabelecimentos que exigem a inspeção permanente, com fundamento nos arts. 11, 14, 90, 97, 98, 106, 125 e 129 do Decreto 9.013/2017.

b. Publique, em 60 dias e com base nos princípios da isonomia e da motivação, bem como no art. 2° e no inciso I do art. 50 da Lei 9.784/1999, regulamento com procedimentos para evitar remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos.

c. Publique, com fulcro no princípio da eficiência, versão atualizada dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos, suínos e aves.

d. Publique, no prazo de 90 dias e com fulcro nos incisos II, III, IV e V do art. 3° da Lei 12.527/2011, regulamento com critérios, periodicidade e formas de divulgação dos resultados consolidados e individuais das fiscalizações e inspeções realizadas pela SDA e divulgue os resultados com informações qualificadas e de interesse do cidadão, preservado o sigilo devido, garantindo-se linguagem simples e de fácil compreensão.

e. Publique regulamento e implemente metodologia de avaliação de risco e priorização de estabelecimentos e produtos a serem fiscalizados/inspecionados, no âmbito dos departamentos Dipov, DFIP e DFIA, nos termos do inciso II do art. 17 do Decreto 9.203/2017, e da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

f. Publique, em 90 dias, com fundamento na alínea a do inciso V do art. 1º da Portaria MAPA 562/2018 (Regimento Interno da SDA), regulamento contendo as atividades, periodicidade e responsáveis, para acompanhamento e avaliação das fiscalizações e inspeções realizadas em todos os departamentos e adote medidas para a sua implementação, conforme as regras definidas.

g. Apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação destinado ao cumprimento dos itens II.c e II.e, estabelecendo, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para a implementação.

Recomendações

III. **Recomendar** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que

a. Unifique os sistemas de registro de estabelecimentos e produtos existentes nos departamentos Dipov, DFIA e DFIP, utilizando tecnologia internalizada e manutenível.

b. Uniformize os procedimentos do Processo Administrativo Sancionatório.

c. Avalie a possibilidade de julgar os recursos em segunda e eventual terceira instância por órgão colegiado.

d. Atualize os valores das multas existentes nos departamentos da SDA.

IV. **Recomendar** à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que:

a. Utilize as informações resultantes do tratamento das manifestações recebidas na Ouvidoria do MAPA para subsidiar o seu planejamento anual.

b. Crie indicadores-chave para avaliar o progresso do planejamento e da execução das fiscalizações/inspeções realizadas pelo Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP, definindo responsáveis por fornecer relatórios periódicos de acompanhamento às principais partes interessadas.

c. Publique regulamento com critérios e procedimentos para rotatividade de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos e, de acordo com as regras definidas, promova a rotatividade.

Outras Propostas

V. **Dar Ciência** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, ao Congresso Nacional e à Presidência da República para ciência, destacando os itens III.b, III.c e III.d por se referirem a alterações legislativas.

VI. **Autorizar** a SecexAgroAmbiental a autuar processo de monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas, dada a relevância da matéria e necessidade de atuação tempestiva do Tribunal na regularização das situações encontradas.

VII. **Arquivar** os autos.'

3. Após a tramitação do processo para o meu gabinete, foi requerido pelo Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV) acesso aos autos (peça 113).

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220490.

Voto

Trago à apreciação deste colegiado relatório da auditoria realizada na Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/Mapa), cujos objetivos essenciais estão expressos nas três questões formuladas na etapa de planejamento:[1]

> "Questão 1:
>
> Em que medida os procedimentos de planejamento, execução e monitoramento da fiscalização e inspeção federal agropecuária estão aderentes aos normativos vigentes de forma a garantir, com razoável segurança, a idoneidade dos insumos utilizados na agropecuária e a segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários destinados aos consumidores finais?
>
> Questão 2:
>
> Em que medida o Mapa possuiu suporte de Tecnologia da Informação (TI) suficiente para o efetivo exercício das atividades de fiscalização e inspeção federal agropecuária?
>
> Questão 3:
>
> Em que medida o processo administrativo decorrente de infrações autuadas nas atividades de fiscalização e inspeção do Mapa é transparente e uniforme?"

2. Os exames abrangeram: (a) processos de fiscalização/inspeção de insumos pecuários e agrícolas e de produtos de origem animal e vegetal realizados pelo ministério; (b) suporte de tecnologia da informação (TI); e (c) processo administrativo sancionatório (PAS) decorrente das infrações autuadas nas fiscalizações.

3. Foram analisados processos dos seguintes departamentos da SDA: Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa), Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários (DFIP) e Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas (DFIA), bem como as ações executadas por Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA) e pelos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagro), relacionadas ao processo de fiscalização/inspeção das atividades de defesa sanitária e agropecuária federal.

4. Não fizeram parte do escopo da auditoria as atividades, até então desempenhadas, pelo Departamento de Saúde Animal (DSA) e pelo Departamento de Sanidade Vegetal (DSV), atualmente denominados, respectivamente, Departamentos de Saúde Animal e Insumos Pecuários (DSA) e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI)[2].

---

[1] Despacho autorizativo TC 012.226/2018-1 (peça 4).

[2] O Decreto 9.250/2017 (utilizado como base pela equipe de trabalho da SecexAgroAmbiental) foi revogado pelo Decreto 9.667/2019, de 2/1/2019 (editado após o fechamento dos exames e do relatório de auditoria em 7/12/2018), que entre outras providências, alterou a estrutura administrativa e regimental da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), sendo relevante anotar: manutenção do Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Animal (Dipoa); manutenção do Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov); junção do Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícola (DFIA) com o Departamento de Sanidade Vegetal (DSV), formando o Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI); junção do Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuário (DFIP) com o Departamento de Saúde Animal (DSA), formando o Departamento de Saúde Animal e Insumos Pecuários (DSA), sendo que o registro e a fiscalização de produtos destinados à alimentação animal, que pertenciam ao DFIA, foram transferidos para o Dipoa.

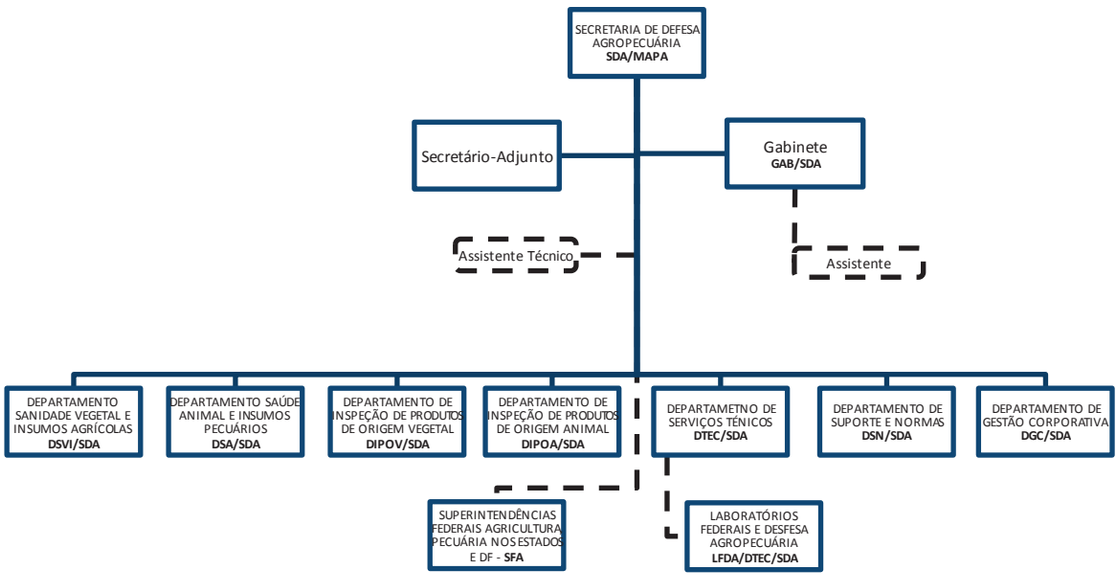
[2] Laboratórios Nacionais Agropecuários, atualmente denominados Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária (LFDA).

[2] Peça 79 – manifestações consolidadas da SDA em referência ao relatório preliminar da equipe de auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

5. Após a edição do Decreto 9.250/2017, a gestão dos servidores que atuam na fiscalização e inspeção de produtos de origem animal foi centralizada no Dipoa/SDA, em Brasília[3]. Antes disso, essa função era exercida nas SFA nos estados e no DF. Apresenta-se abaixo o organograma atual da SDA:

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA/Secretaria de Defesa Agropecuária-SDA
(Estrutura Administrativa e Regimental – Decreto 9.667/19)



6. Os procedimentos de auditoria foram aplicados em órgãos/unidades localizadas nos estados de Goiás, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco e no Distrito Federal. Nessas localidades, promoveu-se reuniões e entrevistas com os gestores da SDA, das SFA e dos Lanagro[4]; de órgãos estaduais de defesa agropecuária e de algumas entidades representativas de estabelecimentos produtores agropecuários. Além disso, efetuou-se observação direta das atividades de fiscalização e inspeção dos servidores do Mapa em diversos estabelecimentos. Também foi aplicada pesquisa com os auditores-fiscais federais agropecuários (AFFA), mediante questionário estruturado.

7. Como forma de auxílio na identificação de fragilidades existentes no Mapa e na proposição de melhorias nos controles e nos procedimentos, a equipe de auditores valeu-se, acessoriamente, de informações da operação "Carne Fraca" da Polícia Federal, cujas investigações referem-se a irregularidades e indícios de crimes praticados por servidores e representantes dos estabelecimentos no exercício das atividades vinculadas à defesa agropecuária.

I
Contextualização das atividades de Defesa e Agropecuária Federal

8. Nos termos do art. 21 da Lei 13.844/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa):

> "(...)
>
> VI - defesa agropecuária e segurança do alimento, abrangidos:

[3] O Mapa denominou de verticalização da cadeia de comando e controle.
[4] Laboratórios Nacionais Agropecuários, atualmente denominados Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária (LFDA).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

> a) saúde animal e sanidade vegetal; b) insumos agropecuários, inclusive a proteção de cultivares; c) alimentos, produtos, derivados e subprodutos de origem animal e vegetal; d) padronização e classificação de produtos e insumos agropecuários; e e) controle de resíduos e contaminantes em alimentos;"

9. A defesa agropecuária federal exercida pela SDA/Mapa é responsável pela segurança e garantia da qualidade dos insumos agrícolas e pecuários, bem como dos produtos de origem vegetal e animal produzidos no país. O bom funcionamento das atividades de fiscalização e inspeção contribui para aprimoramento do setor agropecuário brasileiro e garantia da saúde dos consumidores.

10. Os objetivos e as ações da defesa agropecuária são[5]: assegurar a sanidade vegetal e animal; a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária; e a identidade e segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores, com o fim de garantir a manutenção e permanente aperfeiçoamento do setor agropecuário brasileiro. Essas atividades são organizadas de forma a assegurar o cumprimento das legislações da defesa agropecuária e dos compromissos internacionais firmados pela União.

11. Para atingir os objetivos da defesa agropecuária, o poder público deve desenvolver as seguintes atividades[6]: a) vigilância vegetal e animal; b) inspeção e classificação de produtos de origem vegetal e animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico; e c) fiscalização dos insumos e dos serviços usados nas atividades agropecuárias.

12. Na esfera federal, as atividades de planejamento, normatização, coordenação, execução e supervisão das atividades de fiscalização e inspeção agropecuárias são da responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária, que é um órgão específico e singular do Mapa, com o apoio das divisões de defesa agropecuária das Superintendências Federais de Agricultura em todas as unidades federativas. As secretarias estaduais de agricultura também desempenham importante papel na defesa agropecuária brasileira em conjunto com a SDA/Mapa, formando, com outros atores, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), regulamentado pelo Decreto 5.741/2006.

13. No Plano de Defesa Agropecuário (PDA 2015-2020), elaborado pela Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), definiu-se como um dos objetivos do sistema "promover e implantar programas e ações de defesa agropecuária contribuindo com o desenvolvimento sustentável do agronegócio brasileiro, possibilitando as garantias para a preservação da vida e da saúde humana e animal; do meio ambiente; da segurança alimentar; e do acesso a mercados".

14. De acordo com o PDA, há um grande número de agentes envolvidos diretamente nas diversas etapas e atividades de defesa agropecuária: aproximadamente, 3.000 auditores-fiscais federais agropecuários (AFFA), 6.000 fiscais estaduais, 40.000 profissionais privados entre engenheiros agrônomos e médicos veterinários.

15. No Plano Plurianual - PPA (2016-2019), o Programa de Defesa Agropecuária (2028) elenca o objetivo: "Modernização da Defesa Agropecuária", com ações voltadas para o aperfeiçoamento dos mecanismos que assegurem a sanidade dos vegetais, a saúde dos animais, a idoneidade dos insumos e serviços e a conformidade dos produtos agropecuários. Os auditores citaram as seguintes ações para o alcance desse objetivo[7]:

> "Isso será realizado a partir da adoção de <u>novos métodos de gestão de processos e informações em defesa agropecuária, da estruturação de programas nacionais de avaliação de conformidade e de gerenciamento de risco, do aperfeiçoamento dos mecanismos de autocontrole dos agentes das cadeias produtivas</u>, da implantação da certificação eletrônica

[5] Conforme art. 27-A da 8.171/1991 - Lei da Política Agrícola.
[6] Conforme § 1º do art. 27-A da Lei 8.171/1991 – Lei da Política Agrícola.
[7] Item 265 do relatório de planejamento da auditoria (peça 110).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

fitossanitária e do sistema nacional de emergências zoosanitárias e fitossanitárias, bem como da modernização da infraestrutura dos Lanagro. O Objetivo prevê também a ampliação das zonas livre de pragas e doenças como a febre aftosa, a peste suína clássica e a mosca da carambola, além da adequação normativa para assegurar maior eficiência e eficácia dos serviços sanitários em todo o país." (Não grifado no original).

II
Ações de controle interno e externo, estudos e planos realizados anteriormente

16. Segundo o relatório de auditoria, os exames realizados permitiram uma visão sistêmica sobre as atividades da fiscalização federal agropecuária e possibilitaram constatar fragilidades no seu modelo atual, algumas das quais levantadas em diagnósticos anteriores: auditoria operacional do TCU, realizada em 2014, que analisou os controles internos com vistas a assegurar condições de higiene e bem-estar animal em abatedouros bovinos[8]; Plano de Defesa Agropecuária (PDA)[9], elaborado em 2015; produtos da consultoria contratada para reestruturação da SDA, em 2017[10]; e nota técnica 20/2018 SDA/Mapa[11], que apresenta proposta de modernização da defesa agropecuária brasileira.

17. Acrescento que, conforme registrado no relatório, a Controladoria Geral da União igualmente realizou, em 2016 e 2017, auditorias de avaliação em órgãos e ações da defesa agropecuária federal, das quais destacam-se as seguintes constatações: i) "inviabilidade de manutenção de inspeção permanente em todos os frigoríficos sob inspeção federal"; ii) deficiência de sistemas informatizados"; iii) "fragilidades na divulgação dos resultados das fiscalizações e das inspeções da SDA" e "baixo valor das taxas e das multas aplicadas pela atuação dos departamentos na defesa agropecuárias federal".

18. Na auditoria realizada anteriormente pelo Tribunal, foram identificadas vulnerabilidades e falhas nos controles internos do ministério relativamente ao programa de defesa agropecuária, conforme registrado no voto do relator, ministro Walton Alencar Rodrigues, que resultou no acórdão 3.293/2014-TCU-Plenário:

> "(...) (1) insuficiência de mecanismos de acompanhamento gerencial dos Serviços de Inspeção das Superintendências Federais de Agricultura (SFA) por parte da SDA/Mapa; (2) adoção de controles mais rígidos em frigoríficos exportadores em comparação aos que atendem o mercado interno; (3) não divulgação dos resultados das fiscalizações do Mapa; (4) inviabilidade de manutenção de inspeção permanente em todos os frigoríficos sob inspeção federal; (5) cumprimento insuficiente das competências da SDA/Mapa; além da (6) adoção de indicador que não reflete o cumprimento de seus objetivos estratégicos.
>
> Já em relação ao marco legal adotado pelo Brasil para a regulação dos serviços analisados, destacam-se: (1) a desatualização do normativo que estabelece as regras de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Riispoa); (2) o desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-estar animal e de abate humanitário com os requisitos definidos pela OIE; e (3) a ausência de normativo específico para inspeção de carne bovina."

19. Naquele contexto, o Tribunal deliberou no referido acordão por:

> "9.1. determinar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (...) que:
>
> 9.1.1. estabeleça mecanismos de garantia da conformidade das informações e procedimentos realizados pelas unidades de inspeção de produtos de origem animal das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

[8] TC 030.013/2013-5.
[9] Peça 80.
[10] Peças 81-83.
[11] Peça 84.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

9.1.2. estabeleça sistemática de acompanhamento e uso gerencial dos resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções realizadas pelas unidades de inspeção de produtos de origem animal das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelos Serviços de Inspeção Federal em matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos;

9.1.3. edite normativo para regulamentar a divulgação dos resultados das auditorias, supervisões e inspeções relacionadas com produtos de origem animal, preservadas as informações afetadas pelos sigilos profissional, empresarial, fiscal, bancário, facilitando o acesso público a essas informações (Lei nº 12.527/2011, art. 3º, incisos II, IV e V, Decreto nº 5.741/2006, arts. 94, §6º, e 156, caput, e Código de Defesa do Consumidor, art. 6º, inciso III);

(...)

9.2. recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (...) que:

9.2.1. adote os mesmos procedimentos de controle para os estabelecimentos sob sua jurisdição, tanto no que se refere às normas sanitárias quanto às de bem-estar animal, observadas as peculiaridades regionais e o porte de cada estabelecimento (art. 152, §1º, do Decreto nº 5.741/2006);

9.2.2. avalie a conveniência de realização de inspeção federal periódica, sem exigir a presença permanente de fiscais federais agropecuários nos estabelecimentos relacionados nos itens 1-6, do parágrafo único, do art. 11, do Decreto nº 30.691/52, atribuindo a profissional contratado pelas empresas fiscalizadas a responsabilidade pela garantia da qualidade dos produtos de origem animal e do tratamento adequado dos animais, mas mantendo o controle ministerial, por meio de auditorias e supervisões periódicas, baseadas em matriz de riscos higiênico-sanitários de acordo com padrões técnicos a serem definidos;

(...)

9.2.4. edite normativo para padronizar critérios de conformidade para estabelecimentos de abate bovino, considerando a gravidade das inconformidades verificadas, para fins de aferição do indicador de 'taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal', de acordo com as 'Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015' e de cumprimento do objetivo estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de 'garantir a segurança alimentar';

9.2.5. conclua a revisão e publique a nova versão da instrução normativa que aprova o regulamento técnico de manejo pré-abate e abate humanitário, tornando-a compatível com as regras do Capítulo 7.5 do Código Sanitário para Animais Terrestres da The World Organization for Animal Health (OIE);

9.2.6. normatize regulamento técnico específico para inspeção de carne bovina, a exemplo daqueles para inspeção de carne de aves (Portaria SDA/Mapa nº 210/98) e de suínos (Portaria Mapa nº 711/95);

9.3. recomendar à Casa Civil (...) que tome providências para publicação da nova versão do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de .Origem Animal;

9.4. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que (...) encaminhe ao Tribunal, no prazo de noventa dias da ciência, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações constantes dos itens 9.1 e 9.2, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas;"

20. A aludida deliberação foi recentemente monitorada pela SecexAgroAmbiental, resultando no acórdão 783/2019-TCU-Plenário, de 10/4/2019, relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

21. Nesta relevante auditoria, geradora de muitas expectativas, as análises e as conclusões da SecexAgroAmbiental constituem a base central de minhas razões de decidir, não obstante, considero pertinente colacionar considerações adicionais neste voto, seja para corroborar o que já consta do relatório da equipe de auditoria, seja para contextualizar o trabalho do controle externo frente ao amplo leque de atividades que envolve a defesa agropecuária federal.

22. Assim, doravante tratarei das recomendações e das determinações já monitoradas, bem como das questões versadas no PDA, no relatório da consultoria realizada em 2017, e em outros estudos que tangenciam o escopo desta auditoria, a exemplo do Relatório de Avalição de Políticas Públicas: Defesa Agropecuária, da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (2015) e do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 (ano base 2018).

23. Na sequência, resumidas em blocos, organizo, comento e agrego informações e análises as constatações do relatório.

III
A crucial questão dos modelos de inspeção, em especial a inspeção permanente

24. Os produtos de origem animal devem ser aprovados e registrados pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF), recebendo um rótulo, selo ou carimbo que representa a garantia da certificação sanitária e tecnológica dos produtos para o consumidor. O SIF é um serviço de saúde pública e tem atuação em mais de 5 mil estabelecimentos brasileiros sob a supervisão do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal da Secretaria de Defesa Agropecuária (Dipoa/SDA) – órgão federal responsável por assegurar a qualidade dos alimentos destinados ao mercado nacional e internacional.

25. O registro no SIF é fornecido por estabelecimento. No Brasil, temos os serviços de inspeção nas esferas federal, estadual e municipal.

- SIF (Serviço de Inspeção Federal): selo ou carimbo exigido para estabelecimento industrial que realize comércio interestadual ou internacional.
- SIE (Serviço de Inspeção Estadual): selo ou carimbo exigido para estabelecimento industrial que realize comércio intermunicipal.
- SIM (Serviço de Inspeção Municipal): selo ou carimbo exigido para estabelecimento industrial que realize comércio municipal.

26. Segundo o art. 6º da Lei 1.283/1950, alterada pela Lei 7.889/1989, ambas dispondo sobre normas gerais de inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal: "É expressamente proibida, em todo o território nacional, para os fins desta lei, a duplicidade de fiscalização industrial e sanitária em qualquer estabelecimento industrial ou entreposto de produtos de origem animal, que será exercida por um único órgão". A lei prevê a celebração de convênios/acordos de cooperação entre os entes federados para o desempenho das atividades de defesa agropecuária (art. 5º da referida lei).

27. O glossário do relatório de auditoria traz os seguintes conceitos de inspeção periódica e inspeção permanente:

> "Inspeção periódica: tipo de inspeção mais comum, sendo exercido em várias áreas da Secretaria de Defesa Agropecuária, que consiste em verificar, em intervalos planejados, se os estabelecimentos que atuam na produção agropecuária estão cumprindo os normativos existentes.
>
> Inspeção permanente: tipo de inspeção exercida pela Secretaria de Defesa Agropecuária que se caracteriza pela alocação de servidores permanente no Serviço de Inspeção Federal, localizado dentro do estabelecimento industrial, onde é realizado diariamente procedimentos de fiscalização/inspeção. Somente é obrigatória nos estabelecimentos de carnes e derivados que abatem as diferentes espécies de açougue e caça. "

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

28. Na forma periódica, os servidores da SDA realizam as inspeções em intervalos planejados e verificam se os estabelecimentos estão cumprindo as normas de produção. No segundo tipo, os fiscais ficam lotados[12] no serviço de inspeção federal (SIF) localizado no próprio estabelecimento industrial, onde realizam diariamente os procedimentos de fiscalização de defesa agropecuária.

29. O art. 11 do Decreto 9.013/2017, que regulamenta a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Riispoa), dispõe:

> Art. 11. A inspeção federal será instalada em caráter permanente nos estabelecimentos de carnes e derivados que abatem as diferentes espécies de açougue e de caça.[13] [14] (Grifo nosso).
>
> § 1º No caso de répteis e anfíbios, a inspeção e a fiscalização serão realizadas em caráter permanente apenas durante as operações de abate.
>
> § 2º Nos demais estabelecimentos previstos neste Decreto, a inspeção federal será instalada em caráter periódico.

30. O Riispoa estabelece atividades a serem realizadas pela equipe do SIF, por exemplo: verificação documental *ante mortem*; avaliação do comportamento e do aspecto do animal e dos sintomas de interesse para as áreas de saúde animal e pública; autorização para abate; análise da necessidade de abate de emergência; interrupção do abate ou redução de sua velocidade, caso se identifique deficiência no curso do abate; realização dos procedimentos de inspeção *post mortem*; verificação dos autocontroles dos estabelecimentos.

31. Esse mesmo regulamento prescreve que algumas dessas atividades são exclusivas do AFFA-MV: avaliação das condições apropriadas do animal para abate; acompanhamento do abate de emergência; julgamento e destinação das carcaças e dos órgãos identificados com anomalias; assinatura de certificados sanitários destinados ao comércio internacional; autuação das infrações.

32. Além dessas atividades, os AFFA-MV são responsáveis por supervisionar e treinar os funcionários e inspetores dos próprios estabelecimentos fiscalizados. Esses indivíduos compõem as equipes oficiais do SIF e auxiliam nas atividades de inspeção permanente, conhecidos como "Art. 73"[15].

33. Nesse ponto, cabe ressaltar que a inspeção sanitária primária é da responsabilidade do próprio estabelecimento, o qual, segundo prescreve o art. 74 do Riispoa, é obrigado a implementar programa de autocontrole[16]:

> "Art. 74. Os estabelecimentos devem dispor de programas de autocontrole desenvolvidos, implantados, mantidos, monitorados e verificados por eles mesmos, contendo registros sistematizados e auditáveis que comprovem o atendimento aos requisitos higiênico-sanitários e tecnológicos estabelecidos neste Decreto e em normas complementares, com vistas a assegurar a inocuidade, a identidade, a qualidade e a integridade dos seus produtos, desde a obtenção e a recepção da matéria-prima, dos ingredientes e dos insumos, até a expedição destes."

---

[12] Os fiscais servidores são formalmente lotados em subunidades do ministério, SDA, SFA, como o Dipoa e o Sipoa, mas os locais em que prestam serviços são os próprios estabelecimentos fiscalizados.

[13] Espécies de açougue - são os bovinos, búfalos, equídeos, suídeos, ovinos, caprinos, lagomorfos e aves domésticas, bem como os animais silvestres criados em cativeiro, abatidos em estabelecimentos sob inspeção veterinária; (art. 10, XI, Decreto 9.013/2017, com redação dada pelo Decreto 9.069/2017).

[14] Espécies de caça - aquelas definidas por norma do órgão público federal competente.

[15] Riispoa, art. 73, Riispoa – "Das Obrigações dos Estabelecimentos". Em reunião do dia 12/11/2018, o diretor do Dipoa/SDA informou que há aproximadamente 12.000 pessoas nessa categoria, atuando em inspeção permanente.

[16] Análise efetuada pelo estabelecimento para controle de processo e monitoramento da conformidade das matérias-primas, dos ingredientes, dos insumos e dos produtos (art. 10, I, Decreto 9.013/2017 – Riispoa);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

34. A equipe avalia que é possível haver "conflitos de interesse" na relação entre os servidores do Mapa e os funcionários dos estabelecimentos que atuam na inspeção permanente, já que esses últimos são subordinados tecnicamente aos AFFA-MV, que gerenciam a equipe do SIF, mas que são pagos e legalmente vinculados, em termos trabalhistas, aos responsáveis pelos estabelecimentos fiscalizados e jurisdicionados ao Mapa:

> "Assim, verifica-se a existência de conflito de interesse na atuação desses funcionários conhecidos como "Art. 73" já que são treinados e orientados pelos servidores do MAPA e exercem parte central da inspeção permanente, mas são vinculados funcionalmente, ou sejam, são pagos pelos estabelecimentos que auxiliam a fiscalizar."

35. A legislação vigente dispõe que as inspeções permanentes são atribuições específicas dos servidores das carreiras de auditor-fiscal federal agropecuário com formação em medicina veterinária (AFFA-MV), do agente de inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal (Aisipoa) e dos demais cargos efetivos de atividades de fiscalização do ministério.

36. Constatou-se que na inspeção permanente há "insuficiência e, em alguns casos, ausência de servidores em estabelecimentos que realizam abates, em descumprimento aos normativos em vigor. Além disso, foi observado que são realizados procedimentos desnecessários e defasados".

37. Por meio de comparação de parâmetros mínimos de dimensionamento apresentados pelo Dipoa/SDA[17], a respeito da quantidade de servidores da carreira de AFFA-MV necessários para a realização da inspeção permanente *ante e post mortem* nos abatedouros, considerando a carga horária, a quantidade de turnos de abate e de dias da semana, a equipe verificou que "o modelo atual de fiscalização de abatedouros exige um número de AFFA-MV superior ao atual quadro de pessoal lotado em fiscalização permanente."

Tabela 4 - Quantidade de AFFA-MV em lotação permanente – novos dados

Estabelecimentos Ativos	Estabelecimentos sem AFFA-MV	AFFA-MV mínimo	AFFA-MV atual	Diferença
419	19	865	646	219

Fonte: Equipe de Auditoria
Dados enviados por e-mail pelo Dipoa no dia 12/11/2018

38. A diferença entre a lotação mínima e a atual pode aumentar ainda mais se consideradas as situações em que há AFFA-MV lotados em diferentes estabelecimentos ou lotados periodicamente em abatedouros que exigem a inspeção permanente. Por isso, o detalhamento do local onde cada servidor atual é importante para quantificar o *déficit* de AFFA-MV em inspeção permanente.

39. Como se vê na tabela acima, na mesma avaliação identificou-se que há estabelecimentos (19) sem a presença de auditores-fiscais federais agropecuários. O relatório dos auditores registra que, normalmente, nos estabelecimentos em que não há lotação permanente de AFFA-MV, a inspeção oficial federal é realizada por médicos veterinários com contratos temporários ou contratados mediante acordos de cooperação firmados com estados e municípios; servidores da carreira de Aisipoa ou na forma da inspeção periódica. Essa situação contraria o art. 11 do Decreto 9.107/2017 (Riispoa).

40. Volto aqui a mencionar a auditoria realizada pelo Tribunal, em 2014, na SDA/Mapa, com o objetivo de examinar a legislação e os controles internos do ministério quanto à observância das condições de higiene e de tratamento adequado dos bovinos nos estabelecimentos das diferentes espécies em açougue (Serviço de Inspeção Federal), bem como verificar a aderência das normas nacionais às regras e aos padrões internacionais (TC 023.863/2015-3).

[17] Memorando-Circular 2/2017/Dipoa/SDA/Mapa e planilha anexa ao e-mail Dipoa/SDA de 12/11/2018 (peça 90) – último dado considerado. Segundo o relatório de auditoria, para atender às requisições, o Dipoa/SDA teve dificuldade para consolidar as informações dos servidores lotados em inspeção permanente, encaminhando por três vezes as informações requeridas pela equipe de auditores (vide item 52 do relatório de auditoria).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

41. Uma das relevantes constatações daquela auditoria, novamente discutida neste trabalho, foi a inviabilidade de manutenção de inspeção permanente em todos os frigoríficos sob inspeção federal. No item 9.2.2 do acórdão 3.293/2014-TCU-Plenário, o Tribunal recomendou à SDA/Mapa que:

> "[...] avalie a conveniência de realização de inspeção federal periódica, sem exigir a presença permanente de fiscais federais agropecuários nos estabelecimentos relacionados nos itens 1-6, do parágrafo único, do art. 11, do Decreto nº 30.691/52, atribuindo a profissional contratado pelas empresas fiscalizadas a responsabilidade pela garantia da qualidade dos produtos de origem animal e do tratamento adequado dos animais, mas mantendo o controle ministerial, por meio de auditorias e supervisões periódicas, baseadas em matriz de riscos higiênico-sanitários de acordo com padrões técnicos a serem definidos;"

42. Em referência a tal recomendação, a SDA/Mapa respondeu, em 18/6/2018[18]:

> "O Decreto nº 8.444 de 06/05/2015 alterou o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, aprovado pelo Decreto nº 30.691, de29 de março de 1952, e definiu que a inspeção federal será instalada em caráter permanente nos estabelecimentos de carnes e derivados que abatem as diferentes espécies de açougue e de caça e nos demais estabelecimentos previstos neste regulamento, a inspeção federal será instalada em caráter periódico.
>
> As atividades de fiscalização de produtos de origem animal são finalísticas e, portanto, não podem ser delegadas a outros entes não pertencentes ao Estado brasileiro, portanto não consideramos conveniente, nem oportuno, nem legal, o proposto no subitem 9.2.2, podendo ainda causar grande impacto na exportação de produtos de origem animal na qual o Brasil ainda possui papel de destaque.
>
> Destacamos ainda que manifestamos a necessidade de recomposição de quadro de servidores por meio do despacho n° 70500.009135/2015-70 a Secretaria Executiva do MAPA."

43. Nesse ponto, os auditores destacam que, em 2015, o Decreto 8.444/2015 alterou o Riispoa até então vigente (Decreto 30.691/1952) e, desde então, os estabelecimentos que recebem e distribuem leites e ovos deixaram de ser inspecionados de forma permanente. Atualmente, esses estabelecimentos representam 45% das unidades com SIF. Não obstante, concluiu-se que: "mesmo diante de tal redução do número de estabelecimentos, nos dias atuais há defasagem de servidores do Mapa para realizar a inspeção permanente".

44. Recentemente, foi realizado o primeiro monitoramento daquela deliberação, a qual foi considerada como atendida, tendo como fundamento as seguintes razões expostas pela SecexAgroAmbiental[19]:

> "Análise
>
> O item 9.2.2 recomendou que fosse avaliada a conveniência de realização de inspeção federal periódica, sem exigir a presença permanente de fiscais federais agropecuários nos estabelecimentos de abate obrigatórios por lei.
>
> Entretanto, o Dipoa entende que atividades finalísticas não podem ser delegadas a profissional contratado pelas empresas fiscalizadas e dessa forma, considerando inoportuno e ilegal tal medida.
>
> Como a deliberação deixou margem para decisão discricionária do Mapa, quando recomenda "avaliar a conveniência", conclui-se que o entendimento descrito no plano de ação pode ser considerado como acatado, visto que emitiu uma opinião devidamente embasada, não cabendo avaliação nesta instrução quanto ao mérito de sua decisão.

[18] Plano de ação SDA/Mapa: auditoria operacional – higiene e bem-estar animal em abatedouros bovinos (peça 90).

[19] (TC 023.863/2015-3, peça 11).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

Neste sentido, propõe-se que a deliberação seja considerada implementada."

45. Conforme ressaltado pelos auditores, a possibilidade de delegação de atividades de inspeção federal agropecuária para a iniciativa privada é matéria controversa, havendo diferentes entendimentos dependendo do tipo de atividade que está sendo delegada.

46. A nível do serviço de inspeção estadual, registraram, a título demonstrativo, a solução adotada por alguns estados da federação em busca de modelos alternativos de inspeção em abatedouros, em que parte das atividades são executadas por empresas terceirizadas como ocorre nas fiscalizações estaduais em Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul.

47. A equipe visitou a Agência de Defesa Agropecuária do Paraná (Adapar). Os gestores entrevistados informaram que o modelo de inspeção permanente era inviável e que, em 2015, alteraram-no para permitir o credenciamento de empresas para realização da inspeção *ante e post mortem* e a fiscalização periódica da atuação desses profissionais, com melhorias para a defesa agropecuária do Paraná.

48. Em relação aos modelos alternativos implantados pelos estados, a SDA/Mapa, em resposta ao relatório preliminar apresentado pelos auditores, assim se manifestou[20]:

> "[...], consideramos o entendimento quanto à indelegabilidade das atividades de inspeção permanente em estabelecimentos de abate baseia-se no princípio da independência na atuação da administração pública exercida pelos médicos veterinários oficiais, sendo que tal entendimento e ratificado por Decisão do Tribunal Superior do Trabalho, conforme Acórdão da 2ª TURMA: PROCESSO Nº TST-RR-745100-61.2009.5.12.0001"[21] [22]

49. Nesse quadro, os auditores esclarecem que nesta auditoria não se fez comparações entre o modelo federal e os modelos alternativos na esfera de atuação do serviço de inspeção estadual, bem como não se avaliou a legalidade das atividades de inspeção sanitária atribuídas à iniciativa privada nos de SC, PR e RS. Apenas apresentaram opções que podem ser avaliadas em busca do aperfeiçoamento e da sustentabilidade do atual modelo de inspeção federal.

50. A equipe ressalta que em 2017 o ministério realizou concurso para admissão de 300 médicos veterinários com base na Lei 8.745/1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade de excepcional interesse público. Desse total, foram lotados 219 na inspeção permanente. Embora esses servidores possam compor a equipe do SIF instalada permanentemente nos abatedouros, não podem realizar uma série de atribuições privativas dos AFFA-MV.

51. Acrescento que por meio da Portaria Mapa 1.018, de 29/6/2018, houve a nomeação em cargo efetivo de 300 AFFA-MV (concurso 2017/2018).

---

[20] Informação 18/SDA/Mapa, 3/12/2018 (peça 79).

[21]. Ação civil pública interposta pelo Ministério Público do Trabalho da 12ª Região em desfavor da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina – CIDASC, do Instituto Catarinense de Sanidade Agropecuária (ICASA) e da Cooperativa de Médicos Veterinários, em que se discute a contratação (terceirização) por meio de termo de cooperação técnica com cooperativa de médicos veterinários (UNIMEV) para prestação de serviços de vigilância e defesa sanitária e inspeção dos produtos de origem animal, e não por meio da convocação e nomeação de candidatos aprovados em concurso público (edital CIDASC 2/2006 – emprego: médico veterinário).

[22] Sobre o tema "terceirização de atividades fim", destaca-se o art. 9º, § 3º da Lei 6.019/1974 (trabalho temporário nas empresas urbanas), alterada pela Lei 13.429/2017 (reforma trabalhista), que dispõe: § 3º O contrato de trabalho temporário pode versar sobre o desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

52. Segundo os auditores, o acréscimo na força de trabalho ocorrido em 2017 e 2018, por meio dos citados concursos, foi considerado no cálculo do déficit de AFFA-MV em inspeção permanente nos estabelecimentos em que esse modelo é exigido.

53. A equipe do trabalho ressalta que o ministério realizou, em 2017, concurso para admissão de 300 médicos veterinários com base na Lei 8.745/1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade de excepcional interesse público. Desse total, foram lotados 219 na inspeção permanente. Embora esses servidores possam compor a equipe do SIF instalada permanentemente nos abatedouros, não podem realizar uma série de atribuições, que são privativas dos AFFA-MV.

54. Assim, o *déficit* de servidores, constatado na auditoria em exame, considerou as efetivações dos novos servidores empossados e lotados em inspeção permanente no ano de 2018. De acordo com o edital, a validade do certame será por 2 anos, prorrogável por igual período a partir da data de sua homologação, que ocorreu em 28/3/2018.

55. Segundo os auditores o acréscimo na força de trabalho ocorrido em 2017 e 2018, por meio dos citados concursos, foi considerado no cálculo do déficit de AFFA-MV em inspeção permanente nos estabelecimentos em há exigência regulamentada.

56. Concluem esse ponto registrando que: "a inspeção permanente realizada pelo Mapa apresenta deficiências e riscos relativos à continuidade e sustentabilidade de suas atividades (...). Isso é corroborado pelas evidências que comprovam a incapacidade do Mapa de exercer já há algum tempo todas as suas atribuições: devido ao modelo em que assume um número extenso de responsabilidades; ao *déficit* de servidores, que tende a piorar por causa das aposentadorias iminentes; ao término da vigência dos contratos temporários e às dificuldades orçamentárias existentes no Brasil".

57. Assim, suas propostas de encaminhamento são no sentido de expedir duas determinações – uma para a SDA, para que efetue a lotação de AFFA-MV em todos os estabelecimentos que exigem a inspeção permanente de acordo com os normativos vigentes; e a outra dirigida ao Mapa, para que apresente plano de ação com as providências para garantir a continuidade e a sustentabilidade de atividades de inspeção permanente realizada em abatedouros.

***

58. Como se vê, permanece o complexo problema de compatibilizar o quadro de pessoal especializado e as restrições orçamentárias com os modelos de controle oficial, periódico e permanente, e o autocontrole (regimes de fiscalização), com base em padrões técnicos de inspeção atualizados.

59. Destaco que as Leis 1.283/1950 e 7.889/1989 dispõem apenas sobre normas gerais de inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal. A fixação dos critérios norteadores da seleção dos estabelecimentos que industrializam e comercializam produtos de origem animal (carnes e derivados) que deverão instalar inspeção permanente ou receber a inspeção periódica dos fiscais do Mapa, é estabelecida a nível de decreto presidencial, no caso do regulamento da inspeção sanitária de produtos de origem animal (Riispoa).

60. Anoto que em 2015, por meio do Decreto 8.444/2015, houve alteração pontual de procedimentos no então vigente Riispoa (Decreto 30.691/1952), consistindo na exclusão da inspeção permanente de leite e ovos, que vigorou por 63 anos. A propósito, a edição do novo Riispoa em substituição ao antigo regulamento, constituiu-se em boa e necessária medida que, há muito, era objeto de deliberação dos órgãos de controle.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

61. Sobre essa questão, o relatório da auditoria anteriormente realizada pelo Tribunal registrou, em 2013[23]:

> "Inviabilidade de manutenção de inspeção permanente em todos os frigoríficos sob inspeção federal.
>
> Não é viável, nas condições atuais do Mapa, o cumprimento do disposto no art. 11, § único, do Decreto nº 30.691/1952, que estabelece a inspeção federal permanente nos estabelecimentos de carnes e derivados que abatem e industrializam as diferentes espécies de açougue. Para que isso possa ocorrer, segundo dados fornecidos pelo próprio Mapa, é necessária a contratação de 1.562 Fiscais Federais Agropecuários (FFAs).
>
> Segundo informado, existem 219 FFAs no quadro do Mapa e 159 médicos veterinários conveniados, totalizando 378 profissionais inspecionando em caráter permanente matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos sob inspeção federal, sendo que a quantidade total de abatedouros bovinos de responsabilidade do Mapa é de 274, gerando relação de 1,38 FFA por estabelecimento, ocorrendo, contudo, discrepâncias em unidades do Mapa nos estados.
>
> Excluídos os FFAs conveniados, o SIF conta com 219 FFAs do próprio quadro de pessoal do Mapa, o que gera relação de 0,8 FFA por estabelecimento, isso sem considerar os estabelecimentos exportadores que possuem até mais de 3 FFAs em caráter permanente, em regime de rodízio, já que o abate ocorre, muitas vezes, em turnos ininterruptos.
>
> Nos estados da Bahia, Espírito Santo e Paraná a quantidade de FFAs é menor que a de abatedouros, não atendendo a exigência do Riispoa de um FFA por estabelecimento. Já nos estados do Pará e de Roraima, a relação FFA por estabelecimento é de aproximadamente um e, na Paraíba, existe um estabelecimento e nenhum FFA. Em ambas as situações fica fragilizada a inspeção. Não estão ainda considerados, nesse estudo, os períodos de férias e/ou outros afastamentos legalmente permitidos para os FFAs e que interrompem as atividades de inspeção.
>
> A força de trabalho informada pela SDA é de 877 FFAs disponíveis para o SIF, com necessidade de acréscimo de 1.562 FFAs, totalizando 2.439 FFAs. Esses quantitativos incluem outros estabelecimentos que não abatedouros de bovinos.
>
> Considerando, com base no Ofício 196/GAB/DIPOA/SDA/2014, custo médio de R$ 12.539,38 por FFA em início de carreira, apenas em salários diretos, o valor total necessário, caso mantida a obrigação disposta no art. 11, parágrafo único, do Riispoa, seria de aumento nos custos de fiscalização de pelo menos R$ 235 milhões/ano, apenas em salários diretos, sem encargos e custos indiretos, com tendência de alta (dado o aumento dos salários devido ao plano de carreira dos FFAs), o que contraria o princípio da economicidade, uma vez que não há análise custo-benefício desse aumento de FFAs por parte do Ministério.
>
> Como efeito da inviabilidade de ter um FFA em cada estabelecimento de abate, destaca-se que as competências do SIF acabam sendo exercidas, em alguns estabelecimentos, por médicos veterinários contratados por meio de acordos de cooperação firmados com municípios."

62. Atualmente, a legislação federal de regência das atividades de defesa agropecuária não diferencia, técnica e juridicamente, os termos "fiscalização" e "inspeção", utilizados muitas vezes como sinônimos. Tramita no Senado Federal o projeto de lei 326/2016, de autoria do senador Dário Berger, que consolida o marco regulatório e institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária (PNDA)[24].

---

[23] Auditoria operacional – TC 030.013/2013-5.

[24] Última posição, em 6/8/2019 – Audiência Pública na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

63. O texto do projeto, entre outras inovações, institui o "certificado de conformidade sanitária" e procura estabelecer conceitos de fiscalização, auditoria e inspeção sanitária. A proposta prevê que a fiscalização sanitária dar-se-ia por meio de dois instrumentos: auditoria sanitária (oficial do poder público) e a inspeção sanitária (delegada aos próprios estabelecimentos por meio do autocrontrole).

64. O Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal publicou "Textos para Discussão 230" em que apresenta comentários ao PLS 326/2016[25]:

> O Projeto preconiza um modelo de fiscalização em que a inspeção permanente em estabelecimentos sujeitos à fiscalização sanitária poderia ficar a cargo de agentes privados, entidades ou profissionais habilitados credenciados junto ao órgão executor.
>
> A medida tem forte oposição das entidades representativas das categorias de fiscais agropecuários, sob a alegação de que a inspeção realizada por um agente privado, que não goza da mesma estabilidade que um servidor público, seria pouco efetiva, por esse agente estar mais sujeito a pressões.
>
> Por outro lado, é importante registrar que o Projeto define, também, a atividade de auditoria sanitária, que seria o instrumento por excelência do exercício do poder de polícia do Estado, de forma privativa e não delegável. Os próprios serviços de inspeção estariam sujeitos aos procedimentos de auditoria.
>
> Além disso, a delegação da atividade permanente de inspeção à iniciativa privada pode liberar servidores qualificados para a realização de procedimentos de auditoria, que seriam planejados por meio da utilização de instrumentos de mapeamento de risco e amostragem probabilística, o que proporcionaria o uso mais racional dos recursos. (grifo nosso)

65. Na justificação do projeto, o autor defende que:

> "Adicionalmente, o PLS propõe, no art. 8º, permitir que qualquer profissional legalmente habilitado, mesmo do setor privado, possa certificar que animal, vegetal, seus produtos ou subprodutos, assim como insumos agropecuários, estão livres de contaminações, pragas ou doenças que ameacem o meio ambiente, a segurança da produção rural e a saúde humana. Tal medida ampliará significativamente o contingente de profissionais que atuarão na defesa agropecuária, reduzindo os entraves burocráticos que atualmente decorrem da insuficiência de fiscais agropecuários dedicados à certificação oficial. Por outro lado, as ações de auditoria continuarão exclusivas do poder público, que terá sua capacidade de atuação ampliada."

66. Sobre a questão da participação de agentes privados na inspeção sanitária, o relator do aludido PLS na CCJ do Senado apresentou parecer com sugestão de emenda, justificando:

> "Dessa forma, apresentamos uma emenda para estabelecer que a inspeção sanitária privada deva ser prestada por entidade credenciada, que ficará responsável pela contratação direta dos profissionais habilitados. É mantida a exigência de credenciamento específico para os profissionais junto à autoridade sanitária competente, que deverão estar necessariamente vinculados a uma entidade credenciada. O estabelecimento, ao demandar os serviços de inspeção sanitária, deverá contratar uma entidade certificadora, de forma que não haja vínculo direto do estabelecimento inspecionado com o profissional responsável pela inspeção.
>
> Além disso, essa primeira emenda veda expressamente que o estabelecimento inspecionado exerça qualquer tipo de influência junto às entidades credenciadas com o fim de atingir a independência funcional dos profissionais encarregados dos serviços de inspeção e proíbe, ainda, a participação societária, nas entidades prestadoras de serviços de inspeção, de

[25] Textos para Discussão – Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa (230) – Eduardo Simão de Souza Vieira - Defesa Agropecuária e Inspeção de Produtos de Origem Animal: uma breve reflexão sobre a Operação Carne Fraca e possíveis contribuições ao aprimoramento dos instrumentos normativos aplicáveis ao setor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

sócios, controladores, dirigentes, empregados ou outras pessoas que possuam relações negociais com os estabelecimentos sujeitos à inspeção pela entidade credenciada, excetuados os contratos decorrentes da aplicação da lei que institui a PNDA e das relações de consumo. Vedações semelhantes aplicar-se-ão aos profissionais habilitados, bem como a seus auxiliares."

67. O relator destacou na justificação do projeto, que a Política Nacional de Defesa Agropecuária proposta passaria a prever: 1) compartilhamento de responsabilidades com o setor privado; 2) maior racionalidade e flexibilidade quanto às formas de fiscalização; e) 3) sanções severas para aqueles que tentarem burlar o sistema.

68. Cabe registro o que dispõe o longevo Decreto-lei 818/1969[26]:

"Art. 1º Nas unidades administrativas onde não existirem, ou forem em número insuficientes, médicos-veterinários pertencentes ao serviço público federal, fica o Ministério da Agricultura autorizado a aceitar atestados zoosanitários firmados por médicos-veterinários não vinculados à administração federal, que sejam portadores de carteira de identificação profissional expedida pelos Conselhos Federal ou Regionais de Medicina Veterinária.

§ 1º A aceitação dos atestados fica condicionada à comprovação pelos médicos-veterinários, de conhecimento da legislação específica de defesa sanitária animal e das normas referentes a profilaxia das doenças infecciosas, infecto-contagiosas ou parasitárias, objeto de programas federais de controle ou erradicação, a critério do Ministério da Agricultura.

§ 2º A autorização prevista neste artigo somente terá validade nas unidades administrativas que sejam objeto de declaração pelo Ministério da Agricultura e em caso algum poderá acarretar qualquer ônus para os cofres públicos.

Art. 2º O médico-veterinário que infringir o disposto no presente Decreto-lei, ou as demais disposições legais e regulamentares atinentes a defesa sanitária animal, será declarado inidôneo para o fornecimento dos atestados, por ato do Ministério da Agricultura, que também representará contra o infrator junto aos Conselhos Federal ou Regionais de Medicina-Veterinária, para a aplicação das medidas disciplinares cabíveis."

69. Com vistas ao aperfeiçoamento e à modernização da defesa agropecuária brasileira, em 2016, a SDA lançou o Plano de Defesa Agropecuária (PDA)[27]. Segundo o que consta do relatório de planejamento da auditoria[28], buscou-se no plano o redesenho institucional e um novo modelo de gestão, com foco no ganho de eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados; o fortalecimento da ação conjunta nos níveis federal, estadual e local; atualização e comandos normativos; adaptação de procedimentos, modernização da infraestrutura e equipamentos, aperfeiçoamento e capacitação dos recursos humanos para a tomada de decisões com base no conhecimento científico e análise de risco.

70. O PDA foi estruturado nos seguintes eixos:

- Modernização e desburocratização, com vistas a acelerar o processo de transformação da SDA em uma organização voltada para resultados, que busca atender às necessidades de seus clientes e a gestão governamental, com eficiência, eficácia e efetividade;
- Marco regulatório, que prevê a revisão das normas legais que não mais se ajustam às tecnologias/necessidades atuais e às boas práticas regulatórias;

[26] Não há informações a respeito da revogação expressa deste decreto-lei.
[27] Peça 80.
[28] Item 265, peça 110.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

- Conhecimento e suporte estratégico, com vistas a conferir à defesa agropecuária a base de conhecimento técnico, científico e analítico capaz de assegurar a segurança alimentar e a sustentabilidade do setor agropecuário brasileiro;
- Programas e projetos técnicos, com vistas a dar suporte ao trabalho operacional de vigilância, fiscalização e inspeção;
- Sustentabilidade, que objetiva conferir à defesa agropecuária condições para funcionar de forma planejada e sustentável ao longo do tempo; e
- Avaliação e monitoramento, que objetiva prover informações, de forma periódica e organizada, sobre a situação da execução do PDA e de avaliações intermediárias e final do Plano, para todas suas partes interessadas.

71. Ainda sobre o PDA, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 (ano base 2018, publicado em março/2019)[29] registra a seguinte análise:

> "Para viabilizar a execução do PDA foi elaborado o Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa, estruturado em forma de programa financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, estando na sua última fase de aprovação que ocorrerá no Senado Federal até março de 2019. O ProDefesa foi estruturado em quatro (4) componentes, a saber: (a) Componente 1 - Melhoria da eficiência dos serviços de defesa agropecuária; (b) Componente 2 - Controle e erradicação de pragas e de doenças; (c) Componente 3 - Conhecimento e inovação para a defesa agropecuária do futuro; e, (d) Componente 4 - Acompanhamento, avaliação e aprendizagem. O ProDefesa terá o prazo de execução entre 2019-2023, com um custo estimado de US$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de Dólares)."
>
> (...)
>
> Para apoio de todas as atividades descritas acima, dentre outras, e com o intuito de fortalecer as ações de sanidade agropecuária no Brasil, em 2017, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento conseguiu, na Comissão de Financiamentos Externos (Cofiex/Ministério do Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 – Exercício 2018 Página 219 Planejamento), aprovação da Carta Consulta do Programa de Modernização da Defesa Agropecuária - ProDefesa. O projeto, foi elaborado e encontra-se em fase final de negociação. O ProDefesa já foi aprovado pelos órgãos ministeriais do Governo Federal e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Os documentos contratuais já foram todos negociados com as partes envolvidas. Aguarda-se o envio para aprovação pelo Senado Federal. O projeto tem o valor final de US$ 200 milhões sendo US$ 160 milhões na modalidade 'Projeto por Resultados', US$ 35 milhões na modalidade 'Cooperação Técnica Reembolsável' e US$ 5 milhões de contrapartida. As ações relativas à previsão orçamentária para 2019 já foram tomadas."

72. Em 2017, no bojo do projeto de cooperação técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o Mapa contratou consultoria especializada em estudo de modelos jurídicos alternativos para a administração pública. De acordo com o termo de referência, a contratação tinha como objetivo principal: "elaborar proposta de novo modelo conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária e de modelo jurídico e organizacional para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento".

[29] Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=65D91EAB7FA3527D6F0A74E404527951.proposicoesWebExterno1?codteor=1759487&filename=MCN+6/2019+CN>. Acesso em: 16/9/2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

73. O relatório de planejamento desta auditoria cita as principais e impactantes conclusões do estudo apresentado pela empresa de consultoria[30], muitas também alcançadas por esta Corte, nesta e em outras auditorias:

> "Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária:
>
> (...)
>
> Quanto às atividades-fim, os resultados do diagnóstico indicaram que os principais problemas, dificuldades e necessidades estão relacionados a: obsolescência da legislação; excesso de regramentos e falta de padronização; ausência de mapeamento dos processos de trabalho e de sua manualização; falta de transparência e dificuldade de acesso aos procedimentos; interferência política nas unidades estaduais; indistinção entre atividades que importam em exercício do Poder de Polícia Administrativo e as que não; falta de segregação de funções; existência de algumas atividades realizadas pela SDA (e outras que querem migrar para a SDA) que, aparentemente, não têm relação direta com prevenção e controle fito e zoo sanitários e segurança alimentar.
>
> Quanto às atividades-meio e aspectos gerais de gestão, os resultados do diagnóstico indicaram que os principais problemas, dificuldades e necessidades estão relacionados a: baixo reconhecimento e aceitação das Coordenações Transversais; fortes restrições orçamentárias; falta de autonomia da SDA para a gestão de recursos próprios; má gestão de cadeia de suprimentos e logística; deficiência em Tecnologia da Informação e Comunicação; dificuldades com Consultoria Jurídica e Contencioso Judicial; dificuldades com o Controle Interno; ausência de sistematização de trabalho da Ouvidoria; inadequação do instrumento convênio para execução do Suasa; e, dificuldades em gestão de pessoas – falta de reconhecimento da SDA pelos AFFA e técnicos; deficiência no quantitativo de pessoas; falta de planejamento na distribuição da força-de-trabalho; gestão das carreiras; desvirtuação da Carreira AFFA; falta de estímulo para área-meio (administrativa); inexistência de formação prévia para o trabalho; deficiência na capacitação; 'falta' de política de remoção; 'falta' de instrumentos de avaliação de desempenho e meritocracia.
>
> 294. Por fim o relatório conclui que:
>
> Não se pode olvidar, ainda, a visão do mercado administrado a respeito da lógica e funcionamento da SDA, numa perspectiva bastante negativa, bem como sua abertura à adoção de mecanismos que garantam a adequada operação da defesa sanitária, desde a auto-regulamentação até a cobrança de taxas pelo exercício de atividade de polícia, entre outros. Afinal, o interesse do mercado é ter um sistema de defesa agropecuária que não prejudique sua expansão econômica. Não menos importante é a discussão engendrada sobre o que é e o que não é atividade com exercício de poder de polícia e sobre o que pode/deve e o que não pode/não deve ser executado por agente (ou ente) particular, que não seja servidor público, nem dotado de fé pública. Esta é uma reflexão cara e necessária para a governança da SDA e que deve ser feita com observância da lei, da doutrina e da jurisprudência sobre a matéria, vis a vis com cada atividade realizada no âmbito da defesa agropecuária, de modo a aplicá-la à luz da realidade da Secretaria. Nesse sentido, embora sem a pretensão de ser uma peça jurídica, este relatório contribuiu com subsídios para o debate, trazendo elementos que, nos últimos tempos, estão em pauta tanto no campo político (a exemplo de dois PL em tramitação), quanto no campo doutrinário e jurisprudencial (vide caso BHTRANS). São abordagens controversas sobre e cuja discussão está longe de se encerrar. A discussão sobre a matéria, bem como sua aplicação no campo prático, parece já ter-se iniciado na SDA, não livre das polêmicas e controvérsias que pairam sobre esta temática.
>
> (...)

[30] Itens 292 e 294 do relatório de planejamento da auditoria (peça 110).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

> ‘Produto 2 – Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária
>
> O estudo concluiu que:
>
> O que se apresenta, nesse estudo, é que o Sistema de Defesa Agropecuária federal brasileiro adote um dos modelos de Administração Pública e, caso se entenda adequado, um dos modelos de direito privado, respectivamente para atividades que impliquem poder de polícia / atividade exclusiva de Estado e para atividades que não possuam poder de polícia/atividade não-exclusiva de Estado.
>
> Entre os modelos de Direito Público, destacam-se, nesse quesito, o ‘Neo’ (novo) Órgão Autônomo, a Autarquia Especial e a Agência Reguladora. Entre os modelos de Direito Privado, destaca-se a Entidade de Colaboração - ‘Operador Nacional do Sistema Elétrico’ -, que pode ser adaptado à realidade e às necessidades do Sistema de Defesa Agropecuária federal brasileiro, atuando em colaboração, mediante contrato de gestão, com o órgão ou ente de Direito Público da Defesa Agropecuária, no modelo jurídico-institucional a ser selecionado.
>
> A tendência e/ou preferência das autoridades da Secretaria de Defesa Agropecuária, da Secretaria Executiva e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tiveram maior receptividade pelo modelo dual, este composto por um ‘Neo’ (novo) Órgão Autônomo e uma Entidade de Colaboração, tanto que esta modelagem foi apresentada para debate interno e externo.”

74. Como produto 3 da consultoria, foi formulada proposta de novo modelo jurídico para a defesa agropecuária brasileira, materializada em anteprojeto de lei, entre outras, com as seguintes proposições[31]:

- Instituir a Secretaria de Defesa Agropecuária do Brasil (SDAB) (nos moldes da Receita Federal do Brasil);
- Criar o Conselho Técnico-Científico de Defesa Agropecuária (CTCDA);
- Instituir a taxa de defesa agropecuária (serviços prestados e exercício do poder de polícia);
- Autorizar a instituição do Operador Nacional de Defesa Agropecuária (sem poder de polícia, modelo do Operador Nacional do Sistema Elétrico);
- Criar o Conselho Administrativo de Recursos da Defesa Agropecuária (órgão colegiado, paritário e de caráter judicante).

75. Os planos e as propostas de alterações legislativas trazem como solução para a sustentabilidade do programa de defesa agropecuária que a fiscalização federal deve concentrar atuação na implantação e funcionamento dos programas de autocontrole dos estabelecimentos industriais (frigoríficos e abatedouros). Nesse sentido, inclusive, conforme contextualizado anteriormente, o aperfeiçoamento dos mecanismos de autocontrole dos agentes das cadeias produtivas faz parte dos objetivos do PPA para a modernização da defesa agropecuária.

76. São convergentes os diagnósticos anteriores, quer sejam oriundos de órgãos de controle, quer sejam provenientes de planos e estudos realizados pela própria SDA ou a seu pedido, no sentido de que é necessária e urgente a adoção de medidas que visem dotar a SDA de instrumentos e meios que venham a contribuir para o exercício sustentável de suas competências, sobretudo relacionados à inspeção permanente nos abatedouros. Vale dizer, o ministério já dispõe de muitas análises que lhe possibilitam avaliar e reformular seus processos e normas de trabalho, cabendo ciência ao jurisdicionado.

---

[31] Peça 83.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

IV
Obsolescência dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos e aves

77. O relatório trata da defasagem dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos, suínos e aves. Destaca que o primeiro regulamento foi editado em 1971 e, apesar de ser considerado internamente como um manual, nunca foi publicado, enquanto os demais foram publicados em 1995 (portaria 711/1995) e 1998 (portaria 2010/1998), respectivamente, mas até o momento não foram revisados.

78. Em entrevistas com gestores do Mapa e nas visitas realizadas pelos auditores em abatedouros bovinos, suínos e aves, foi afirmado que diversos procedimentos nesse segmento não são mais necessários, tendo em vista que, entre outros fatores, a inspeção *post mortem* adota exames que, atualmente, não correspondem à grande parte dos riscos à saúde do consumidor.

79. O Mapa demandou à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) estudos para modernizar os procedimentos de inspeção sanitária em abatedouros de bovinos, suínos e aves. A Embrapa criou projetos específicos para cada tipo de animal. O mais adiantado é o de suínos, cujo relatório preliminar está sob a avaliação do ministério e do qual se reproduz o seguinte trecho:[32]

> "Sumarizando, a maioria dos perigos à saúde do consumidor, elencados atualmente, é composta por microrganismos que não causam lesões observáveis nas linhas de inspeção. Esta modificação de cenário incitou a necessidade de revisão e modernização do sistema de inspeção de carnes nos países produtores, direcionando seu foco para os riscos que efetivamente ameaçam a inocuidade dos alimentos. A necessidade de mudança foi defendida por autoridades reconhecidas em higiene da carne em todo o mundo: Blackmore (1983); Hathaway et al., (1987); Berends et al., (1993); Johnston (1994), e muitos outros. No entanto, é essencial que quaisquer alterações nos sistemas existentes sejam baseadas em princípios científicos sólidos de higiene da carne e análise de risco; e não sejam indevidamente influenciadas por questões externas (Huey *et al.*, 2014)."

80. Segundo esse estudo, há viabilidade de mudança nos procedimentos de inspeção. Parte das atividades atualmente executadas poderiam ser excluídas, pois não são necessárias. Algumas aumentam o risco à saúde humana; e outras poderiam ser realizadas por médico veterinário do estabelecimento, reduzindo a carga de trabalho dos servidores do ministério. Segue outro excerto da conclusão do relatório[33]:

> "O projeto conclui que o risco de infecções alimentares pelo consumo de carne suína no Brasil é baixo e que mudanças nos procedimentos de inspeção podem ser realizadas sem prejuízo a saúde dos consumidores. O exame ante mortem deve ser realizado pelo veterinário oficial com objetivo de identificar e segregar animais que necessitam de maior atenção no post mortem, bem como garantir a execução de programas oficiais de vigilância sanitária em doenças como febre aftosa e peste suína. Na avaliação post mortem, alguns exames realizados em vísceras e carcaças poderão ser totalmente excluídos. Os exames para identificação de falhas de processo poderão ser detectados e tratados pelo médico veterinário da própria empresa, sob a verificação oficial. O serviço oficial manterá sob sua tutela o exame de linfonodos mesentéricos, o Departamento de Inspeção Final e as verificações dos procedimentos e decisões realizados pela agroindústria e indicadores de bem-estar animal. Também, devem ser mantidas no escopo do veterinário oficial, as atividades de verificação de processos de higiene, coletas oficias e a tomada de ações fiscais sob produtos e processos."

---

[32] Embrapa. Opinião Científica (versão preliminar): Modernização da Inspeção sanitária em Abatedouros de Suínos – Inspeção baseada em risco.

[33] Item 110 do relatório de auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

81. O relatório da pesquisa aponta que a estratégia utilizada pelos pesquisadores no projeto de suínos, em que foram priorizados os perigos biológicos à saúde pública na cadeia de produção industrial para construção de uma proposta de inspeção, pode ser aplicada também para aves e bovinos[34]

82. Sobre esse ponto, registro que, após o término da auditoria, foi publicada a instrução normativa Mapa 79, de 14/12/2018, a qual aprova os procedimentos de inspeção *ante* e *post mortem* de suínos, com base em risco. E, por meio da IN Mapa 60, de 20/12/2018, foi estabelecido o controle microbiológico em carcaça de suínos e em carcaça e carne de bovinos em abatedouros frigoríficos, registrados no Dipoa/Mapa, com o objetivo de avaliar a higiene do processo e reduzir a prevalência de agentes patogênicos.

83. Por bem ilustrar a distinção de atuação dos AFFA e dos próprios estabelecimentos industriais de abate (art. 73 e 74 do Riispoa) em atividades da defesa agropecuária, reproduzo trecho da cartilha com perguntas e respostas disponibilizada após a edição da Instrução Normativa 60/2018[35]:

> "1. Quais são as diferenças entre as amostras de autocontrole e as amostras de verificação oficial citadas na Instrução Normativa Nº 60/2018?
>
> As amostras de autocontrole dizem respeito às análises efetuadas pelo próprio abatedouro frigorífico para avaliar a higiene do processo e reduzir a prevalência de agentes patogênicos. Já as amostras de verificação oficial são aquelas coletadas pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF) com o objetivo de avaliar a efetividade do controle microbiológico realizado pelos abatedouros frigoríficos." (grifamos)

84. Em razão da auditoria anteriormente realizada, o Tribunal, no subitem 9.2.6 do acórdão 3.293/2014-TCU-Plenário, recomendou à SDA, que:

> "normatize regulamento técnico específico para inspeção de carne bovina, a exemplo daqueles para inspeção de carne de aves (Portaria SDA/Mapa nº 210/98) e de suínos (Portaria Mapa nº 711/95);"

85. O cumprimento dessa deliberação foi objeto de monitoramento recente, que a considerou não implementada. Transcrevo a análise da unidade instrutiva a respeito:

> "O Mapa afirmou que não há previsão para elaboração da norma para a inspeção de carne bovina, mesmo que a atual seja bastante antiga e jamais foi publicada ou revisada.
>
> Como o Dipoa sequer considera a normatização de regulamento técnico específico como prioridade, propõe-se que a deliberação seja considerada não implementada."

86. Verifica-se que continuam pendentes de regulamentação/atualização técnica a inspeção de bovinos e aves. Todavia, deixo de acolher as propostas da equipe de auditoria para expedir determinação à SDA para que publique e implemente versão atualizada dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos, suínos e aves, tendo em vista que, em outro processo de auditoria, deliberação semelhante (embora seja recomendação) se encontra em monitoramento pela SecexAgroAmbiental. Não sendo, portanto, conveniente demandar outra decisão com a mesma finalidade.

---

[34] <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/40809231/pesquisa-embasa-nova-regulamentacao-para-inspecao-sanitaria-em-frigorificos-de-suinos>. Acesso em 16/9/2019.

[35] Disponível na *internet* no sítio: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/arquivos-publicacoes-dipoa/Perguntas-e-respostas-IN_60/2018>. Acesso em 16/9/2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

V
Melhorias no planejamento e controle das fiscalizações e na avaliação e divulgação de seus resultados

87. A auditoria constatou que o planejamento das inspeções e fiscalizações agropecuárias realizadas no âmbito do Dipov, DFIP (atual DSA), DFIA (atual DSVI) não utiliza critérios objetivos padronizados de avaliação de risco para seleção e/ou priorização de estabelecimentos, e não contempla todas as informações disponíveis, como as resultantes das investigações de denúncias.

88. Na ocasião dos exames, os auditores observaram que o processo de planejamento contava com a participação dos departamentos e dos serviços técnicos correspondentes localizados nas SFA. A equipe mapeou, de modo geral, as seguintes macro etapas:

a) Levantamento de dados (metas PPA, orçamento) e definição de diretrizes, metas e prazos;

b) Elaboração de orientações gerais e desenvolvimento de modelo de POA (planilha eletrônica); compartilhamento com os serviços técnicos respectivos nas SFA ou Sipoa;

c) Elaboração do planejamento pelos serviços técnicos/SFA e encaminhamento ao departamento respectivo do arquivo POA e da programação orçamentário-financeira (via Sistema de Gestão Integrada);

d) Avaliação e aprovação dos planejamentos individuais e consolidação das informações em um único arquivo para acompanhamento do cumprimento das metas.

89. Constatou-se que as atividades de planejamento realizadas pelos departamentos da SDA possuem algumas características comuns, não obstante diferentes graus de maturidade do processo, conforme tabela a seguir:

"Tabela 6 - Características gerais do planejamento

Aspectos analisados	Dipoa	Dipov	DFIA	DFIP
Se há normas formalmente aprovadas que estabeleçam estimação de risco.	S	N	N	N
Se há normas que definam frequência mínima de fiscalização por estabelecimento.	S	N	S	N
Se há evidências de aplicação das normas existentes quanto à estimação de risco e de exercício da frequência mínima.	S	N/A	S*	N/A
Se há evidência de uso de métodos objetivos para escolha dos estabelecimentos que serão fiscalizados ou inspecionados.	S	N	N	N
Se há evidência de uso, no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias, de informações obtidas a partir da investigação de casos objeto de denúncias apresentadas ao MAPA.	N	N	N	N
Se há estimativa de necessidade de análises laboratoriais, planos amostrais de coleta previamente estabelecidos ou procedimentos similares com vistas ao levantamento de demandas laboratoriais.	S	Em parte	N	N
Se há sistemas gerenciais ou ferramentas integradas que deem suporte à etapa de planejamento.	N	N	N	N

Fonte: Equipe de Auditoria. *Quanto à frequência mínima."

90. Não há norma interna aprovada que regulamente metodologia com critérios objetivos de análise de riscos, ou determine periodicidade mínima para as ações fiscalizatórias dos departamentos Dipov, DFIP e DFIA.

91. A partir de levantamentos em departamentos de fiscalização da SDA e de visitas às superintendências federais de agricultura de GO, PA, PR, PB, PE e DF, os auditores relatam que, com exceção da SFA do Paraná, onde há classificação dos riscos dos estabelecimentos para as áreas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

vinculadas ao DFIA e o Dipoa, os demais departamentos de fiscalização da SDA (Dipov, DFIP [atual DSA] e DFIA [atual DSVI]) não utilizam critérios objetivos para avaliação de riscos.

92. De modo geral, os serviços técnicos correspondentes nas SFA planejam as fiscalizações com base na realidade de cada estado, inclusive quanto à identificação dos riscos a considerar, para fins de priorização de estabelecimentos e para programação operacional das fiscalizações. O procedimento mais comum utilizado é escolher empresas há mais tempo sem fiscalização.

93. A equipe mostra que Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, determina que a alta administração pública mantenha sistema de gestão de riscos e controle internos com vista a identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização.

94. Na mesma linha, cita a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, a qual estabelece que "os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos (...)", e o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão.

95. Acrescenta que o próprio Plano de Defesa Agropecuário (PDA), lançado em 2015, contempla como um dos princípios fortalecedores da defesa agropecuária a "utilização de análises de riso e análises de custo/benefício para fundamentar a ação regulatória".

96. Avalia também que o planejamento das ações de fiscalização sem o insumo proveniente de metodologia para padrão de análise de riscos pode gerar a realização de ações fiscalizatórias em número e em estabelecimentos possivelmente não condizentes com a real necessidade das atividades da defesa agropecuária, e que avaliação descentralizada, individualizada por AFFA e não padronizada dos riscos (em cada SFA), pode resultar em planejamentos tão distintos e dispersos.

97. De fato, a boa regulamentação de critérios de fiscalização é instrumento indispensável para alocação racional de recursos escassos, bem como de efetividade dessa função.

98. Em acréscimo, registro que o relatório da consultoria anteriormente mencionada, no "Subtema 2.4.3. Falta de planejamento na distribuição de força-de-trabalho", registra a seguinte proposição quanto à adoção de gestão e avaliação de riscos nas atividades de fiscalização da SDA[36]:

> "A adoção de sistemática de gestão e avaliação de riscos para todas as ações fiscais, por exemplo, poderia ser um importante parâmetro para otimizar a alocação da mão-de-obra dos fiscais federais agropecuários."

99. Diante desse quadro, com ajustes de redação, é adequada a proposta da equipe de dirigir determinação à ministério para que apresente plano de ação para implantação de metodologia de avaliação de risco, além de priorização de estabelecimentos e produtos a serem fiscalizados/inspecionados, no âmbito dos referidos departamentos.

***

100. O relatório de auditoria apontou que não foram identificadas evidências do uso, no planejamento anual das fiscalizações e inspeções, de informações provenientes das denúncias e manifestações apresentadas por meio da Ouvidoria do ministério.

101. Conforme a portaria Mapa 1.879/2017, a Ouvidoria é o canal de atendimento e tratamento de denúncias sobre possíveis irregularidades nas atividades fiscalizadas pelo ministério, bem como de desvios de conduta de seus servidores. Há diversos canais para oferecimento de denúncias:

[36] Peça 83, p. 17.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

atendimento 0800, telefone fixo, correspondência eletrônica, formulário na internet e atendimento presencial. Todas são cadastradas no sistema e-OUV, desenvolvido pela então CGU.

102. Esclarecem os auditores que todas as denúncias recebidas pelo Mapa são apuradas seguindo um fluxograma de tratamento específico, sendo estabelecido prazo de 30 dias, prorrogável por igual período, para que a Ouvidoria apresente proposta conclusiva às manifestações, seguindo a regulamentação do Decreto 9.492/2018.

103. Os auditores ressaltam que, de acordo com dados da ouvidoria do Mapa, em 2017, cerca de 83% das denúncias, do total de 1.361, tiveram como assunto "Atividades Fiscalizadas". Dessas manifestações, 846 necessitaram de ações para análise dos fatos narrados, e 43% das denúncias apuradas foram consideradas procedentes.

104. Apesar da significância desses números e da importância da base de informações originárias da Ouvidoria, apurou-se, a partir de levantamentos na Ouvidoria e entrevistas com gestores da SDA e das SFA visitadas, que não estão sendo utilizados os dados registrados como insumos para o planejamento das ações de fiscalização.

105. Adicionalmente pontuo que, segundo o "Guia de Gestão da Ouvidoria Pública" lançado pela CGU em 2013, considera-se como boa prática que as informações da ouvidoria sejam "identificadas, selecionadas e organizadas para subsidiar a análise crítica do seu desempenho e o planejamento estratégico do órgão/entidade."[37]

106. A consultoria também abordou a fragilidade em questão. Como solução, apresentada no anteprojeto para a instituição da nova Secretaria de Defesa Agropecuária do Brasil (SDAB), propõe a criação de ouvidoria própria da defesa agropecuária[38]:

Problema/Limitação no Diagnóstico (Produto 1)	Descrição do Problema/Limitação	Mitigação/Solução no Novo PL (Produto 3)
Subtema 2.2.8 Ausência de sistematização de trabalho da Ouvidoria	Ausência de sistemática de análise de risco sobre as demandas/reclamações recebidas, de modo a se criar um fluxo de prioridades	Criação de Ouvidoria da SDAB (Art. 4º).

107. Assim, concordo com a proposta dos auditores de dirigir recomendação à SDA, no sentido de que utilize as informações resultantes do tratamento das manifestações recebidas na Ouvidoria do Mapa para subsidiar o planejamento das fiscalizações.

***

108. O relatório da auditoria informa que, a despeito de previsão regimental, os departamentos da SDA (Dipoa, Dipov, DFIA (atual DSVI) e o DFIP (atual DSA) "não acompanham a eficácia e nem a efetividade das fiscalizações e inspeções realizadas", além de inexistir padronização de procedimentos e de indicadores de desempenho adequados para este mister.

109. As atividades de monitoramento resumem-se ao acompanhamento periódico do cumprimento de metas numéricas (quando há dados para se comparar) e, em alguns casos, à realização de reuniões ou conferências para discussões específicas, conforme tabela abaixo:

[37] Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf>. Acesso em 16/9/2019.
[38] Peça 83, p. 36.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

"Tabela 8 - Resumo do Acompanhamento Gerencial por Departamento

Dipoa
As informações estão disponíveis apenas no SEI e somente podem ser consultadas individualmente, ou seja, não estão estruturadas em sistemas gerenciais.
Dipov
Acompanha a execução das inspeções por meio dos relatórios de atividades mensais com dados numéricos agregados.
DFIP (atual DSA)
Acompanha por meio de reuniões presenciais ou por videoconferência as ações desenvolvidas pelos serviços, e também por planilhas eletrônicas.
DFIA (atual DSVI)
Acompanha por meio de relatórios com dados mensais das fiscalizações, os quais são encaminhados trimestralmente. Realiza, também, reuniões presenciais anuais para discussões das atividades desenvolvidas pelos serviços, a fim de orientar, discutir resultados e harmonizar procedimentos.

Fonte: Equipe de Auditoria"

110. A equipe avalia que:

"173. As consequências são a redução da possibilidade de os departamentos identificarem tempestivamente falhas graves nas atividades de fiscalização e inspeção, bem como o aumento na probabilidade de tratamento desigual para fiscalizados em mesmas condições, em desacordo com o princípio da isonomia e o disposto no caput art. 29-A, da Lei 8.171/1991, *in verbis*:

'A inspeção industrial e sanitária de produtos de origem vegetal e animal, bem como a dos insumos agropecuários, será gerida de maneira que os procedimentos e a organização da inspeção se faça por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos inspecionados.'"

111. A questão já havia sido tratada no acórdão 3.293/2014-TCU-Plenário. No subitem 9.1.2 o Tribunal determinou à SDA que:

"estabeleça sistemática de acompanhamento e uso gerencial dos resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções realizadas pelas unidades de inspeção de produtos de origem animal das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelos Serviços de Inspeção Federal em matadouros e matadouros- frigoríficos de bovinos;" (grifei)

112. Essa deliberação foi recentemente monitorada e considerada não implementada pela SDA/Mapa (acórdão de relação 783/2019-TCU-Plenário), cabendo transcrever as análises da SecexAgroAmbiental acolhidas pelo relator do monitoramento, ministro Walton Alencar Rodrigues:

"33. Não há nos autos informações de que SDA/Mapa passou a acompanhar os resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções que são realizadas pelas SFAs e pelos SIFs nos estabelecimentos de abates de bovinos sob a responsabilidade do Ministério. Pelo o que foi apresentado no Plano de Ação, os resultados desses trabalhos ainda permanecem nas próprias SFAs e estabelecimentos de abate, sem a sua utilização gerencial por parte do Dipoa.

34. Não foi implementada uma sistemática de acompanhamento e uso gerencial dos resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções realizadas pelas unidades de inspeção de produtos de origem animal das SFAs.

35. Pelo que foi informado, não há utilização de informações provenientes de supervisões, fiscalizações e inspeções para retroalimentar trabalhos futuros da Dipoa e melhorar processos de trabalho, bem como detectar e corrigir falhas nos serviços prestados pelas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal das SFAs."

113. Nesse acórdão, no subitem 9.2.4, o Tribunal determinou:

"[...] edite normativo para padronizar critérios de conformidade para estabelecimentos de abate bovino, considerando a gravidade das inconformidades verificadas, para fins de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

aferição do indicador de 'taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal', de acordo com as 'Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015' e de cumprimento do objetivo estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de 'garantir a segurança alimentar;[...]"

114. A instrução do monitoramento ressalta que a situação que justificava a proposição dessa determinação era inexistência de normativo padronizando os critérios para definir se um estabelecimento fiscalizado/inspecionado está em conformidade ou não, propiciando grande discricionariedade aos fiscais, assim como a ausência de componente qualitativo no indicador numérico, de modo a refletir inconformidades mais graves, com peso diferente para inconformidades menos graves.

115. A referida deliberação foi considerada não implementada pela SecexAgroAmbiental, com a seguinte análise:

"Análise

88. A Dipoa informou apenas que revogou a norma que estabelece a lista de temas a serem regulamentados pelo Dipoa e que foi alterado o indicador que mensurava o índice de conformidade de processo produtivo pelo índice de conformidade de produtos de origem animal.

89. Existe também uma previsão de publicação de normativo estabeleça condições gerais de instalações, equipamentos e práticas operacionais de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte que realize atividade de abate ou industrialização de animais produtores de carnes, mas até o presente momento nada de concreto foi implementado.

90. A deliberação recomendava a edição de normativo para padronizar critérios de conformidade para estabelecimentos de abate bovino, considerando a gravidade das inconformidades verificadas, para fins de aferição do indicador de "taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal", mas tal normativo ainda não foi publicado nem foi informada previsão de publicação no Plano de Ação. Ademais, não foram apresentadas evidências da substituição do indicador do PPA e da desnecessidade de padronização dos critérios para definição da conformidade de estabelecimentos.

116. Em 2016, a Controladoria Geral da União realizou auditoria nas atividades da SDA, emitindo o relatório 20170155. A respeito das falhas no monitoramento das fiscalizações, registrou-se:

"E) Atividade de Monitoramento

Verificou-se que o Ministério não dispõe de sistema corporativo destinado ao registro e acompanhamento dos resultados obtidos nas ações de fiscalização/inspeção nas áreas de produtos de origem animal e vegetal, prejudicando o controle gerencial, notadamente em razão dos registros serem mantidos apenas fisicamente em papel, inclusive no que se refere ao monitoramento das medidas saneadoras das não conformidades adotadas pelos estabelecimentos, limitando as ações de acompanhamento, pelo órgão central, do resultado das fiscalizações, e do cumprimento, pelas SFA, do planejamento dos trabalhos.

Exames realizados em âmbito regional reforçam a existência dessas fragilidades nos mecanismos de monitoramento que podem dar ensejo a situações como a não utilização de critérios técnicos na definição da frequência de fiscalizações, alterações no planejamento sem motivação adequada e podem, até mesmo, contribuir com ocorrências graves na atuação das SFA, a exemplo daquelas que foram evidenciadas na SFA/PR, citadas em item específico do Relatório. Em adição, nos trabalhos desenvolvidos nas SFA, observou-se a existência de indicadores atualizados mensalmente com a quantidade de fiscalizações/inspeções efetuadas, porém não foi evidenciada a utilização sistemática desses indicadores, por parte das Superintendências, para avaliar o desempenho dos serviços vinculados à defesa agropecuária durante o exercício, assim como não foram identificadas ações realizadas por parte da Unidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

para sanear desvios entre as metas de fiscalização/inspeção planejadas com os resultados obtidos mensalmente."

117. Observa-se que as falhas no monitoramento das fiscalizações e inspeções advêm, em boa parte, das deficiências ou inexistência de sistemas informatizados, problema que será abordado no próximo bloco.

118. No Decreto 9.667/2019, que estabelece a nova estrutura orgânica e regimental do Mapa e da SDA, o acompanhamento das atividades de fiscalização sanitária está previsto como atribuição essencial em todos os departamentos finalísticos da secretaria. Esse deve ser o principal critério e fundamento para corroborar o achado da auditoria.

119. Nesse panorama, mas considerando que há determinação proveniente de auditoria anterior, em monitoramento, que abarca as propostas corretivas encaminhadas nesta auditoria, não é necessário nem pertinente exarar nova determinação neste processo, relativamente ao estabelecimento de procedimentos para acompanhar e avaliar as fiscalizações e as inspeções realizadas pelos departamentos da SDA.

***

120. Outra questão relevante sobre a fiscalização refere-se à divulgação dos resultados.

121. Os auditores avaliam que as informações relativas às fiscalizações e inspeções agropecuárias realizadas pelo Mapa não são disponibilizadas ao público de forma transparente e abrangente, com prejuízo ao controle social e ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública.

122. Ressaltam que as ações fiscalizatórias realizadas pela SDA para atingir os objetivos da defesa agropecuária[39] geram informações relevantes para o público em geral, como: estabelecimentos fiscalizados, o tipo e a quantidade de produtos apreendidos/condenados, as doenças e pragas mais recorrentes, a localização/regionalização dos problemas mais comuns, o índice de conformidade por estabelecimento, sanções aplicadas.

123. Explicam que a Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece o dever de divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, em meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação para fomento à cultura da transparência e do desenvolvimento do controle social da administração pública.

124. E, ainda, que o art. 6º da Lei 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC) – define como direito básico do consumidor o acesso a informações claras acerca de produtos e serviços de forma a lhe ser assegurada a liberdade de escolha.

125. Entrevistas com gestores das secretarias federais de Agricultura e do Serviço Inspeção Produtos Origem Animal (Sipoa), bem como as informações encaminhadas pela SDA, confirmam que não há normativos internos que regulamentem os critérios para divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções. Consequentemente, não há publicização regular das ações de controle das atividades de defesa agropecuária realizadas nos estabelecimentos, mas apenas em casos excepcionais, autorizados pelas coordenações sediadas em Brasília.

126. A partir de consulta ao *sítio* do Mapa na *internet,* os auditores analisaram como ocorre a divulgação dos resultados das fiscalizações, por departamento:

---

[39] Art. 27-A, Lei 8.171/1991 – São objetivos da defesa agropecuária assegurar: I – a sanidade das populações vegetais; II a saúde dos rebanhos animais; III – a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária; IV a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

"Tabela 5 - Resumo da Transparência por Departamento

Dipoa
Não há informações dos resultados individuais das fiscalizações, somente do total de fiscalizações realizadas, sem mencionar nenhum índice de avaliação de eficácia ou efetividade das ações. O único índice existente é de conformidade das análises laboratoriais no âmbito do PACPOA. Publicações existentes no site: i. Anuário dos programas de controle de alimentos de origem animal de 2017: tem resultado quantitativo das fiscalizações apenas dos programas especiais gerenciados pelo Dipoa: Programa Nacional de Controle de Patógenos (PNCP); Programa de Avaliação de Conformidade de Parâmetros Físico-Químicos e Microbiológicos de Produtos de Origem Animal (PACPOA); ii. Relatório de Gestão de 2016: contém somente o total de fiscalizações realizadas e o resultado quantitativo de uma ação especial na área de pescado. iii. RAI (Regime de Alerta de Importação): elenca as empresas estrangeiras, cujos produtos exportados para o Brasil tenham apresentado alguma não conformidade durante os procedimentos de fiscalização.
Dipov)
Não há informação sobre as fiscalizações realizadas. No entanto, foi encontrado relatório da fiscalização realizada em produtores de azeite, em 2017, com o resultado individualizado por estabelecimento na área de notícias.
DFIA (atualmente DSVI)
Somente a área de fertilizantes divulga relatório com informações do quantitativo de fiscalizações e os resultados das ações, mas mesmo assim não tem informação individualizada e os dados só foram atualizados até o ano de 2016.
DFIP (atualmente DSA)
Não se verificou na área de publicações nenhuma informação das fiscalizações realizadas.

Fonte: equipe de auditoria, pesquisa sitio do Mapa na internet, em 24/10/2018"

127. Assim, o relatório conclui que, além da carência de informações, os dados estão disponibilizados de forma não padronizada, sem destaque na página do ministério na *internet*.

128. O relatório também informa que várias entidades disponibilizam os resultados de suas ações fiscalizatórias a exemplo do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro): divulga relatórios com resultados individualizados das empresas e produtos analisados; da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa): publica, individualmente, o resultado das ações fiscalizatórias em seu sítio na *internet;* e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que divulga o *ranking* das empresas fiscalizadas com base em indicadores de desempenho.

129. No que se refere às sanções administrativas, anotam que a portaria MAPA/SDA 108/2016 determina que os departamentos da SDA devem torná-las públicas, no sítio eletrônico do Mapa, após o trânsito em julgado na esfera administrativa. No decorrer da auditoria a SDA passou a divulgar as sanções administrativas visando a atender ao normativo, apesar de necessitar de aperfeiçoamentos para contemplar informações sobre as medidas cautelares administrativas e definição de sua periodicidade.

130. Trabalhos anteriores da Controladoria-Geral da União, em 2016, e deste Tribunal, em 2014, já haviam constatado a inexistência ou incipiência da divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções da SDA, destacando a necessidade de implementação de política para a obtenção, geração, utilização e divulgação interna e externa de informações significativas do processo de fiscalização.

131. Destaco que o Riispoa vigente (Decreto 9.013/2017) estabelece, no art. 530, que "será dado conhecimento público dos produtos e dos estabelecimentos que incorrerem em adulteração ou falsificação comprovadas em processos com trânsito em julgado no âmbito administrativo" que "também pode ser divulgado o recolhimento de produtos que coloquem em risco a saúde ou os interesses do consumidor".

132. Ao final da análise, a equipe de auditoria sugere determinar à SDA que publique ato normativo regulamentando a divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções, e implemente a divulgação com informações qualificadas e de interesse do cidadão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

133. A esse respeito, constato que o Tribunal, no subitem 9.1.3 do acórdão 3.293/2014-TCU-Plenário, já expediu determinação dessa natureza:

> "(...) edite normativo para regulamentar a divulgação dos resultados das auditorias, supervisões e inspeções relacionadas com produtos de origem animal, preservadas as informações afetadas pelos sigilos profissional, empresarial, fiscal, bancário, facilitando o acesso público a essas informações (Lei nº 12.527/2011, art. 3º, incisos II, IV e V, Decreto nº 5.741/2006, arts. 94, §6º, e 156, caput, e Código de Defesa do Consumidor, art. 6º, inciso III);"

134. Recentemente, essa deliberação foi monitorada e considerada não implementada. Considero que o achado desta auditoria reforça que as fragilidades quanto à divulgação dos resultados das fiscalizações continuam pendentes de solução. Assim, não acolho a proposta dos auditores, porquanto a questão já foi demandada em outra deliberação do Tribunal, que se encontra sob monitoramento pela unidade instrutora, no bojo daquele processo de auditoria.

VI
Necessidade de aprimoramento movimentação dos fiscais

135. Achado relevante refere-se à necessidade de melhor controle da lotação e definição de critérios para movimentações dos servidores, especialmente dos auditores-fiscais federais agropecuários.

136. Em questionários e entrevistas com os gestores do Mapa, a equipe apurou inexistir critérios de rotatividade dos servidores lotados na inspeção permanente, e que a secretaria não dispõe, de forma sistematizada, das informações sobre o período de lotação de cada fiscal nos estabelecimentos, permitindo que os mesmos passem muitos anos atuando no mesmo local, o que favoreceria a chamada "captura" pelo setor privado.

137. O relatório de auditoria destaca que na investigação da Polícia Federal, iniciada em 14/1/2015 e concluída em 15/4/2017, denominada operação "Carne Fraca" foram apontados diversos indícios de crimes envolvendo servidores e estabelecimentos sujeitos à fiscalização sanitária do Mapa, como: corrupção, prevaricação, concussão, formação de organização criminosa e crime contra a saúde pública.

138. Nessa situação, de acordo com o inquérito policial, os servidores receberam benefícios em troca de atuações irregulares[40]. Por pertinente, transcrevo a relação das espécies de irregularidade citadas no trabalho "Defesa Agropecuária e Inspeção de Produtos de Origem Animal: uma breve reflexão sobre a Operação Carne Fraca e possíveis contribuições ao aprimoramento dos instrumentos normativos aplicáveis ao setor", elaborado com base em decisão judicial tornada pública[41] [42]:

> "i) Remoções de servidores desamparadas de critérios técnicos (p. 7);
>
> ii) Obtenção de certificado sanitário a despeito da existência de irregularidades por meio de pagamento de propina a fiscais e agentes de inspeção (pp. 7-8; 9; 12; 14);
>
> iii) Aproveitamento de animais mortos para produção de gêneros alimentícios (p. 8);
>
> iv) Exigência de propina a despeito da existência de irregularidades (pp. 8; 15- 16);

[40] Informações extraídas do relatório da operação "Carne Fraca" divulgado pelo *site* Estadão (ESTADAO, 2018) (peças 105 e 106).

[41] Eduardo Simão de Souza Vieira. Textos para Discussão – 230. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

[42] Conforme íntegra da Decisão do Juízo da 14ª Vara Federal de Curitiba, que trata da representação relacionada ao inquérito policial nº 0136/2015 SR/DPF/PR, disponível em: <*http://politica.estadao. com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/03/DECIS%C3%83O-PARTE-1.pdf. compressed.pdf.*> Acesso em 21/03/2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

v) Adição de ingredientes não permitidos ou em desconformidade com a norma técnica (pp. 8; 11; 14);

vi) Exoneração/nomeação de servidor em cargo de confiança motivada por pressão do fiscalizado (pp. 8; 12; 13; 14);

vii) Falsificação de documentos fiscais (pp. 11; 13);

viii) Fornecimento de amostras para análise sob medida para a fiscalização (p. 11);

ix) Conluio entre laboratório e fiscalizado (pp. 11; 13; 14);

x) Reuniões a portas fechadas entre administradores do estabelecimento fiscalizado e fiscal (pp. 11-12);

xi) Atuação de fiscal na defesa dos interesses de empresa fiscalizada (p. 12);

xii) Reembalagem de produtos inadequados para venda (p. 15)."

139. A auditoria enfatiza que a rotatividade de servidores é um tipo de controle que visa evitar que uma mesma pessoa seja responsável por atividades sensíveis por período indeterminado de tempo no mesmo local. Explica que, para não comprometer a independência, a imparcialidade e a objetividade na execução dos trabalhos, as boas práticas e as normas de auditoria e fiscalização estabelecem que o auditor/fiscal deve evitar relacionamento prolongado com a entidade auditada/fiscalizada.

140. Cita duas referências nesse sentido. A primeira é o Referencial de Combate à Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, editado e publicado pelo Tribunal:

> "Além da segregação, a organização deve considerar implantar uma política de rotação de pessoal. Dependendo da criticidade da função, um prazo pode ser estabelecido para uma pessoa ocupar uma posição. A longa permanência de uma pessoa na mesma função pode encorajá-la a cometer fraude e corrupção, haja vista que conhecerá os controles existentes e a frequência e a profundidade das auditorias" (grifo nosso).

141. Outra referência é a instrução CVM 308/1999 da Comissão de Valores Mobiliários, que trata da rotatividade de auditores independentes e prescreve em seu art. 31:

> "O Auditor Independente - Pessoa Física e o Auditor Independente - Pessoa Jurídica não podem prestar serviços para um mesmo cliente, por prazo superior a cinco anos consecutivos, contados a partir da data desta Instrução, exigindo-se um intervalo mínimo de três anos para a sua recontratação"

142. Nesse ponto, cabe registrar que os auditores-fiscais de defesa agropecuária, lotados na inspeção permanente, são responsáveis por supervisionar os empregados que atuam como inspetores sanitários dos próprios estabelecimentos de abate ("art. 73"), bem como aferir os programas de autocontrole destes. Ou seja, nesse ambiente, há realmente risco acentuado de situações de conflito de interesses e facilitar a "captura" do servidor pelo estabelecimento fiscalizado.

143. Acrescente-se que o relatório da auditoria, realizada em 2014 pelo Tribunal, também abordou a questão da inexistência de critérios de rotatividades dos servidores:

> "Além disso, em determinados municípios, os FFAs encarregados da fiscalização permanecem longos períodos no mesmo estabelecimento, inviabilizando, assim, a rotatividade na função e gerando risco de criação de vínculo inadequado entre os FFAs e o estabelecimento sob jurisdição, devido ao longo tempo de permanência no estabelecimento. Tal situação, aliada ao baixo nível de controles internos apresentado pelo Ministério (levantado no TC 025.221/2009-5), aumenta o risco de irregularidades."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

144. Também a Controladoria-Geral da União chegou à mesma constatação, em trabalho de auditoria em que foi consignado o achado "Fragilidades na distribuição de recursos humanos destinados à atividade de fiscalização/inspeção nas SFA"[43]:

> "Não existem normativos ou orientações da SDA/MAPA aplicáveis às SFA que visem à rotatividade ou que minimizem os riscos inerentes à criação de vínculos entre o agente de fiscalização/inspeção e os estabelecimentos fiscalizados/inspecionados;
>
> Não existem, também, avaliações da SDA/MAPA sobre a implementação de 'rodízio' entre os servidores envolvidos na área de fiscalização/inspeção lotados nas SFA, considerando aspectos como: custos envolvidos com diárias e/ou realocações de servidores; impactos e resistências por parte dos servidores; [...]"

145. Assim, considerando essa situação perdura, concordo com a proposta dos auditores no sentido de recomendar à SDA que estabeleça critérios e promova rotatividade dos servidores lotados em estabelecimentos sujeitos à inspeção permanente.

***

146. Os auditores relatam que o inquérito da polícia federal da operação "Carne Fraca" também apontou que alguns servidores do Mapa estavam sendo removidos *ex-officio,* sem indicação mínima de elementos objetivos e específicos da razoabilidade e da proporcionalidade.

147. A investigação policial identificou episódios de solicitação de trocas de fiscais por parte das empresas fiscalizadas, como, por exemplo, o de um auditor que foi afastado de suas funções no mesmo dia em que determinou a suspensão das atividades de determinada empresa, a pedido dos representantes do estabelecimento fiscalizado, aparentemente, sem motivação legal e com indícios de corrupção dos servidores do Mapa para a efetivação da solicitação.

148. A ocorrência desse tipo de situação foi corroborada pelas entrevistas realizadas com gestores do Mapa, quando foram relatados, segundo a equipe de auditoria, casos de remoção de servidores de sua lotação original por ato de ofício, por aplicarem sanções administrativas ou por não aceitarem participar de atos não lícitos.

149. Registro que, no anteprojeto de lei elaborado pela consultoria contratada pelo Mapa (produto 3), a questão da remoção de servidores é abordada e objeto de disciplinamento. A tabela abaixo resume os diagnósticos e as propostas para solucionar problemas inerentes ao assunto[44]:

Problema/Limitação no Diagnóstico (Produto 1)	Descrição do Problema/Limitação	Mitigação/Solução no Novo PL (Produto 3)
Subtema 2.4.2. Deficiência no quantitativo de pessoas - A quase totalidade de áreas alega déficit quantitativo de pessoal. -.	A falta de recursos humanos é agravada pela falta de planejamento na distribuição dos profissionais nas atividades	Adoção de autonomia técnica, administrativa e financeira, em modelo hierarquizado (Art. 2º); Criação do Conselho Superior de Defesa Agropecuária (Art. 7º); Adoção de quadro próprio de pessoal (Art. 40); Adoção de regras para cessão de pessoal do seu quadro próprio de pessoal (Art. 45); Adoção de regras para remoção de pessoal dentro do seu quadro próprio de pessoal (Art. 46); Criação do Operador Nacional de Defesa Agropecuária para atividades não exclusivas de Estado (Art. 26).

[43] Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão – Secretaria de Defesa Agropecuária, 2016 (Relatório 201701255).

[44] Peça 83, p. 27-43.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

Subtema 2.4.3. Falta de planejamento na distribuição da força de trabalho	A área de gestão de pessoas, órgão central da Secretaria Executiva, informou que não dispõe de controle real das posições de trabalho, pois, as superintendências acabam não atualizando estas informações e distribuindo de maneira aleatória a força de trabalho, especialmente nas unidades descentralizadas, sem planejamento.	Criação do Conselho Superior de Defesa Agropecuária (Art. 7º); Adoção de quadro próprio de pessoal (Art. 40); Adoção de regras para cessão de pessoal do seu quadro próprio de pessoal (Art. 45); Adoção de regras para remoção de pessoal dentro do seu quadro próprio de pessoal (Art. 46)
Subtema 2.4.8. "Falta" de política de remoção.	Os superintendentes federais têm autonomia para a distribuição de pessoal, bem como os profissionais conseguem negociações para alteração do posto de trabalho, o que inviabiliza a atividade de alguns pontos de fiscalização.	Criação do Conselho Superior de Para Defesa Agropecuária (Art. 7º); Adoção de quadro próprio de pessoal (Art. 40); Adoção de regras para remoção de pessoal dentro do seu quadro próprio de pessoal (Art. 46)

150. Os fiscais do Mapa que atuam nas atividades de defesa agropecuária são regidos pelo regime jurídico dos servidores públicos federais (Lei 8.112/1990). O instituto da remoção é matéria passível de disciplinamento interno e instrumento de gestão de pessoal.

151. Todavia, considero suficiente expedir comando para que se normatize, de um modo geral, a remoção de servidores na SDA, não necessitando especificar para qual finalidade, já que a motivação é elemento obrigatório do ato administrativo.

152. Com esses ajustes, acompanhando a essência da proposta da equipe de auditoria, proponho determinação ao ministério para que estabeleça, no devido ato normativo, procedimentos e critérios para remoção dos aos servidores lotados nas unidades que desempenham atividades de fiscalização e inspeção da defesa agropecuária federal.

VII
O histórico problema da insuficiência, defasagem e fragmentação dos sistemas informação

153. Os departamentos da SDA são atendidos por diversos sistemas informatizados.

154. No Dipoa, utiliza-se o Sigsif (sistema de informações gerenciais do serviço de inspeção federal); no Dipov, o Sipeagro (sistema integrado de produtos e estabelecimentos agropecuários); no DFIP (atual DSA), o sistema integrado de registro de produto e estabelecimento (Sipe) e Sipe 2000 (descontinuado); e no DFIA (atual DSVI), o sistema de registro nacional de sementes e mudas (Renasem).

155. Há também o Sistema Integrado de Controle de Arrecadação (Sicar), implantado em 2008, que controla de forma centralizada os registros de todas as multas aplicadas no país, desenvolvido em linguagem oracle/oraflex, tecnologia obsoleta, como ressaltado pela equipe: dificuldades de manutenção e desenvolvimento de novas funcionalidades, além de não possuir interface gráfica (navegação via teclado).

156. Quanto à plataforma de gestão agropecuária (PGA), há um novo projeto, composto de 4 produtos: PGA-SIGSIF (em desenvolvimento); PGA-SISBOV (sistema de rastreabilidade de bovinos e bubalinos, certifica propriedade, controla desde o nascimento até a exportação - ainda não havia sido implantado); PGA-GTA (sistema para controlar guia de trânsito animal) e PGA-GTV (sistema para controlar guia de trânsito vegetal).

157. A auditoria evidenciou que os departamentos da SDA analisados realizam o planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções por meio de planilhas eletrônicas, editores de texto e ferramentas locais, além da utilização de sistemas obsoletos e inseguros para a gestão do cadastro de estabelecimentos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

158. Essa constatação baseou-se na análise dos processos de negócios e sistemas utilizados nas atividades de fiscalização e inspeção, entrevistas realizadas com gestores do Mapa e do exame de relatórios de outros trabalhos, que avaliaram a tecnologia da informação (TI) do ministério.

159. Os auditores verificaram que não há sistema corporativo que apoie o processo de planejamento das fiscalizações e inspeções, que é realizado via planilha eletrônica, gerando insegurança, erros e risco de fraude.

160. Na etapa de execução das fiscalizações e inspeções também não há sistema corporativo que auxilie o processo de trabalho, inexistindo diversos controles como: quais estabelecimentos foram fiscalizados, os resultados das fiscalizações, as não conformidades das inspeções permanentes, a equipe que realizou a fiscalização e o acompanhamento do planejamento. O mesmo ocorre na fase de monitoramento dos trabalhos realizados.

161. O relatório de auditoria registra que os sistemas existentes nos departamentos da SDA são, em sua maioria, sistema cadastrais dos estabelecimentos e produtos registrados, e apresentam muitas deficiências, como ausência de interface gráfica e erros nas funcionalidades.

162. Os auditores avaliam que utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desde 2016, possibilita apenas a gestão e trâmite processual, não substituindo a necessidade de um sistema corporativo, principalmente para possibilitar a gestão centralizada da secretaria e a padronização dos procedimentos descentralizados de fiscalização e inspeção.

163. As fragilidades e ausências de sistemas informatizados da SDA, na visão da equipe, constituem descumprimento do Decreto 8.539/2018 sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo, fragilizando a observância do princípio da eficiência, além de impossibilitar que a secretaria exerça plenamente suas atribuições regimentais.

164. A insuficiência de sistemas informatizados na SDA também foi evidenciada em relatórios de auditorias realizadas pela CGU, a exemplo do Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão da Secretaria Executiva do Mapa de 2017:

> "Merecem destaque as recomendações da CGU relacionadas à necessidade de o Ministério desenvolver sistema – ou módulo de sistema já disponível – que permita o registro do planejamento e do resultado de inspeções e fiscalizações, de modo a permitir um acompanhamento qualificado, pela SDA/Mapa, do trabalho dos Sipoa, viabilizando o acesso a informações gerenciais tanto sobre a atuação das unidades descentralizadas (atendimento dos Planos Operativos, tempestividade das inspeções e supervisões), como a regularidade da atuação dos estabelecimentos (aqueles que possuem alta frequência de não conformidades, ou, por outro lado, frigoríficos que podem ser considerados referência de atuação)."

165. Ainda no campo da tecnologia da informação, outra fragilidade apurada pelos auditores foi a diversidade de sistemas cadastrais existente nos departamentos analisados. Muitos desses sistemas são antigos e desenvolvidos em tecnologias obsoletas, cuja manutenção e evolução é complexa, já que poucos servidores do Mapa, e até mesmo profissionais do mercado as conhecem, além de terem baixa interoperalidade e portabilidade e de não possuírem documentação.

166. Na avaliação da equipe, uma das principais causas para os problemas do setor de tecnologia da informação é a baixa maturidade da gestão e governança de TI do Mapa, conforme diagnosticado no acórdão 588/2018-TCU-Plenário, que avaliou a gestão e governança de 488 organizações públicas em 2017, por meio de questionários e autoavaliação.

167. O indicador integrado de governança e gestão de TI (iGovTI), na época da avaliação, apresentava quatro faixas: inexpressivo (0 a 14,9%); inicial (15 a 39,9%); intermediário (40 a 69,9%) e aprimorado (70 a 100%). O valor do indicador do Mapa foi de 15%, portanto, classificado como inicial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

168. Outra causa é a carência de servidores especializados em TI no atual quadro do Mapa: há somente 27 servidores lotados na Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI), e parte deles não possui formação em TI.

169. Dessa forma, o desenvolvimento e manutenção de sistemas são executados por meio de contratos com fábricas de software, mas, de acordo com os gestores da CGTI, o modelo não tem sido eficaz, pois nos últimos anos houve pouca entrega.

170. O relatório de auditoria registra, de forma preocupante, a grande carência de informatização em todas as áreas do ministério, a dificuldade para implantação de novos sistemas, e o desperdício de recursos em projetos que não são finalizados.

171. Diante do quadro de falhas constatadas no suporte de sistemas informatizados voltados ao planejamento, execução e monitoramento das atividades de fiscalização e inspeção da defesa agropecuária, bem como cadastro e registro dos estabelecimentos e produtos sob a jurisdição da SDA, a auditoria apresentou as seguintes proposições:

> "a. Determinar ao MAPA que apresente plano de ação para implantação de sistema corporativo para gerenciar o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções realizadas no Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA.
>
> b. Recomendar ao MAPA que unifique os sistemas de registro de estabelecimentos e produtos existentes no Dipov, DFIP e DFIA."

172. O Decreto 9.094/2017, alterado pelo 9.723/2019, regulamenta dispositivos da Lei 13.460/2017 e, entre outras providências, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, estabelecendo:

> Art. 1º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal observarão as seguintes diretrizes na relação entre si e com os usuários dos serviços públicos:
>
> I - ...
>
> VI – aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a <u>propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações</u>; (grifei)

173. É oportuno registrar que na nova estrutura regimental da SDA (Decreto 9.667/2019), além da junção de unidades (DFIA + DSV e DFIP + DSA), foi inserido o novo Departamento de Gestão Corporativa (DGC) que, entre outras atribuições, deve "identificar e prospectar tecnologias da informação e comunicação de interesse da defesa agropecuária, em articulação com o Órgão Setorial do Ministério" e "apoiar a unidade de tecnologia da informação do Ministério na gestão dos projetos de desenvolvimento de sistemas específicos para a defesa agropecuária".

174. Destaco que consoante estabelecido no art. 1º, § 3º do Decreto 9.013/2017, as atividades de defesa agropecuária são orientadas, entre outros, pelos princípios do federalismo, do desenvolvimento científico e tecnológico e da inovação tecnológica, do respeito ao direito internacional, aos tratados pactuados pela República Federativa do Brasil e aos acordos bilaterais e multilaterais de equivalência, tendo por objetivo a racionalização, a simplificação e a virtualização de processos e procedimentos.

175. As soluções de TI de interesse da SDA devem ser desenvolvidas e implementas de forma compartilhada entre a CGTI/Mapa e a SDA/DGC. Assim, por considerar oportunidade de melhoria a ser implementada, acolho as proposições da equipe de auditoria com ajustes no direcionamento e na fundamentação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

VIII
Necessidades e possibilidades de melhorias no processo administrativo sancionatório (PAS)

176. O descumprimento de disposições previstas nos respectivos regulamentos aplicados a cada área/departamento da SDA é apurado em processo administrativo sancionatório (PAS), devidamente instruído, iniciado com a lavratura do auto de infração.

177. O relatório registra que, no caso de sanções a particulares, o PAS é utilizado pelo Mapa no intuito de prevenir, educar e reprimir condutas que causem prejuízos à saúde pública da população.

178. Os auditores relatam que, após a análise da instrução e julgamento de processos administrativos sancionatórios nos departamentos objeto dos exames, foram identificados distintos procedimentos e prazos, sem motivo aparente para essa diversidade.

179. Nas áreas de fiscalização de bebidas, fermentados acéticos, vinhos e uva e seus derivados, e de registros genealógicos, sob a fiscalização dos departamentos Dipov e DFIP (atual DSA), respectivamente, o julgamento das autuações é realizado em três instâncias, enquanto o padrão dos outros departamentos da SDA é de, no máximo, duas.

180. Não existe padronização dos prazos processuais para os departamentos da SDA. A título de exemplo, no Dipov, o prazo para instrução e julgamento dos recursos administrativos na área de bebidas é de 30 dias, enquanto na área de vinhos é de 45, e nas outras áreas não há previsão de prazo para instrução e julgamento.

181. Há também, entre os departamentos da SDA, diferenças na aplicação de prazos processuais para apresentação de defesa e autoridade julgadora em primeira e segunda instância.

182. As constatações dessas diferenças estão dispostas integralmente na tabela 10, reproduzida no relatório que precede este voto[45].

183. Os gestores da SDA confirmam que os departamentos agem de forma independente e pouco se comunicam, cada um regulado por norma específica. A propósito, a secretaria elaborou projeto de lei contemplando capítulos: "Das Infrações e das Penalidades" e "Do Processo Administrativo de Fiscalização Agropecuária", que visam padronizar as sanções administrativas e medidas cautelares aplicadas em decorrência da ação de fiscalização, bem como as instâncias e o rito do processo.

184. A auditoria ressalta que, tais modificações, de acordo com a nota técnica SDA/Mapa 20/2018 trata "de anseio antigo do corpo técnico da fiscalização, mas também do setor regulado, visto a desuniformidade atual existente nos dispositivos legais que versam sobre fiscalização agropecuária".

185. Levantou, ainda, que, em segunda e terceira instâncias (nos casos previstos), os processos autuados e instruídos pelos departamentos da SDA, são apreciados de forma monocrática, pois não existe órgão colegiado para o julgamento, o que, segundo a equipe de auditoria, abre possibilidade para ocorrência de erros ou fraudes no PAS.

186. Os auditores destacam o princípio da colegialidade amplamente observado por órgãos administrativos como agências reguladoras, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Conselho de Recursos da Previdência Social, órgãos ambientais, departamentos de trânsito.

187. Consideram que "[...] atribuir a decisão recursal a um órgão colegiado possui o condão de aumentar a probabilidade de acerto na decisão e evitar uma falha advinda da decisão singular. Além do que, retira o poder das mãos de uma única pessoa e permite mitigar fraude e corrupção".

---

[45] Item 210 do relatório de auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

188. Segundo a equipe, a questão merece atenção relevante, sobretudo em razão das conclusões da operação "Carne Fraca" da Polícia Federal, na qual servidores do Mapa, que eram responsáveis pelo julgamento de recursos administrativos no PAS, recebiam vantagens pessoais em troca de benefícios concedidos aos estabelecimentos fiscalizados.

189. Nesse contexto, acolho as proposições formuladas pela unidade instrutiva.

IX
O problema da defasagem dos valores das multas

190. O último achado de auditoria sobre o PAS diz respeito à desatualização dos valores das multas aplicadas em razão de infrações dispostas em normativos próprios de cada área/departamento da SDA.

191. Importa trazer do relatório da auditoria a tabela formada pela atualização dos valores das multas com base no IPCA, a partir de ferramenta disponibilizada no site do Banco Central do Brasil (Bacen), a fim de verificar a perda de valor decorrente da inflação:

"Tabela 11 – Valores de multa

Departamento	*Última Atualização*	*Valor Máximo Atual (R$)*	*Valor Máximo Atualizado (R$)*
Dipoa	2007	15.648	29.106
Dipov – Classificação de POV	2007	532.050	996.945
Dipov – Fiscalização de bebidas	2009	117.051	200.438
Dipov – Fiscalização de vinhos	2004	19.310	25.399
DFIA – OGM	2005	1.500.000	3.016.770
DFIA – Agrotóxicos	2000	19.008	57.369
DFIA – Sementes e Mudas	2014	1.500.000	1.909.500
DFIA - Fertilizantes	2004	19.000	42.973
DFIP – Produto Veterinário	2016	7.920	8.495
DFIP – Material Genético	2000	190	573
DFIP – Alimentação Animal	2018	9.540	9.540

Fonte: equipe de auditoria"

192. Exceto em relação ao setor de alimentação animal, cujas multas estão fixadas com base no salário mínimo vigente, os auditores consideram evidenciado os baixos valores absolutos das multas aplicados pelos departamentos da SDA. A título de exemplo, registra que no Dipoa, o valor máximo da pena pecuniária é de R$ 15.648,00, 73,25% das empresas registradas são de médio ou grande porte, possuem receita operacional bruta anual acima de R$ 4,8 milhões, considerado o menor valor possível de receita para essas empresas, algumas com receita na ordem de bilhões de reais.

193. Como comparação, a equipe de auditoria utiliza os valores das multas aplicadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), previstas no art. 2º, § 1º, da Lei 6.437/1977:

> "I - nas infrações leves, de R$ 2.000,00 a R$ 75.000,00;
>
> II - nas infrações graves, de R$ 75.000,00 a R$ 200.000,00;
>
> III - nas infrações gravíssimas, de R$ 200.000,00 a R$ 1.500.000,00."

194. Conforme ressaltado pelos auditores, a defasagem dos valores das multas aplicadas pelos departamentos da SDA também foi objeto de constatação e recomendação da CGU no já citado relatório de avaliação dos resultados da gestão da Secretaria Executiva do Mapa de 2017 (201701255):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

> "Atualizar os valores de taxas e multas relacionadas com a atuação da defesa agropecuária, articulando de maneira intragovernamental para aprovação legislativa, de modo que amplie o risco moral de produtores e proprietários de estabelecimentos inspecionados/fiscalizados e desonere os cofres públicos do financiamento de atividades que deveriam ser remuneradas pelo privado."

195. Em razão dessas constatações, a equipe propõe expedir recomendação ao Mapa para que: a) uniformize os procedimentos do PAS; b) avalie a possibilidade de julgar os recursos em segunda e eventual terceira instância por órgão colegiado; c) atualize os valores das multas existentes nos departamentos da SDA.

196. Sem prejuízo das responsabilidades civis e penais, a sanção pecuniária imposta a pessoas físicas ou jurídicas não é a única forma de punir os infratores pelas condutas impróprias dispostas em cada regulamento da defesa agropecuária. Além da multa, dependendo da gravidade da infração, há outras penalidades aplicadas isolada ou cumulativamente, como advertência; suspensão da comercialização do produto; apreensão ou condenação das matérias-primas e dos produtos de origem animal; suspensão de atividade; interdição total ou parcial do estabelecimento; cassação de registro ou do relacionamento do estabelecimento; suspensão, cassação ou cancelamento do credenciamento, etc.

197. O relator na CCJ do Senado do PLS 326/2016 considera que: "multas pecuniárias demasiadamente brandas, que não têm capacidade de dissuadir os agentes quanto ao cometimento de infrações, motivo pelo qual não cumprem sua função pedagógica". Nesse sentido, apresentou emenda ao projeto de lei para o acréscimo do valor das sanções com a seguinte justificativa:

> "A segunda emenda que apresentamos estabelece a receita operacional bruta do estabelecimento infrator como parâmetro máximo da multa, em vez de um valor fixo nominal, como propõem o texto original do PLS nº 326, de 2016, e como propunha a Medida Provisória nº 772, de 2017, apresentada por ocasião do escândalo que resultou na Operação Carne Fraca, e que estabelecia multa de até quinhentos mil reais para a infração à legislação sanitária referente aos produtos de origem animal. A fórmula estabelecida por esses instrumentos normativos ignora a enorme disparidade de poder econômico existente entre as empresas que compõem o setor, limitando a possibilidade de a autoridade sanitária adequar a gradação da sanção pecuniária à real necessidade de coibição das infrações à legislação sanitária."

198. De fato, exceto quanto aos valores das sanções pecuniárias pelo acometimento de infrações do setor de alimentação animal, ajustado recentemente para o Dipoa, os valores das multas aplicadas pelos outros departamentos examinados nesta auditoria precisam ser atualizados, para que o efeito dissuasório ocorra, sob o risco de por em descrédito o poder de polícia exercido pela SDA, cabendo, pois, o acolhimento das proposições corretivas da equipe de auditoria.

***

Requerimento do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV)

199. Quanto ao pedido do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV) de habilitação e acesso aos autos por parte de seus representantes legais e pessoa designada[46], pondero que:

200. O acesso aos autos do processo é assegurado pelo art. 92 da Resolução TCU 259/2014 às partes e a seus representantes legais:

> "Art. 92. O acesso aos autos será concedido à parte, ou ao seu representante legal, preferencialmente de forma remota, por meio do Portal TCU."

201. Segundo o art. 144 do RI/TCU, são partes no processo o responsável e o interessado.

[46] Peça 113.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

202. Acerca do ingresso como interessado no processo, assim dispõe o art. 146, § 1º do RI/TCU:

> "Art. 146. A habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado.
>
> § 1º O interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo."

203. Acrescente-se que o CFMV, no decorrer da auditoria, não foi convidado a participar direta ou indiretamente das reuniões e painéis de referência acerca da auditoria.

204. Não sendo, regimentalmente, o CFMV parte no processo, indefiro o requerimento formulado, visto não ter sido demonstrada, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo.

205. A despeito disso, diante da função do aludido conselho de "servir de órgão de consulta do Estado nos assuntos relacionados à profissão de médico-veterinário ou ligados à produção ou indústria anima1" e da previsão de sua participação no Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), consoante o Decreto 5.741/2006, faculto à entidade a apresentação de manifestações aos pontos abordados na auditoria de forma a subsidiar ulterior monitoramento do cumprimento do acórdão que o Tribunal prolatar, que será disponibilizado para acesso ao público em nosso portal na *internet*.

***

206. De modo geral, a auditoria permitiu uma visão sistêmica sobre as atividades de defesa agropecuária federal, levantou fragilidades nos controles internos e de governança da SDA/Mapa e nas ações de fiscalização e inspeção, que já haviam sido evidenciadas em diagnósticos anteriores deste Tribunal, da Controladoria-Geral da União, na operação "Carne Fraca" da Polícia Federal, da própria SDA e do Congresso Nacional, os quais corroboram em grande parte as proposições da SecexAgroAmbiental, com meus ajustes e comentários, no sentido de possibilitar melhorias nessas atividades de fundamental importância para a economia brasileira e saúde dos cidadãos.

207. Como visto, parte dos achados discutidos nesta auditoria e das respectivas proposições ainda são objeto de monitoramento pela unidade instrutiva, relativamente às deliberações exaradas no TC 023.863/2015-3), acórdão 3.293/2014-TCU-Plenário, mas não foi despiciendo revisitá-los. Por essa razão deixei de incorporar os encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria a eles atinentes.

208. Ainda em referência aos encaminhamentos da equipe de auditoria, em vez de serem demandados dois planos de ação: um direcionado ao Mapa e outro à SDA, é possível aglutinar tais determinações e recomendações, de modo que o órgão superior, que detém o poder de comando sobre todas as unidades do ministério, apresente plano de ação conjunto com a Secretaria responsável por operacionalizar as medidas corretivas necessárias ao atendimento da deliberação deste Tribunal, no caso a SDA.

209. No que se refere aos prazos para o atendimento das deliberações do Tribunal (por meio do plano de ação), é adequado fixá-lo uniformemente em 180 (cento e oitenta dias) dias, tempo que considero razoável para que as jurisdicionadas adotem medidas para a implementação das determinações e das recomendações.

210. Na pessoa do coordenador da auditoria da SecexAgroAmbiental, auditor Cézar Batalha de Araújo, agradeço a toda a equipe que participou do trabalho, sobretudo pela permanente interlocução técnica com meu gabinete.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

211. Por fim, registro o excelente trabalho de coleta e sistematização de outras fontes de diagnósticos, análises e propostas, coletados no interior destes autos, em deliberações anteriores do Tribunal, no próprio Ministério da Agricultura, no Congresso Nacional, nos planos governamentais e normas legais, e em estudos especializados, realizados pelo diligente e experiente auditor Mauro Rogério Oliveira Matias, do meu Gabinete, que permitiu valioso entendimento mais claro e amplo sobre as questões e os achados de auditoria, que de outro modo não seria possível, agregando-lhe expressivo valor; evidenciou que o ministério já dispõe de suficiente material para aprimorar, com celeridade, a gestão, que ações já estão sendo tomadas, e que muitas outras são necessárias.

Feitas essas considerações, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de setembro de 2019.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220491.

ACÓRDÃO Nº 2302/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.468/2018-4.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/Mapa).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório da auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar os processos de trabalho e identificar possibilidades de melhoria nas atividades de fiscalização e inspeção agropecuária federal exercidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), por intermédio da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), seu suporte de tecnologia da informação e o processo administrativo sancionatório.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar ciência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sobre a necessidade de adotar medidas com vistas a garantir a sustentabilidade das atividades de inspeção permanente realizada em abatedouros, nos termos do inciso IV do parágrafo 1° do art. 27-A da Lei 8.171/1991, c/c art. 11 do Decreto 9.013/2017, considerando a atual diferença entre a lotação necessária e a lotação atual, conforme evidenciado nos itens 37 a 39 do voto e item 54 do relatório, as perspectivas de redução do quadro de pessoal efetivo de auditores fiscais federais agropecuários (AFFA), devido às aposentadorias iminentes, e o fim da vigência dos contratos temporários dos médicos veterinários;

9.2. determinar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU), nos arts. 3º e 4º do Decreto 8.539/2015 e art. 1º, VI do Decreto 9.094/2017 (alterado pelo Decreto 9.723/2019) e no princípio da eficiência, que implemente sistema corporativo informatizado que gerencie o planejamento e a execução das atividades de fiscalização e inspeção realizadas pelos Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Animal (Dipoa), Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Saúde Animal (DSA) e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI), contemplando, inclusive, dados e informações necessárias para o monitoramento dessas atividades;

9.3. recomendar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.3.1. unifique os sistemas informatizados de registro de estabelecimentos e produtos existentes nos Departamentos de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov); de Saúde Animal (DSA); e de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI), utilizando-se tecnologia internalizada e manutenível;

9.3.2. uniformize os procedimentos do processo administrativo sancionatório (PAS);

9.3.3. avalie a possibilidade de julgar os recursos provenientes do Processo Administrativo Sancionatório da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) em segunda e eventual terceira instância por órgão colegiado;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220492.

9.3.4. adote providências de sua competência visando à atualização dos valores das multas aplicadas pelos departamentos da SDA no exercício do poder de polícia;

9.4. determinar à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RI/TCU, no art. 2º, I, do art. 50 da Lei 9.784/1999, bem como nos princípios da isonomia e motivação, que publique norma com procedimentos para disciplinamento da utilização do instituto da remoção de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos;

9.5. determinar à SDA, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RI/TCU, no art. 17, II do Decreto 9.203/2017 e na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, que publique normativo e implemente metodologia de avaliação de risco e priorização de estabelecimentos e produtos a serem fiscalizados/inspecionados pelos Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Saúde Animal (DSA) e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI);

9.6. recomendar à SDA, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.6.1. utilize as informações resultantes do tratamento das manifestações recebidas na Ouvidoria do Mapa para subsidiar o seu planejamento anual das atividades de fiscalização e inspeção;

9.6.2. estabeleça indicadores de desempenho para avaliar o progresso do planejamento e da execução das fiscalizações/inspeções realizadas pelo Dipoa, Dipov, DSVI e DSA, definindo o setor e o responsável por fornecer relatórios periódicos de acompanhamento dos resultados dessas ações aos interessados;

9.6.3. publique normativo estabelecendo critérios e procedimentos para rotatividade de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos fiscalizados e, de acordo com as regras definidas, promova a rotatividade dos fiscais;

9.7. determinar ao Mapa que apresente, em conjunto com a SDA, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), plano de ação destinado ao monitoramento do atendimento e implementação das determinações e recomendações deste acordo, estabelecendo, no mínimo, as medidas em curso e eventualmente adotadas, as ações a serem tomadas, os setores e os agentes responsáveis e os prazos para seu cumprimento;

9.8. indeferir o requerimento do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV) de habilitação e acesso aos autos. Não obstante, facultar ao CFMV a apresentação de manifestações em relação aos pontos abordados na auditoria, de forma a subsidiar ulterior monitoramento do cumprimento deste acórdão, disponibilizado, juntamente com relatório e voto, para acesso ao público no portal do Tribunal na *internet;*

9.9. dar ciência desta deliberação:

9.9.1. à Casa Civil da Presidência da República, para subsidiar a apreciação da necessidade e oportunidade de promover alterações na legislação pertinentes;

9.9.2. ao ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

9.9.3. à SDA/Mapa e ao Assessor Especial de Controle Interno do Mapa;

9.9.4. à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, para subsidiar a apreciação dos projetos de lei pertinentes, em especial o PLS 326, de 2016;

9.9.5. ao Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV);

9.10. autorizar à SecexAgroAmbiental a autuar processo de monitoramento das determinações e recomendações adotadas neste acórdão;

9.11. encerrar o processo e arquivar os autos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220492.

10. Ata n° 37/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/9/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2302-37/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62220492.

GRUPO I – CLASSE VI – Plenário
TC 037.717/2019-7.
Natureza: Monitoramento
Órgãos: Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA); Secretaria - Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. DELIBERAÇÕES DO ACÓRDÃO 2302/2019-TCU-PLENÁRIO. CUMPRIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. AUTORIZAÇÃO PARA SINALIZAR PRAZO E NOVO MONITORAMENTO DOS ITENS PENDENTES DE ATENDIMENTO.

Relatório

Trata-se de monitoramento das deliberações constantes no acórdão 2302/20190-TCU-Plenário, proferido nos autos da auditoria operacional (TC 021.468/2018-4), que teve como objetivo avaliar a fiscalização e inspeção agropecuária federal realizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), bem como os processos administrativos decorrentes das infrações autuadas na execução dessas atividades, verificando a eficácia e identificando oportunidades de melhoria.

2. Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) (peças 23-25):

"(...)

II – VISÃO GERAL DO OBJETO

2. A defesa agropecuária tem por objetivos, definidos no art. 27-A da Lei de Política Agrícola (Lei 8.171/1991): assegurar a sanidade vegetal e animal, a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária e a identidade e segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores, com o fim de garantir a manutenção e permanente aperfeiçoamento do setor agropecuário brasileiro.

3. Para o alcance desses objetivos, o Ministério promove, por meio da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), fiscalização em produtos e seus derivados, bem como nos insumos e serviços usados nas atividades agropecuárias, visando garantir o cumprimento das normas de defesa agropecuária e os compromissos internacionais firmados pela União.

Histórico

4. A auditoria em tela contemplou a avaliação dos processos de fiscalização/inspeção de insumos pecuários e agrícolas e de produtos de origem animal e vegetal realizados pelo Mapa, a fim de verificar a eficácia e identificar oportunidades de melhoria. Além disso, foram examinados o suporte de Tecnologia da Informação (TI) ao exercício das atividades de fiscalização e inspeção e o Processo Administrativo Sancionatório (PAS) decorrente das infrações autuadas nessas atividades.

5. À época da auditoria, foram analisadas as atividades realizadas pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa), Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários (Dfip) e Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas (Dfia), bem como as ações executadas pelas unidades subordinadas a esses departamentos, pelas Superintendências Federais de Agricultura,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

Pecuária e Abastecimento (SFA) e pelos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagro) que estão relacionadas ao processo de fiscalização/inspeção.

6. Ressalta-se que o Decreto 9.250/2017 (utilizado como base pela equipe de trabalho da SecexAgroAmbiental) foi revogado pelo Decreto 9.667/2019, de 2/1/2019, que entre outras providências, alterou a estrutura administrativa e regimental da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), sendo relevante anotar: manutenção do Dipoa e do Dipov; junção do Dfia com o Departamento de Sanidade Vegetal (DSV), formando o Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSV); junção do DFIP com o Departamento de Saúde Animal (DSA), formando o Departamento de Saúde Animal e Insumos Pecuários (DSA), sendo que o registro e a fiscalização de produtos destinados à alimentação animal, que pertenciam ao Dfia, foram transferidos para o Dipoa. Por sua vez, o Decreto 10.253/2020, de 20/2/2020, alterou a nomenclatura do Departamento de Saúde Animal e Insumos Pecuários, para Departamento de Saúde Animal (DSA).

7. Vale ressaltar a parceria desenvolvida pelo TCU com a Polícia Federal, no âmbito da auditoria, para compartilhamento de informações da operação Carne Fraca e da operação Trapaça, cujas investigações são referentes a crimes ocorridos no âmbito do exercício das atividades da SDA. Isso, como forma de auxílio na identificação de riscos existentes no Mapa, bem como apoio na proposição de melhorias nos controles para evitar que as fraudes e irregularidades identificadas nas citadas operações continuem a ocorrer.

8. Nesse contexto, foi prolatado, em 25/9/2019, o acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário, que conforma o objeto do presente monitoramento, no âmbito do TC 021.468/2018-4, *in verbis*:

> '9.1. dar ciência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sobre a necessidade de adotar medidas com vistas a garantir a sustentabilidade das atividades de inspeção permanente realizada em abatedouros, nos termos do inciso IV do parágrafo 1° do art. 27-A da Lei 8.171/1991, c/c art. 11 do Decreto 9.013/2017, considerando a atual diferença entre a lotação necessária e a lotação atual, conforme evidenciado nos itens 37 a 39 do voto e item 54 do relatório, as perspectivas de redução do quadro de pessoal efetivo de auditores fiscais federais agropecuários (AFFA), devido às aposentadorias iminentes, e o fim da vigência dos contratos temporários dos médicos veterinários;
>
> 9.2. determinar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RI/TCU, nos arts. 3º e 4º do Decreto 8.539/2015 e art. 1º, VI do Decreto 9.094/2017 (alterado pelo Decreto 9.723/2019) e no princípio da eficiência, que implemente sistema corporativo informatizado que gerencie o planejamento e a execução das atividades de fiscalização e inspeção realizadas pelos Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Animal (Dipoa), Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Saúde Animal (DSA) e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI), contemplando, inclusive, dados e informações necessárias para o monitoramento dessas atividades;
>
> 9.3. recomendar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:
>
> 9.3.1. unifique os sistemas informatizados de registro de estabelecimentos e produtos existentes nos Departamentos de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov); de Saúde Animal (DSA); e de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI), utilizando-se tecnologia internalizada e manutenível;
>
> 9.3.2. uniformize os procedimentos do processo administrativo sancionatório (PAS);
>
> 9.3.3. avalie a possibilidade de julgar os recursos provenientes do Processo Administrativo Sancionatório da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) em segunda e eventual terceira instância por órgão colegiado;
>
> 9.3.4. adote providências de sua competência visando à atualização dos valores das multas aplicadas pelos departamentos da SDA no exercício do poder de polícia;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

9.4. determinar à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RI/TCU, no art. 2º, I, do art. 50 da Lei 9.784/1999, bem como nos princípios da isonomia e motivação, que publique norma com procedimentos para disciplinamento da utilização do instituto da remoção de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos;

9.5. determinar à SDA, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RI/TCU, no art. 17, II do Decreto 9.203/2017 e na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, que publique normativo e implemente metodologia de avaliação de risco e priorização de estabelecimentos e produtos a serem fiscalizados/inspecionados pelos Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Saúde Animal (DSA) e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI);

9.6. recomendar à SDA, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.6.1. utilize as informações resultantes do tratamento das manifestações recebidas na Ouvidoria do Mapa para subsidiar o seu planejamento anual das atividades de fiscalização e inspeção;

9.6.2. estabeleça indicadores de desempenho para avaliar o progresso do planejamento e da execução das fiscalizações/inspeções realizadas pelo Dipoa, Dipov, DSVI e DSA, definindo o setor e o responsável por fornecer relatórios periódicos de acompanhamento dos resultados dessas ações aos interessados;

9.6.3. publique normativo estabelecendo critérios e procedimentos para rotatividade de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos fiscalizados e, de acordo com as regras definidas, promova a rotatividade dos fiscais;

9.7. determinar ao Mapa que apresente, em conjunto com a SDA, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), plano de ação destinado ao monitoramento do atendimento e implementação das determinações e recomendações deste acordo, estabelecendo, no mínimo, as medidas em curso e eventualmente adotadas, as ações a serem tomadas, os setores e os agentes responsáveis e os prazos para seu cumprimento;

9.8. indeferir o requerimento do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV) de habilitação e acesso aos autos. Não obstante, facultar ao CFMV a apresentação de manifestações em relação aos pontos abordados na auditoria, de forma a subsidiar ulterior monitoramento do cumprimento deste acórdão, disponibilizado, juntamente com relatório e voto, para acesso ao público no portal do Tribunal na internet;

9.9. dar ciência desta deliberação:

9.9.1. à Casa Civil da Presidência da República, para subsidiar a apreciação da necessidade e oportunidade de promover alterações na legislação pertinentes;

9.9.2. ao ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

9.9.3. à SDA/Mapa e ao Assessor Especial de Controle Interno do Mapa;

9.9.4. à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, para subsidiar a apreciação dos projetos de lei pertinentes, em especial o PLS 326, de 2016;

9.9.5. ao Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV);

9.10. autorizar à SecexAgroAmbiental a autuar processo de monitoramento das determinações e recomendações adotadas neste acórdão;

9.11. encerrar o processo e arquivar os autos.'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

9. Em 7/10/2019, foram encaminhados os ofícios 455/2019-TCU/SecexAgroAmbiental (peça 3), ao Secretário Executivo do Mapa, 456/2019-TCU/SecexAgroAmbiental (peça 4), ao Assessor Especial de Controle Interno do Mapa e 457/2019-TCU/SecexAgroAmbiental (peça 5), ao Secretário de Defesa Agropecuária.

10. Em 1/4/2020, o Mapa encaminhou o ofício 389/2020/GAB-GM/MAPA (peça 9) contendo o Plano de Ação previsto no item 9.7 do acórdão 2302/2019 – TCU – Plenário.

11. Em instrução preliminar (peça 11), foi proposta diligência ao Ministério para apresentar plano de ação atualizado, bem como documentos comprobatórios de atendimentos dos itens 9.2, 9.4, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.6.3 do acórdão, oficializada por meio do ofício 6771/2021-TCU/Seproc (peça 13), de 24/2/2021.

12. O Mapa encaminhou resposta de comunicação pelo sistema Conecta-TCU, incluindo documentação solicitada e atualização do Plano de Ação (peça 15). Por fim, o Ministério encaminhou novo Plano de Ação (peça 17), com atualização do prazo de conclusão do item 9.2 do acórdão (peça 18, p. 3-4).

III – ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

13. Seguem as análises do atendimento dos itens do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário, com base no Plano de Ação atualizado encaminhado pelo Mapa (peça 17),

III.1 ‘9.2. determinar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU), nos arts. 3º e 4º do Decreto 8.539/2015 e art. 1º, VI do Decreto 9.094/2017 (alterado pelo Decreto 9.723/2019) e no princípio da eficiência, que implemente sistema corporativo informatizado que gerencie o planejamento e a execução das atividades de fiscalização e inspeção realizadas pelos Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Animal (Dipoa), Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Saúde Animal (DSA) e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI), contemplando, inclusive, dados e informações necessárias para o monitoramento dessas atividades;

9.3. recomendar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.3.1. unifique os sistemas informatizados de registro de estabelecimentos e produtos existentes nos Departamentos de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov); de Saúde Animal (DSA); e de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI), utilizando-se tecnologia internalizada e manutenível;’

Situação que levou à proposição da deliberação

14. Os departamentos da SDA analisados realizavam o planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções por meio de planilhas eletrônicas, editores de texto e ferramentas locais, além da utilização sistemas obsoletos e inseguros para gestão do cadastro de estabelecimentos.

Providências adotadas e comentários dos gestores

15. O Mapa indica que as ações para atendimento a esses itens estão em andamento. De acordo com o Plano de Ação (peça 17), o módulo Vistoria e Fiscalização do Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuárias (Sipeagro) já está pronto para disponibilidade de uso nas áreas de Vinhos e Bebidas e Qualidade Vegetal (Dipov) e Produtos Veterinários (DSA), bem como que ‘a fase de implementação ocorrerá de forma gradativa, devido à necessidade de testes do sistema por meio de projetos pilotos e impacto de uma área sobre as demais durante o uso e melhorias efetuadas’. Dessa forma, o projeto piloto está em andamento somente na área de produtos veterinários, com previsão de implementação nas demais áreas após a conclusão desse piloto.

16. Ademais, foram iniciadas duas ações para atendimento ao item 9.2: concluir o módulo de fiscalização Sipeagro, que abrange as áreas de fiscalização do Dipov, DSV, DSA e Dipoa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

(alimentação animal), com implementação prevista para 30/7/2022; e implantar o novo Sistema de Informações Gerenciais do Serviços de Inspeção Federal (Sigsif) na Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA) com o módulo Ordem de Serviço e Fiscalização, para Dipoa (inspeção de produtos de origem animal), com prazo de implementação em 30/12/2021. O módulo do PGA-Sigsif está em fase de homologação, e houve atrasos devidos à necessidade de ajustes em outros módulos do sistema, com os quais existe troca de informações.

17. Para atendimento ao item 9.3.1, o Mapa indicou a ação: 'implementar melhorias e evoluções no Sipeagro, no módulo de registro de estabelecimentos e de produtos – atende às áreas do Dipov, DSV (fertilizantes, sementes e mudas, tratamento fitossanitário com fins quarentenários), DSA', também com prazo estimado para 30/12/2021. Alega que o módulo já está em uso na 'área de alimentação animal (Dipoa), vinhos e bebidas e qualidade vegetal (Dipov) produtos veterinários, com exceção de produtos biológicos, multiplicação animal e aves de reprodução (DSA), fertilizantes e aviação agrícola (DSV)'.

18. Após solicitação de esclarecimentos (peça 21, p. 3-4), por meio de Despacho (peça 22) o Ministério afirmou que o Sipeagro foi desenvolvido para ser o sistema de registro de estabelecimentos e de produtos da defesa agropecuária brasileira, com funcionalidades para processos de fiscalização. O módulo Estabelecimento é onde devem ser inseridos todos os documentos previstos em atos normativos para registro de estabelecimentos. Essa documentação será analisada por um Auditor Fiscal Federal Agropecuário, e em caso de necessidade de vistoria prévia, o fiscal é remetido a funcionalidade Ordem de Serviço, no módulo Vistoria e Fiscalização.

19. O módulo Vistoria e Fiscalização permite que os responsáveis por uma área realizem a programação de uma atividade, bem como a emissão os documentos a serem utilizados na execução (termos e autos). Outras funcionalidades desse módulo são: comunicado de ocorrências (comunicação entre auditores sobre ocorrências detectadas); intervenção de registro, que permite suspenção ou cancelamento do registro de estabelecimentos ou produtos; emissão de relatórios; e descrição de quadros sinópticos, que orientam a execução do processo fiscalizatório.

20. No módulo Sicar (Sistema de Controle de arrecadação) ocorre o processo de julgamento do auto de infração emitido, incluindo apresentação de recursos, emissão de Guia de Recolhimento da União (GRU), encaminhamento à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e cumprimento de outras sanções.

21. O módulo S-Gestor realiza a gestão de informações de atos de fiscalização, que não são contempladas no módulo Sicar, para acompanhamento de exigências e atividades geradas durante a fiscalização, além de ser a funcionalidade para comunicação entre fiscalização e interessado, e receber dados relativos à atividade do estabelecimento.

22. O Ministério afirma que a Coordenação de Transformação Digital e Inovação (CTDI) encaminhou um documento de necessidade de TI elencando funcionalidades necessárias para atendimento do item 9.2 do acórdão. Das 31 necessidades apresentadas, oito encontram-se desenvolvidas e em teste, três em desenvolvimento e o restante está em fila para desenvolvimento.

23. Por fim, o Mapa afirma que o módulo de registro de estabelecimentos e produtos do Sipeagro está sendo expandido para várias áreas e, após implementação, serão desativados os seguintes sistemas: Sipe 2000; Sipe Oraflex; Sicar Oraflex; Sipe Web; e Renasem.

Análise

24. De acordo com a documentação encaminhada, o Sipeagro é o sistema escolhido pelo Ministério para gerenciamento do planejamento e da execução das atividades de fiscalização e inspeção, de maneira conjunta pelos departamentos da SDA. Assim, todo o registro de estabelecimento e produtos de todas as áreas estará concentrado no Sipeagro.

25. Os módulos apresentados contemplam todos os procedimentos para a fiscalização, desde o registro de estabelecimentos e produtos, documentação para autuação, comunicação com os interessados, julgamento, emissão de GRU e controle do pagamento de multas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

26. No entanto, conforme apontado no Plano de Ação, há necessidade de conclusão do módulo de fiscalização no Sipeagro, implementar melhorias e evoluções nos módulos de registro de estabelecimentos e produtos, para atendimento de todas as áreas, bem como de implementação da funcionalidade Ordem de Serviço no novo Sigsif (PGA). Além disso, de acordo com o documento da CTDI, há ainda 23 funcionalidades a serem implementadas para atendimento do item 9.2 do acórdão.

27. Dessa forma, considerando que as ações propostas pelo Mapa atendem as deliberações do acórdão, mas ainda estão pendentes de finalização, propõe-se que as deliberações 9.2 e 9.3.1 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário sejam consideradas 'em cumprimento' e 'em implementação', respectivamente.

III.2 '9.3. recomendar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.3.2. uniformize os procedimentos do processo administrativo sancionatório (PAS);

9.3.3. avalie a possibilidade de julgar os recursos provenientes do Processo Administrativo Sancionatório da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) em segunda e eventual terceira instância por órgão colegiado;'

Situação que levou à proposição da deliberação

28. Foi apontado que, após a análise da instrução e julgamento dos processos administrativos sancionatórios (PAS) nos departamentos avaliados pela auditoria, existiam distintos procedimentos, a exemplo do número de instâncias recursais e prazos para defesa, instrução e julgamento, sem motivo aparente.

29. Ademais, os julgamentos dos processos administrativos sancionatórios em segunda e terceira instância, nos casos previstos, eram tomados de forma monocrática, ou seja, não existia órgão colegiado para a deliberação.

Providências adotadas e comentários dos gestores

30. O Mapa indicou no Plano de Ação para o item 9.3.2 e 9.3.3 a elaboração de Projeto de Lei unificando os procedimentos dos processos administrativos de fiscalização agropecuária (sancionatórios) e prevendo uma comissão de recursos para determinadas sanções oriundas do PAS.

31. O Ministério encaminhou Projeto de Lei (peça 15, p. 43-54) que trata do autocontrole das atividades agropecuárias e agroindustrial, sobre organização e procedimentos da defesa agropecuária; institui programa de incentivo à conformidade em defesa agropecuária; cria a Comissão Especial de Recursos da Defesa Agropecuária e revoga dispositivos que estabelecem penalidades e sanções das Leis aplicadas à defesa agropecuária, e Exposição de Motivos, EM 1/2021/MAPA, da Ministra Tereza Cristina (peça 15, p. 55-69), que submete à apreciação do Presidente da República o Projeto de Lei.

Análise

32. O Projeto de Lei encaminhado prevê, em seu capítulo V (peça 15, p. 49-50), o processo administrativo de fiscalização agropecuária de maneira geral a ser aplicado em todos os departamentos da SDA. O projeto define prazos e instâncias do processo administrativo sancionatório, como segue:

'Art. 22. As infrações serão apuradas, a partir do auto de infração, mediante processo administrativo de fiscalização agropecuária.

Art. 23. O auto de infração é o documento hábil para constatação de infração, no que concerne a legislação que rege a defesa agropecuária.

Art. 24. Do auto de infração cabe defesa escrita no prazo de vinte dias, contados da data de recebimento do auto de infração, endereçada à unidade descentralizada de fiscalização, da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento onde foi constatada a infração.

Art. 25. O auto de infração será julgado em primeira instância pela autoridade da unidade descentralizada de fiscalização da Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento onde tramita o processo administrativo de fiscalização agropecuária.

Art. 26. Das decisões administrativas de primeira instância cabe recurso administrativo, a ser interposto no prazo de vinte dias, contados do recebimento da notificação.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não reconsiderar no prazo de vinte dias a partir de seu recebimento, o encaminhará à Secretaria de Defesa Agropecuária para julgamento em segunda instância.

Art. 27. Aplicada a penalidade de suspensão da atividade, do registro, cadastro ou do credenciamento, ou de cassação do registro, cadastro ou do credenciamento, caberá recurso à Comissão Especial de Recursos da Defesa Agropecuária, à qual compete o julgamento do processo administrativo em terceira e última instância.

§ 1º A penalidade de suspensão de atividade, do registro, cadastro ou do credenciamento ou de cassação do registro, cadastro ou do credenciamento poderá ser convertida em multa, mediante requerimento do infrator e celebração de termo de ajustamento de conduta, cabendo a decisão à Comissão Especial de Recursos da Defesa Agropecuária.

§ 2º A composição e o funcionamento da Comissão Especial de Recursos da Defesa Agropecuária serão definidos no regulamento desta Lei.

Art. 28. O recurso tempestivo terá efeito suspensivo.'

33. O art. 26 dispõe sobre o recurso em primeira instância, que será dirigido a mesma autoridade que proferiu a decisão, e caso não haja reconsideração será encaminhado para a SDA para julgamento em segunda instância. O art. 27 do Projeto de Lei prevê que, para as penalidades de suspensão da atividade, e suspensão ou cassação do registro, cadastro ou credenciamento, caberá recurso a um órgão colegiado, denominado Comissão Especial de Recurso da Defesa Agropecuária, o qual terá sua composição e funcionamento definidos em regulamentos da Lei.

34. Destaca-se que o Projeto de Lei foi encaminhado ao Presidente da República em 7/1/2021, e já foi apresentado à Câmara dos Deputados, em 7/4/2021, e tramita sobre a numeração PL 1.293/2021.

35. Dessa forma, considerando que o Mapa elaborou e encaminhou Projeto de Lei com proposta de padronização dos procedimentos e prazos para o processo administrativo sancionatório, bem como com a previsão de órgão colegiado para julgar recursos em terceira instância, propõe-se que as deliberações 9.3.2 e 9.3.3 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário sejam consideradas 'implementadas'.

III.3 '9.3. recomendar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.3.4. adote providências de sua competência visando à atualização dos valores das multas aplicadas pelos departamentos da SDA no exercício do poder de polícia;'

Situação que levou à proposição da deliberação

36. A auditoria identificou que os normativos que estabelecem os valores das multas que podem ser aplicados no âmbito do PAS, pelos departamentos da SDA, não têm sido atualizados tempestivamente, resultando em multas pouco relevantes.

Providências adotadas e comentários dos gestores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

37. O Mapa indica no Plano de Ação para o item 9.3.4 a elaboração de Projeto de Lei com padronização das sanções administrativas, elevação do valor das multas e que disponha sobre mecanismo de atualização dos valores.

38. O Ministério encaminhou Projeto de Lei (peça 15, p. 43-54) que trata do autocontrole das atividades agropecuárias e agroindustrial, sobre organização e procedimentos da defesa agropecuária; institui programa de incentivo à conformidade em defesa agropecuária; cria a Comissão Especial de Recursos da Defesa Agropecuária e revoga dispositivos que estabelecem penalidades e sanções das Leis aplicadas à defesa agropecuária, e Exposição de Motivos, EM 1/2021/MAPA, da Ministra Tereza Cristina (peça 15, p. 55-69), que submete à apreciação do Presidente da República o Projeto de Lei.

Análise

39. O Projeto de Lei encaminhado prevê, em seu capítulo VI (peça 15, p. 50-51), as penalidades aos agentes que incidirem em infrações previstas em legislações específicas e normas regulamentares de defesa agropecuária, como segue:

> ‘Art. 31. O agente que incidir em infração prevista nas legislações específicas e em normas regulamentares de defesa agropecuária fica sujeito às seguintes penalidades, isolada ou cumulativamente:
>
> I - advertência;
>
> II - multa;
>
> III - condenação do produto;
>
> IV - suspensão de atividade, de registro, de cadastro ou de credenciamento;
>
> V - cassação de registro, de cadastro ou de credenciamento; e
>
> VI - cassação da habilitação de profissional para prestar serviços relacionados à Defesa Agropecuária.
>
> Parágrafo único. A Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tornará públicas as sanções impostas aos infratores da legislação de defesa agropecuária, após o seu trânsito em julgado na esfera administrativa.
>
> Art. 32. A multa prevista no art. 31 desta Lei será de:
>
> I - até 150 % (cento e cinquenta por cento) do valor do lote do produto, quando identificada a natureza comercial da atividade e o valor comercial estiver especificado na Nota Fiscal, invoice ou fatura, ou ainda quando for possível a sua determinação pela cotação do mercado; ou
>
> II - entre R$ 100,00 (cem reais) e R$ 300.000,00 (trezentos mil reais), na impossibilidade de aplicação do disposto no inciso anterior, observadas a classificação do agente infrator e a natureza da infração, conforme Anexo desta Lei.
>
> Parágrafo único. A multa recolhida no prazo de vinte dias, sem interposição de recurso, terá redução de vinte por cento do seu valor.
>
> Art. 33. A introdução irregular no País de animais, vegetais, seus produtos, resíduos ou insumos agropecuários, quando praticada por pessoa física, caracteriza infração sujeita a advertência ou multa, no valor de R$ 100,00 (cem reais) e R$ 5.000,00 (cinco mil reais).
>
> Art. 34. Os valores das multas previstos nos artigos 32 e 33 desta Lei serão atualizados anualmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, por ato do Ministro de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
>
> Art. 35. As infrações serão graduadas de acordo com o risco para a defesa agropecuária e classificadas em:
>
> I - infração de natureza leve;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

II - infração de natureza moderada; e

III - infração de natureza grave.

Art. 36. Na aplicação das penalidades estabelecidas nesta Lei serão consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes nos termos do regulamento.'

40. O Projeto de Lei propõe a padronização das penalidades (art. 31) e atualização dos valores das multas aplicadas pelos departamentos da SDA (art. 32). O Projeto ainda estipula uma graduação das multas aplicadas de acordo com a natureza da infração e a classificação do agente infrator (art. 35 e Anexo). Ademais, propõe ainda uma atualização automática dos valores das multas de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), de forma a evitar a desatualização dessa penalidade no futuro.

41. Destaca-se proposta de revogação expressa dos demais normativos que determinam as penalidades a serem aplicadas pelos departamentos da SDA no art. 39.

42. Portanto, considerando que o Projeto de Lei se encontra na Câmara dos Deputados para apreciação, que o Mapa cumpriu com o previsto no Plano de Ação e que essas inciativas são capazes de suprir a recomendação analisada, propõe-se que a deliberação 9.3.4 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário seja considerada 'implementada'.

III.3 '9.4. determinar à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RI/TCU, no art. 2º, I, do art. 50 da Lei 9.784/1999, bem como nos princípios da isonomia e motivação, que publique norma com procedimentos para disciplinamento da utilização do instituto da remoção de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos;'

Situação que levou à proposição da deliberação

43. A auditoria constatou, de forma semelhante ao observado pela operação 'Carne Fraca' da Polícia Federal, que servidores do Mapa estavam sendo removidos ex-officio sem indicação mínima de elementos objetivos e específicos da razoabilidade e da proporcionalidade do ato administrativo unilateral.

Providências adotadas e comentários dos gestores

44. O Plano de Ação previa a verificação da competência da SDA junto a Secretaria Executiva (SE) do Ministério para publicação de ato relativo à remoção de servidores, pois a gestão de pessoal está a cargo da Coordenação Geral de Administração e Controle; a criação de grupo de trabalho para discussão sobre o tema; a definição de diretrizes gerais para a norma; e a proposição de normativo à SE.

45. Foi esclarecido que a competência para tratar da matéria, conforme alínea 'd', inciso I, do art. 10 do Decreto 10.253/2020, é do Departamento de Administração. Um Grupo de Trabalho (GT) foi formado no segundo semestre de 2020, com representantes da SDA (peça 15, p. 42), mas sem formalização de sua criação. O referido Grupo realizou reuniões virtuais, inclusive com participação de representantes da Polícia Rodoviária Federal (PRF), 'para conhecimento dos requisitos de remoção do órgão'.

46. O Plano de Ação destaca que o GT decidiu que o normativo deveria estabelecer diretrizes gerais para a remoção, enquanto as regras pontuais seriam definidas em edital, em consonância com o realizado pela PRF. O Grupo inclui também uma diretriz para o rodízio de fiscalização na minuta de normativo, e por fim, encaminhou a minuta à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoal em 23/12/2020.

Análise

47. A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas alega que recebeu a minuta do SDA em 31/12/2020, e após várias reuniões com essa Secretaria para definirem a versão final

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

encaminharam a minuta de Portaria para o Departamento de Administração, em 11/3/2021, a qual ainda será submetida à Consultoria Jurídica para aprovação (peça 15, p. 26).

48. A minuta de Portaria encaminhada (peça 15, p. 36-41) propõe estabelecer regras de movimentação de servidores no âmbito da SDA. De acordo com o texto, a remoção pode ocorrer a pedido, a critério da Administração, a pedido independente do interesse da Administração, e de ofício, no interesse da Administração. A remoção de ofício, que fomentou a determinação ora analisada, poderá ocorrer para atender as situações definidas no art. 3º:

'Art. 3° A movimentação do servidor ocorrerá nas seguintes situações:

I – criação, alteração ou extinção de unidade;

II - ajuste no quadro de lotação da defesa agropecuária; ou

III – emergência sanitária.'

49. Ademais, de acordo com o art. 8º, o servidor removido deverá permanecer na nova lotação por ao menos 36 meses.

50. A minuta prevê ainda o recrutamento para a remoção, de iniciativa do Secretário de Defesa Agropecuária, com objetivo de suprir necessidade de efetivo em determinada unidade, bem como compor o efetivo em novas unidades. O recrutamento definirá a modalidade de remoção, o perfil requerido, as vedações, os prazos de permanência e outros critérios e requisitos necessários.

51. Por fim, determina que as remoções serão realizadas por portaria do Secretário Executivo e publicadas no Boletim de Gestão de Pessoas, e que em todos os pedidos de movimentação, deverão constar as manifestações da chefia imediata, do Superintendente Federal, e, se for o caso, do Diretor, para aprovação pelo Secretário da SDA.

52. Dessa forma, considerando que a minuta de portaria apresentada disciplina o instituto da remoção e atende à determinação exarada pelo Tribunal, mas ainda resta manifestação da Consultoria Jurídica do Mapa e a sua efetiva assinatura e publicação, propõe-se que a deliberação 9.4 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário seja considerada 'em cumprimento'.

III.4 '9.5. Determinar à SDA, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RI/TCU, no art. 17, II do Decreto 9.203/2017 e na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, que publique normativo e implemente metodologia de avaliação de risco e priorização de estabelecimentos e produtos a serem fiscalizados/inspecionados pelos Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Saúde Animal (DSA) e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI).'

Situação que levou à proposição da deliberação

53. O planejamento das inspeções e fiscalizações agropecuárias realizadas no âmbito dos antigos Dipov, DFIP e DFIA não utilizava critérios objetivos padronizados de avaliação de risco para seleção e/ou priorização de estabelecimentos e não contemplava todas as informações disponíveis, como as resultantes das investigações de denúncias.

Providências adotadas e comentários dos gestores

54. Foi informado que, por meio da Norma Interna 1, de 10 de julho de 2019, foram estabelecidos os procedimentos para mensuração do risco estimado associado ao estabelecimento para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos sujeitos à inspeção e fiscalização na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Segundo o Mapa, os departamentos da SDA elaboraram manuais específicos de cada área técnica, os quais foram anexados à norma.

55. O Plano de Ação esclareceu que após um ano de implementação da Norma Interna, representantes das áreas técnicas tem se reunido para revisão e aprimoramento da Norma e de seus manuais.

Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

56. O Mapa encaminhou a Norma Interna SDA 1/2019 (peça 15, p. 70-71), que estabelece procedimentos para mensuração do risco estimado associado ao estabelecimento (R) utilizado para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos sujeitos a inspeção e fiscalização da SDA. O 'R' é obtido pela composição de fatores de riscos associados relacionados às características da produção e do estabelecimento produtor; ao produto e o uso do produto; e ao desempenho do estabelecimento quanto ao atendimento à legislação aplicável à fiscalização, de forma semelhante ao que utilizado pela, agora revogada, Norma Interna 2/Dipoa/SDA/2015.

57. Os fatores de risco serão definidos pelos departamentos da SDA e publicados em forma de manuais, e cabe às áreas técnicas, com base nos manuais, elaborar e cumprir o roteiro anual de fiscalização.

58. O Manual do Dipoa para Cálculo do Risco Estimado Associado a Estabelecimentos (peça 15, p. 72-89), conforme definido pela Norma Interna SDA 1/2019, fornece a caracterização do risco associado ao volume de produção (RV), do risco do produto (RP), do risco associado ao desempenho quanto ao atendimento à legislação aplicável à fiscalização (RD). Por fim, o manual define o cálculo do R=(RV+RP+2xRD)/4, e a partir do resultado a frequência mínima de fiscalização a ser realizada (anual, semestral, bimestral ou quinzenal), com destaque que os Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sipoa) podem definir frequências superiores ao estabelecido pela regra do Manual.

59. O Manual do DSV para Cálculo do Risco Estimado Associado a Estabelecimentos (peça 15, p. 113-128), utiliza as mesmas premissas do Manual do Dipoa, já apresentado, mas com diferenciações entre as áreas de atuação: agrotóxicos e afins; sementes e mudas; e fertilizantes, corretivos e inoculantes.

60. O Manual do Dipov para o Cálculo do Risco Estimado Associado a Estabelecimentos (peça 15, p. 131-158) traz a caracterização do risco associado às características do estabelecimento produtor (RE), obtido a partir do porte da empresa, abrangência de comercialização, certificação em Sistema de Gestão da Qualidade e Segurança de Alimentos (SGQSA), e do tipo de estabelecimento, bem como o risco do produto (RP), do risco associado ao desempenho quanto ao atendimento à legislação aplicável à fiscalização (RD), obtido a partir de pontuação em lista de verificação ou laudo de vistoria e pontuação de infrações previstos em normativos específicos. Por fim, deve-se calcular o escore da empresa e do produto, que serão ponderados pelo tempo decorrido desde a última fiscalização.

61. Em relação ao DSA, foram apresentados dois documentos, o Manual de Procedimentos para Mensuração do Risco Estimado Associado aos Estabelecimentos Produtores de Sêmen e Embriões (peça 15, p. 90-112), e o Manual de Procedimentos para Estimar o Risco de Estabelecimentos Fabricantes de Produtos de Uso Veterinário (peça 15, p. 129-130).

62. O Manual de Sêmen e Embriões caracteriza o risco em inerente (complexidade das características de produção, do estabelecimento produtor e do produto) e regulatório (desempenho do estabelecimento no cumprimento da legislação). O Manual de Produtos de Uso Veterinário caracteriza em risco intrínseco (categoria de produtos, condições de biossegurança requeridas e relevância para programas oficiais sanitários) e risco de desempenho no cumprimento da legislação.

63. Por fim, foi apresentado o Manual para caracterização do risco dos estabelecimentos fabricantes e fracionados de produtos para alimentação animal (peça 15, p. 164-190), também do Dipoa, mas que ainda está em construção, de acordo com o Plano de Ação.

64. Dessa forma, considerando que a SDA publicou normativo com metodologia de avaliação de risco e priorização de estabelecimentos e produtos, e que seus departamentos estão trabalhando na construção de manuais para tratar de suas especificidades, propõe-se que a deliberação 9.5 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário seja considerada 'cumprida'.

III.5 '9.6. recomendar à SDA, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

9.6.1. utilize as informações resultantes do tratamento das manifestações recebidas na Ouvidoria do Mapa para subsidiar o seu planejamento anual das atividades de fiscalização e inspeção.'

Situação que levou à proposição da deliberação

65. A ouvidoria do Mapa é o canal de atendimento e tratamento de denúncias de possíveis irregularidades de atividades fiscalizadas pelo Ministério, entretanto, não foram identificadas evidências do uso, no planejamento anual das fiscalizações e inspeções, de informações provenientes das denúncias apresentadas à ouvidoria do órgão.

Providências adotadas e comentários dos gestores

66. Foi informado que, por meio da Norma Interna 1, de 10 de julho de 2019, foram estabelecidos os procedimentos para mensuração do risco estimado associado ao estabelecimento para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos sujeitos à inspeção e fiscalização na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA).

67. O Mapa também relatou que os departamentos da SDA elaboraram manuais específicos de cada área técnica, os quais foram anexados à norma e que cada área incluiu de forma distinta as ações provenientes da ouvidoria, sendo por algumas áreas pontuados como um fator específico e em outras são consideradas na avaliação do histórico de atuações no estabelecimento (peça 17, p. 3).

68. Ressaltou que os perfis de solicitações apresentadas pelos requerentes à ouvidoria são muito distintos entre as áreas da defesa agropecuária.

Análise

69. No Plano de Ação apresentado, a SDA informou sobre a publicação da Norma Interna 1/2019 e que foram estabelecidos os procedimentos para mensuração do risco estimado associado ao estabelecimento. De fato, a norma ao caracterizar o risco associado ao desempenho do estabelecimento quanto ao atendimento à legislação lista as reclamações, denúncias e demandas de consumidores, com o segue:

'Art. 4º O risco associado ao desempenho do estabelecimento quanto ao atendimento à legislação será caracterizado considerando, quando aplicável:

(...)

II – as reclamações, denúncias e demandas formais de consumidores e comunicações de órgãos terceiros referentes aos produtos agropecuários;

(...)

V – o histórico de autos de infração.'

70. Na análise dos manuais encaminhados (peça 15), somente o Manual do Dipoa para Cálculo do Risco Estimado Associado a Estabelecimentos (peça 15, p. 72-89) trata explicitamente da utilização de reclamações, denúncias e demandas formais de consumidores e comunicações de órgãos terceiros, inclusive para definição do risco de desempenho do estabelecimento. Cabe destacar o Anexo I do documento, que trata do relatório de caracterização do risco associado ao desempenho, que contém itens exclusivos para essas verificações.

71. Nos manuais das demais áreas não constam as denúncias como um fator específico, conforme explicado no Plano de Ação, e nesse caso deveriam ser consideradas no histórico de atuações no estabelecimento. No entanto, na análise dos manuais encaminhados somente foram feitas menções ao histórico de autuações ou de não conformidades, no Manual do DSV para Cálculo do Risco Estimado Associado a Estabelecimentos (peça 15, p. 113-128) e no Manual do Dipov para o Cálculo do Risco Estimado Associado a Estabelecimentos (peça 15, p. 131-158).

72. No entanto, conforme explicitado no Manual do DSV (peça 15, p. 123 e 124), é computado o histórico de autos de infração transitados em julgado nos últimos três anos, bem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

como no histórico de processos julgados procedentes, e não faz menção às denúncias. Do mesmo modo, no Manual do Dipov, o risco do desempenho é relacionado a resultados da lista de verificação ou laudo de vistoria, ou ainda de infrações cometidas, e não faz menção a denúncias recebidas via ouvidoria.

73. Cabe ressaltar que o item monitorado trata de recomendação, assim cada departamento da SDA compete avaliar e ajustar a melhor forma de tratamento das denúncias recebidas via ouvidoria às suas especificidades.

74. Dessa forma, considerando que a SDA publicou normativo com utilização de reclamações, denúncias e demandas formais, na caracterização do risco, o que fomenta diretamente o planejamento das atividades de fiscalização, e alguns de seus departamentos já estão utilizando essas informações de maneira padronizada em manual, propõe-se que a deliberação 9.6.1 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário seja considerada 'implementada'.

III.6 '9.6. recomendar à SDA, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.6.2. estabeleça indicadores de desempenho para avaliar o progresso do planejamento e da execução das fiscalizações/inspeções realizadas pelo Dipoa, Dipov, DSVI e DSA, definindo o setor e o responsável por fornecer relatórios periódicos de acompanhamento dos resultados dessas ações aos interessados.'

Situação que levou à proposição da deliberação

75. Não havia, no âmbito dos quatro departamentos da SDA à época (Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA), indicadores de desempenho estabelecidos para avaliar a eficácia e/ou a efetividade das ações de fiscalização e inspeção.

Providências adotadas e comentários dos gestores

76. Foi informado que no ano de 2019 foi elaborado o Modelo de Gestão Integrada da Defesa Agropecuária (MGDA), que visa estabelecer os procedimentos operacionais a serem observados nos processos para planejamento e gestão dos planos operativos anuais da SDA, de forma a estabelecer os indicadores de desempenho do conjunto de atividades e produtos planejados relacionados a defesa agropecuária. A estruturação do trabalho foi consolidada com emprego do sistema Strategic Adviser (SA) e publicação de normas orientativas, como a Portaria SDA 132, de 27 de junho de 2019 e a Norma Operacional 1, de 28 de janeiro de 2020 (peça 9, p. 5).

77. No Plano de Ação atualizado (peça 17) foi detalhado que foram adquiridos os módulos SA Performance Manager e SA Project Manager. O SA Performance Manager desenvolvido com base na metodologia Balanced Scorecard (BSC) é utilizado no Plano Estratégico Mapa 2020-2031 e no MGDA para o auxílio da tomada de decisão por meio do controle de indicadores, planos de ação, análises críticas e ferramentas de análises.

'No MGDA são monitorados os níveis Estratégico, Tático e Operacional. Na esfera estratégica estão os indicadores do PPA 2020-2023 e do Plano Estratégico do Mapa 2020-2031, assim como o acompanhamento do índice de ações executadas do Acordo de Resultados da SDA. Na Tática são monitorados os índices do ProDefesa. Na Operacional está o Plano Operativo Anual (POA), que inclui a maioria das ações realizadas pela SDA, inclusive o planejamento e execução de fiscalizações e inspeções.

Com relação ao POA, foram definidos indicadores operacionais de cada um dos departamentos da Secretaria, alguns apenas no âmbito da Sede, mas a maioria descendo até as unidades descentralizadas, como indicadores de fiscalização, auditoria e coleta de amostras. Parte dos indicadores possuem metas prévias e acompanhamento mensal, outros são indicadores de atividades sob demanda, como fiscalização decorrente de denúncias.

Existem atualmente 8859 indicadores ativos, incluindo os POAs 2020 e 2021, conforme relatório resumido operacional em anexo. Destes, 4267 são novos indicadores. A revisão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

dos indicadores 2021 ainda está em finalização, desta forma não se iniciou formalmente a coleta de dados desse ano.

Como performance geral, 11 indicadores estão acima da meta, 4137 dentro da meta e 443 fora da meta. Os novos ainda terão seu monitoramento mensal iniciado. A relação de todos os indicadores encontra-se também em anexo.'

78. O Mapa informou que a pandemia frustrou a execução de vários indicadores que dependiam de fiscalização presencial em 2020, mesmo assim o a SDA considera o sistema como uma ferramenta adequada de acompanhamento.

79. O módulo SA Project Manager permite o planejamento e acompanhamento de projetos, facilitando o controle de prazos e custos. Além disso, é utilizado para a aplicação do método de Gestão de Projetos, Programas e Portifólios do Mapa (MGP-Mapa 3.0) para a gestão estratégica.

Análise

80. A Portaria SDA 132/2019 (peça 15, p. 191-192) instituiu o Modelo de Gestão Integrada da Defesa Agropecuária no âmbito da SDA, que terá suas competências e atribuições desempenhadas pelo Diretoria de Gestão Corporativa (Deges/SDA).

81. As competências do MGDA estão listadas no art. 2º do normativo, enquanto o art. 3º dispõe que a atuação se dará pela identificação, monitoramento e avaliação de indicadores da SDA.

'Art. 3º O MGDA promoverá a integração das ações técnicas e administrativas, tornando-as um meio eficaz de implementação das políticas definidas nos níveis estratégico, tático e operacional, por meio da identificação, monitoramento e avaliação de indicadores dos programas, projetos e processos da SDA.'

82. Em consonância ao exposto no Plano de Ação, a Portaria prevê os indicadores para o nível estratégico, tático e operacional, no entanto de acordo com o normativo os indicadores do Programa de Defesa Agropecuária (Prodefesa), com periodicidade trimestral, são do nível estratégico, enquanto no nível tático encontram-se os indicadores dos demais programas e processos da SDA, projetos prioritários e estratégicos, sob responsabilidade da Secretaria, e de desempenho das equipes para alcance de resultados, com periodicidade anual.

83. Por fim, a Portaria determinada que a definição de indicadores de desempenho e a respectiva disponibilização com a devida periodicidade cabe ao diretor de cada departamento da SDA, enquanto o Deges organizará reuniões trimestrais para acompanhamento e avaliação, pelo gabinete da SDA, dos resultados das ações planejadas pelos departamentos.

84. A Norma Operacional SDA 1/2020 (peça 15, p. 193-195) define o processo de monitoramento e avaliação dos Planos Operativos Anuais (POA) da SDA, que são estruturados nos seguintes elementos, definidos nos incisos I a V do art. 1º:

'I – Planos Internos (PI): classificação que segue a estrutura do orçamento público federal, diretamente vinculado aos Planos Operacionais (PO) da estrutura do Planejamento Plurianual (PPA) e aloca recursos para a entrega de produtos específicos elaborados a partir da execução de cada unidade organizacional.

II - Indicadores nacionais: são indicadores que representam o desempenho total de uma ação proposta em um PI. Esses indicadores podem representar apenas a gestão de uma ação executada diretamente pela diretoria de um departamento ou podem ser compostos por indicadores regionais e sub-regionais;

III - Indicadores regionais: são indicadores que representam o desempenho de uma Unidade da Federação (UF), Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SIPOA), Unidade Regional do Vigiagro ou Laboratório Federal de Defesa Agropecuária (LFDA);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

IV – Indicadores Sub-regionais: são indicadores que representam o desempenho das demais unidades do Vigiagro e unidades técnicas regionais de agricultura, pecuária e abastecimento (UTRA) e

V – Metas: representam o planejamento quantitativo de uma ação a ser executada.'

85. Ademais, cada Plano Interno (PI) deve possuir ao menos um indicador nacional e sua respectiva meta, para apuração do desempenho anual. A Norma prevê que tais elementos do POA, bem como os planos de ação e resultados serão monitorados e avaliados por meio da ferramenta Strategic Adviser (SA). Por fim, ao estabelecer cada indicador, deve ser definida sua periodicidade de monitoramento.

86. O Mapa encaminhou ainda relatório com desempenho dos indicadores do Dipoa e do Dipov referentes ao exercício de 2020 (peça 15, p. 196-200), extraído em 10/3/2021 da ferramenta SA, Relatório Resumido Operacional (peça 20), e Relação de Indicadores Alinhamento Operacional (peça 20 – item não digitalizável), ambos extraídos em 5/3/2021.

87. Os indicadores do Dipoa encaminhados em anexo ao Plano de Ação se resumem ao número de execução da fiscalização de estabelecimentos de produtos de origem animal de cada um dos Sipoas existentes, e um consolidado de todos os Sipoas. Destaca-se que para o 11º Sipoa não havia meta prevista e o indicador consolidado dos Sipoas não apresentou nenhuma execução, mesmo que tenha sido registrado nos indicadores dos Sipoas individuais. Ademais, cabe destacar o baixo resultado e atendimento das metas, justificados pela SDA devido a restrições da pandemia.

88. Os indicadores do Dipov apresentados representam também o número de fiscalizações, investigações ou vistorias realizadas nas entidades ou estabelecimentos sob a responsabilidade do departamento. Igualmente não existem metas definidas para alguns indicadores e é apresentado um baixo resultado nos atendimentos das metas, também justificado pela pandemia.

89. O Relatório Resumido Operacional apresenta informação consolidada sobre os 8.859 indicadores existentes na ferramenta SA, bem como valida as informações apresentadas no Plano de Ação sobre a performance dos indicadores. A Relação de Indicadores Alinhamento Operacional fornece a lista completa de indicadores acompanhados pela SDA, divididos em POAs e PIs.

90. A SDA, conforme previsto no Plano de Ação, criou normativamente (Portaria SDA 132/2019 e Norma Operacional SDA 1/2020) uma estrutura de planejamento e monitoramento, com utilização de indicadores de desempenho para as atividades de fiscalização agropecuária, que foram sistematizadas por meio da ferramenta SA.

91. Ademais, cabe destacar que mesmo com a criação de todos os indicadores listados nos documentos encaminhados não resta claro quais são os indicadores utilizados para mensuração da eficácia ou efetividades das fiscalizações e inspeções realizadas. Os indicadores apresentados são focados nas atividades realizadas por cada um dos departamentos e setores da SDA e no cumprimento de metas, conforme já havia sido identificada no relatório de auditoria (peça 110, p. 29 e 30 do TC 021.468/2018-4).

92. Dessa forma, considerando a sistemática de planejamento e monitoramento desenvolvido pela SDA, em conjunto com os indicadores já apresentados, propõe-se que a deliberação 9.6.2 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário seja considerada 'em implementação'.

III.7 '9.6. recomendar à SDA, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.6.3. publique normativo estabelecendo critérios e procedimentos para rotatividade de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos fiscalizados e, de acordo com as regras definidas, promova a rotatividade dos fiscais;'

Situação que levou à proposição da deliberação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

93. A rotatividade de servidores é um controle para impedir que a mesma pessoa seja responsável por atividades sensíveis por um período indeterminado, e no âmbito da SDA inexistia critérios de rotatividade de servidores lotados na inspeção permanente.

Providências adotadas e comentários dos gestores

94. Segundo o Plano de Ação, foi iniciado em setembro de 2019 uma iniciativa piloto de rodízio de servidores lotados em estabelecimentos de inspeção permanente nas microrregiões de Maringá, Cascavel e Londrina, por um período de 180 dias. Nesta inciativa foram removidos quinze servidores, em permuta entre estabelecimentos localizados no mesmo município ou em municípios limítrofes, o que não gerou custos à União.

95. O Relatório de Avaliação da iniciativa não foi finalizado devidos às limitações decorrentes da pandemia de Covid-19, mas o Grupo de Trabalho responsável decidiu por incluir em minuta de Portaria as diretrizes para o rodízio de servidores que atuam na fiscalização.

Análise

96. A minuta de Portaria encaminhada (peça 15, p. 36-41) prevê, no art. 17, o rodízio dos servidores das carreiras de Fiscalização Federal Agropecuária no âmbito da SDA. De acordo com o documento, o rodízio será realizado preferencialmente nos serviços e unidades localizados dentro da mesma região, sem mudança de domicílio e ocorrerá sem ônus para a Administração.

97. A escala de rodízio a ser estabelecida pela chefia imediata, com concordância do superior hierárquico, deve ser revista no período de dois a quatro anos. Por fim, o rodízio estará prejudicado quando existir deficiência de pessoal para atender as atividades da SDA.

98. Destaca-se que a Minuta de Portaria ainda será submetida à Consultoria Jurídica para aprovação (peça 15, p. 26).

99. Dessa forma, considerando que a minuta de portaria apresentada disciplina o rodízio de servidores, atendendo a rotatividade previsto no acórdão, mas ainda resta manifestação da Consultoria Jurídica do Mapa, bem como sua efetiva assinatura e publicação, e ainda que o item de recomendação prevê que ser promova a rotatividades dos fiscais de acordo com as regras definidas, propõe-se que a deliberação 9.6.3 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário seja considerada 'em implementação'.

III.8 '9.7. determinar ao Mapa que apresente, em conjunto com a SDA, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), plano de ação destinado ao monitoramento do atendimento e implementação das determinações e recomendações deste acordo, estabelecendo, no mínimo, as medidas em curso e eventualmente adotadas, as ações a serem tomadas, os setores e os agentes responsáveis e os prazos para seu cumprimento;'

Situação que levou à proposição da deliberação

100. Necessidade do Tribunal de Contas da União de realizar o monitoramento dos itens acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário, bem como acompanhar o andamento das ações realizadas pela Ministério.

Providências adotadas e comentários dos gestores

101. Foi encaminhado Plano de Ação, por meio do ofício 389/2020/GAB-GM/MAPA (peça 9), de 1/6/2020. Após diligência deste Tribunal (peça 13), foi encaminhado novo plano de ação (peça 15, p. 201-206) com inclusão dos setores responsáveis. Por fim, o Ministério encaminhou uma atualização no plano de ação (peça 17) para ajustes no prazo de cumprimento da deliberação 9.2 do acórdão 2.302/2019.

Análise

102. O Mapa apresentou plano de ação para atendimentos e implementação de todas as determinações e recomendações prolatadas no acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário, dessa forma propõe-se que a deliberação 9.7 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário seja considerada 'cumprida'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

IV – CONCLUSÃO

103. Neste monitoramento foi realizada a análise do atendimento das deliberações prolatadas no acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário (TC 021.468/2018-4) de relatoria do ministro Weder de Oliveira, decorrente de auditoria operacional que teve como objetivo avaliar a fiscalização e inspeção agropecuária federal realizada pelo Mapa.

104. As medidas adotadas para o atendimento às deliberações foram informadas no Plano de Ação (peça 17) e nas demais documentações acostadas nos autos (peça 15, 18-22).

105. O quadro abaixo sintetiza o estágio de atendimento de cada um dos itens do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário.

Tabela 1 - Grau de atendimento das deliberações do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário

Deliberações	Cumprida / Implementada	Em cumprimento / Em implementação	Não mais Aplicável Insubsistente	Não cumprida / Não Implementada
9.2		X		
9.3.1		X		
9.3.2	X			
9.3.3	X			
9.3.4	X			
9.4		X		
9.5	X			
9.6.1	X			
9.6.2		X		
9.6.3		X		
9.7	X			
Quantidade	6	5	0	0
Percentual	54,5 %	45,5%	0%	0%

106. Da tabela acima, percebe-se que há medidas da SDA para o cumprimento ou implementação de todos os itens do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário, o que demonstra o esforço no aperfeiçoamento dessa política pública.

107. Destaca-se que há necessidade de novas ações de monitoramento em relação aos itens em cumprimento, principalmente para verificação das aplicações das normas propostas pelo Ministério e SDA no atendimento às deliberações.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

108. Diante do exposto, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III do RITCU, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) considerar ‘cumpridas’ as determinações constantes dos itens 9.5 e 9.7 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário (relator ministro Weder de Oliveira); (itens 53-64 e 100-102)

b) considerar ‘em cumprimento’ as determinações constantes dos itens 9.2 e 9.4 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário (relator ministro Weder de Oliveira); (itens 14-27 e 43-52)

c) considerar ‘implementadas’ as recomendações constantes dos itens 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4 e 9.6.1 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário (relator ministro Weder de Oliveira); (itens 28-42 e 65-74)

d) considerar ‘em implementação’ as recomendações constantes dos itens 9.3.1, 9.6.2 e 9.6.3 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário (relator ministro Weder de Oliveira); (itens 14-27 e 75-99)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

e) informar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

f) autorizar a SecexAgroAmbiental a realizar novo monitoramento dos itens 9.2, 9.3.1, 9.4, 9.6.2 e 9.6.3 do acórdão 2.302/2019 – TCU – Plenário."

3. Por meio do ofício AECI/MAPA 55/2011, o ministério informa sobre a publicação da Portaria Mapa 219 de 13/7/2021, que estabelece regras acerca da remoção de servidores da defesa agropecuária. Assim, considera atendidas as recomendações dos itens 9.4 e 9.6.3 do acórdão sob monitoramento (peça 26).

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648183.

Proposta de Deliberação

Tratam os autos de monitoramento do acórdão 2302/2019-TCU-Plenário, prolatado no TC 021.468/2018-4, mediante o qual o Tribunal deliberou sobre o relatório da auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar os processos de trabalho e identificar possibilidades de melhoria nas atividades de fiscalização e inspeção agropecuária federal exercidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), seu suporte de tecnologia da informação e o processo administrativo sancionatório.

2. Naquele acórdão foram proferidas as seguintes deliberações:

"(...)

9.2. determinar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RI/TCU, nos arts. 3º e 4º do Decreto 8.539/2015 e art. 1º, VI do Decreto 9.094/2017 (alterado pelo Decreto 9.723/2019) e no princípio da eficiência, que implemente sistema corporativo informatizado que gerencie o planejamento e a execução das atividades de fiscalização e inspeção realizadas pelos Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Animal (Dipoa), Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Saúde Animal (DSA) e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI), contemplando, inclusive, dados e informações necessárias para o monitoramento dessas atividades;

9.3. recomendar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.3.1. unifique os sistemas informatizados de registro de estabelecimentos e produtos existentes nos Departamentos de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov); de Saúde Animal (DSA); e de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI), utilizando-se tecnologia internalizada e manutenível;

9.3.2. uniformize os procedimentos do processo administrativo sancionatório (PAS);

9.3.3. avalie a possibilidade de julgar os recursos provenientes do Processo Administrativo Sancionatório da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) em segunda e eventual terceira instância por órgão colegiado;

9.3.4. adote providências de sua competência visando à atualização dos valores das multas aplicadas pelos departamentos da SDA no exercício do poder de polícia;

9.4. determinar à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RI/TCU, no art. 2º, I, do art. 50 da Lei 9.784/1999, bem como nos princípios da isonomia e motivação, que publique norma com procedimentos para disciplinamento da utilização do instituto da remoção de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos;

9.5. determinar à SDA, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RI/TCU, no art. 17, II do Decreto 9.203/2017 e na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, que publique normativo e implemente metodologia de avaliação de risco e priorização de estabelecimentos e produtos a serem fiscalizados/inspecionados pelos Departamento de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal (Dipov), Departamento de Saúde Animal (DSA) e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSVI);

9.6. recomendar à SDA, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.6.1. utilize as informações resultantes do tratamento das manifestações recebidas na Ouvidoria do Mapa para subsidiar o seu planejamento anual das atividades de fiscalização e inspeção;

9.6.2. estabeleça indicadores de desempenho para avaliar o progresso do planejamento e da execução das fiscalizações/inspeções realizadas pelo Dipoa, Dipov, DSVI e DSA, definindo o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648184.

setor e o responsável por fornecer relatórios periódicos de acompanhamento dos resultados dessas ações aos interessados;

9.6.3. publique normativo estabelecendo critérios e procedimentos para rotatividade de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos fiscalizados e, de acordo com as regras definidas, promova a rotatividade dos fiscais;

9.7. determinar ao Mapa que apresente, em conjunto com a SDA, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), plano de ação destinado ao monitoramento do atendimento e implementação das determinações e recomendações deste acordo, estabelecendo, no mínimo, as medidas em curso e eventualmente adotadas, as ações a serem tomadas, os setores e os agentes responsáveis e os prazos para seu cumprimento;

(...)

9.10. autorizar à SecexAgroAmbiental a autuar processo de monitoramento das determinações e recomendações adotadas neste acórdão; (...).”

3. A Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) realizou diligências às unidades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para que apresentassem plano de ação conjunto, evidenciando o atendimento das deliberações em monitoramento (peças 3-5).

4. Até o momento, o ministério encaminhou documentos e plano de ação atualizado conforme comprovantes juntados às peças 9, 15, 17 e 18.

5. Após o encerramento da instrução deste monitoramento, foi encaminhada a documentação de peça 26, relativamente ao atendimento das recomendações dos itens 9.4 e 9.6.3.

6. Após análises desses documentos, a unidade instrutiva, no essencial, propõe os seguintes encaminhamentos quanto ao monitoramento das recomendações e determinações constantes do acórdão 2302/2019-TCU-Plenário (item 108, peça 23, p. 17 e 18):

a) considerar “cumpridas” as determinações constantes dos itens 9.5 e 9.7;

b) considerar “em cumprimento” as determinações constantes dos itens 9.2 e 9.4;

c) considerar “implementadas” as recomendações constantes dos itens 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4 e 9.6.1;

d) considerar “em implementação” as recomendações constantes dos itens 9.3.1, 9.6.2 e 9.6.3.

II

7. Conforme o relatório precedente, o Mapa e a SDA cumpriram/implementaram a maior parte das recomendações e das determinações do acórdão 2302/2019-TCU-Plenário, e outras deliberações estão em fase de atendimento.

8. Em acréscimo à análise e às conclusões da unidade instrutiva, ante as supervenientes informações e documentos encaminhados pelo ministério (peça 26), considero também implementadas as recomendações exaradas nos itens 9.4 e 9.6.3, porquanto foi publicada a portaria Mapa 219, de 13/7/2021, que estabelece regras acerca da remoção de servidores atuantes nas atividades da defesa agropecuária.

9. Desse modo, o quadro a seguir resume a situação de cada item da decisão monitorada:

Deliberações	Cumprida Implementada	Em cumprimento Em implementação	Não mais Aplicável Insubsistente	Não cumprida Não Implementada
9.2		X		
9.3.1		X		
9.3.2	X			
9.3.3	X			
9.3.4	X			
9.4	X			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648184.

9.5	X			
9.6.1	X			
9.6.2		X		
9.6.3	X			
9.7	X			
Quantidade	8	3	0	0
Percentual	**72,73 %**	**27,27 %**	0%	0%

10. Nesse primeiro monitoramento do acórdão 2302/2019/2019-TCU-Plenário, destaco a adoção de importantes providências, após a auditoria do Tribunal nos procedimentos afetos à fiscalização e inspeção agropecuária federal, e que contribuíram para o atendimento das aludidas deliberações:

i. envio do projeto de lei à Câmara dos Deputados (PL 1293/2021) que dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário, institui o Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária e a Comissão Especial de Recursos da Defesa Agropecuária e revoga dispositivos das leis aplicadas à defesa agropecuária que estabelecem penalidades e sanções;

ii. publicação da norma interna DAS 1/2019, que estabelece procedimentos para mensuração do risco estimado associado ao estabelecimento, utilizado para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos sujeitos à inspeção e à fiscalização da defesa agropecuária federal, incluindo fatores como: atendimento à legislação, reclamações, denúncias e demandas de consumidores;

iii. publicação da portaria DAS 132/2019, que instituiu o modelo de gestão integrada da defesa agropecuária e da norma operacional DAS 1/2020, que define o processo de monitoramento e avaliação dos planos operativos anuais (POA);

iv. publicação da Mapa 219, de 13/7/2021, que estabelece regras de remoção de servidores atuantes nas atividades da defesa agropecuária.

11. Embora se reconheça avanços no Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuários (Sipeagro), como ressaltado pela unidade instrutiva, ainda está por ser concluído o módulo de fiscalização e implementadas melhorias e funcionalidades no sistema. Por essa razão, as deliberações dos itens 9.2 e 9.3.1 encontram-se em cumprimento e em implementação.

12. Quanto aos indicadores de desempenho da defesa agropecuária, não restou claro quais são utilizados para a mensuração da eficácia ou efetividade das fiscalizações e inspeções, pois estão focados nas ações realizadas em cada um dos departamentos e setores da SDA e no cumprimento de metas, algumas delas não vinculadas a indicador, mesma situação identificada no relatório da auditoria. Assim, a recomendação do item 9.6.2 deve ser considerada em implementação.

13. Desse modo, com o ajuste citado no item 8 desta proposta de deliberação, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2021.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648184.

ACÓRDÃO Nº 2335/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.717/2019-7.
2. Grupo I – Classe VI - Assunto: Monitoramento.
3. Interessados: Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA); Secretaria Executiva (SE); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).
4. Órgãos: Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA); Secretaria Executiva (SE); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das deliberações do acórdão 2302/2019-TCU-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos itens 9.4, 9.5 e 9.7 do acórdão 2302/2019-TCU-Plenário;

9.2. considerar em cumprimento a determinação constante do item 9.2 do acórdão 2302/2019-TCU-Plenário;

9.3. considerar implementadas as recomendações constantes dos itens 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.6.1 e 9.6.3 do acórdão 2302/2019-TCU-Plenário;

9.4. considerar "em implementação" as recomendações constantes dos itens 9.3.1 e 9.6.2 do acórdão 2302/2019-TCU-Plenário;

9.5. autorizar a SecexAgroAmbiental a sinalizar prazos para atendimento das deliberações pendentes neste processo e a realizar novo monitoramento dos itens 9.2, 9.3.1 e 9.6.2 do acórdão 2302/2019- TCU-Plenário.

9.6. dar ciência deste acórdão ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e informar aos interessados que esta deliberação poderá ser acessada no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos, após ser publicada.

10. Ata n° 38/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/9/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2335-38/21-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648185.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68648185.

5. REGISTRO DE AGROTÓXICOS

(Acórdão 2.287/2021-Plenário)

AGRICULTURA

AUDITORIA NO REGISTRO DE AGROTÓXICOS

INTRODUÇÃO

Os agrotóxicos são insumos agrícolas responsáveis pelo controle de pragas. No Brasil, para ser utilizado pelo produtor rural é necessário o registro desses produtos pelo governo federal via ato compartilhado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Cada uma dessas instituições possui independência para editar normas com os requisitos técnicos necessários para a obtenção e manutenção dos registros, respectivamente, nas suas áreas de atuação, isto é, quanto à eficácia agronômica, impactos ao meio ambiente e efeitos à saúde.

Segundo dados da Aprosoja de 2018, o prazo médio do exame de registros desses produtos no Brasil é de 7,5 anos, tempo bem superior ao apresentado por outros países e regiões de agricultura relevantes (tabela na página seguinte). Isso dificulta o planejamento e a previsibilidade de investimentos no setor agropecuário.

Por outro lado, conforme dados da Anvisa de 2018, havia um estoque de mais de 2.600 pedidos de registro aguardando a avaliação toxicológica na Agência, entidade com maior morosidade na análise dos pleitos de registro. Considerando-se a taxa atual de registros, para concluir todas as análises e zerar a fila seriam necessários aproximadamente seis anos e nove meses. Isso sem considerar que novos pedidos de registro estão continuamente entrando na fila para avaliação.

Essa demora nas análises dos pedidos de registro acarreta menor disponibilidade de produtos ao agricultor brasileiro; além de impedir o acesso a produtos com maior tecnologia embarcada, isto é, com melhores resultados agronômicos e menores externalidades negativas à saúde humana e ao meio ambiente pois, em função da demora, boa parte dos produtos em espera se tornam obsoletos.

OBJETIVO

A presente auditoria, realizada entre abril e dezembro de 2019, é decorrente de comunicação do Ministro Raimundo Carreiro proferida na sessão ordinária de 14/11/2018 e teve como objetivo compreender o registro de agrotóxicos federal a fim de identificar disfunções burocráticas e propor correções.

Importante salientar que não cabe ao TCU analisar a necessidade e tampouco a qualidade desses produtos. Para isso existe o processo de registro de agrotóxicos. A discussão mais ampla sobre a viabilidade do uso de agrotóxicos, por sua vez, cabe ao Congresso Nacional, que representa as demandas da sociedade.

CONSTATAÇÕES

- Não há padronização nem critérios comuns na elaboração e divulgação das filas de registros ainda não examinados, e falta esclarecimento do status de andamento da análise. Além disso, não há identificação dos pleitos constantes na Lista de Prioridades e dos processos contra os quais pesam demandas judiciais.
- Há redundância nas exigências pelo MAPA, Anvisa e Ibama quanto ao encaminhamento de relatórios semestrais de comercialização pelas empresas registrantes.
- Não há transparência do fluxo de construção da Lista de Prioridades pelo MAPA para definir quais pleitos teriam análise mais célere. Além disso, não há indicador gerencial que valide a pertinência dessa Lista de Prioridades.
- O Ibama dispõe de controles insuficientes para a cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual dos registros de agrotóxicos. No exercício de 2018, por exemplo, estima-se que houve perda com valores não pagos de, aproximadamente, R$ 14,5 milhões ou 26,3% do potencial total de arrecadação.

- O prazo de 120 dias (0,3 ano) definido para o exame dos pleitos de registro de agrotóxicos pelo Decreto 4.074/2002 não é compatível com as especificidades do processo de registro e com o observado na prática em países de produção agrícola relevante, conforme tabela abaixo:

PAÍS/REGIÃO	ANOS
BRASIL	7,5
UNIÃO EUROPEIA	4,0
JAPÃO	3,3
ESTADOS UNIDOS	2,6
CHILE	2,6
ÍNDIA	2,3
AUSTRÁLIA	2,0
CHINA	1,8
ARGENTINA	1,7
COREIA DO SUL	1,5
PRAZO DECRETO 4074/02	0,3

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de Aprosoja, 2018

- Inexiste planejamento integrado associado a uma coordenação para lidar com os assuntos mais relevantes do ciclo regulatório de agrotóxicos (conjunto das atividades de registro, reavaliação, monitoramento e fiscalização).

DELIBERAÇÕES

Determinação ao MAPA, Anvisa e Ibama para que apresentem em conjunto plano de ação, no prazo máximo de 120 dias, para a efetiva adoção das medidas necessárias para a plena correção das irregularidades identificadas na auditoria a partir da implementação das seguintes providências:

I. Adoção de padrões e critérios comuns na construção e divulgação da fila de registros, identificando os pleitos constantes na Lista de Prioridades e incluindo no mínimo a informação quanto ao status de andamento da análise.
II. Definição, em conjunto, de sistemática única para recebimento e tratamento dos dados referentes às quantidades de agrotóxicos importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, de maneira a evitar duplicidade de esforços.
III. Publicação ampla e tempestiva do cronograma, conteúdo e motivações das etapas, procedimentos e decisões relacionadas ao fluxo de construção das Listas de Prioridades.
IV. Desenvolvimento e publicação de indicadores gerenciais que mensurem o atingimento das seguintes premissas da Lista de Prioridades: o controle mais adequado de pragas de maior risco fitossanitário, a ampliação na competitividade do mercado de pesticidas, herbicidas e inseticidas ou o incentivo à fabricação e formulação de agrotóxicos no parque industrial brasileiro.
V. Desenvolvimento de uma sistemática eficaz de controle, cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos.
VI. Revisão do atual prazo fixado para o registro de agrotóxicos, já que o prazo de 120 dias fixado pelo art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, não seria compatível com a realidade brasileira, além de estar em descompasso com a prática mundial, resultando em elevado volume de decisões judiciais tendentes a impactar negativamente as atividades dos órgãos registradores.

RECOMENDAÇÃO

Recomendação ao MAPA, Anvisa e Ibama e, também, ao Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil da Presidência da República, para que promovam a designação da entidade ou instância coordenadora para gerenciar e desenvolver o planejamento estratégico destinado a abranger as atividades comuns do ciclo regulatório em prol do registro, da reavaliação, do monitoramento e da fiscalização, destacando, também, a necessidade de efetivo funcionamento do órgão colegiado destinado a racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científico-administrativos nos processos de registro e adaptação do registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA), recentemente extinto.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2287/2021-TCU-Plenário
Data da sessão: 22/09/2021
Relator: Ministro-Substituto André Luis de Carvalho
TC: 007.951/2019-1
Unidade Responsável: Secex AgroAmbiental

www.facebook.com/tcuoficial
www.youtube.com/tcuoficial
www.twitter.com/tcuoficial
WWW.TCU.GOV.BR

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 007.951/2019-1.
Apensos: TC 028.540/2014-0 e TC 006.890/2019-9.
Natureza: Auditoria.
Instituições: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. REGISTRO DE AGROTÓXICOS. INCOMPATIBILIDADE DO PRAZO DE 120 DIAS FIXADO PELO DECRETO N.º 4.074, DE 2002, PARA O EXAME DO REGISTRO DE AGROTÓXICOS. ENTRAVES BUROCRÁTICOS NA ATUAÇÃO DO MAPA, DA ANVISA E DO IBAMA. DEMORA NA ANÁLISE DOS PLEITOS PARA O REGISTRO DE AGROTÓXICOS. AUSÊNCIA DE SISTEMÁTICA ÚNICA PARA O RECEBIMENTO E O TRATAMENTO DOS DADOS SOBRE AS QUANTIDADES DE AGROTÓXICOS. AUSÊNCIA DE PADRÕES E CRITÉRIOS COMUNS PARA A ELABORAÇÃO E A DIVULGAÇÃO DAS FILAS DE REGISTROS AINDA NÃO ANALISADOS. DEFICIÊNCIAS NOS MECANISMOS DE GESTÃO E CONTROLE. DISFUNÇÕES NOS PROCEDIMENTOS DE PÓS-REGISTRO COM A EXIGÊNCIA DE RELATÓRIOS SEMESTRAIS DE COMERCIALIZAÇÃO PELAS EMPRESAS REGISTRANTES. OITIVA. CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal desempenhadas conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), na sistemática federal para o registro de agrotóxicos e, assim, identificar as eventuais necessidades de correções em face das disfunções burocráticas.

2. Após os trabalhos de auditoria conduzidos pelos Auditores Federais Helio Antonio Rossi de Castro Filho e Paulo César Machado, a equipe de fiscalização lançou o correspondente relatório de auditoria à Peça 323, com a anuência dos dirigentes da SecexAgroAmbiental (Peças 324 e 325), nos seguintes termos:

"(...) *I. Introdução*

1. Trata-se de Auditoria no Registro de Agrotóxicos, atividade realizada conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A fiscalização é decorrente de comunicação do Ministro Raimundo Carreiro proferida na sessão ordinária do dia 14 de novembro de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

2. O registro, comercialização e uso de agrotóxicos têm gerado acirrados debates há décadas no Brasil. Se por um lado, o setor agrícola defende a importância dos agrotóxicos no fomento à produção e exportação e na melhoria da produtividade rural em função da fitossanidade conferida às lavouras, os críticos ao uso de agrotóxicos alertam que a utilização crescente e indiscriminada desses produtos acarretaria sérias consequências para a saúde humana e para a conservação do meio ambiente.

3. Quanto ao registro desses insumos agrícolas, uma das polêmicas reside no tempo despendido desde o protocolo das petições até o deferimento ou não delas. Nessa perspectiva, contrapõem-se a demanda por uma maior quantidade e diversidade de produtos fitossanitários ***vis-a-vis*** *a necessidade de um exame acurado desses produtos para que não haja consequências danosas para a saúde humana e ao meio ambiente na utilização futura dos agrotóxicos que estão sob avaliação.*

4. Nesse sentido, de acordo com dados apresentados pelo MAPA, para produtos destinados à agricultura orgânica ou biológicos há um prazo médio de espera para registro de 1 ano; de 4 anos para Produtos Técnicos Equivalentes (PTE); 6,5 anos para Produtos Formulados Equivalentes (PFE); e de 6,8 anos para produtos com base em ingredientes ativos novos. Para se ter uma ideia dessa delonga, na data de 18/12/2019, havia 39 Produtos Técnicos Novos (PT) aguardando a análise dos órgãos; desse total, oito foram protocolados antes de 2010.

5. O elevado volume de análises pendentes pode acarretar menor disponibilidade de produtos no mercado; além disso, esse cenário, eventualmente, impede o acesso a produtos com maior tecnologia embarcada, isto é, com melhores resultados agronômicos e menores externalidades negativas à saúde humana e ao meio ambiente. Por outro lado, pode existir pressão por aprovação dos registros de maneira apressada, o que pode gerar análises menos criteriosas pelos órgãos/entidades e o uso de influência indevida para priorização do exame de determinados produtos.

6. Importante salientar que não cabe ao TCU analisar a necessidade e tampouco a qualidade desses produtos. Para isso existe o processo de registro de agrotóxicos, que tem como objetivo aferir a eficiência agronômica e realizar a avaliação toxicológica e ambiental desses insumos agrícolas. A discussão mais ampla sobre a viabilidade do uso de agrotóxicos, por sua vez, cabe ao Congresso Nacional, o qual representa as demandas da sociedade civil.

7. Considerando-se esse escopo de trabalho, analisaram-se principalmente os processos de trabalho referentes ao registro dos agrotóxicos nos órgãos federais e quais as suas consequências para o setor produtivo e para o próprio ciclo regulatório dos órgãos. Com isso, a presente auditoria teve como objetivo compreender o registro de agrotóxicos federal, identificar e propor correções em suas disfunções burocráticas.

8. Na etapa de planejamento foram definidas as seguintes questões a serem investigadas:

a. Em que medida vem ocorrendo prejuízo e retrabalho nas análises realizadas por MAPA, Anvisa e Ibama no âmbito do processo de registro de agrotóxicos e afins, nos últimos três anos, considerando-se como critérios as Leis 7.802/1989 e 13.460/2017, o Decreto 4.074/2002, os parâmetros internacionais e o princípio da eficiência?

b. Em que medida vem sendo eficientes a gestão e os controles realizados por MAPA, Anvisa e Ibama no âmbito do processo de registro de agrotóxicos e afins, desde 2018, considerando-se os critérios das Leis 6.938/1981, 7.802/1989 e 8.078/1990, do Decreto 4.074/2002 e parâmetros internacionais?

c. Em que medida a morosidade do processo de registro de agrotóxicos e afins realizado por MAPA, Anvisa e Ibama, desde 2014, vem impactando o mercado agrícola, considerando-se os critérios da Lei 7.802/1989, do Decreto 4.074/2002 e os parâmetros internacionais?

d. Em que medida a publicidade atual das informações relativas ao processo de registro de agrotóxicos e afins realizado pelo MAPA, Anvisa e Ibama ocorre de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), o Decreto 4.074/2002 e o princípio da transparência?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

e. Em que medida o processo de pós-registro de agrotóxicos e afins realizado, desde 2018, pelo MAPA, Anvisa e Ibama, disciplinado pelo Decreto 4.074/2002, apresenta exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido, nos termos do Art. 5º, XI da Lei 13.460/2017?

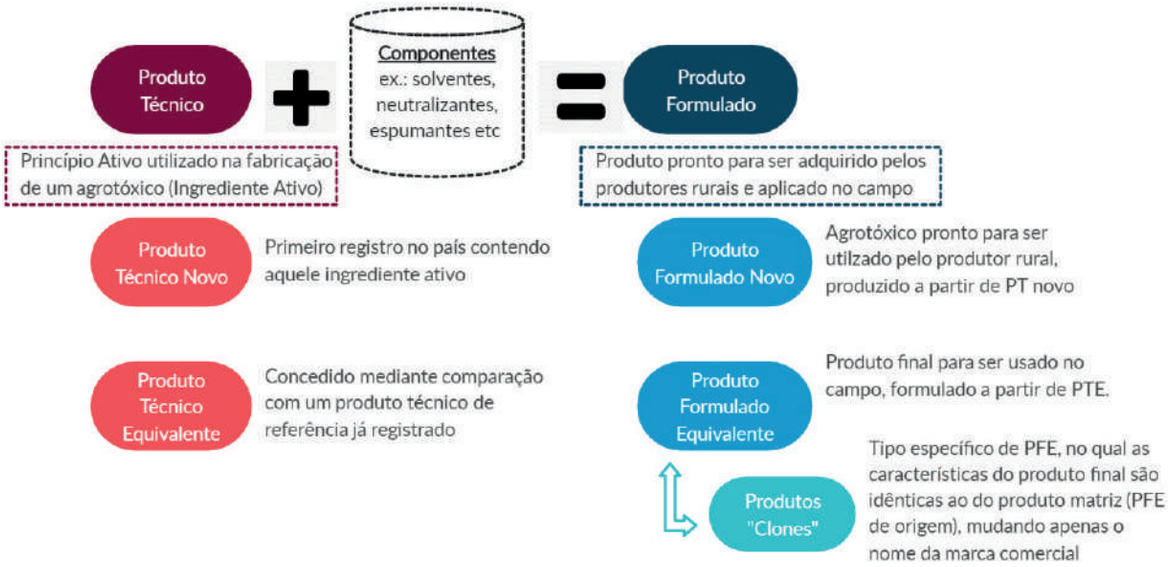
9. Este relatório está organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, os sete achados identificados, as conclusões e as propostas de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, causas, efeitos, proposta de encaminhamento e os benefícios esperados. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: a análise dos comentários dos gestores e da oitiva proposta pelo Acórdão 2848/2020-TCU-Plenário; o detalhamento da metodologia utilizada nesta auditoria; o índice de documentos; o resultado do questionário aplicado com empresas registrantes; a matriz de achados; o glossário e as referências.

II. Visão Geral

10. Os agrotóxicos, segundo a Lei 7.802/1989, são produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos.

11. Para ser comercializado e utilizado, há necessidade de registro dos produtos de todas as fases do processo fabril do agrotóxico. Assim, a matéria-prima de alta concentração do ingrediente ativo (IA), chamada de produto técnico (PT), mistura-se com componentes (matérias-primas e coformuladores como solventes e neutralizadores) para a fabricação do produto formulado (PF) final, o qual será efetivamente utilizado pelo agricultor. Apresenta-se abaixo um resumo desse processo com conceitos importantes para a compreensão do objeto de auditoria:

Figura 1 - Processo Fabril e Classificação de Agrotóxicos por tipo



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

12. O registro desses produtos no Brasil é ato compartilhado entre três entidades governamentais com naturezas diversas, a saber: MAPA, Ibama e a Anvisa. Cada uma dessas entidades edita as normas com os requisitos técnicos necessários para a obtenção e manutenção dos registros, respectivamente, nas suas áreas de atuação, isto é, quanto à eficácia agronômica, impactos ao meio ambiente e efeitos à saúde.

13. A Administração Pública, assim, avalia os testes e estudos conforme a lista cronológica de ingresso. No entanto, ocorrem descompassos e não simultaneidade nas avaliações realizadas, em função da complexidade envolvida em cada aspecto analisado, quantidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

processos nas filas ou o número de técnicos disponíveis em cada órgão para análise desse tipo de produto.

14. Qualquer das avaliações pode ser concluída primeiro, mas somente após a conclusão das três avaliações, com pareceres positivos, é concedido o registro pelo órgão registrante, neste caso o Ministério da Agricultura. Se uma das três avaliações concluir pelo indeferimento do pleito, o registro não pode ser concedido.

15. Conforme dados da Anvisa de 2018, há um estoque de mais de 2.600 pedidos de registro aguardando a avaliação toxicológica na Agência, entidade com maior morosidade nas análises dos pleitos. Destes, ao redor de 1.100 são de Produtos Técnicos Equivalentes (PTE), cuja avaliação é efetuada em conjunto pelas três entidades governamentais.

16. Segundo a pesquisadora Letícia Silva (2019), considerando a quantidade de registros concedidos no ano de 2018 e o estoque aguardando avaliação, para concluir todas as análises e zerar a fila seriam necessários aproximadamente seis anos e nove meses. Isto sem considerar que novos pedidos de registro estão continuamente entrando na fila de registro para exame, o que tende a diluir os esforços da equipe de avaliação ao longo do tempo.

17. Na quantidade dos registros concedidos em 2019 (até novembro), são predominantes os Produtos Técnicos Equivalentes (247) e os Produtos Formulados (153), que representaram 91% dos 439 registros aprovados no período. Esses dois tipos de produtos também cresceram significativamente ao longo do tempo, como se pode constatar na comparação das médias dos intervalos 2015-19 e 2010-14, na qual os registros desses produtos subiram, respectivamente, 188% e 106%:

Tabela 1 - Quantidade de Registros Concedidos de Agrotóxicos e Afins

Produto/Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (nov)	2015-19 / 2010-14
Prod Técnicos	2	1	1	3	4	2	2	4	2	3	18%
Prod Técnicos Equivalentes	35	62	64	45	80	46	160	178	193	247	188%
Prod Formulados	61	68	87	51	56	61	75	177	200	153	106%
Pré-Misturas	2	0	0	0	0	0	1	4	2	0	250%
Biológicos/Orgânicos	4	15	16	11	8	30	39	42	52	36	269%
TOTAL	104	146	168	110	148	139	277	405	449	439	153%

Fonte: MAPA

18. Ainda no cotejo dos períodos de 2015-19 e 2010-14, é de se destacar a substancial elevação de 269% na concessão de registros de Produtos Biológicos e Orgânicos. Essa tendência ocorrida no Brasil também reflete um comportamento mundial. Entre 1960 e 1990, uma média de três novos defensivos biológicos era colocada no mercado global anualmente. Essa média subiu para onze no período entre 1990 e 2016. O ano de 2017 foi o primeiro no qual o número de patentes para defensivos biológicos (173) superou o de agrotóxicos convencionais (117) (McDOUGALL, 2018). Com isso, a participação dos defensivos biológicos no mercado mundial passou de 0,4%, em 1993, para 5,6%, em 2016.

19. Alterações nos registros já existentes, por sua vez, têm como objetivo identificar a manutenção da conformidade das especificações avaliadas na concessão do registro e as possíveis mudanças na aceitabilidade dos riscos de determinado agrotóxico, de tolerável para intolerável: riscos residuais considerados desprezíveis no momento da avaliação que se manifestam inaceitáveis; efeitos após longa exposição; novas metodologias com maior sensibilidade para aferição de efeitos etc.

20. O TCU já analisou o tema agrotóxicos em duas ocasiões. Em 2013, a Secretaria de Controle Externo da Saúde do TCU (SecexSaúde) realizou auditoria (TC 011.726/2013-0), a qual gerou dois monitoramentos (TCs 013.940/2014-7 e 010.084/2017-7) para avaliar a efetividade dos procedimentos de controle adotados pela Gerência-Geral de Agrotóxicos (GGTOX) da Anvisa na emissão do Informe de Avaliação Toxicológica (IAT).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

21. Em relação a esse trabalho, restam pendentes de cumprimento deliberações que remetem, basicamente, ao desenvolvimento do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), cuja implantação é determinada no artigo 94 do Decreto 4.074/2002. Deve-se realçar que, em dezembro de 2018, patrocinados pelo segmento de algodão (o mais atingido por pragas), MAPA, Ibama e Anvisa assinaram um acordo de cooperação técnica para o desenvolvimento do SIA, que poderá permitir a redução nos prazos de registro de novas substâncias e de produtos genéricos.

22. A SecexAgroAmbiental, por sua vez, produziu auditoria (TC 029.427/2017-7) para avaliar a presença de estruturas de governança no Governo Federal para implementar a Agenda 2030 e a meta 2.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nessa auditoria, examinou-se, subsidiariamente, a política tributária referente aos agrotóxicos e recomendou-se que se criassem mecanismos de supervisão, acompanhamento, divulgação e avaliação periódica das desonerações tributárias que beneficiam o ramo de agrotóxicos.

23. Além disso, também se recomendou avaliar a oportunidade e viabilidade de se utilizar o nível de toxicidade à saúde humana e o potencial de periculosidade ambiental como critérios para a fixação de alíquotas dos tributos incidentes sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos.

24. A Controladoria Geral da União (CGU) elaborou o Relatório de Auditoria 201303852, de dezembro de 2014, no qual analisa o registro de agrotóxicos no âmbito do MAPA, no período de 1/1/2010 a 31/12/2012. Nesse trabalho, constatou-se, além de falhas formais, a ausência de uma instância superior que dê as diretrizes para o Comitê Técnico de Assessoramento (CTA), resistência a sistemas de informática e falta de pessoal adequado para utilizar esses sistemas.

25. Em Nota Técnica, de 1/10/2013 (2.176/2013/SFC/CGU-PR), ao tratar de denúncia da Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos (Aenda) sobre a extrapolação recorrente do prazo legal para registro de agrotóxicos pelo setor público, a CGU discorre, de maneira ampla, sobre o processo de registro, as atribuições e estrutura dos órgãos envolvidos na tarefa.

26. Nesse estudo, a CGU identificou as seguintes oportunidades de melhoria: implementação efetiva do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA); aperfeiçoamento da governança do CTA; definição de uma cota anual mínima de produtos a ser avaliada no processo de registro; redefinição dos fluxos de trabalho no MAPA, Anvisa e Ibama, estipulando indicadores de gestão; dotação para esses órgãos de quantitativo e perfil de servidores compatível com a boa prestação de serviços; e intensificação das atividades de fiscalização do comércio e uso de agrotóxicos.

27. Por fim, no Relatório de Avaliação das Contas de 2017 do MAPA, de 31/7/2018 (OS 201800538), a CGU recomenda ao Ministério que examine a implementação e divulgação de um indicador do tempo médio de conclusão do registro de agrotóxicos, além de voltar a insistir sobre a necessidade de concretização da implantação do SIA.

III. Achados de Auditoria

28. A presente seção detalhará os achados de auditoria identificados e evidenciados durante a etapa de execução do trabalho.

29. Ressalta-se que houve dois riscos que não se consubstanciaram em achados de auditoria, quais sejam: a) não agregação de valor do Parecer de Eficácia e Praticabilidade Agronômica (EPA) do MAPA ante o risco envolvido; e b) existência de prejuízo advindo da desatualização das Listas de Impurezas Relevantes e Positiva de Componentes.

30. Quanto ao primeiro ponto, além de 81,3% das empresas registrantes afirmarem no questionário aplicado pela equipe que o EPA agrega valor ao processo de registro de agrotóxicos (Apêndice IV), o MAPA apresentou elementos que comprovam que realizam análises técnicas as quais extrapolam a competência do TCU para aferir sobre sua necessidade ou não. No que se refere às desatualizações das listas, constatou-se que os documentos já foram objeto de atualização depois de sua criação e que, presentemente, num caso, uma nova atualização está prestes a ocorrer (Lista de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

Impurezas Relevantes) e, no outro caso, os gestores responsáveis já decidiram o encaminhamento do assunto (Lista de Componentes).

31. Ademais, em função dos resultados do Painel de Referência que discutiu a Matriz de Achados, decidiu-se que não se deveria prosseguir com o achado que remetia à ausência de fiscalizações pela Anvisa na área de agrotóxicos porque se entendeu que as fiscalizações de responsabilidade da Agência poderiam ser redundantes com as realizadas por MAPA e Ibama, e não faz sentido manter uma proposta de deliberação que poderia se traduzir em replicação de uma mesma atividade, criando uma burocracia desnecessária e desperdício de recursos do erário.

32. Este relatório foi revisto e atualizado após a oitiva proposta pelo item 9.1. do Acórdão 2848/2020-TCU-Plenário, no qual o Ministro Relator propôs uma construção participativa em face da possibilidade de, conjuntamente, MAPA, Anvisa e Ibama atuarem em construção participativa perante o TCU, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315, de 2020. O resultado e a análise das manifestações dos órgãos e entidades constam do Apêndice I e peça 322.

III.1 Prazo de 120 dias para registro de agrotóxicos: necessidade de adaptação à realidade brasileira e mundial

Figura 2 - Síntese do 1º Achado

O prazo legal de 120 dias para registro de agrotóxicos não é compatível com a realidade brasileira e mundial. Em vista disso, tem havido excesso de decisões judiciais para compelir os órgãos e entidades de registro federais a agilizarem suas análises, o que acarretou indeferimentos de registros devido ao prazo exíguo para exame desses pleitos

33. Todos os anos os órgãos e entidades registrantes foram objeto de decisões judiciais relacionadas diretamente ao descumprimento do prazo de 120 dias para realizarem suas respectivas avaliações técnico-científicas, exigidas pelo art. 15 do Decreto 4.074/2002. Somente no exercício de 2018, foram recebidas 57 decisões, distribuídas da seguinte maneira:

Tabela 2 - Quantidade de Decisões Judiciais por Órgão/Entidade

Órgão/Entidade	Nº de Decisões Judiciais
Ibama	21
Anvisa	22
MAPA	14

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do MAPA, Anvisa e Ibama

34. Isso ocorreu devido ao prazo definido no decreto não ser condizente com as análises necessárias desses produtos pelos órgãos e entidades envolvidos. Segundo essas entidades, os tempos médios, em anos, de tramitação dos pleitos (do protocolo ao parecer) por tipo de produto são os seguintes:

Tabela 3 - Tempo de Registro (Anos) no Brasil segundo os Órgãos/Entidades

TIPOS DE PRODUTO	MAPA	Anvisa	Ibama
Produtos Técnicos	6,8	6,6	4,8
Produtos Técnicos Equivalentes	4,0	3,5	3,8
Produtos Formulados e 'clones'	6,5	6,1	3,5*
Produtos Orgânicos/Biológicos	1,0	1,4	0,3*

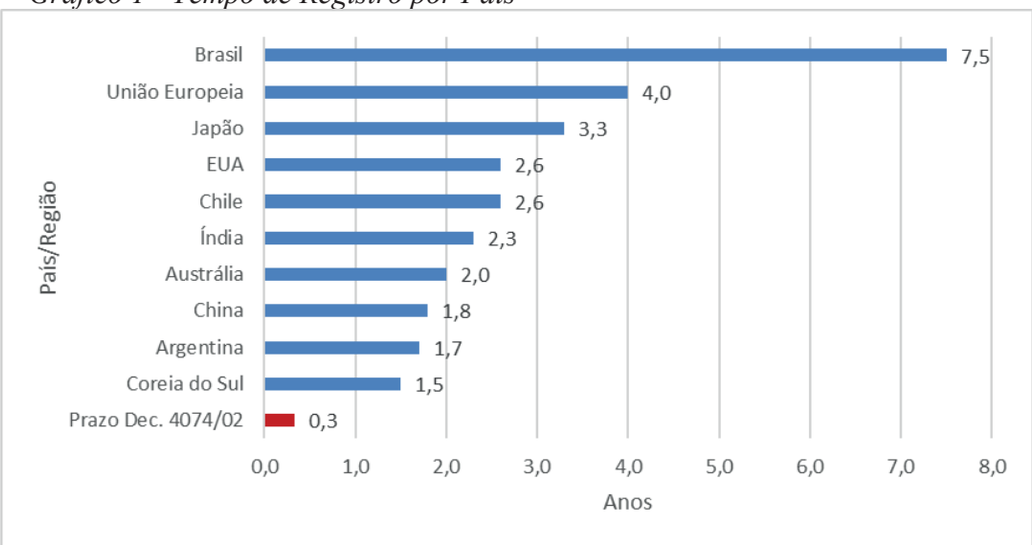
** Média dos valores apresentados pelo Ibama: Produtos Formulados (PF), Produtos Formulados Equivalentes (PFE), Produtos com carta de cessão de dados 'Clones' (PFC); e Produtos Fitossanitários com uso aprovado para agricultura orgânica, Produtos Biológicos*

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do MAPA, Anvisa e Ibama

35. Com efeito, em nenhum país do mundo, dentre os pesquisados, o prazo de registro é de 120 dias (ou 0,3 anos), sendo que o que mais se aproxima é a Coreia do Sul, conforme dados da Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

Gráfico 1 - Tempo de Registro por País



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados da Aprosoja, 2018

36. Embora os três órgãos e entidades afirmem não haver prejuízo das análises dos pleitos judicializados em comparação com os demais casos, a Anvisa reconheceu que houve uma tendência ao indeferimento pelo tempo exíguo para se analisar um pleito (peça 80).

37. A Anvisa, nessa linha, afirmou que a situação impacta em eventuais indeferimentos de processos que, provavelmente, não precisariam ser indeferidos caso não houvesse a sentença judicial impondo uma análise mais célere.

38. Em vista disso, pode haver prejuízo para o registrante, ao ter seu pleito indeferido pela falta de tempo para ajustes e correções, ficando induzido a evitar a via judicial diante da possibilidade de indeferimento.

39. Por outro lado, ao fixar um prazo legal e não o cumprir, a Administração Pública acaba por ferir direitos dos usuários dos serviços estabelecidos nas Leis 13.460/2017 e 13.874/2019, que tratam respectivamente do direito do usuário ao cumprimento de prazos e normas procedimentais; e da aprovação tácita de pedido cujo prazo fixado foi transcorrido com silêncio da autoridade competente.

40. Cabe salientar que, conforme esclarecimento do MAPA à equipe de auditoria, o prazo de 60 dias para 'Registro de Agrotóxicos e Afins' disposto no item 68 da Portaria SDA/MAPA 43, de 21/2/2020, refere-se ao prazo para o Ministério realizar o ato administrativo de concessão (certificação) ou indeferimento do registro, após terminadas as análises dos órgãos federais envolvidos (Anvisa, Ibama e o próprio MAPA). Segundo o § 4º do Art. 15 do Decreto 4.074/2002, esse prazo é de 30 dias, no entanto com o advento da aprovação tácita citada no item anterior, o MAPA entendeu necessário aumentar esse prazo.

41. Faz-se, portanto, temerária a manutenção do prazo normativo de 120 dias tendo em conta o risco de aumento de demandas judiciais decorrentes desse novo marco legal, notadamente, a aprovação tácita por descumprimento do prazo estipulado.

42. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se recomendar ao MAPA, ao Ibama, à Anvisa e, também, à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que promovam a revisão do atual prazo fixado para o registro de agrotóxicos, já que o prazo de 120 dias fixado pelo art. 15 do Decreto n° 4.074, de 2002,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

não seria compatível com a realidade brasileira, resultando em elevado volume de decisões judiciais tendentes a impactar negativamente nas atividades dos órgãos registrantes.

43. Espera-se que com o atendimento da deliberação haja adequação dos prazos da legislação de agrotóxicos e afins à realidade temporal desses registros e redução das demandas judiciais que impõem análises mais céleres e tendem ao indeferimento.

III.2 Taxa de Manutenção do registro: R$ 14,5 milhões de perda de arrecadação em 2018

Figura 3 - Síntese do 2º Achado

O Ibama dispõe de controles insuficientes para a cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual dos registros de agrotóxicos, seus componentes e afins. Não há nenhum sistema ou instrumento desenvolvido pela autarquia para gerenciar e dar suporte a uma efetiva arrecadação dessas taxas pelo Ibama. No exercício de 2018, a perda com valores não pagos alcançou, aproximadamente, R$ 14,5 milhões ou 26,3% do potencial total de ingresso de recursos para o erário advindos dessa fonte

44.A Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), no seu anexo, estipula os valores das taxas de manutenção de registro de agrotóxicos pelo Ibama, a qual deve ser cobrada anualmente dos detentores de registro. A Portaria Interministerial MF/MMA 812/2015, no seu anexo I, publica os valores atualizados dessas taxas. Aos produtos com Avaliação de Potencial de Periculosidade Ambiental (PPA) mais alta (classes I e II), é arbitrada uma taxa de R$ 20.225,84, enquanto aos de PPA mais baixo (classes III e IV) é atribuída uma taxa anual de R$ 8.669,38.

45. Na Nota Técnica 127/2019/Coasp/Cgasq/Diqua (peça 134), o Ibama informa que há 3.758 produtos agrotóxicos com registro vigente, sendo 114 de classe I, 1.844 de classe II, 1.466 de classe III e 334 de classe IV. Em linha com esses números, o potencial de arrecadação anual com essas taxas seria de R$ 55.207.078,72.

46. Conforme Despacho 6341571/2019-Setce/Ccont/Cgfin/Diplan (peça 136), contido na nota técnica citada no parágrafo anterior, a entidade registra sua arrecadação por meio do Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (Sicafi) e a receita proveniente da taxa de manutenção de registro de agrotóxicos é contabilizada no código de receita '5331 – Registro de Produto Químico e Biológico'. No exercício de 2018, o valor arrecadado sob essa rubrica foi de R$ 40.711.986,96. Portanto, em 2018, a perda com valores não pagos da taxa de manutenção atingiu R$ 14.495.091,76 ou 26,3% do potencial total de arrecadação.

47. Por limitações de fornecimento do próprio Ibama, os dados encaminhados se restringiram ao ano de 2018. Contudo, além dessa perda de arrecadação naquele ano, levantamento da Coordenação de Arrecadação (Coar) do Instituto, substituída nas suas funções de cobrança administrativa pela Coordenação de Contabilidade (Ccont), gerou 1.500 processos físicos de cobrança de empresas devedoras das taxas de manutenção referentes a períodos anteriores a 2018.

48. Para enfrentar essa inadimplência das empresas registrantes, o Ibama dispõe de instrumentos precários de controle. No despacho acima referido, foram elencados: a) uma apuração apenas reativa de informações na Coordenação de Avaliação Ambiental de Substâncias e Produtos Perigosos (Coasp) sobre as empresas registrantes, os registros e as avaliações PPA; b) o início (em 2019) da construção de uma planilha para identificar os produtos, as empresas detentoras do registro e a vigência deste; e c) a abertura somente em 2019 de uma demanda de TI para a criação de uma ferramenta capaz de gerar a taxa automaticamente a partir da extração de dados cadastrais.

49. A razão maior das perdas relevantes na arrecadação anual da taxa de manutenção se expressa na precariedade dos instrumentos de controle da cobrança dessa taxa. Não há um sistema informatizado que expresse quem deve ser cobrado, o quanto seria o valor dessa cobrança e quais seriam os procedimentos automatizados de cobrança em caso do não pagamento devido das taxas. Ademais, os próprios representantes das empresas registrantes afirmam que o Ibama não tem controle sobre o pagamento anual da taxa de manutenção, conforme pode se verificar em extrato de reunião ocorrida com a Aenda (peça 60).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

50. Há uma consequência financeira imediata da ausência de mecanismos eficientes de cobrança da taxa de manutenção anual de registro de agrotóxicos: todo ano deixa-se de arrecadar para o erário um volume significativo de recursos, tendo esse montante, em 2018, atingido o equivalente a 26,3% do potencial arrecadatório.

51. As ineficiências na cobrança dessa taxa também contribuem para um desvio atípico do processo de registro, para o qual se alertou em reunião do próprio Ibama (peça 76): ao redor de 48% dos produtos registrados não são efetivamente comercializados. Para tanto, as lacunas na cobrança da taxa de manutenção anual de registro de agrotóxicos permitem que haja uma maior tranquilidade financeira para se perseverar com um estoque inativo de produtos registrados para o qual se despenderam recursos públicos na avaliação do registro e dos quais a agricultura brasileira não chega a usufruir.

52. Como encaminhamento, propõe-se determinar ao Ibama, com base no inciso X do art. 10 da Lei 8.429/1992, que desenvolva uma sistemática eficaz de controle, cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins.

53. Os benefícios esperados com a implementação dessa proposta seriam: a diminuição das perdas do erário decorrentes do não pagamento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos e o fato da não comercialização do produto registrado passar a ter um ônus maior e mais compatível com os recursos públicos já despendidos na prestação de serviços associada ao exame do pleito pelos órgãos federais de registro de agrotóxicos.

III.3 Construção da Lista de Prioridades: necessidade de mais luz sobre o processo

Figura 4 - Síntese do 3º Achado

O MAPA não foi suficientemente transparente na divulgação do conteúdo e das motivações de todas as etapas, procedimentos e decisões referentes ao fluxo de construção da Lista de Prioridades que elenca anualmente os pleitos de registro de agrotóxicos que precisariam ser objeto de uma análise mais célere por parte de MAPA, Anvisa e Ibama

54. A Portaria MAPA 163, de 11/8/2015, estabelece os critérios para priorização de análises de processos de registro de agrotóxicos. Essa Portaria estipula que deve se dar prioridade à análise de novos ingredientes ativos que visem ao controle de pragas de maior risco fitossanitário e que permitam o manejo integrado de pragas. No caso de produtos equivalentes, sejam técnicos ou formulados, além das condições acima, também constituiria critério de priorização a possibilidade de ampliação da competitividade no mercado e o estímulo à fabricação e formulação de produtos no parque industrial brasileiro.

55. No âmbito de definição da Lista de Prioridades de 2019, ano que serviu de referência para examinar o método de elaboração desse documento, a Portaria SDA 112, de 8/10/2018, estipulou as pragas de importância econômica de maior risco fitossanitário para as culturas agrícolas nacionais, para fins de priorização de análise dos processos de registro de agrotóxicos.

56. No fluxo de construção da atual Lista de Prioridades, com base nos requisitos da Portaria SDA 112, as empresas registrantes de agrotóxicos indicaram 580 pleitos priorizáveis. A partir desse rol de pleitos, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja), a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa) e a Associação Brasileira dos Produtores de Milho (Abramilho), em conjunto com o MAPA, selecionaram e classificaram 74 prioridades para registro atribuindo notas de 0 a 3 como forma de mensurar a relevância de cada um dos pleitos. Posteriormente, em nova reunião do MAPA com esses representantes dos produtores rurais, a Lista de Prioridades foi reduzida a 40 produtos e chegou-se, finalmente, ao número de 52 pleitos de registro de agrotóxicos com a inclusão de 12 produtos formulados, atendendo-se a pedidos de reconsideração de empresas registrantes.

57. Embora o ponto de partida do processo de construção da Lista de Prioridades esteja em linha com o que reza a Portaria SDA 112, algumas definições posteriores a respeito da priorização não foram comunicadas de forma aberta e ampliada, com a publicação das evidências respectivas. São exemplos dessas falhas a ausência de justificativas do porquê da escolha de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

determinadas associações e não de outras para compor o corpo de avaliadores das prioridades, das razões da hierarquia das notas de 0 a 3 ou dos procedimentos para comprimir a lista para 40 produtos.

58. Caso o processo de registro de agrotóxicos fosse tempestivo, não haveria a mínima necessidade de se recorrer a uma Lista de Prioridades. Entretanto, tendo em conta que a morosidade no registro e o crescimento continuado da fila de produtos agrotóxicos que aguardam avaliação são um fato consumado, pelo menos no curto prazo, a Lista de Prioridades provavelmente se manterá enquanto instrumento de enfrentamento dos dramas fitossanitários mais emergenciais.

59. Nesse sentido, a ausência de maior publicização de algumas etapas e razões do fluxo de construção da lista (o porquê da escolha de determinadas associações e não de outras para compor o corpo de avaliadores das prioridades, as razões da hierarquia das notas de 0 a 3 ou os procedimentos para comprimir a lista para 40 produtos) é uma causa de ruídos de interpretação atrelados à percepção da qualidade do documento.

60. As brechas na transparência da construção da Lista de Prioridades geram alguma desconfiança em relação à impessoalidade e à imparcialidade enquanto pilares a serem cumpridos na elaboração do documento. Em linha com essa desconfiança, entidades como a Aenda e a Andef declararam que falta transparência na elaboração da lista (peças 60 e 62) e representantes da Anvisa afirmaram que os critérios de construção da Lista de Prioridades não são claros (peça 80). Além disso, a opacidade administrativa vai de encontro às diretrizes de governança pública quanto à necessidade de manter o processo decisório orientado pelas evidências e de promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades de uma organização pública.

61. No intuito de mitigar o problema apontado, propõe-se determinar ao MAPA, com fulcro no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.203/2017, que dê ampla e tempestiva publicidade ao cronograma, ao conteúdo e às motivações de todas as etapas, procedimentos e decisões relacionadas ao fluxo de construção das listas de prioridades elaboradas a partir da publicação do Acórdão desta auditoria.

62. A ampliação do nível de conhecimento e de transparência de todos os passos e justificativas para a elaboração da Lista de Prioridades de exame de pleitos de registros de agrotóxicos seriam os benefícios esperados com a implementação dessa proposta.

III.4 Lista de Prioridades: é preciso um indicador para validar a utilidade do instrumento

Figura 5 - Síntese do 4º Achado

A Lista de Prioridades, ferramenta atípica utilizada para acelerar o exame de alguns pleitos de registros de agrotóxicos, necessita, enquanto ação governamental, ser monitorada para se verificar o atingimento ou não dos resultados previstos que motivaram a criação do instrumento. Contudo, ainda não há um indicador que meça o alcance dessas metas

63. O Decreto 9.203, de 22/11/2017, no seu art. 4º, define entre as diretrizes da governança pública a de monitorar o desempenho e avaliar o resultado das ações prioritárias. Desde a implantação da Lista de Prioridades, não se produziu nenhuma pesquisa ou indicador gerencial que medisse o êxito ou algum bom resultado das listas e a coerência com a Portaria MAPA 163, de 11/8/2015.

64. A situação encontrada de não haver um indicador gerencial que permita concluir sobre a pertinência da Lista de Prioridades é reforçada por uma informação, aparentemente paradoxal, relacionada à premissa de priorização calcada na intenção de incentivar uma maior concorrência no mercado de agrotóxicos. Ou seja, a Lista de Prioridades serviria também para estimular maior competividade na comercialização dos produtos, entretanto, planilha elaborada pelo Ibama revela que sete marcas de agrotóxicos (Appove WG, Atectra Soy, Azimut Supra, Banjo, Mesotriona CCAB 480 SC, Predom 800 WG e Revolux), a despeito de constarem na Lista de Prioridades de 2016, de acordo com Ato DFIA 01, de 22/1/2016, não foram disponibilizadas ao mercado em nenhum momento de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

65. A causa da inexistência de um indicador gerencial, enquanto ferramenta de aferição da eficácia da Lista de Prioridades, é a inércia do MAPA em desenvolver mecanismos de avaliação das consequências de utilização dessa Lista.

66. A ausência de indicadores gerenciais que confirmem os ganhos fitossanitários, de competitividade de mercado ou de estímulo industrial advindos do registro dos produtos priorizados inviabiliza a obtenção de uma conclusão sobre a consecução ou não dos objetivos que deveriam ser mais facilmente atingidos com a implantação da Lista de Prioridades.

67. Para sanar essa insuficiência de controle gerencial, propõe-se determinar ao MAPA, com base no inciso III do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que desenvolva e dê publicidade a indicadores gerenciais que mensurem o atingimento das premissas elencadas na Portaria MAPA 163, de 11/8/2015, que justificaram a criação da Lista de Prioridades, quais sejam, o controle mais adequado de pragas de maior risco fitossanitário, a ampliação na competitividade do mercado de pesticidas, herbicidas e inseticidas ou o incentivo à fabricação e formulação de agrotóxicos no parque industrial brasileiro.

68. Com a implantação dessa proposta, espera-se que passe a haver a avaliação, a partir de ferramentas objetivas, dos resultados e dos fundamentos ou não da priorização no registro de agrotóxicos.

III.5 Filas de registro de agrotóxicos: urge melhorar o acompanhamento dos pleitos

Figura 6 - Síntese do 5º Achado

As filas de registro de agrotóxicos divulgadas por MAPA, Anvisa e Ibama não têm um padrão comum. Além disso, os critérios de construção das filas adotados por cada uma dessas entidades são divergentes entre si. A implantação do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), que poderia permitir a consolidação das filas numa única ferramenta, está atrasada em 17 anos. Além da falta de padrão, as filas de registro também não disponibilizam informações relevantes, como o *status* do andamento da análise do pleito de registro, por exemplo

69. Cada um dos três órgãos responsáveis pelo processo de registro de agrotóxicos no Brasil (MAPA, Anvisa e Ibama) mantém uma execução, controle e divulgação distinta das informações relacionadas a esse processo, a despeito da determinação constante no Decreto 4.074/2002 de instituir, de maneira unificada, um Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA).

70. Embora não efetivada essa implantação do SIA, legalmente requerida já há 17 anos, seria de se esperar que houvesse uma padronização dos conceitos e critérios utilizados para construir as filas de registro. Contudo, por exemplo, dos 19 tipos de produtos constantes nessas filas, o uso de 11 deles é exclusivo de apenas um dos órgãos, ou seja, o produto a ser examinado por MAPA, Anvisa e Ibama é o mesmo, mas a categorização desse produto nas filas de registro, na maior parte dos casos, não segue um padrão comum.

71. Em referência ainda à padronização das filas de registro, os atributos dessas filas também não são equivalentes nos três órgãos. A data de entrada do pleito de registro é um dado fornecido apenas pela Anvisa. A identificação se a análise de um produto será priorizada é passível de ser obtida somente na fila do Ibama. Por fim, as informações sobre o nome da empresa registrante e do ingrediente ativo associado ao produto não são divulgadas pela Anvisa, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 4 - Atributos das Filas de Registros de Agrotóxicos pelos Órgãos Federais Responsáveis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

Órgão	Data da Última Atualização	Data da Consulta e Extração da Planilha	Tipo de Produto	Quantidade de Colunas	O que cada Coluna informa	Quantidade de Itens	Quantidade de Lacunas no Nome do Produto
MAPA	02/05/2019	03/10/2019	Formulado Químico	5	Posição na Fila, Empresa, Nr Processo no MAPA, Marca Comercial e Ingrediente Ativo	1238	0
			Técnico Equivalente			832	
			Técnico			42	
			Formulado Biológico			22	
			Formulado p/ Agricultura Orgânica			9	
			Pré-Mistura			4	
Anvisa	Não disponível	04/10/2019	Técnico Equivalente (análise MAPA/Anvisa/Ibama)	6	Ordem Numérica, Data de Entrada, Nr Expediente, Nome do Produto, Código de Assunto e Descrição do Assunto	1144	51
			Formulado - Análise Sobrestada			734	21
			Formulado com base em PTE			467	17
			Formulado			259	17
			Registro Especial Temporário (RET)			135	130
			Técnico Equivalente			67	35
			Técnico Novo			31	6
			Biológico / Bioquímico / Semioquímico			9	3
			Fitossanitário p/ Agricultura Orgânica			4	2
			Registro para Exportação (REX)			4	0
			Pré-Mistura			1	0
Ibama	30/09/2019	04/10/2019	Técnico	5	Detentor, Marca Comercial, Nr Ibama, Posição no Sistema de Agrotóxicos, Ingrediente Ativo	9	0
			Formulado	8	Detentor, Marca Comercial, Nr Ibama, Posição no Sistema de Agrotóxicos, Ingrediente Ativo, Produto Apto para Avaliação?, Houve Priorização?, Apto em	820	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do MAPA, Anvisa e Ibama

72. Quando se faz uma comparação do conteúdo das filas dos três órgãos, constata-se que apenas 24% dos Produtos Formulados e 14% dos Produtos Técnicos Novos estão presentes em todas as filas, considerando a marca comercial enquanto referência da pesquisa. No caso dos Produtos Técnicos Equivalentes, esse percentual é nulo porque o Ibama não publica ne-nhuma informação sobre as filas relacionadas a esse tipo de produto. Dados mais detalhados podem ser visualizados na tabela na sequência:

Tabela 5 - Comparação dos Conteúdos das Filas de Registro de Agrotóxicos

	Produto Técnico Novo*		Produto Técnico Equivalente**		Produto Formulado***	
	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
Só na Fila do MAPA	15	35%	87	7%	282	15%
Só na Fila da Anvisa	1	2%	380	31%	337	18%
Só na Fila do Ibama	0	0%	0	0%	55	3%
Só nas Filas do MAPA e Anvisa	18	42%	745	62%	404	22%
Só nas Filas do MAPA e Ibama	3	7%	0	0%	102	6%
Só nas Filas da Anvisa e Ibama	0	0%	0	0%	218	12%
Nas Filas do MAPA, Anvisa e Ibama	6	14%	0	0%	445	24%

** Nas filas do MAPA e do Ibama, Produtos Técnicos Novos são denominados Produtos Técnicos*

*** Produtos Técnicos Equivalentes são, no site da Anvisa, a soma de Produtos Técnicos Equivalentes e Produtos Técnicos Equivalentes (Análise Conjunta MAPA, Anvisa e Ibama)*

**** Produtos Formulados, no site da Anvisa, englobam Produtos Formulados, Produtos Formulados com base em Produto Técnico Equivalente e Produtos Formulados – Análise Sobrestada. No caso da fila do MAPA, os Produtos Formulados são denominados Produtos Formulados Químicos.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

***** A soma por Tipo de Produto ultrapassa a quantidade real do conjunto de um determinado tipo porque, no caso de um mesmo produto expresso com nomes distintos nos órgãos de registro, no somatório que agrega esses órgãos, conta-se mais de uma vez esse único produto. Registre-se, também, que, no caso da Anvisa, há 282 produtos com o atributo Nome do Produto sem preenchimento*

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do MAPA, Anvisa e Ibama

73. Além disso, conforme relatado no Painel de Referência da Matriz de Planejamento desta Auditoria (peça 104) e na reunião com a Abrasco (peça 55), nas filas publicadas, não há informação sobre o status de andamento do registro, impedindo os interessados de saber se o pleito ainda aguarda análise, está em análise, encontra-se com a análise sobrestada ou, finalmente, se a análise está concluída no órgão. As filas, supostamente, deveriam abranger todos os pleitos que foram protocolados e cujas análises ainda não tenham sido finalizadas nos três órgãos. Contudo, o MAPA, por exemplo, retira o pleito da sua fila quando ele está em avaliação, conforme pode se depreender em planilha do órgão que fundamenta resposta sobre cada um dos 63 registros concedidos no Ato no 62 do DOU de 13/9/2019 (peça 112).

74. No Painel de Referência citado no parágrafo anterior, também foi expresso que, nas filas de registro divulgadas, não se consegue saber quais registros estão com análise acelerada em função de sentenças judiciais e, na situação específica da Anvisa, a falta de informação sobre o ingrediente ativo e o fabricante do produto técnico dificulta o acompanhamento e a obtenção de subsídios para o pedido de impugnação de determinado registro.

75. O Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), definido pelo art. 94 do Decreto 4.074/2002, foi instituído para disponibilizar informações sobre o andamento de processos relacionados com agrotóxicos, assentado na interação eletrônica entre os órgãos responsáveis pelo registro desses produtos. A não efetivação da implantação do SIA, mesmo quase duas décadas depois da determinação legal, é das principais causas para o nível não conforme da consistência e substância das informações sobre a evolução dos pleitos no processo de registro de agrotóxicos.

76. O fato de os órgãos federais de registro manterem as filas de pleitos de agrotóxicos preponderantemente como reflexos dos seus processos internos de trabalho e não como um mecanismo voltado essencialmente para informar o público interessado sobre o andamento dos serviços prestados por esses órgãos nesse assunto também é razão para a falta de padronização observada nessas filas. Essa orientação 'para dentro' de MAPA, Anvisa e Ibama é evidenciada, por exemplo, nas divergências encontradas no atributo 'Tipo de Produto' de um órgão para outro e na condição de que uma mesma solicitação de registro assume números diferentes conforme o órgão que a divulgue (num caso, é o Nr de Processo no MAPA, noutro, é o Nr de Expediente, e finalmente, no terceiro, é o Nr Ibama).

77. A não observância de padronização nas filas de registro de agrotóxicos disponibilizadas pelos órgãos responsáveis, a existência de atributos sem equivalência entre essas filas, a não identificação das prioridades na lista geral de pleitos, as expressivas divergências no conteúdo das filas, a ausência de esclarecimentos sobre o status de andamento da análise, sobre a condição de haver ou não sentença judicial exigindo a análise de uma solicitação de registro e, no caso da Anvisa, a lacuna de informações a respeito do ingrediente ativo e do fabricante do produto técnico prejudicam o cumprimento devido do art. 5º. da Lei 12.527/2011, que versa sobre a necessidade de transparência e clareza na prestação de informações pelo setor público.

78. Além disso, particularmente em relação à fila da Anvisa, a inexistência de informação sobre o ingrediente ativo e o fabricante do produto técnico cria barreiras para o acompanhamento e a obtenção de subsídios para o pedido de impugnação de determinado registro, caso a sociedade civil queira se manifestar nesse sentido.

79. Em função da insuficiência de transparência e clareza, 75% das empresas registrantes de agrotóxicos que responderam uma pesquisa do TCU afirmaram ter uma considerável dificuldade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

para acompanhar e rastrear a evolução do seu pleito de registro, a partir das informações publicadas por MAPA, Anvisa e Ibama (peça 216).

80. Como encaminhamento, propõe-se determinar ao MAPA, Anvisa e Ibama, com fulcro no art. 5º da Lei 12.527/2011, no art. 4º da Lei 13.460/2017 e no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.203/2017, que adotem padrões e critérios comuns na construção e divulgação da fila de registros, identificando os pleitos constantes na Lista de Prioridades e incluindo no mínimo a informação quanto ao status de andamento da análise.

81. Adotada essa proposta, espera-se maior previsibilidade e melhoria no acompanhamento do andamento do processo de registro de agrotóxicos, com mais consistência, uniformidade, completude e transparência nas informações divulgadas.

III.6 Relatórios semestrais de comercialização: exigências desnecessárias e retrabalho para os órgãos e entidades de registro

Figura 7 - Síntese do 6º Achado

Uma vez que o SIA ainda não foi implantado, à revelia da previsão legal, os três órgãos e entidades de registro exigem das empresas o encaminhamento dos relatórios semestrais de comercialização, sendo que apenas o Ibama deu tratamento aos dados recebidos; em vista disso há exigências desnecessárias e retrabalho aos detentores de registro

82. Atualmente, os três órgãos e entidades solicitam os relatórios semestrais de quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, previstos pelo art. 41 do Decreto 4.074/2002. Na prática, as empresas elaboram três relatórios diversos para serem apresentados em datas diferentes, conforme afirmou o Sindiveg (peça 58).

83. Essa situação vem ocorrendo em razão de que esses relatórios, segundo o inciso IV do art. 94 da norma, deveriam ser 'acolhidos' pelo Sistema de Informação de Agrotóxicos (SIA), ou seja, apenas um envio para posterior tratamento e disponibilização pelos órgãos federais (inciso V).

84. Ocorre que o SIA ainda não foi desenvolvido, à revelia do § 1º do art. 94, que exigia sua implantação até trezentos e sessenta dias depois da publicação do Decreto de 2002, sob responsabilidade da Anvisa. Quanto a essa situação, o MAPA informou que 'o prazo de implantação do SIA é até dezembro de 2021, com recursos (US$ 6,5 mi) advindos das entidades ligadas ao algodão, que ganharam uma ação dos EUA recentemente (2018)' (peça 33).

85. Em decorrência disso, constatou-se a partir de questionário aplicado com 16 empresas registrantes que elas gastam as seguintes médias de horas anuais para elaboração desses relatórios:

Tabela 6 - Médias de Tempo para Elaboração dos Relatórios Semestrais de Comercialização

Métrica	Número de horas	Número de dias
Média	333	41,6
Mediana	125	15,6
Média Geométrica	166	20,7
Média Harmônica	105	13,2

Fonte: Questionário aplicado pela equipe de auditoria (Apêndice IV)

86. Entende-se que as melhores métricas sejam a mediana e as médias geométrica e harmônica devido à coleta de alguns dados discrepantes como uma empresa que informou que gasta 1400 horas ao ano e outra que alega ter gasto zero.

87. Mesmo que, a princípio, o número de horas/dias apresentados pareçam irrisórios, salienta-se que poderiam ser reduzidos ante a desnecessidade de encaminhar os documentos aos três órgãos/entidades em prazos diferentes.

88. Cabe realçar que as empresas, além de atenderem aos órgãos e entidades federais, também têm que enviar relatórios de comercialização em nível estadual, neste caso nas UF em que comercializam seus produtos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

89. Por fim, a situação atual fere o inciso XI do art. 5º do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público Lei (Lei 13.460/2017), que dispõe ser direito do usuário da Administração a eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido na atividade.

90. Ressalte-se que, desde 2008, o Ibama dispõe de um sistema eletrônico para recebimento dos relatórios dos produtos de natureza química, com o intuito de facilitar o acolhimento e as análises dessas declarações, o que atende ao inciso V do art. 94 do Decreto 4.074/2002.

91. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se determinar ao MAPA, à Anvisa e ao Ibama, com base no inciso XI do art. 5º da Lei 13.460/2017 e no inciso II do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que, em conjunto, definam sistemática única para recebimento e tratamento dos dados referentes às quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, constantes do art. 41 do Decreto 4.074/2002, de maneira a evitar duplicidade de esforços aos órgãos e às empresas registrantes nessas tarefas.

92. Espera-se com a medida que haja redução de dois terços de custos para o usuário do serviço e melhoria no alinhamento dos órgãos e entidades federais com a legislação de agrotóxicos.

III.7 Ciclo Regulatório dos Agrotóxicos: necessidade de uma entidade coordenadora

Figura 8 - Síntese do 7º Achado

As atividades de registro, reavaliação, monitoramento e fiscalização de agrotóxicos constituem um ciclo regulatório, cujas autoridades reguladoras são MAPA, Anvisa e Ibama. No entanto, a efetividade desse ciclo é prejudicada pela inexistência de uma entidade ou instância coordenadora que gerencie e desenvolva um planejamento estratégico integrado que abranja as atividades comuns do ciclo regulatório

93. Conforme Farmer (2007, apud Silva, 2019), a autoridade reguladora que estabelece as normas é, via de regra, a responsável pela aplicação das medidas de implementação do regulamento, por meio da emissão de autorizações, monitoramentos, inspeções de atividades e outras ações de execução. No ciclo regulatório, todas essas atividades se interligariam e subsidiariam as subsequentes. A operação adequada desse ciclo tornaria os regimes regulatórios mais eficientes e, para tanto, o planejamento estratégico da regulação seria uma premissa necessária.

94. Especificamente, no caso de agrotóxicos, se confirma a perspectiva do ciclo regulatório e aos órgãos federais responsáveis pelo exame dos pleitos de registro desses produtos também compete a reavaliação, monitoramento e fiscalização dos agrotóxicos, de acordo com o que estabelecem os incisos I, V, VI, IX e X do art. 2º. do Decreto 4.074/2002. A caracterização do ciclo regulatório fica delineada porque essas três últimas atividades retroalimentam e se vinculam ao registro de agrotóxicos, confirmando posteriormente a validade ou não do registro; monitorando, por amostragem, o limite máximo de resíduos de agrotóxicos estabelecido no momento do registro e fiscalizando se a qualidade do produto, da fabricação, da importação e exportação do agrotóxico está em conformidade com o preceituado quando do registro. Os processos de registro, reavaliação, monitoramento e fiscalização caracterizam um ciclo regulatório, dentro do qual MAPA, Anvisa e Ibama são as autoridades reguladoras. Um planejamento estratégico integrado entre esses três órgãos tornaria mais efetivo o funcionamento desse ciclo.

95. O Decreto 4.074/2002 instituiu o Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos (CTA), composto por representantes do MAPA, Anvisa e Ibama. Esse Comitê, extinto pelo Decreto 9.759/2019, tinha a competência de racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científicos e administrativos nos processos de registro e adaptação de registro de agrotóxicos. Contudo, a atuação do CTA não alcançava o nível estratégico e todas as matérias que não tivessem consenso no Comitê teriam que ser submetidas aos Ministros de Estado responsáveis pelas áreas de agricultura, saúde e meio ambiente para deliberação conjunta.

96. Por seu turno, o Decreto 9.203/2017 expressa no inciso IV do art. 4º que é diretriz de governança pública articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público. No

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

inciso II do art 5º define que a estratégia é um dos mecanismos de governança pública, compreendendo as diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade das organizações alcancem o resultado pretendido. As formas de acompanhamento desses resultados também precisam ser estabelecidas.

97. A ausência de uma instância encarregada do planejamento estratégico conjunto e integrado de MAPA, Anvisa e Ibama no âmbito do ciclo regulatório de agrotóxicos é causa da menor efetividade no funcionamento, dos desalinhamentos de procedimentos e dos desequilíbrios de esforços observados nas atividades componentes desse ciclo. Em coerência com esse argumento, no Painel de Referência da Matriz de Planejamento, ocorrido em 26/9/2019, especialistas enfatizaram a necessidade de um planejamento estratégico coordenado dos três órgãos e de um mecanismo de feedback para retroalimentar devidamente o ciclo regulatório. Na mesma sintonia, alertaram que seria importante a construção de indicadores para medir a eficiência e consistência do ciclo ora em discussão (peça 104).

98. A prestação de serviços relacionados ao ciclo regulatório de agrotóxicos teria que ser algo consolidado e único na perspectiva de quem é usuário desses serviços. Contudo, a insuficiência de coordenação e integração entre MAPA, Anvisa e Ibama gera desarmonias e diferenças de procedimentos entre esses três órgãos que repercutem no nível de atendimento das empresas que realizam pleitos de registro de agrotóxicos e dos demais integrantes da sociedade civil interessados no tema. Essas desarmonias e diferenças de procedimento podem ser exemplificadas pela ausência de uma definição uniforme do que seria o produto 'clone', pelas acentuadas divergências de conteúdo e forma nas filas de registro de agrotóxicos de cada um dos três órgãos e pela redundância na exigência de relatórios semestrais de comercialização de agrotóxicos das empresas detentoras de registro.

99. Como maneira de dar andamento ao assunto, propõe-se recomendar ao MAPA, ao Ibama, à Anvisa e, também, à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que promovam a designação de entidade ou instância coordenadora para gerenciar e desenvolver o planejamento estratégico destinado a abranger as atividades comuns do ciclo regulatório em prol do registro, da reavaliação, do monitoramento e da fiscalização, destacando, também, a necessidade de funcionamento do eventual colegiado destinado a racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científico-administrativos nos processos de registro e adaptação do registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA), recentemente extinto.

100. A partir da adoção dessa medida, prevê-se diminuição das divergências de procedimentos entre MAPA, Anvisa e Ibama nos processos vinculados ao ciclo regulatório dos agrotóxicos e melhor exploração das sinergias entre esses órgãos para tornar mais produtivo o funcionamento desse ciclo.

IV. Conclusão

101. O arcabouço legal do registro de agrotóxicos em nível federal exige diversos desafios dos órgãos e entidades registrantes. O primeiro deles se relaciona à organização e à coordenação das ações necessárias para o desempenho satisfatório de suas funções como reguladores de um setor do qual o Brasil obtém boa parte de seu PIB.

102. As óticas ambiental e social, por outro lado, não podem ser preteridas em função dos avanços econômicos proporcionados indubitavelmente por esses insumos agrícolas que trazem grandes inovações e tecnologias em suas constituições. Busca-se, assim, o equilíbrio entre as perspectivas econômica, social e ambiental e aí está o maior dos desafios.

103. De modo geral, este trabalho analisou questões relacionadas ao processo de registro de agrotóxicos, notadamente, o impacto da morosidade das análises dos pleitos que, em comparação ao padrão internacional, se mostra pouco competitiva. De certa forma, todos os achados da presente auditoria referem-se às dificuldades e aos entraves burocráticos advindos dessa lentidão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

104. Nesse sentido, verificaram-se, além de prejuízos nas análises e retrabalho para os diversos atores do processo, falhas na gestão e nos controles dos órgãos e entidades, com reflexos negativos no mercado agrícola brasileiro. Ademais, identificaram-se deficiências na transparência e consistência das informações das filas de registro bem como exigências desnecessárias para as empresas registrantes, que não agregam valor ao processo ante o risco envolvido em procedimentos de pós-registro.

105. No que se refere aos prejuízos e retrabalhos nas análises, verificou-se que o prazo legal de 120 dias para registro é impraticável, fato que gera dificuldades intransponíveis aos órgãos responsáveis pelo registro e prejuízos a um melhor exame dos pleitos das empresas registrantes que demandam judicialmente uma análise mais célere.

106. Quanto aos controles, o setor de arrecadação do Ibama, por sua vez, apresentou falhas nos controles das taxas de manutenção de registros de agrotóxicos, o que, além de prejudicar a arrecadação federal, facilita a permanência de registros obsoletos nas empresas ao não se exercer o ônus devido sobre os casos de produtos registrados e não comercializados.

107. Por outro lado, as listas de prioridades elaboradas pelo MAPA desde 2016 carecem de divulgação quanto aos critérios de sua construção e das motivações de todas as etapas, procedimentos e decisões de seu fluxo. Outrossim, não há indicadores desenvolvidos pelo Ministério para monitorar e aferir o atingimento dos resultados pretendidos com essa priorização.

108. Outro ponto de grande relevância para a qualidade do processo de registro de agrotóxicos é a necessidade de entidade ou instância coordenadora que gerencie e desenvolva um planejamento estratégico integrado desses três órgãos que abranja as atividades comuns do ciclo regulatório (registro, reavaliação, monitoramento e fiscalização). Além disso, seria importante a existência de um colegiado que racionalize e harmonize os procedimentos técnico-científicos e administrativos nos processos de registro e adaptação de registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA), recentemente extinto.

109. A transparência e completude das filas de registro foi outro tópico analisado nesta auditoria. Quanto a isso, identificou-se que há desarmonia dos critérios de apresentação dessas filas. Ademais, elas carecem de informações importantes para o usuário desse serviço como o status do pleito no órgão ou entidade registrante.

110. Quanto às disfunções nos procedimentos de pós-registro, os relatórios semestrais de comercialização são exigidos pelos três órgãos e entidades, embora não haja tratamento das informações por MAPA e Anvisa, o que onera desnecessariamente as empresas de registro.

111. No que se refere aos prazos para cumprimento das determinações, considerou-se as datas finais indicadas pelos órgãos e entidades registrantes no Plano de Ação Conjunto (peça 315, 3-13).

112. Por fim, cabe salientar que a não implantação do Sistema de Informações de Agrotóxicos (anteriormente responsabilidade da Anvisa, mas atualmente do MAPA), à revelia de exigência legal, a qual já foi objeto de deliberação do TCU no Acórdão 2303/2013 – Plenário, foi causa direta de dois achados de auditoria. A ausência desse sistema, no entanto, de certa forma, impacta negativamente em todos os processos atinentes ao registro de agrotóxicos federal. Assim, faz-se necessário seguir monitorando a implantação desse sistema determinado pelo referido Acórdão.

V. Proposta de Encaminhamento

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

Determinações

I. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, até 28 de fevereiro de 2022, adotem padrões e critérios comuns na construção e divulgação da fila de registros, identificando os pleitos constantes na Lista de Prioridades e incluindo no mínimo a informação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

quanto ao status de andamento da análise, considerando o disposto no art. 5º da Lei 12.527/2011, no art. 4º da Lei 13.460/2017 e no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.203/2017.

II. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, até 30 de novembro de 2021, definam em conjunto sistemática única para recebimento e tratamento dos dados referentes às quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, constantes do art. 41 do Decreto 4.074/2002, de maneira a evitar duplicidade de esforços aos órgãos e às empresas registrantes nessas tarefas, considerando o disposto no inciso XI do art. 5º da Lei 13.460/2017 e no inciso II do art. 4º do Decreto 9.203/2017.

III. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que dê ampla e tempestiva publicidade ao cronograma, ao conteúdo e às motivações de todas as etapas, procedimentos e decisões relacionadas ao fluxo de construção das Listas de Prioridades elaboradas a partir da publicação deste Acórdão, considerando o disposto no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.203/2017.

IV. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, até 28 de fevereiro de 2022, desenvolva e dê publicidade a indicadores gerenciais que mensurem o atingimento das premissas elencadas na Portaria MAPA 163, de 11/8/2015, que justificaram a criação da Lista de Prioridades, quais sejam, o controle mais adequado de pragas de maior risco fitossanitário, a ampliação na competitividade do mercado de pesticidas, herbicidas e inseticidas ou o incentivo à fabricação e formulação de agrotóxicos no parque industrial brasileiro, com base no inciso III do art. 4º do Decreto 9.203/2017.

V. Determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, até 28 de fevereiro de 2022, desenvolva uma sistemática eficaz de controle, cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins, considerando o disposto no inciso X do art. 10 da Lei 8.429/1992.

Recomendações

VI. Recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e, também, à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que promovam a revisão do atual prazo fixado para o registro de agrotóxicos, já que o prazo de 120 dias fixado pelo art. 15 do Decreto n° 4.074, de 2002, não é compatível com a realidade brasileira, resultando em elevado volume de decisões judiciais tendentes a impactar negativamente nas atividades dos órgãos registrantes.

VII. Recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e, também, à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que promovam a designação de entidade ou instância coordenadora para gerenciar e desenvolver o planejamento estratégico destinado a abranger as atividades comuns do ciclo regulatório em prol do registro, da reavaliação, do monitoramento e da fiscalização, destacando, também, a necessidade de funcionamento do eventual colegiado destinado a racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científico-administrativos nos processos de registro e adaptação do registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA), recentemente extinto.

Outras propostas

VIII. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens VI e VII.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

IX. Enviar, conforme determinação do Acórdão 2169/2020 - TCU - 2ª Câmara (Representação), ao Exmo. Sr. Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado e ao Ministério do Meio Ambiente, cópias do presente parecer e das deliberações proferidas em seu bojo, para ciência.

X. Autorizar a SecexAgroAmbiental a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo.

XI. Arquivar os autos."

3. Foi promovido o apensamento ao presente feito, contudo, dos seguintes processos:

(a) TC 028.540/2014-0, tratando de representação formulada pelos membros do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho, além dos Ministérios Públicos Estaduais, sobre os indícios de irregularidade na Anvisa em função da excessiva demora na reavaliação das substâncias agrotóxicas enumeradas pela Resolução Anvisa RDC n.º 10, de 2008, e, assim, após a apreciação de mérito dessa representação, o Plenário do TCU teria proferido o Acórdão 2.051/2020 no sentido de determinar o apensamento do feito ao presente processo; e

(b) TC 006.890/2019-9, versando sobre o tratamento da comunicação apresentada pelo Ministro Raimundo Carreiro perante o Plenário do TCU para a realização da presente fiscalização.

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165097.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal desempenhadas conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), na sistemática federal para o registro de agrotóxicos e, assim, identificar as eventuais necessidades de correções em face das disfunções burocráticas.

2. Como visto, a referida auditoria operacional teria sido realizada a partir da comunicação feita, em 14/11/2018, pelo então Ministro-Presidente Raimundo Carreiro perante o Plenário do TCU, diante da necessidade de avaliar as ações do governo federal voltadas ao controle e à fiscalização de agrotóxicos no Brasil.

3. Na etapa de planejamento, a equipe de fiscalização definiu que o principal escopo da auditoria residiria, entre outras medidas, sobre a análise dos processos de trabalho inerentes ao registro de agrotóxicos e as suas consequências para o setor produtivo e para o próprio ciclo regulatório desses agrotóxicos, tendo como responsáveis pela política pública as aludidas instituições federais em suas respectivas áreas de atuação em função da eficácia agronômica (MAPA), dos impactos ao meio ambiente (Ibama) e dos efeitos à saúde (Anvisa).

4. A partir da metodologia de trabalho empreendida pela equipe de auditoria, os principais riscos sobre as ações do governo federal para o registro dos agrotóxicos teriam resultado na formulação das seguintes questões de auditoria:

"(...) *(i) em que medida vem ocorrendo prejuízo e retrabalho nas análises realizadas por MAPA, Anvisa e Ibama no âmbito do processo de registro de agrotóxicos e afins, nos últimos três anos, considerando-se como critérios a Lei n.º 7.802, de 1989, a Lei n.º 13.460, de 2017, o Decreto n.º 4.074, de 2002, os parâmetros internacionais e o princípio da eficiência?*

(ii) em que medida vem sendo eficientes a gestão e os controles realizados por MAPA, Anvisa e Ibama no âmbito do processo de registro de agrotóxicos e afins, desde 2018, considerando-se os critérios das Leis nºs 6.938/1981, 7.802/1989 e 8.078/1990, do Decreto 4.074/2002 e parâmetros internacionais?

(iii) em que medida a morosidade do processo de registro de agrotóxicos e afins realizado por MAPA, Anvisa e Ibama, desde 2014, vem impactando o mercado agrícola, considerando-se os critérios da Lei n.º 7.802, de 1989, do Decreto n.º 4.074, de 2002 e os parâmetros internacionais?

(iv) em que medida a publicidade atual das informações relativas ao processo de registro de agrotóxicos e afins realizado pelo MAPA, Anvisa e Ibama ocorre de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527, de 2011), o Decreto n.º 4.074/2002 e o princípio da transparência?

(v) em que medida o processo de pós-registro de agrotóxicos e afins realizado, desde 2018, pelo MAPA, Anvisa e Ibama, disciplinado pelo Decreto n.º 4.074, de 2002, apresenta exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido, nos termos do art. 5º, XI, da Lei n.º 13.460, de 2017?"

5. Ao discorrer, assim, sobre o processo de registro de agrotóxicos, a equipe de fiscalização assinalou que o longo decurso de prazo para o exame dos pleitos das empresas registrantes resultaria em estímulo a demandas judiciais para compelir as instituições federais a finalizarem os procedimentos analíticos no prazo definido legalmente, acarretando no indeferimento de registros devido ao exíguo prazo determinado judicialmente, além da sua inadequação em face dos padrões internacionais.

6. Ao avaliar, por seu turno, os procedimentos de análise para o registro de agrotóxicos, a equipe de fiscalização anotou a identificação de falhas na gestão e a insuficiência nos controles pelas instituições federais com negativos reflexos no mercado agrícola brasileiro, além das deficiências nas listas de prioridades formuladas pelo MAPA e nas filas de registros elaboradas e divulgadas pelo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165111.

MAPA e Ibama, com a Anvisa, destacando, assim, que a implantação do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA) tenderia a permitir a consolidação das filas em única ferramenta.

7. Ao discorrer, por outro lado, sobre o processo de pós-registro de agrotóxicos, a equipe de fiscalização assinalou a ocorrência de disfunções em seus procedimentos, tendo sido constatada a exigência de relatórios semestrais de comercialização pelas instituições federais sem o correspondente tratamento subsequente dessas informações, onerando desnecessariamente a empresa registrante.

8. Eis que, a partir da análise empreendida pela equipe de fiscalização, teriam sido identificados os seguintes achados de auditoria:

(i) o prazo de 120 dias ou de (0,3 ano) para o exame dos pleitos no registro de agrotóxicos, como fixado pelo Decreto n.º 4.074, de 2002, não seria compatível com as especificidades do processo de registro brasileiro, além de estar em desacordo com a prática mundial, já que esse prazo seria inferior à média mundial adotada, gerando, ainda, diversas demandas judiciais contra as instituições federais responsáveis pelo respectivo processo;

(ii) a regra de vinculação na Anvisa do produto "clone", como mera cópia de produtos agrotóxicos já registrados, ao produto matriz teria resultado na subutilização do Sistema de Peticionamento da Toxicologia (Siptox – sistema simplificado de análise: utilizado por apenas 24% dos produtos "clones") e no subsequente desperdício dos recursos públicos em análises susceptíveis à forma simplificada;

(iii) a existência de insuficientes controles para a cobrança e o recebimento das taxas de manutenção anual dos registros de agrotóxicos, com os seus componentes e afins, teria resultado, em 2018, na perda estimada de R$ 14,5 milhões ou 26,3% do potencial total de arrecadação;

(iv) a divulgação do conteúdo e das etapas do fluxo de construção da Lista de Prioridades pelo MAPA, como ferramenta atípica utilizada para definir os pleitos em análise mais célere, padeceria pela ausência de transparência e pela ausência de indicador gerencial tendente a validar a pertinência dessa Lista de Prioridades;

(v) a elaboração e a divulgação pelo MAPA e Ibama, além da Anvisa, para as filas de registros de agrotóxicos ainda não examinados padeceria pela ausência de padronização e de critérios comuns e pela ausência de esclarecimento sobre o andamento da respectiva análise, além da ausência de identificação dos pleitos descritos na Lista de Prioridades e dos processos sob a eventual demanda judicial, destacando que a implantação do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA) poderia permitir a consolidação das filas em única ferramenta, mas estaria atrasada em 17 anos;

(vi) a duplicidade de exigência estabelecida pelo MAPA e Ibama, além da Anvisa, em ações características do pós-registro de agrotóxicos subsistiria sobre o encaminhamento de relatórios semestrais de comercialização pelas empresas registrantes, já que apenas o Ibama teria dado algum tratamento às informações recebidas, evidenciando, assim, a eventual subsistência de exigências desnecessárias e de retrabalho em desfavor dos aludidos detentores de registro, ao passo que os pedidos de alteração da marca comercial e razão social ou de transferência da titularidade de registro poderiam ser feitos de modo mais simplificado por meio da mera notificação das empresas registrantes; e

(vii) o planejamento das ações padeceria pela ausência de integração e de associação à determinada entidade ou instância coordenadora tendente a lidar com os assuntos mais relevantes no ciclo regulatório de agrotóxicos, já que o MAPA, a Anvisa e o Ibama atuariam como autoridades regulamentadoras sobre o conjunto das atividades de registro, reavaliação, monitoramento e fiscalização.

9. Contudo, a partir da relevância dos aludidos achados de auditoria e das fragilidades observadas, o Acórdão 2.848/2020-Plenário determinou a oitiva do MAPA, da Anvisa e do Ibama, além, eventualmente, da Casa Civil, em face da possibilidade de, conjuntamente, atuarem em construção participativa perante o Tribunal, a partir da apresentação de suas manifestações adicionais sobre a adoção e a pertinência de todas as determinações e recomendações suscitadas inicialmente pela equipe de fiscalização, nos termos do art. 14 da Resolução TCU n.º 315, de 2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165111.

10. Ao avaliar, então, o plano de ação elaborado conjuntamente pelas aludidas instituições federais e apresentado em resposta à oitiva (Peça 315, p. 3-13), a equipe de fiscalização assinalou que atenderia às necessidades descritas nos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5 e 9.1.9 do Acórdão 2.848/2020-TCU-Plenário.

11. Ao analisar, por outro ângulo, a eventual revisão dos seus normativos por força do Decreto n.º 10.139, de 2019, para que a Anvisa avaliasse a atual sistemática de análise dos produtos "clones" e o MAPA passasse a simplificar os procedimentos de alteração da marca comercial e da razão social ou de transferência da titularidade de registros, a unidade técnica anotou que a manifestação técnica da Gerência-Geral de Toxicologia da Anvisa teria demonstrado a importância da Declaração de Vínculo prevista na Resolução de Diretoria Colegiada n.º 184, de 2017, no sentido de garantir a rastreabilidade de composição quali-quantitativa e a segurança toxicológica entre a petição avaliada por procedimento simplificado e o pleito designado como matriz, tornando, por aí, superada a suscitada formulação da correspondente recomendação.

12. Ao discorrer sobre a necessidade, nos termos do art. 5º, XI, da Lei n.º 13.460, de 2017, de o MAPA passar a permitir que as alterações da marca comercial e razão social ou as transferências da titularidade de registro sejam, em consonância com o art. 22, § 1º, do Decreto n.º 4.074, de 2002, realizadas diretamente pelas empresas registrantes no sistema Agrofit ou em outro sistema a substituí-lo, a unidade técnica assinalou que a recomendação poderia onerar a administração ao promover a atualização de sistema em linguagem obsoleta, além de as possíveis alterações a serem realizadas no Decreto n.º 4.074, de 2002, tenderem a permitir o estabelecimento de procedimento simplificado e a publicação pelo Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA).

13. Por conseguinte, após a análise final do feito, a equipe de auditoria da SecexAgroAmbiental assinalou, em síntese, a necessidade do envio de determinação ao MAPA, à Anvisa e ao Ibama para que envidem os seus esforços no sentido de solucionar as dificuldades e os entraves burocráticos provenientes de toda a morosidade na análise dos aludidos pleitos de registro dos agrotóxicos, ressaltando que, em comparação com o padrão internacional, sobressairia a baixíssima competitividade nacional, além de promover o envio de recomendação a essas instituições federais e, também, à Casa Civil da Presidência da República sobre as medidas de aprimoramento das ações de registro, fiscalização e controle dos agrotóxicos.

14. O TCU pode incorporar o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo, todavia, de promover os eventuais ajustes formais necessários.

I – Da organização e coordenação do registro de agrotóxicos.

15. Eis que, ao discorrer sobre o registro, a comercialização e o uso de agrotóxicos, a SecexAgroAmbiental anotou todo o acirrado debate realizado há décadas no Brasil e destacou que o setor agrícola defenderia a importância dos agrotóxicos no fomento à produção e à exportação, além da melhoria na produtividade rural em razão da fitossanidade conferida às lavouras, ao passo que os críticos do uso de agrotóxicos alertariam para a crescente e indiscriminada utilização desses produtos e para as sérias consequências em desfavor da saúde humana e do meio ambiente, salientando que o maior desafio residiria, então, em atingir o equilíbrio entre as perspectivas econômica, social e ambiental.

16. Bem se vê que os agrotóxicos figurariam como insumos agrícolas destinados ao controle de pragas e, em sintonia com a Lei n.º 7.802, de 1989, corresponderiam a produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados a uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento dos produtos agrícolas nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, entre outros ecossistemas, e também nos ambientes urbanos, hídricos e industriais, com a finalidade de alterar a composição da flora ou da fauna a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos nocivos.

17. No Brasil, para serem utilizados pelo produtor rural, é necessário o registro dos agrotóxicos pelo governo federal, por meio de ato compartilhado pelo MAPA, Ibama e Anvisa, e cada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165111.

instituição possuiria a independência para editar as respectivas normas com os requisitos técnicos necessários à obtenção e à manutenção dos registros, envolvendo, assim, a eficácia agronômica, os impactos sobre o meio ambiente e os efeitos sobre a saúde.

18. Ocorre, no entanto, que não caberia à equipe de auditoria analisar a necessidade, nem, tampouco, a qualidade desses produtos, até porque esses fatores já seriam avaliados no processo de registro dos agrotóxicos, salientando que a discussão mais ampla sobre a viabilidade do uso de agrotóxicos competiria ao Congresso Nacional como representante das demandas da sociedade civil.

19. Em conformidade, contudo, com as informações veiculadas pela Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja) para 2018, o prazo médio no exame de registro dos aludidos produtos estaria em 7,5 anos, revelando o delongado tempo em nível bem superior ao apresentado pelos demais países e regiões em relevante patamar de produção agrícola, e essa falha dificultaria o planejamento e a previsibilidade de investimentos no setor agropecuário, além de revelar o risco de não atendimento a emergências fitossanitárias, diante da inexistência de produto eficaz disponível para o produtor.

20. Por conseguinte, em conformidade com os dados da Anvisa para 2018, subsistiria o estoque em mais de 2.600 pedidos de registro de agrotóxicos, aguardando a avaliação toxicológica na aludida agência reguladora, e isso revelaria a morosidade da sistemática na Anvisa para a análise dos respectivos pleitos de registro, de tal sorte que, ante a atual taxa de registros, a entidade levaria aproximadamente seis anos e nove meses para concluir todas as análises dos aludidos pedidos de registro, sem considerar, aí, os novos pedidos colocados continuamente na fila de registro para essa avaliação.

21. Essa elevada demora na análise dos pedidos de registro resultaria, assim, em menor disponibilidade de produtos ao agricultor brasileiro, além de impedir o acesso a produtos com maior tecnologia embarcada e com melhores resultados agronômicos, além de menores externalidades negativas sobre a saúde humana e o meio ambiente, até porque, diante dessa elevada demora, boa parte dos produtos em espera tende a ficar obsoleta.

22. Por esse prisma, no curso da construção participativa perante o Tribunal, a equipe de auditoria assinalou que o MAPA e o Ibama, além da Anvisa, teriam apresentado o correspondente plano de ação elaborado conjuntamente (Peça 315, p. 3-13), com a participação da Casa Civil, contendo as seguintes medidas a serem implementadas:

(a) adoção de padrões e critérios comuns na construção e na divulgação da fila de registros, identificando os pleitos descritos na Lista de Prioridades, além de incluir, no mínimo, a informação sobre o andamento da análise;

(b) definição de sistemática única para o recebimento e o tratamento dos dados sobre as quantidades de agrotóxicos importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, ante o art. 41 do Decreto n.º 4.074, de 2002, com o intuito de evitar a desnecessária duplicidade de esforços nas aludidas instituições e nas empresas registrantes sobre essas tarefas;

(c) promoção de ampla e tempestiva publicidade do cronograma, do conteúdo e das motivações para as etapas, os procedimentos e as decisões no fluxo de construção das Listas de Prioridades a serem elaboradas pelo aludido órgão;

(d) desenvolvimento, com a subsequente publicidade, de indicadores gerenciais tendentes a mensurar o cumprimento das premissas indicadas pela Portaria MAPA n.º 163, de 2015, quando justificaram a criação da Lista de Prioridades, consistindo no controle mais adequado de pragas em maior risco fitossanitário, na ampliação da competitividade do mercado de pesticidas, herbicidas e inseticidas e no incentivo à fabricação e à formulação de agrotóxicos no parque industrial brasileiro;

(e) desenvolvimento de eficaz sistemática de controle, cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos; e

(f) revisão do atual prazo fixado para o registro de agrotóxicos, já que o prazo de 120 dias fixado pelo art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, não seria compatível com a realidade brasileira, resultando em elevado volume de decisões judiciais tendentes a, negativamente, impactar as atividades dos órgãos registradores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165111.

23. Por esse prisma, restaria adequada a proposta da unidade técnica para o envio de determinação às aludidas instituições federais sobre a necessidade de apresentarem o referido plano de ação atualizado para a efetiva adoção das medidas necessárias com vistas à plena correção das irregularidades identificadas na presente auditoria a partir da implementação das respectivas providências.

24. A unidade teria evidenciado, contudo, a necessidade de designação da entidade ou instância coordenadora para gerenciar e desenvolver o planejamento estratégico destinado a abranger as atividades comuns do ciclo regulatório em prol do registro, da reavaliação, do monitoramento e da fiscalização, destacando, também, a necessidade de funcionamento do eventual colegiado destinado a racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científico-administrativos nos processos de registro e adaptação do registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA – recentemente extinto), e, por aí, restaria adequada a proposta da unidade técnica para o envio da correspondente recomendação.

II – Da atuação do TCU sobre a gestão federal dos agrotóxicos.

25. Bem se sabe, de todo modo, que, entre outras eventuais ações de controle, o TCU já teria apreciado a questão da gestão federal dos agrotóxicos em duas relevantes ocasiões sob as seguintes condições:

(i) a Secex-Saúde realizou, em 2013, a auditoria sob o TC 011.726/2013-0, ensejando a subsequente constituição de dois monitoramentos no bojo do TC 013.940/2014-7 e do TC 010.084/2017-7 com vistas a avaliar a efetividade dos procedimentos de controle adotados pela Gerência-Geral de Agrotóxicos (GGTOX) da Anvisa na emissão do Informe de Avaliação Toxicológica (IAT), a despeito de restarem aí pendentes de cumprimento algumas deliberações ligadas, notadamente, ao desenvolvimento do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA) em face da implantação determinada pelo art. 94, § 1º, do Decreto n.º 4.074, de 2002; e

(ii) a SecexAgroAmbiental realizou a auditoria sob o TC 029.427/2017-7 com vistas a avaliar as estruturas de governança no governo federal para implementar a Agenda 2030 e a Meta 2.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), tendo, no âmbito dessa auditoria, avaliado subsidiariamente a política tributária sobre os agrotóxicos e enviado a recomendação para a criação dos mecanismos de supervisão, acompanhamento, divulgação e avaliação periódica das desonerações tributárias tendentes a beneficiar o ramo de agrotóxicos, além do envio de recomendação para avaliar a oportunidade e a viabilidade de utilizar o nível de toxicidade à saúde humana e o potencial de periculosidade ambiental como critérios para a fixação de alíquotas dos tributos incidentes sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos.

26. Em sintonia, contudo, com a referida auditoria no bojo do aludido TC 011.726/2013-0, a falta de implantação do anunciado SIA estaria anteriormente sob a responsabilidade da Anvisa, mas teria posteriormente passado para o MAPA, tendo o Acórdão 2.303/2013 sido proferido, então, pelo Plenário do TCU no sentido de a Anvisa adotar as providências cabíveis com vistas à conclusão do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), em face de a ausência do aludido sistema impactar negativamente sobre todos os processos no registro federal de agrotóxicos, mas, em dezembro de 2018, o MAPA, o Ibama e a Anvisa assinaram o superveniente acordo de cooperação técnica em prol do desenvolvimento do aludido sistema e essa medida poderá contribuir para a redução do prazo de registro de novas substâncias e de produtos genéricos.

27. Por esse ângulo, estaria adequada a proposta da unidade técnica no sentido de anotar que a conclusão do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), nos termos do art. 94, § 1º, do Decreto n.º 4.074, de 2002, já estaria em avaliação pelo TCU por força do Acórdão 2.253/2017-Plenário.

III – Das considerações finais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165111.

28. A partir, então, da inegável relevância desta auditoria operacional, o TCU deve enaltecer a percuciente iniciativa do então Ministro-Presidente Raimundo Carreiro, ao buscar a aprovação para o início do correspondente trabalho de fiscalização pelo Plenário do TCU, e, também, enaltecer o valoroso trabalho de auditoria empreendido pelos Auditores Federais Helio Antonio Rossi de Castro Filho (coordenador), com Paulo César Machado e Rafael Lopes Torres, sob a dedicada supervisão do então Diretor Vinícius Neves dos Santos e sob a prestimosa liderança do Secretário Hugo Chudyson Araújo Freire, sem prejuízo de, igualmente, louvar o trabalho realizado pelo Assessor Diego Padilha de Siqueira Mineiro no Gabinete do Ministro-Relator.

29. Importante assinalar, enfim, que boa parte das medidas aqui anunciadas já teria sido submetida à prévia avaliação das aludidas instituições federais, tendo o Acórdão 2.848/2020 sido proferido, desse modo, pelo Plenário do TCU para a promoção do procedimento de construção participativa, nos termos do art. 14 da Resolução TCU n.º 315, de 2020.

30. Em face, portanto, de todos os elementos de convicção até aqui obtidos neste processo, o TCU deve prolatar as correspondentes determinações e recomendações, sem prejuízo de, entre outras providências, autorizar o monitoramento desta deliberação em busca do efetivo cumprimento de todas essas medidas tecnicamente relevantes.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de setembro de 2021.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165111.

ACÓRDÃO Nº 2287/2021 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 007.951/2019-1.
1.1. Apensos: TC 028.540/2014-0 e TC 006.890/2019-9.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: não há até o presente momento.
4. Instituições: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal desempenhadas conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), na sistemática federal para o registro de agrotóxicos e, assim, identificar as eventuais necessidades de correções em face das disfunções burocráticas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), apresentem o conjunto plano de ação atualizado, dentro do prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação da presente deliberação, a partir, entre outros elementos necessários, da definição de cada ação e de cada responsável pela respectiva ação, com o correspondente cronograma de implementação dessa ação, para a efetiva adoção das medidas necessárias para a plena correção das irregularidades identificadas na presente auditoria a partir da implementação das seguintes providências:

9.1.1. promovam, nos termos do art. 5º da Lei n.º 12.527, de 2011, do art. 4º da Lei 13.460, de 2017, e do art. 3º, VI, do Decreto n.º 9.203, de 2017, a adoção de padrões e critérios comuns na construção e na divulgação da fila de registros, identificando os pleitos descritos na Lista de Prioridades, além de incluir, no mínimo, a informação sobre o andamento da análise;

9.1.2. promovam, nos termos do art. 5º, XI, da Lei n.º 13.460, de 2017, e do art. 4º, II, do Decreto n.º 9.203, de 2017, a definição de sistemática única para o recebimento e o tratamento dos dados sobre as quantidades de agrotóxicos importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, ante o art. 41 do Decreto n.º 4.074, de 2002, com o intuito de evitar a desnecessária duplicidade de esforços nas aludidas instituições e nas empresas registrantes sobre essas tarefas;

9.1.3. promovam, nos termos do art. 3º, VI, do Decreto n.º 9.203, de 2017, a ampla e tempestiva publicidade do cronograma, do conteúdo e das motivações para as etapas, os procedimentos e as decisões no fluxo de construção das Listas de Prioridades a serem elaboradas pelo respectivo órgão;

9.1.4. promovam, nos termos do art. 4º, III, do Decreto n.º 9.203, de 2017, o desenvolvimento, com a subsequente publicidade, dos indicadores gerenciais tendentes a mensurar o cumprimento das premissas indicadas pela Portaria MAPA n.º 163, de 2015, quando justificarem a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165132.

criação da Lista de Prioridades, consistindo no controle mais adequado, entre outros elementos, de pragas em maior risco fitossanitário, na ampliação da competitividade do mercado de pesticidas, herbicidas e inseticidas e no incentivo à fabricação e à formulação de agrotóxicos no parque industrial brasileiro;

9.1.5. promovam, nos termos do art. 10, X, da Lei n.º 8.429, de 1992, o desenvolvimento da eficaz sistemática de controle, cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual do registro de agrotóxicos; e

9.1.6. promovam, nos termos do Decreto n.º 10.139, de 2019, a revisão do atual prazo fixado para o registro de agrotóxicos, já que o prazo de 120 dias fixado pelo art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, não seria compatível com a realidade brasileira, além de estar em descompasso com a prática mundial, resultando em elevado volume de decisões judiciais tendentes a, negativamente, impactar as atividades dos órgãos registradores;

9.2. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, por analogia ao art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Anvisa e, também, do Ministério do Meio Ambiente e da Casa Civil da Presidência da República, promovam a designação da entidade ou instância coordenadora para gerenciar e desenvolver o planejamento estratégico destinado a abranger as atividades comuns do ciclo regulatório em prol do registro, da reavaliação, do monitoramento e da fiscalização, destacando, também, a necessidade de efetivo funcionamento do órgão colegiado destinado a racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científico-administrativos nos processos de registro e adaptação do registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA – recentemente extinto);

9.3. promover o envio de ciência a todos os órgãos e entes públicos apontados pelos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão, nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, para que, conjuntamente e dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação desta deliberação, apresentem o correspondente plano de ação conjunto, com o respectivo cronograma de ações e responsabilidades, tendente a resultar no cumprimento de todas as recomendações ora proferidas, ressaltando, desde já, a importância do efetivo cumprimento de todas essas recomendações diante da respectiva relevância técnica, sem prejuízo de, conjuntamente, os aludidos órgãos e entes públicos apontarem, no referido plano de ação, a eventual desnecessidade de implementação de algumas dessas recomendações a partir da efetiva apresentação da correspondente motivação técnica;

9.4. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.4.1. à Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), à Comissão Especial destinada a proferir o parecer sobre o Projeto de Lei n.º 6.299, de 2002, na Câmara dos Deputados, à Comissão Especial destinada a proferir o parecer sobre o Projeto de Lei n.º 6.670, de 2016, na Câmara dos Deputados, à Comissão de Meio Ambiente (CMA) e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, para ciência e eventuais providências;

9.4.2. ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Casa Civil da Presidência da República, para ciência e cumprimento das respectivas determinações e recomendações dentro do prazo solicitado;

9.4.3. ao Subprocurador-Geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado, em sintonia com o Acórdão 2.169/2020-2ª Câmara, e ao Ministério do Meio Ambiente, para ciência e eventuais providências;

9.4.4. ao Ministério Público do Estado do Acre, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado da Bahia, Ministério Público do Estado de Mato Grosso, Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, Ministério Público do Estado de Pernambuco, Ministério Público do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165132.

Estado de Sergipe, Ministério Público do Estado do Amazonas, Ministério Público do Estado do Paraná e Ministério Público do Estado do Tocantins, além do Ministério Público do Trabalho, para ciência em face da anterior representação formulada no bojo do TC 028.540/2014-0 ante os indícios de irregularidade na Anvisa em função da excessiva demora na reavaliação das substâncias agrotóxicas enumeradas pela Resolução Anvisa RDC n.º 10, de 2008; e

9.5. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU, sem prejuízo de a unidade técnica promover o monitoramento sobre o cumprimento de todas as medidas fixadas por este Acórdão.

10. Ata n° 37/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/9/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2287-37/21-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Jorge Oliveira.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69165132.

6. FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEEIRA (FUNCAFÉ)

(Acórdão 1.585/2022-TCU-Plenário)

AGRICULTURA

DISFUNÇÕES NA GESTÃO E GOVERNANÇA DO FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEEIRA (FUNCAFÉ)

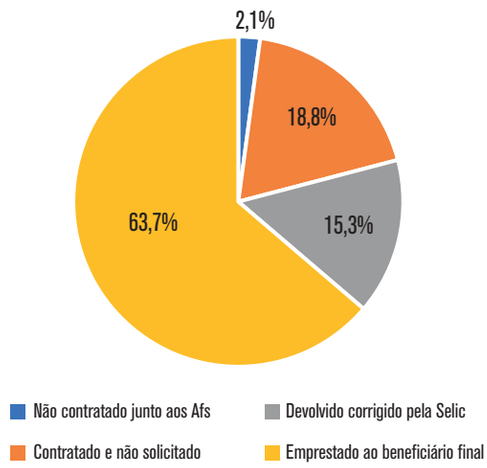
O que o TCU encontrou

O TCU realizou, entre abril e setembro de 2021, auditoria com o objetivo de avaliar a governança e a gestão do Funcafé, além disso para compreender como ocorre a tomada de decisão de investimentos e verificar se tem conseguido atingir os objetivos para qual foi criado. O trabalho decorreu do Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, que recomendou fiscalização nos fundos constantes do Orçamento-Geral da União, considerando o alto volume e risco associados a esses recursos públicos.

Na fiscalização, o Tribunal encontrou os seguintes problemas:

- Não existe uma metodologia estabelecida, baseada em critérios objetivos, para a definição dos valores que serão alocados nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra.
- Quase a totalidade dos recursos do Funcafé (99,24%) foram destinados a financiamento no período de 2013 a 2021. Com isso, foram gastos apenas 0,15% dos recursos em pesquisa e capacitação, valores que estão caindo sistematicamente ao longo desse período. Além disso, desde 2015 não há gastos do Fundo em promoção e propaganda do café brasileiro.
- Não existe planejamento estratégico de médio e longo prazo para o Funcafé, bem como não há metas e indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.
- Nos últimos 5 anos-safras, 36,3% dos recursos do Funcafé ficaram ociosos, isto é, não chegaram aos beneficiários finais do Fundo. Essa situação também onera o orçamento público, tendo a vista a previsão de remuneração pela taxa Selic enquanto os recursos permanecem na Conta Única da União.

Distribuição dos Recursos do Funcafé do ano-safra 2016/2017 a 2020/2021



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), elaborado pelo TCU.

- O Decreto 94.874/1987, que regulamenta o Funcafé, apresenta dispositivos que não são mais coerentes com a realidade atual da agricultura e do setor cafeeiro, além de citar órgãos e entidades que não mais se relacionam com a política pública.
- Foram identificadas diversas inconsistências nas informações constantes entre os Sistema Funcafé e Sicor, no período de 1º/1/2018 a 31/12/2020. Parte dos registros de operações do Funcafé carece de correlação com os financiamentos contratados pelos beneficiários do fundo através do Sicor.

Por que esses achados são relevantes

O setor cafeeiro, desde 1986, dispõe do Funcafé para investimentos em pesquisa, custeio, estocagem, financiamento para aquisição de café e capital de giro a cooperativas, industriais e exportadores. A partir de 2016 esse Fundo passou a contar com orçamento anual acima de R$ 5 bilhões, sendo que para a safra 2020, contou com orçamento recorde de R$ 5,71 bilhões, demonstrando a sua materialidade e relevância. Ao longo dos anos, no entanto, o Fundo passou a concentrar seus recursos majoritariamente em financiamentos (99,24% de 2013 a 2021), alocando parte ínfima dos recursos pesquisa, capacitação e propaganda do café brasileiro.

Nesse sentido, a presente auditoria identificou que há disfunções na gestão e governança do Funcafé, especificamente na tomada de decisão de investimentos e distribuição dos recursos, nos mecanismos de planejamento e controle, bem como na transparência e prestação de contas, no marco legal e no atendimento efetivo do público-alvo do Fundo.

O que precisa ser feito

Foi determinado ao Mapa para que, no prazo de 120 dias, passe a divulgar de forma periódica, transparente, acessível e atualizada as informações relevantes do Funcafé, protegida a informação sigilosa e pessoal, contendo no mínimo: atas das reuniões do Conselho Deliberativo de Política do Café (CDPC) e de seu comitê técnico; dados das receitas recebidas; detalhamento da execução orçamentária por destinação; e valores desembolsados às instituições financeiras e recebidos pelos beneficiários finais, consoante o disposto nos arts. 6º e 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Ademais, recomendou-se ao Mapa que: a) elabore e publique normativo regulamentando metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra; b) elabore plano estratégico para o Funcafé alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério; c) desenvolva e dê publicidade, anualmente, a um plano com metas e indicadores de desempenho precisos, claros e mensuráveis, que compreendam as várias dimensões do desempenho, como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade para a gestão do Funcafé; d) proponha à Casa Civil da Presidência da República a revisão da norma que regulamenta o Funcafé, atualizando, em especial, as destinações de recursos, bem como as competências e responsabilidades sobre o Fundo; e e) promova a integração de dados das operações contratadas do sistema que gerencia o Funcafé no Mapa com o sistema de registro das operações no Banco Central do Brasil de forma a evitar a inserção e manutenção das mesmas informações em ambos os sistemas.

No que diz respeito à política de investimentos em pesquisa e inovação do Funcafé, decidiu-se por informar ao Mapa e ao CDPC que atualmente o Funcafé aplica quase a totalidade dos recursos em financiamento, em detrimento de outras possíveis destinações legais, como: pesquisa, capacitação e promoção e publicidade do café brasileiro.

Também foi cientificada a Secretaria do Tesouro Nacional sobre a existência de recursos ociosos no Funcafé para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo, nos termos da Emenda Constitucional 109/2021.

Por fim, comunicou-se à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional da ineficiência do uso de recursos públicos pelo Funcafé, uma vez que nos últimos 5 anos-safras, em média, 36,3% do orçamento não alcançou os beneficiários finais do Fundo.

Decisões recentes

Acórdão 1585/2022, do Plenário do TCU.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1585/2022 – Plenário
Data da sessão: 06/07/2022
Relator: min. Substituto Marcos Bemquerer
TC: 012.887/2021-8
Unidade Técnica Responsável: Secex Agroambiental

- www.facebook.com/tcuoficial
- www.youtube.com/tcuoficial
- www.twitter.com/tcuoficial

WWW.TCU.GOV.BR

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-012.887/2021-8
Natureza: Auditoria Operacional.
Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa/Secretaria de Política Agrícola.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEEIRA (FUNCAFÉ). AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. IDENTIFICAÇÃO DE PONTOS PASSÍVEIS DE MELHORIAS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com pequenos ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Agricultura e Meio Ambiente, vazada nos seguintes termos (peça 66):

"I. Introdução

1. Trata-se de Auditoria no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) com o objetivo de avaliar a governança e a gestão desse Fundo, compreender como ocorre a tomada de decisão de investimentos e verificar se os objetivos para qual foi criado têm sido atingidos.. A auditoria é decorrente do Acórdão 588/2018 – Plenário (TC 017.245/2017-6) e foi autorizada pelo despacho de 13 de abril de 2021 do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 5 do TC Adm 005.207/2021-5).

2. Em 2017, o Tribunal realizou levantamento em 581 órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre governança e gestão (TC 017.245/2017-6), o qual subsidiou a construção do Acórdão 588/2018-TCU-Plenário. Nessa decisão, recomendou-se a 'fiscalização nos fundos constantes do Orçamento-Geral da União, considerando o alto volume de recursos neles depositados, a baixa capacidade de governança e gestão ou a ausência de estrutura adequada das organizações responsáveis por sua administração, controle ou operacionalização e o alto risco associado a esses recursos'. Dentre os 56 fundos analisados nesse trabalho estava o Funcafé, que contou com R$ 5,28 bilhões de dotação no exercício de 2017, valor que alcançou R$ 5,98 bilhões no orçamento de 2021, segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

3. Atualmente, o Brasil é o maior exportador de café no mercado mundial e ocupa a segunda posição entre os países consumidores da bebida (Embrapa Café, 2020). Além disso, o país responde por um terço da produção mundial de café, o que o coloca como maior produtor mundial, posto que detém há mais de 150 anos (Abic, 2021). Segundo dados do Ministério da Economia (ME), o café ocupou em 2020 a 11ª posição dos produtos mais exportados pelo Brasil e 3º em exportações do setor agropecuário (ComexVis, 2021). O estado de Minas Gerais é o maior exportador de café do país (76,7%) e os principais destinos da exportação do café brasileiro são: Alemanha (19,4%), Estados Unidos (18,7%), Bélgica (9,40%), Itália (8,39%) e Japão (5,87%), dados de 2020.

4. Um dos principais instrumentos governamentais de apoio a este setor é o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), que surgiu em 1986 pelo Decreto-Lei 2.295, durante o processo de redemocratização e reforma administrativa do Brasil para estimular a sustentabilidade da cadeia produtiva do café.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

5. De acordo com o sítio eletrônico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o Fundo se destina ao desenvolvimento de pesquisas, ao incentivo à produtividade e à produção, à qualificação da mão de obra, à publicidade e à promoção dos cafés brasileiros, bem como apoia a competitividade da cadeia da cafeicultura, com linhas de crédito para financiamentos do custeio, comercialização e aquisição de café e capital de giro para cooperativas, indústrias de torrefação solúvel e exportadores.

6. Segundo o Relatório de Gestão do Ministério de 2019 (p. 62), no Plano Safra 2019/2020, referente ao período de julho de 2019 a junho de 2020, o Ministério disponibilizou cerca de R$5 bilhões para financiamento no âmbito deste fundo. Trata-se de um volume 3,5% superior ao ofertado no ano-safra anterior, repassado a 35 agentes financeiros para sua operacionalização.

7. Ao longo da fase de planejamento da auditoria, identificou-se que nos últimos anos, quase a totalidade dos recursos foi disponibilizada para as linhas de crédito (99,24%). Nesse contexto, houve redução de recursos aplicados em pesquisa e capacitação, e não foram observados investimentos em promoção e propaganda do café brasileiro. Além disso, apenas 63,62% dos recursos do Fundo chegaram ao seu público-alvo de 2016 a 2020.

8. Considerando esse escopo de trabalho, analisou-se como são tomadas as decisões de investimento dos recursos do Funcafé, se o fundo tem conseguido atingir os objetivos para os quais foi criado, quais os mecanismos existentes e a robustez dos controles para aumentar a chance de sucesso dos recursos públicos investidos, bem como impedir que os recursos desses fundos sejam capturados por interesses privados.

9. Para tanto, na etapa de planejamento foram definidas as seguintes questões a serem investigadas, divididas nos três mecanismos da governança pública (Decreto 9.203/2013, art. 5º): liderança, estratégia e controle:

a. Em que medida as decisões do Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC) para destinação dos recursos do Funcafé seguem critérios objetivos e diretrizes legais e constitucionais, considerando aspectos orçamentários e o risco de captura por interesses privados?
b. Em que medida o planejamento e as diretrizes de aplicação dos recursos do Funcafé têm contribuído para o atingimento dos objetivos definidos no Decreto-Lei 2.295/1986 e no Decreto 94.874/1987?
c. Em que medida os mecanismos de controle do Funcafé contribuíram para uma aplicação eficiente, eficaz e transparente dos recursos públicos?

10. Com relação à metodologia aplicada na auditoria, durante as fases de planejamento e execução, foram realizadas várias entrevistas com especialistas, cooperativas de produção e de crédito, instituições financeiras, entidades representativas dos principais atores do setor cafeeiro, além dos órgãos e entidades governamentais responsáveis pela gestão do Funcafé.

11. Também foram realizados dois painéis de referência com especialistas, entidades, instituições financeiras, gestores públicos, em suma, com os principais atores da cafeicultura para apresentação e validação das matrizes de planejamento e achados da auditoria.

12. Além disso, foram desenvolvidas as técnicas de diagnósticos **Swot**, DVR, Análise Reci, Análise dos **Stakeholders**, bem como a extração e análise de dados do Sistema Funcafé do Mapa e do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) do Banco Central do Brasil (Bacen) a fim de se realizar um diagnóstico do Fundo. A partir dos resultados dessas análises, foram selecionados os itens mais relevantes para serem agregados nesta fiscalização.

13. Por fim, o presente relatório está organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, os sete achados identificados, as conclusões e as propostas de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, critérios, evidências, causas, efeitos, boas práticas, conclusões, propostas de encaminhamento e os benefícios esperados. Nas peças 53 a 59 dos autos, consta análise detalhada dos achados. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: a análise dos comentários dos gestores; o detalhamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

da metodologia utilizada nesta auditoria; o índice de documentos e o relatório de análise de dados do Funcafé.

II. Visão Geral

Breve Histórico

14. O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) surgiu em meados dos anos 1980, Decreto-Lei 2295/1986, e desde a sua origem tem como finalidade quatro pilares: desenvolver pesquisas na área; incentivar a produtividade e competitividade; defender o preço do café; e melhorar as condições de vida do produtor, conforme se depreende do art. 7ª do Decreto-Lei 2.295/1986, **in v*erbis***:

> '(...) seus recursos destinar-se-ão ao financiamento, modernização, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação; ao desenvolvimento de pesquisas, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado, interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural (Art. 7º Decreto-Lei 2.295/1986).'

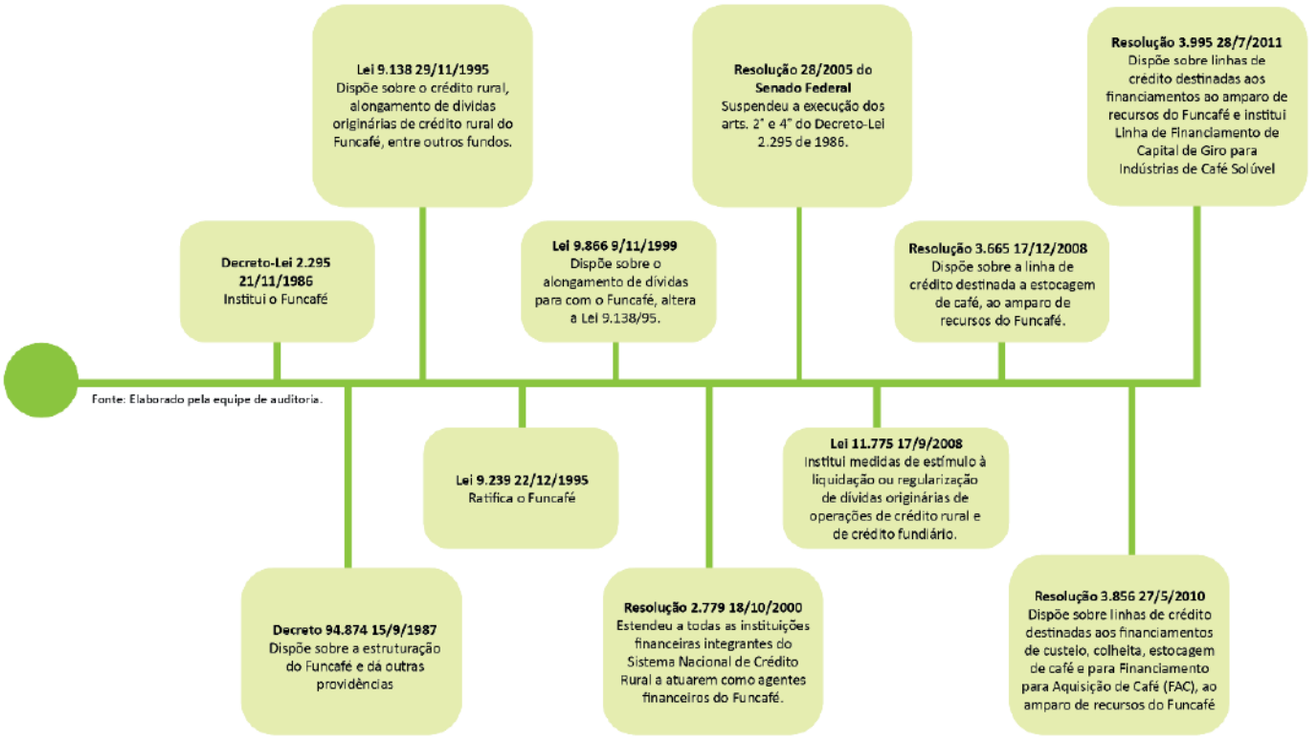
15. Segundo esse Decreto-Lei, as receitas do Fundo viriam de uma contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide), ou seja, uma cota de contribuição nas exportações de café (art. 2º cc art. 6º), exigida em contrapartida à isenção do imposto de exportação às vendas de café determinada pelo art. 1º dessa norma.

16. Ocorre que em 2004, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional a cobrança da contribuição sobre as exportações. Logo, a Resolução 28/2005 do Senado Federal suspendeu a execução do referido art. 2º do Decreto-Lei 2.295/1986. Desde então, o Funcafé não recebe recursos novos e vem incrementando a sua dotação, basicamente, a partir da rentabilidade de aplicações financeiras e juros de financiamentos ao setor.

17. Segue abaixo tabela que apresenta resumo de cada uma das normas que fundamentam o Funcafé desde a sua instituição:

Tabela 1 - Normativos do Funcafé

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.



18. Outro normativo relevante para o Fundo é o Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central do Brasil (Bacen). Este manual apresenta os encargos financeiros e os limites de crédito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

do Funcafé (MCR 7-5), bem como as regras de como o Fundo deve ser operacionalizado, especificamente no capítulo 9. Em outras palavras o MCR:

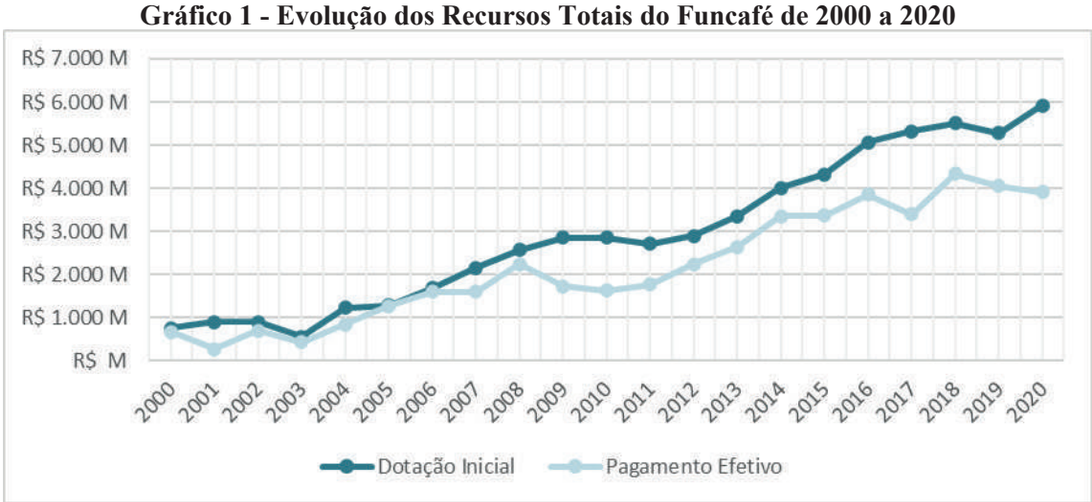
> '(...) codifica as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e aquelas divulgadas pelo Banco Central do Brasil relativas ao crédito rural, às quais devem subordinar-se os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), sem prejuízo da observância da regulamentação e da legislação aplicáveis (MCR, 2021)'

Dados Orçamentários do Funcafé

19. Em 2020, o Fundo contou com orçamento recorde para o ano-safra 2020-2021, uma vez que foram dotados 5,71 bilhões de reais para financiamentos. Esse total foi distribuído em várias linhas de crédito: R$ 1,6 bilhão para linhas de custeio; R$ 2,3 bilhões para financiar a estocagem de café; R$ 1,15 bilhão para aquisição dele; R$ 650 milhões destinados ao capital de giro; R$ 10 milhões para recuperação de cafezais danificados (Resolução CMN 4.789, de 26 de março de 2020).

20. Com efeito, em 2000 a dotação total do Fundo era de R$ 746,5 milhões e atualmente (exercício de 2021) está em R$ 5,978 bilhões (fonte: Siop), ou seja, em vinte anos o Funcafé multiplicou seus recursos em torno de oito vezes. Na tabela abaixo é apresentada a dotação inicial total do Funcafé e o valor efetivamente pago, considerando restos a pagar (RAP):

Gráfico 1 - Evolução dos Recursos Totais do Funcafé de 2000 a 2020



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), acesso em 27/7/2021.

21. Essa evolução ocorre, uma vez que todo o recurso do Funcafé recebe alguma remuneração. De fato, enquanto os recursos não são desembolsados para os agentes financeiros, eles são remunerados pela taxa Selic pela conta única da União. No momento em que ficam no Agente Financeiro e não são emprestados ao beneficiário final os recursos também são remunerados pela taxa Selic e devolvidos ao Mapa. Por fim, pelo tempo que estão efetivamente contratados pelo beneficiário final os recursos são remunerados por taxa definida no MCR 1-9 (atualmente em 4%).

Características Gerais do Objeto

22. A cafeicultura, distintamente de outros setores agrícolas relevantes para a economia brasileira, possui um fundo diretamente ligado ao setor, o Funcafé.

23. Conforme mencionado anteriormente, os recursos do Funcafé são destinados para a disponibilização de linhas de crédito para financiamentos dos tratos culturais da lavoura, armazenagem, comercialização e aquisição do produto, capital de giro para indústrias e cooperativas de produção, e ainda para recuperação de cafezais danificados por chuvas de granizo, geadas, vendavais ou outros fenômenos climáticos.

24. Ademais, o site do Mapa informa que o Fundo tem por objetivo beneficiar integrantes do agronegócio do café, como produtores, cooperativas, indústrias, beneficiadores e exportadores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

deste produto. As condições de concessão dos financiamentos são propostas pelo Mapa, aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), publicadas em Resoluções do Banco Central (Bacen), e consolidadas no Capítulo 9 do Manual de Crédito Rural-MCR.

25. Os valores do Fundo chegam aos produtores após uma série de trâmites previstos em normativos. Em primeiro lugar, o valor disponibilizado ao Funcafé, a cada ano, é previsto dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA), após consulta ao saldo existente no fundo. Depois disso, o Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC) se reúne para distribuir os recursos aprovados nas linhas de financiamento, como citado. A etapa seguinte é a oficialização das linhas de financiamento pelo CMN e a definição das taxas de juros pelo Governo Federal.

26. Por fim, é feita a chamada para os agentes financeiros (bancos e outras instituições do setor) que operacionalizarão o Fundo e efetivamente irão contratar com o beneficiário final. Esses agentes são credenciados e assinam contratos com o Ministério da Agricultura, seguindo critérios técnicos. Em 2020, os recursos foram distribuídos por 34 agentes. Normalmente, a oficialização do CNM e a chamada para operação do Funcafé ocorre a partir de junho.

27. Cabe salientar que segundo informações da Coordenação-Geral do Café (CGCAF) do Mapa, o Funcafé não apresenta inadimplência, pois o risco das operações recai sobre o agente financeiro contratado, segundo o item 9.1.1.b do MCR. Quanto às renegociações, a CGCAF informou que há 'pouca coisa antiga', uma vez que a última renegociação ocorreu em 2015.

28. Para fins de controle das operações, o Mapa utiliza o Sistema Funcafé, implementado em 2016 após recomendação da CGU. Segundo o CGCAF, todos os agentes financeiros contratados utilizam esse sistema para registro de suas operações com fontes do fundo.

29. No que se refere à transparência do fundo, até 2014 o Mapa publicava relatório anual de atividades, sendo que no sítio eletrônico do Ministério constam relatórios de 2002 a 2014. Esses documentos apresentavam dados financeiros (contratação, liberação, agentes financeiros e valores aplicados), orçamentários (execução, sub-repasses) e operacionais (beneficiários atendidos, distribuição por UF, leilões) do Funcafé, bem como levantamento da safra, gastos com pesquisa e desenvolvimento e ações para promoção do café, como feiras e eventos para o setor.

30. Segundo a CGCAF, até 2015 havia departamento específico para o café no Mapa que, além de ser responsável por assuntos relacionados aos financiamentos, ao planejamento e ao orçamento, tratava da comunicação e consolidava as informações necessárias para os relatórios. Atualmente, devido ao enxugamento de estrutura e pessoal ocorrido ao longo dos últimos anos, os relatórios foram descontinuados.

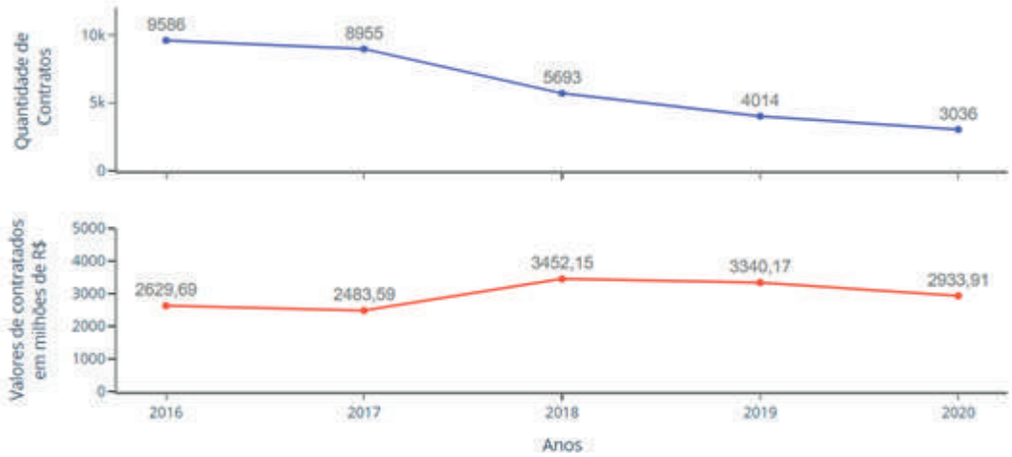
Raio-X do Funcafé

31. A seguir serão apresentadas informações importantes para a compreensão de como ocorreram os financiamentos com recursos do Funcafé no período de 2016 a 2020. Esses dados foram consolidados a partir da extração e análise das operações registradas com a fonte Funcafé (70) no Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) do Banco Central do Brasil (Bacen). Maior detalhamento poderá ser verificado no Relatório de Análise de Dados do Funcafé constante do Apêndice IV.

32. Primeiramente, percebe-se que no período de 2016 a 2020, o número de contratos (operações) apresentou tendência decrescente. No entanto, os valores totais de recursos contratados estiveram entre R$ 2,5 e 3,5 bilhões, conforme os gráficos abaixo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

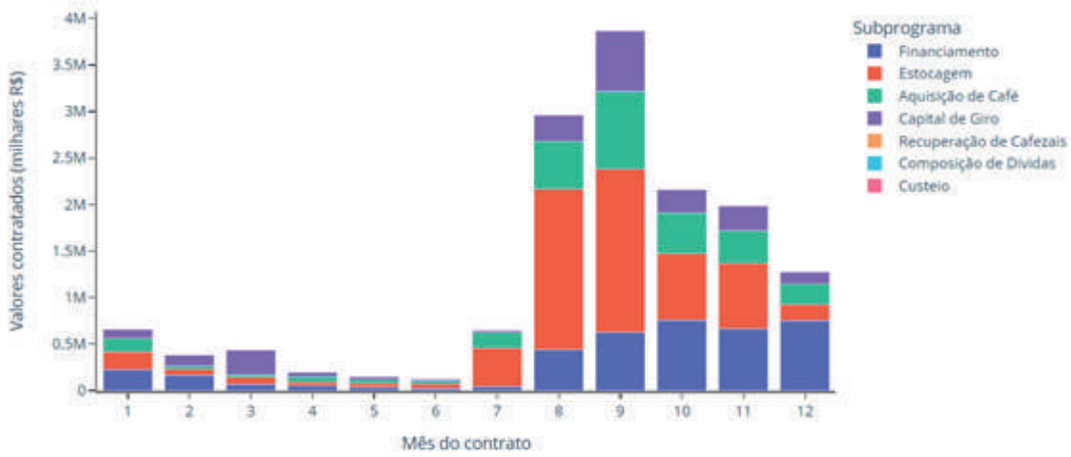
Gráfico 2 - Evolução da Quantidade e Valores Totais Contratados por Ano



Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 2) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

33. As contratações com o Fundo concentraram-se no início dos anos-safras, isto é, nos primeiros meses a partir de julho, conforme se depreende no gráfico abaixo que apresenta a distribuição dos valores contratados de 2016 a 2020 nos doze meses do ano:

Gráfico 3 - Distribuição dos Valores Totais ao Longo dos Meses por Linhas de Crédito

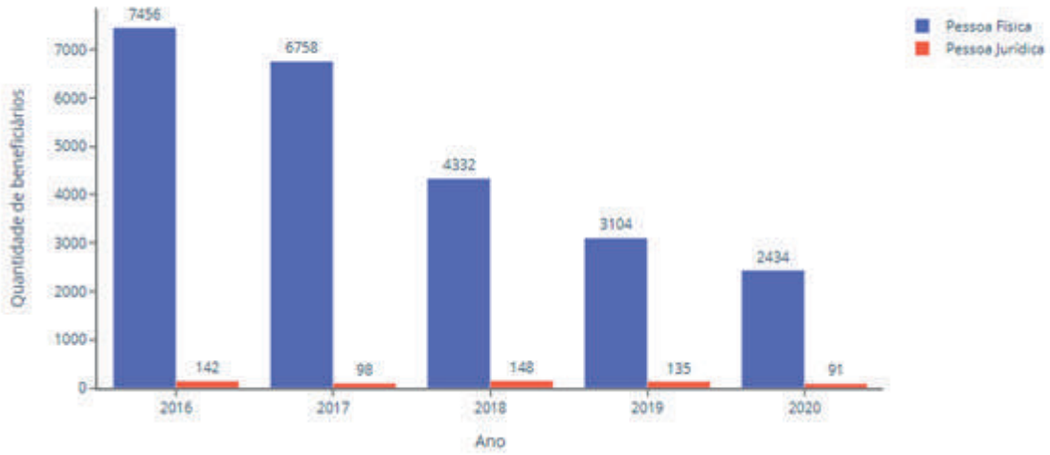


Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 3) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

34. De 2016 a 2020, cerca de 28% (R$ 4,15 bilhões) dos recursos foram contratados por pessoas físicas e 72% (R$10,69 bilhões) por pessoas jurídicas (peça 51, p. 5). Durante esse período, considerando-se beneficiários diferentes atendidos, percebeu-se redução significativas na quantidade de pessoas físicas, conforme gráfico 4. Cabe salientar que nas linhas de custeio e comercialização, o atendimento às pessoas físicas se dá, também, através de operações de crédito contratadas por cooperativas de produção, ocorre que os sistemas ainda não detalham as pessoas físicas (cédulas-filhas) atendidas nessas operações, apresentando somente a operação com a cooperativa (cédula- mãe).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

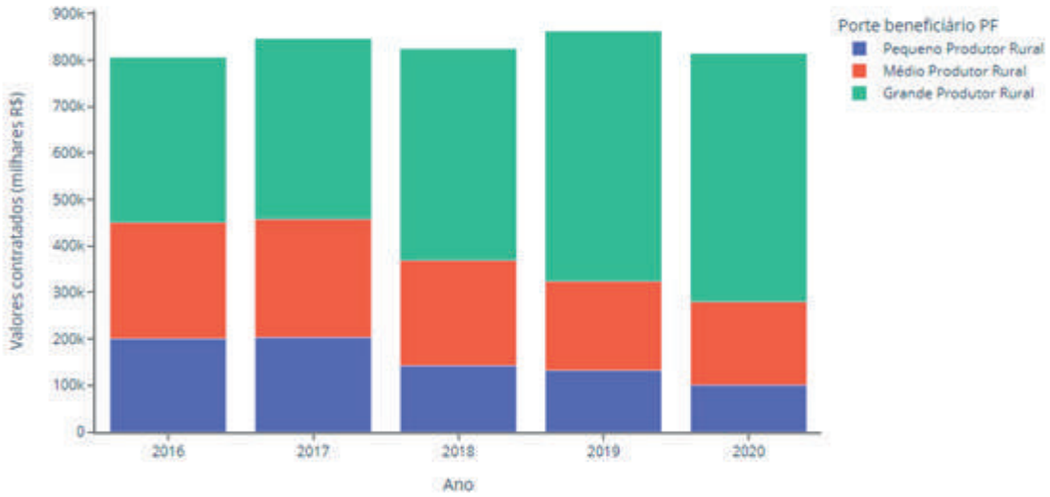
Gráfico 4 - Evolução da Quantidade de Beneficiários por Ano (PF e PJ)



Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 6) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

35. Outra constatação relevante é que, no período analisado, considerando o empréstimo direto, houve redução das participação de pessoas física de pequeno porte (18,8% do total) em detrimento do incremento da participação daquelas de maior porte (54,6% do total) nos recursos do Fundo (ver gráfico abaixo).

Gráfico 5 - Distribuição dos Valores dos Contratos por Porte de Beneficiário PF por Ano

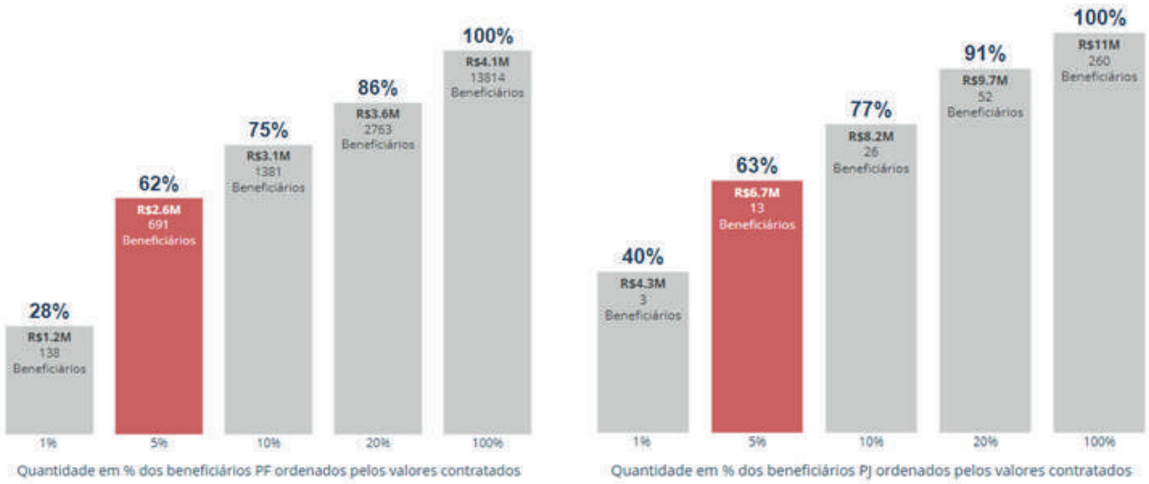


Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 11) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

36. No que se refere a concentração de recursos de financiamentos do Funcafé, verificou-se que os 5% maiores recebedores pessoas físicas (691 pessoas de 13.814), receberam 62% dos recursos no Fundo de 2016 a 2020. Para pessoas jurídicas, o percentual é semelhante, no entanto chama a atenção que 3 cooperativas (1,15% do total, ou 3 de 260) receberam cerca de 40% dos recursos nesse período:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

Gráfico 6 - Distribuição da Concentração dos Recursos por Faixas PF e PJ, em Milhares de Reais



Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 12) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

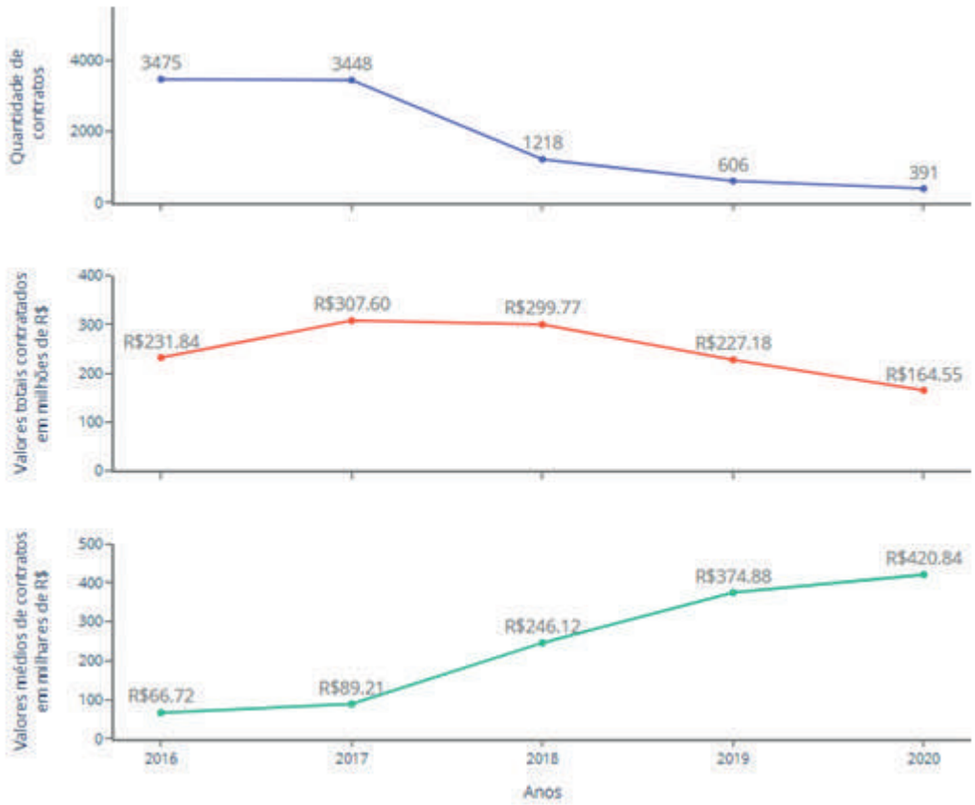
37. Segundo dados da Embrapa Café, o Brasil possuía em 2020 aproximadamente 300 mil estabelecimentos produtores de café, dos quais 82% são considerados da cafeicultura familiar. Assim, buscou-se verificar a participação da agricultura familiar no Funcafé.

38. Dos valores contratados do Fundo no período de 2016 a 2020, 8,3% (R$ 1,23 bilhão) foram com mutuários 'dapianos' PF e PJ, ou seja, que possuíam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa na data do contrato, segundo verificação do Mapa (peça 49). Desse valor, 20,6% (R$ 253,5 milhões) foram contratados com pessoas físicas e 79,4% (R$ 977,4 milhões) com cooperativas da agricultura familiar. Segundo o Mapa, essa situação se deve, em grande parte, à vantagem histórica na taxa de juros do Pronaf sempre abaixo da operada com o Funcafé.

39. A participação da agricultura familiar no Funcafé apresentou no período de 2016 a 2020 queda tanto no número de contratos (redução de 88,74%) como nos valores totais contratados (diminuição de 29,02%). Considerando-se apenas pessoas físicas, a redução nos valores contratados foi de 81,77% (peça 51, p. 21). Por outro lado, o **ticket** médio das operações passou de R$ 66,72 mil para R$ 420,84 mil reais, demonstrando que o Funcafé tem atendidos cada vez mais o extrato de maior renda do grupo de agricultores familiares.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

Gráfico 7 - Evolução da Quantidade, Valores Totais e Valores Médios com Beneficiários 'Dapianos'



Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 20) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

III. Achados de Auditoria

40. A presente seção detalhará os resultados alcançados após a realização dos procedimentos de auditoria. Foram identificados sete achados baseados nas três questões de auditoria formuladas na etapa de planejamento os quais serão apresentados nas próximas seções por meio da exposição dos seguintes elementos: critérios, evidências, causas, efeitos, boas práticas, conclusões, propostas de encaminhamento e benefícios esperados.

III.1 Ausência de Critérios para Destinação de Recursos

Figura 1 - Síntese do 1º Achado

Não existe uma metodologia estabelecida, baseada em critérios objetivos, para a definição dos valores que serão alocados nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra.

41. Os princípios da impessoalidade e da publicidade são valores explícitos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e devem orientar as ações da administração pública. Ademais, o Decreto 9.203/2017, que trata da governança pública federal, traz as seguintes diretrizes em seu art. 4º:

> 'III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
> VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
> IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

42. Nesse sentido, conforme o art. 16 do Regimento Interno do Mapa (Decreto 10.253/2020), compete à Secretaria de Política Agrícola (SPA) 'analisar e formular proposições e atos normativos de regulamentação do setor agropecuário' (inciso II). No que se refere ao Funcafé, segundo o art. 2º do Decreto 10.071/2019 (Regimento Interno do CDPC), cabe a este conselho 'aprovar anualmente, o direcionamento das dotações orçamentárias consignadas ao Fundo de Defesa da Economia Cafeeira na Lei Orçamentária Anual' (inciso V).

43. Ocorre que foram solicitados ao Mapa, via ofício de requisição 1-174/2021-TCU/Secex Agroambiental (peça 6), os estudos, pareceres e critérios técnicos, no âmbito do CDPC e Comitês Técnicos, que embasaram a distribuição dos recursos nas diferentes linhas de crédito, dos últimos 5 anos-safras.

44. Na resposta encaminhada à equipe de auditoria, foi informado que não há pareceres jurídicos no âmbito do CDPC e Comitês (atual e anteriores), bem como não há critérios pré-estabelecidos para a distribuição dos recursos nas diferentes linhas de crédito (peça 10, p. 2).

45. Segundo entrevista com gestores do Mapa (peça 20), o procedimento de definição dos valores é realizado em reunião interna da Coordenação-Geral do Café (CGCAF) com participação do Departamento de Comercialização e Abastecimento (DCA) e anuência do Secretário de Política Agrícola. A seguir, a proposta é apresentada no Comitê Técnico do CDPC e logo segue para aprovação do CDPC.

46. Na figura abaixo, consta a proposta de distribuição de recursos nas diversas linhas de crédito apresentada na 71ª reunião Ordinária do CDPC, realizada em 11/4/2019 (peça 11, p. 9):

Figura 2 - Proposta Apresentada no CDPC para o ano-safra 2019/2020

PROPOSTA DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS			
Linhas de Financiamentos	2018 Resolução 4.646	2019	Var % (2019/2018)
Custeio	1.100.000	1.300.000	18,2
Estocagem	1.862.000	1.962.000	5,4
Aquisição de Café -FAC	1.063.000	1.149.000	8,1
Recuperação de Cafezais	10.000	10.000	0,0
Giro Solúvel	200.000	650.000	-29,7
Giro Torrefação	300.000		
Giro Cooperativa de Produção	425.200		
Total financiamento	**4.960.200**	**5.071.000**	**2,2**
LOA (Financ. Agroneg. Café)	**5.136.000**	**5.071.418**	-1,3
Despesas discricionárias	**10.000**	**13.599**	36,0
Equalização	**100.000**	**156.372**	56,4
Reserva de contingência	**35.576**	**31.871**	-10,4
TOTAL LOA	**5.105.776**	5.273.260	
Receita Estimada	**5.105.914**	**5.598.168**	**9,6**

Fonte: Mapa, Ofício 383/2021/SPA/Mapa (peça 11, p. 9).

47. O Ministério ainda informou, em resposta ao ofício requisição 3-174/2021-TCU/Secex Agroambiental (peça 33), que:

> '(...) as tabelas são elaboradas considerando a abordagem histórica da aplicação dos recursos; as demandas do setor acolhidas através de seus representantes nos fóruns de discussão que tratam do Funcafé e a disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo. São apresentadas pela SPA, confirmadas ou alteradas no Comitê Técnico do CDPC antes de serem submetidas ao Pleno do Conselho Deliberativo da Política do Café-CDPC para aprovação e, posterior encaminhamento ao Conselho Monetário Nacional – CMN (peça 37, p. 5).'

48. Assim, o que se observa é que não existe metodologia definida para elaboração da planilha, posto que o procedimento é subjetivo, sendo tão somente realizado com base nos valores atribuídos às linhas no ano-safra anterior e informações do setor.

49. Não é elaborado nenhum documento formal demonstrando a memória de cálculo dos valores atribuídos, nem há registro no Sistema Eletrônico de Informações do Mapa (SEI), segundo entrevista com os gestores (peça 20).

50. Além disso, inexiste monitoramento ou avaliação para verificar se as linhas têm sido adequadas para o desenvolvimento do setor cafeeiro e retroalimentar com informações a tomada de decisão no ano-safra seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

51. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014) trata do assunto no tópico de monitoramento e avaliação:

> 'Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental (*Ibid.*, p. 62)'

52. Com efeito, o Mapa não consegue avaliar o impacto de determinada linha de crédito para o setor cafeeiro, pois não existem indicadores de desempenho da gestão do Funcafé, bem como inexiste planejamento estratégico do setor, como será demonstrado no Achado 3.

53. Também não é possível avaliar se a aplicação nas diferentes linhas de crédito tem cumprido os objetivos do Fundo.

54. Segundo Referencial de Controle de Políticas públicas do TCU (BRASIL, 2020, p. 53-54):

> 'Também é importante verificar se foram estabelecidos critérios objetivos para a priorização dos beneficiários, caracterizados pela parcela do público-alvo que é alcançada pela política pública, quando os recursos disponíveis não forem suficientes. O estabelecimento de condicionalidades ou critérios de elegibilidade objetivos é fundamental para avaliação da eficácia da política pública, conforme destacado por pesquisadoras do Ipea:
>
> A explicitação dos critérios de priorização dos beneficiários é essencial para orientar as ações do programa nos casos já assinalados de insuficiência de recursos para atender todo o público-alvo. Revela, também, os compromissos, ou as opções políticas, assumidos na execução do programa e facilita o monitoramento e a aferição de sua eficácia.'

55. O problema em tela deve-se, também, à desatualização da base normativa do Funcafé, como será tratado no Achado 5.

56. Como consequência, o Mapa está exposto a riscos como a captura por determinados grupos de interesse, pois a decisão a respeito dos valores atribuídos não está baseada em critérios técnicos estabelecidos em normativo. Também há o risco de determinadas linhas de crédito não serem efetivas para o atingimento dos objetivos da política pública, pois o Mapa carece de instrumentos de monitoramento e avaliação.

57. Como boa prática, pode ser destacada a Portaria SPA/Mapa 19/2021, que define os critérios para a distribuição dos recursos do Funcafé entre os agentes financeiros interessados em operacionalizar os recursos do Fundo. Essa Portaria estabelece critérios para distribuição dos recursos de cada linha entre os agentes financeiros com base no atendimento de beneficiários do ano anterior.

58. Ante o exposto, conclui-se que o processo de definição dos valores que serão alocados nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra carece de metodologia estabelecida, baseada em critérios objetivos.

59. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que publique normativo regulamentando metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra.

60. Os benefícios esperados são a melhoria na alocação dos recursos do Funcafé, a partir da aplicação desses valores de forma mais efetiva para o atingimento dos objetivos do Fundo, o aumento da transparência e a mitigação à promoção de interesses pessoais.

III.2 Baixos investimentos em pesquisa, capacitação e promoção do café brasileiro

Figura 3 - Síntese do 2º Achado

Verificou-se que quase a totalidade dos recursos do Funcafé (99,24%) foram destinados a financiamento no período de 2013 a 2021. Com isso, foram gastos apenas 0,15% dos recursos em pesquisa e capacitação, valores que estão caindo sistematicamente ao longo desse período. Além disso, desde 2015 não há gastos do Fundo em promoção e propaganda do café brasileiro.

61. O Decreto 94.874/1987, que regulamenta o Funcafé, traz, em seu art. 1º, os principais objetivos do Fundo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

> ‘Art. 1º: Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé criado pelo Decreto-lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986, (...) destina-se ao **financiamento, modernização, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação; ao desenvolvimento de pesquisas**, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado, interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural (**grifo nosso**).’

62. No art. 4º são apresentadas as destinações de recursos prioritárias (alíneas a, b do inciso I) e aquelas subsidiárias (alíneas a - j do inciso II). Como será tratado no achado 5, as destinações prioritárias estão obsoletas e não existe mais alocação de recursos para elas. Além disso, algumas destinações subsidiárias têm sido cada vez mais preteridas. Os recursos do Fundo têm ido quase exclusivamente para financiamento **stricto sensu**.

63. Segundo dados da execução orçamentária (Siafi), de 2013 a 2021, em média, 99,24% dos recursos disponibilizados anualmente pelo Funcafé se concentraram na unidade orçamentária (UO) 74901, a qual se materializou nas linhas de crédito do Fundo: custeio, comercialização, financiamento para aquisição de café (FAC), capital de giro e recuperação de cafezais. Por outro lado, para a UO 22906, no mesmo período, foram dotados 0,20% e efetivamente pagos 0,16% dos recursos totais.

64. Atualmente, o Funcafé é operacionalizado a partir dessas duas UOs: a UO 22906, que contém ações orçamentárias gerais do Fundo (despesas discricionárias) e a UO 74901, que contém os valores utilizados para os financiamentos concedidos (despesas financeiras).

65. Segundo entrevistas com os integrantes do CDPC (peça 20), outra situação que acaba por concentrar os recursos em financiamentos são as limitações e contingenciamentos orçamentário na UO 22906.

66. Em outra entrevista, com representantes da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em 29/7/2021 (peça 47, p. 9), relatou-se que com o advento do teto orçamentário (Emenda Constitucional 95/2016), as despesas primárias do exercício ficam limitadas ao total do exercício anterior corrigido pelo IPCA. Ocorre que apenas a UO 22906 está sujeita a essa regra, por ser constituída de despesas primárias discricionárias, já a UO 74901, por conter despesas financeiras, não está sujeita a essa restrição.

67. A SOF também informou que a decisão sobre quais ações orçamentárias serão limitadas é de competência da alta administração do Mapa, uma vez que a Secretaria apenas define o referencial monetário, isto é, o limite global orçamentário para que o Ministério aloque suas despesas a cada exercício financeiro.

68. Segundo a Nota Técnica 1/2021 da Embrapa Café (peça 16, p. 3-12), do total solicitado pela empresa e definido pelo CDPC, apenas 57,47% foram dotados no orçamento, de 2016 a 2021. A entidade tem por finalidade coordenar, formular, propor e orientar estratégias e ações de geração, desenvolvimento e transferência de tecnologia do Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café (PNP&D/Café). Em decorrência disso, vários projetos de pesquisa e capacitação geridos pela Empresa no âmbito do Consórcio Brasileiro do Café que são propostos e previstos não são executados.

69. No que se refere aos recursos para pesquisa, a execução orçamentária do PO 0006 – Pesquisa e Desenvolvimento da Cafeicultura, da ação orçamentária 20Y8 foi a seguinte de 2013 a 2021:

Tabela 2 - Execução Orçamentária do PO 0006 - Pesquisa e Desenvolvimento da Cafeicultura

Ano	Dotação Inicial (R$ mil)	Empenhado (R$ mil)	Pago (R$ mil)	RAP Pago (R$ mil)	Pago Efetivo (R$ mil)	Pago Ef./Dota. (%)
2013	10.000	9.123	419	5.827	6.246	*62,5*
2014	6.500	6.249	645	57	702	*10,8*
2015	5.500	5.404	2.389	5.033	7.422	*134,9*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

2016	10.610	9.905	8.452	2.964	11.416	*107,6*
2017	9.690	5.513	1.263	1.404	2.667	*27,5*
2018	7.942	7.934	6.691	4.113	10.804	*136*
2019	12.014	11.966	2.042	1.101	3.144	*26,2*
2020	7.380	7.357	2.766	9.188	11.954	*162*
2021	5.159	268	218	3.088	3.307	*64,1*
Total	**74.795**	**63.721**	**24.886**	**32.778**	**57.664**	***77,1***

Fonte: SIOP, acesso em: 11/08/2021.

70. Com relação aos recursos para promoção e propaganda do café brasileiro, o CDPC tem feito propostas cada vez menores de dotação orçamentária, mas esses valores não foram efetivamente aplicados devido às limitações orçamentárias.

71. Os investimentos para a promoção de café (PO 0004 da ação 20Y8) apresentaram a seguinte execução orçamentária:

Tabela 3 - Execução Orçamentária do PO 0004 - Promoção de Café

Ano	Dotação Inicial (R$ mil)	Empenhado (R$ mil)	Pago (R$ mil)	RAP Pago (R$ mil)	Pago Efetivo (R$ mil)	Pago Ef./Dota. (%)
2013	2.000	1.969	1.969	0	1.969	*98,5*
2014	2.000	1.062	1.062	0	1.062	*53,1*
2015	2.500	100	100	0	100	*4*
2016	1.593	0	0	0	0	*0*
2017	450	0	0	0	0	*0*
2018	150	0	0	0	0	*0*
2019	115	0	0	0	0	*0*
2020	60	0	0	0	0	*0*
2021	66	0	0	0	0	*0*
Total	**8.934**	**3.131**	**3.131**	**0**	**3.131**	***35***

Fonte: SIOP, acesso em: 11/08/2021.

*Considerou-se a dotação inicial, uma vez que a partir de 2016 a dotação atual estava zerada, salvo nos exercícios de 2019 e 2021.

72. Depreende-se da tabela acima que desde 2015 e por decisão do gestor não houve empenho de recursos para atividade de promoção de café.

73. O Mapa, em resposta ao Ofício Requisição 1-174/2021-TCU/SecexAgroambiental (peça 10, p.5), explica a inexistência de previsão de gastos para essa área nos últimos 5 (cinco) anos-safra no seguinte sentido:

> '(...) não houve destaque em virtude de constantes cortes e contingenciamentos nos orçamentos discricionários consignados ao Fundo, decidindo o CDPC por alocar os parcos recursos em pesquisa agropecuária por meio do Consórcio de Pesquisa do Café conduzido pela Embrapa.'

74. Além disso, conforme citado em diversas entrevistas com atores e atas de reunião do CDPC (peças 20 e 47), devido à falta de promoção e publicidade, há redução do potencial de competitividade do café brasileiro frente a outros *players* internacionais, a exemplo do café colombiano.

75. No que se refere aos recursos destinados à capacitação (PO 0002), a execução orçamentária foi a seguinte:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

Tabela 4 - Execução Orçamentária do PO 0002 - Capacitação de Técnicos e Produtores

Ano	Dotação Inicial (R$ mil)	Empenhado (R$ mil)	Pago (R$ mil)	RAP Pago (R$ mil)	Pago Efetivo (R$ mil)	Pago Ef./Dota. (%)
2013	500	0	0	0	0	*0*
2014	1.500	1.200	873	0	873	*58,2*
2015	2.000	2.000	2.000	327	2.327	*116,4*
2016	1.274	1.274	1.274	0	1.274	*100*
2017	2.000	1.200	334	0	334	*16,7*
2018	1.200	1.164	1.164	866	2.030	*169,2*
2019	924	924	0	0	0	*0*
2020	495	495	495	924	1.419	*283,9*
2021	395	0	0	0	0	*0*
Total	**10.293**	**8.258**	**6.140**	**2.117**	**8.258**	***80,2***

Fonte: SIOP, acesso em: 11/08/2021.

76. Também são dotações orçamentárias com valores baixos e, somente parte, cerca de 80% dos recursos previstos na LOA, para capacitação foram efetivamente pagos (no exercício ou em exercícios subsequentes) pela Embrapa Café.

77. As principais causas apontadas para os baixos investimentos em pesquisa, capacitação e promoção do café brasileiro foram as já mencionadas limitações e contingenciamentos orçamentários das ações discricionárias do Funcafé, bem como as decisões da alta administração do Mapa em restringir recursos discricionários do Fundo. Além disso, o foco do Mapa e do CDPC na sustentabilidade financeira do Funcafé, mantendo quase a totalidade dos gastos em financiamentos **stricto sensu**.

78. Como consequência do presente achado observa-se que projetos de pesquisa e capacitação não são executados, ocorre uma redução do potencial de competitividade do café brasileiro em nível global e os objetivos do Fundo são atendidos somente de forma parcial.

79. Ante o exposto, conclui-se que dos recursos disponibilizados anualmente pelo Funcafé se concentraram nas linhas de crédito do Fundo e que os investimentos em pesquisa, capacitação e promoção do café brasileiro foram preteridos.

80. Propõe-se, dessa forma, que seja informado ao Mapa e ao CDPC que atualmente o Funcafé aplica quase a totalidade dos recursos em financiamento, em detrimento de outras possíveis destinações legais como: pesquisa, capacitação, e promoção e publicidade do café brasileiro.

81. Os benefícios esperados da ação de controle são a melhoria na competitividade e qualidade do café brasileiro e o aprimoramento da cadeia produtiva do café no Brasil.

III.3 Ausência de Planos e Indicadores

Figura 4 - Síntese do 3º Achado

Não existe planejamento estratégico de médio e longo prazo para o Funcafé, bem como não há metas e indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

82. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU 'a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas' (BRASIL, 2014, p. 47).

83. O Decreto de governança pública federal (Decreto 9.203/2017), por sua vez, também trata desses pontos nos art. 4º e 5º:

> 'Art. 4º. São diretrizes da governança pública:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

> III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.
>
> Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:
>
> II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.'

84. Nesse sentido, foram solicitados, via ofício de requisição 1-174/2021-TCU/Secex Agroambiental (peça 6), os planos estratégicos, táticos e operacionais existentes para a gestão do Funcafé, bem como suas metas e indicadores de desempenho.

85. O Mapa informou, em sua resposta, que não existem planos estratégicos, táticos e operacionais. Ademais, afirmou que as metas e indicadores de desempenho referentes aos recursos direcionados para financiamentos à cafeicultura são representados pelo volume de recurso programado e contratado com os agentes financeiros (AFs) que firmam contrato com o Funcafé (peça 10, p. 4-5).

86. Em entrevista realizada com gestores do Mapa (peça 20, p. 7), em 3/5/2021, foi ressaltado que não existem indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação do Funcafé. Também informaram que não há indicadores no Plano Plurianual (PPA) atual e que, por isso, não os utilizam.

87. No referido ofício, também foi questionado por que o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Cafeeiro - PEDSC/Mapa foi descontinuado em 2015 e quais os prejuízos da falta de planos de médio e longo prazos para o Funcafé.

88. Em sua resposta, o Mapa informou que o último PEDSC/MAPA (peça 15) foi realizado para o período de 2012 a 2015 e que a pasta enfrentou sucessivas reformulações e restruturações que comprometeram a continuidade das atividades desenvolvidas anteriormente.

> 'A partir de 2015, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) enfrentou sucessivas reformulações. Por meio do Decreto nº 8.492, de 13 de julho de 2015, foi aprovada uma nova estrutura regimental e o quadro dos cargos em comissão e das funções de confiança, vindo posteriormente a publicação de novos Decretos alterando aquele e os que sucederam.
>
> Nesse período, a Secretaria de Produção e Agroenergia foi extinta, assim como o Departamento do Café, ocorrendo de os assuntos afetos à política do café terem sido alocados na Secretaria de Política Agrícola. Além disso, os assuntos que antes eram tratados por duas coordenações-gerais, uma que realizava o planejamento e conduzia o orçamento, assim como a realização de convênios e o acompanhamento dos assuntos relacionados a política cafeeira, e a outra que realizava a execução e acompanhamento das linhas de financiamento, passaram a ser geridos por apenas uma coordenação-geral, havendo, inclusive, a diminuição de forma significativa do quadro de servidores que atuavam no acompanhamento e execução desses assuntos (peça 10, p. 4).'

89. Além disso, o Mapa asseverou que o 'Conselho Deliberativo do Café, instância decisória das políticas cafeeiras, o que inclui a aprovação do PEDSC, também foi submetido a recriação e reformulações, acarretando numa baixa frequência de reuniões nesse período' (peça 10, p. 4)

90. A desatualização da base normativa do Funcafé também é uma das razões das dificuldades de planejamento, tendo em vista que não há definição sobre planos e metas na legislação em questão.

91. Devido à inexistência de planejamento, bem como à falta de metas e indicadores de gestão, o Mapa não consegue avaliar ou quantificar os resultados da política pública. Ou seja, não é possível a realização de monitoramento e avaliação do cumprimento dos objetivos da política e se a destinação dos recursos se encontra adequada.

92. Além disso, não basta apenas planejar. O processo tem que ser periodicamente atualizado, além de ser retroalimentado com informações provenientes de monitoramento e avaliação da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

política pública. Se não há indicadores, não há como medir se a política está atingindo os objetivos pretendidos nos requisitos de eficácia, eficiência e efetividade.

93. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, no que tange ao planejamento enquanto processo, a atividade se renova no tempo, devendo os planos serem atualizados periodicamente. Assim, o planejamento deve ser encarado como exercício 'flexível e contínuo, considerando que mudanças são inevitáveis durante a implantação para se ajustar a diferentes circunstâncias, novas informações, ou achados dos processos de avaliação e monitoramento' (BRASIL, 2014, p. 50).

94. O Manual Técnico de Planejamento Plurianual do Governo Federal (2020-2023) ao tratar de planejamento do setor público assevera que:

> 'a literatura sobre planejamento no setor público costuma realçar a importância de esclarecer os objetivos e apontar os resultados a serem alcançados; estabelecer indicadores de desempenho que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação; e quantificar os custos requeridos para o financiamento dos programas de governo (BRASIL, 2020, p. 12).'

95. Adicionalmente, observou-se que o Funcafé não foi tratado no Relatório de Gestão do Mapa para o exercício de 2020. No exercício de 2019, por sua vez, foi citado em um pequeno trecho. Apesar de existirem diversos indicadores de desempenho em ambos os planos, nenhum deles trata especificamente desta política pública.

96. No Plano Safra 2020/2021, o Funcafé é mencionado em apenas dois parágrafos, quase idênticos e de forma bem geral, como se depreende do trecho abaixo:

> 'O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé - dispõe de R$ 5,7 bilhões para a safra 2020/21, destinados aos financiamentos de custeio, estocagem, aquisição de café, recuperação de cafezais e capital de giro para indústrias e cooperativas.'

97. Assim, constata-se que, além de não haver planejamento de médio e longo prazos para a utilização dos recursos, o Funcafé não é tratado de forma detalhada em outros instrumentos do Mapa, como Relatório de Gestão e Plano Safra. Esses apontamentos também guardam relação com o achado 7, que trata das fragilidades na transparência e prestação de contas.

98. Como consequência da ausência de planos e indicadores de desempenho, o Mapa é incapaz de avaliar se os recursos estão sendo aplicados de forma efetiva, eficaz e eficiente. Além de proporcionar a existência de recursos ociosos, isto é, que não chegam aos beneficiários finais do Fundo e de proporcionar um risco de concentração de recursos das linhas do Funcafé em determinados grupos de interesse.

99. Ante o exposto, conclui-se que o Mapa carece de um planejamento estratégico para o setor cafeeiro, bem como não há indicadores de desempenho da gestão do fundo.

100. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que: publique plano estratégico para o Funcafé alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério. Adicionalmente, publique, anualmente, plano com metas e indicadores de desempenho precisos, claros e mensuráveis e que compreendam as várias dimensões do desempenho, como eficiência, eficácia, efetividade, economicidade para a gestão do Funcafé.

101. Os benefícios esperados são a aplicação dos recursos do Funcafé de forma eficaz, eficiente e efetiva e a possibilidade de melhoria contínua da execução da política.

III.4 Existência de recursos ociosos

Figura 5 - Síntese do 4º Achado

Nos últimos 5 anos-safras, 36,3% dos recursos do Funcafé ficaram ociosos, isto é, não chegaram aos beneficiários finais do Fundo.

102. De acordo com o princípio da eficiência, que está insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o gasto público deve ser realizado da forma mais racional e otimizada possível.

> 'o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2002, p. 83).'

103. Além disso, o Decreto 9.203/2017, que trata da governança pública federal, apresenta como diretriz no art. 4º, inciso VII, 'avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios'.

104. No caso do Funcafé, existem duas unidades orçamentárias que utilizam recursos do Funcafé: UO 22906 - Fundo de Defesa da Economia Cafeeira e a UO 74901 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira/Funcafé – Mapa, considerando o período de 2013 a 2021.

105. Assim, os recursos do Funcafé podem ser divididos em dois grupos: aqueles relacionados aos financiamentos **stricto sensu** e os relacionados aos demais gastos e despesas do fundo como Promoção do Café (PO 0004 da ação 20Y8), Pesquisa e Desenvolvimento em Cafeicultura (PO 0006 da ação 20Y8), Capacitação (PO 0002 da ação 20Y8) e Sistematização da Cafeicultura (PO 0005 da ação 20Y8).

106. Foram solicitados ao Mapa, via ofício requisição 3-174/2021-TCU/Secex Agroambiental (peça 33), os desembolsos e aplicações de recursos do Funcafé para os exercícios de 2016 a 2020.

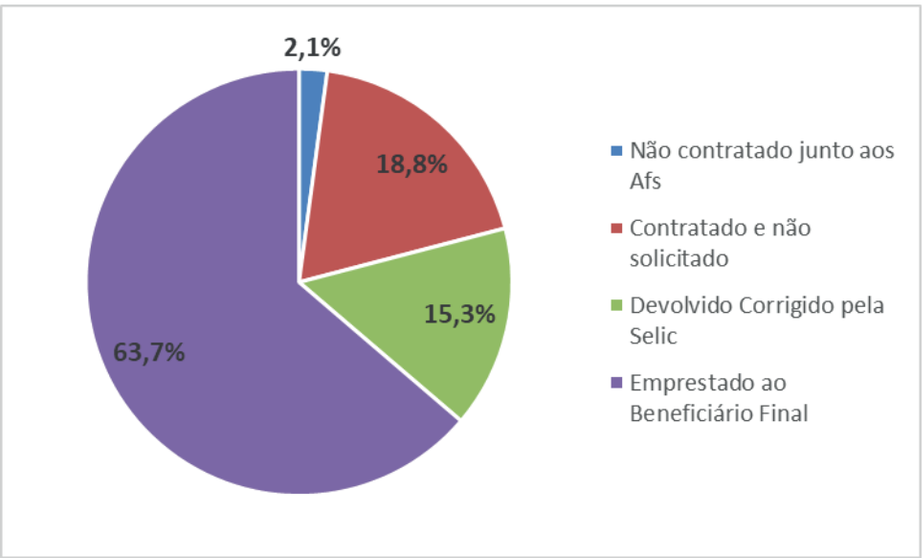
107. A partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), observou-se que, em média, 99,21% dos recursos foram alocados na UO 74901, na qual estão as ações orçamentárias das linhas de financiamentos do Fundo e equalização de taxas de juros.

108. De acordo com a resposta do Ministério (peça 40), nos últimos 5 anos-safras, do total de recursos disponibilizado para financiamentos **stricto sensu** pelo Fundo, 2,1% não foram contratados junto aos agentes financeiros; 18,8% apesar de contratados, não solicitados; 15,3% foram solicitados e não emprestados (retornaram corrigidos pela taxa Selic); e 63,7% foram efetivamente emprestados aos beneficiários finais do Funcafé.

109. Assim, entende-se que 36,3% dos recursos do Fundo ficaram ociosos no período, o que totalizou R$ 9,17 bilhões, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 8 - Distribuição dos Recursos do Funcafé do ano-safra 2016/2017 a 2020/2021

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Ofício 566/2021/GAB-SPA/SPA/Mapa (peça 40).



110. Nesse contexto, os recursos do Funcafé são remunerados de três formas: pelo Tesouro Nacional, pelos agentes financeiros ou pelos juros dos empréstimos das operações, definida a cada ano-safra por Resolução do CMN.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

111. A remuneração pelo Tesouro Nacional, conforme as Medidas Provisórias 2170-36 e 2179-36 de 2001, ocorre enquanto os recursos do Funcafé não são solicitados pelas instituições financeiras, assim permanecem na Conta Única da União (CTU) e são remunerados por uma média ponderada de 98% da taxa Selic.

112. Após análise das informações prestadas pelo Mapa, verificou-se que a Conta Única da União pagou ao Funcafé o montante de R$ 1,593 bilhões, no período de 2016 a 2020, o que representou mais da metade (56%) das novas receitas do Fundo.

113. As outras receitas foram de R$ 307 milhões da remuneração dos recursos solicitados e não aplicados pelos agentes financeiros remunerados pela taxa Selic e R$ 947 milhões dos juros dos empréstimos contratados com os beneficiários finais, conforme tabela abaixo:

Tabela 5 - Principais Novas Receitas do Funcafé de 2016 a 2020

Rendimento	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Taxa Selic paga pelos AF	98,36	75,64	48,07	56,28	29,33	307,68
Rendimento Selic CTU	307,72	326,56	355,36	316,17	287,91	1.593,72
Juros dos Empréstimos	220,31	263,15	195,35	145,72	123,30	947,82

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Ofício 566/2021/GAB-SPA/SPA/Mapa (peça 39), valores em R$ milhões de reais.

114. Em parte para sanar essa situação, o Mapa informou em entrevista em 5/8/2021 (peça 47, p.11) que há tratativas para desonerar a conta única, a saber:

> '(...) existe uma proposta do BNDES no sentido de aplicar os recursos em títulos públicos enquanto não são desembolsados para os agentes financeiros. Isso desoneraria a conta única de União. Estar na conta única seria uma garantia de liquidez, mas isso custa para o estado.'

115. A fim de se verificar a participação do Funcafé no crédito para o setor cafeeiro, solicitou-se ao Banco Central do Brasil, via Ofício 2-174/2021-TCU/Secex AgroAmbiental (peça 8), os valores contratados nas operações com o produto 'café' nas diversas fontes e programas do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), de 2016 a 2020.

116. O resultado consta da tabela abaixo que demonstra que o Fundo teve participação de 32% no período, sendo recursos livres dos agentes financeiros (sem programa) a principal fonte de recurso do crédito para a cafeicultura:

Tabela 6 - Distribuição do Produto Café por Programa do SNCR de 2016 a 2020

Programa	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Part (%)
Sem programa	3.016,5	3.964,8	3.741,3	3.889,7	4.232,3	18.844,5	*42,53*
Funcafé	2.446,3	2.399,8	3.384,9	3.228,3	2.720,6	14.179,9	*32,00*
Pronamp	929,3	1.099,2	1.088,3	1.453,1	1.574,2	6.144,0	*13,87*
Pronaf	887,2	973,8	987,4	1.060,3	1.222,0	5.130,7	*11,58*
Total por ano	7.279,3	8.440,8	9.205,1	9.632,3	9.750,9	44.308,4	*100,00*

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Sicor, Banco Central do Brasil (peça 18), valores em R$ milhões de reais.

117. Em entrevistas realizadas com cooperativas de produção e instituições financeiras (peças 20 e 47) restou constatado que outras fontes de recurso são mais utilizadas que o Funcafé. Isso aconteceria pois há maiores dificuldades para operacionalizar o Funcafé, por se tratar de um 'crédito burocrático', isto é, com maiores entraves burocráticos para ser obtido.

118. Outro ponto destacado pela instituição financeira entrevistada (peça 47, p. 8) foi, que como risco das operações com Funcafé recai apenas sobre o agente financeiro, essas entidades acabam restringindo a aplicação da 'fonte Funcafé' para a sua carteira de clientes com melhor qualidades de crédito.

119. Além disso, vários entrevistados (extratos às peças 20 e 47) citaram que com a taxa Selic em patamares baixos, os **spreads** (rendimento financeiro) das operações com Funcafé não têm sido atrativos para as instituições financeiras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

120. No que se refere à indústria, em entrevista com representantes desse setor (peça 20, p. 3), foi afirmado que 'há um desincentivo de acesso ao crédito para o pequeno produtor, mas para as multinacionais é mais fácil'. Segundo a entidade isso se deve à dificuldade de acesso ao crédito devido a dois problemas: garantias e isonomia da taxa de juros. O último problema foi corrigido recentemente pelo CMN.

121. Por fim, depreende-se a partir das entrevistas com os integrantes do CDPC e do Mapa (extratos às peças 20 e 47) que há um foco dos gestores na sustentabilidade financeira do Funcafé. Isso ficou claro, por exemplo, quando um entrevistado afirmou que '(...) não aplicam em outras linhas de crédito, pois não há 'retorno' para o fundo' (peça 20, p. 11).

122. Dessa forma, podem ser elencadas as seguintes razões para existência de recursos ociosos: a) os agentes financeiros não aplicam a totalidade dos recursos contratados junto ao Funcafé; b) existência de programas alternativos para o setor cafeeiro que tem operacionalizado um volume maior de recursos, além de recursos livres dos agentes financeiros; e c) falhas no desenho da política do Fundo, como a falta de critérios objetivos para destinação dos recursos nas diferentes linhas de crédito, ausência de planejamento e de indicadores de desempenho, como já relatado nos achados 1 e 3.

123. As principais consequências do presente achado são recursos públicos com materialidade relevante parados no Fundo, remuneração de parte dos recursos por taxa atrelada à Selic pelo Tesouro Nacional e expansão da dotação do Fundo aumentando sua ociosidade e sua ineficiência.

124. Nesse contexto, observa-se que a Emenda Constitucional 109 (EC 109) trouxe, em seu art. 5º, a possibilidade de destinação, até final do exercício financeiro de 2023, do superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo de todos os entes da federação para a amortização da dívida, exceto das fontes que financiam fundos de fomento regional e dos fundos cujas receitas/recursos encontram-se ressalvadas na regra que veda a vinculação

125. Com base no referido dispositivo constitucional, em abril de 2021, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realizou uma amortização de R$ 140 bilhões da dívida pública federal no 'primeiro pacote' de desvinculações de superávit financeiros de fundos públicos (peça 47, p. 14).

126. Em reunião realizada com a STN em 11/8/2021 (peça 47, p.13), foi informado que a EC 109, apesar de excepcionar alguns fundos como da educação e saúde, por exemplo, abrange o Funcafé. Afirmaram que o 'Funcafé não está nas exceções para ser utilizado até 2023'.

127. Ante o exposto, conclui-se que nos últimos cinco anos-safra cerca de 36,3% dos recursos do Funcafé ficaram ociosos e não chegaram aos beneficiários finais.

128. Propõe-se, assim, informar à Secretaria do Tesouro Nacional sobre a existência de recursos ociosos no Funcafé para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo, nos termos da EC 109. Além disso, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional da ineficiência do uso de recursos públicos pelo Funcafé, uma vez que nos últimos 5 anos-safra, em média, 36,3% do orçamento não alcançou os beneficiários finais do Fundo.

129. Os benefícios esperados da ação de controle são a melhoria no equilíbrio fiscal do estado brasileiro e a melhoria da eficiência da aplicação de recursos públicos.

III.5 Desatualização da Norma que Regulamenta o Funcafé

Figura 6 - Síntese do 5º Achado

O Decreto 94.874/1987, que regulamenta o Funcafé**, apresenta dispositivos que não são mais coerentes com a realidade atual da agricultura e do setor cafeeiro, além de citar órgãos e entidades que não mais se relacionam com a política pública**.

130. O art. 4º do Decreto 9.203/2017, que trata da governança pública federal, traz como diretriz a edição e revisão de atos normativos, 'pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente' (inciso IX).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

131. Nessa linha, o Decreto 9.191/2017, que trata das normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, estabelece que:

> 'Art. 22: Incumbe aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos, conforme as áreas de competências dos órgãos.'

132. No achado em tela, o Decreto 94.874/1987, que estrutura o Fundo, apresenta no art. 4º as destinações de recursos prioritárias (alíneas a, b do inciso I) e aquelas subsidiárias (alíneas a - j do inciso II).

133. Segundo o Mapa no Ofício 566/2021/Gab-SPA/SPA/Mapa (peça 37, p. 2-3), as duas destinações prioritárias, que são compensação do valor das bonificações e de quaisquer outros incentivos concedidos à exportação de café e formação dos estoques reguladores, estão obsoletas e não há alocação de recursos do Funcafé para elas.

134. A compensação do valor das bonificações e de quaisquer outros incentivos concedidos à exportação de café (alínea a) perdeu o efeito devido à declaração de inconstitucionalidade da cota de contribuição incidente sobre exportações de café em decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário 408.830-4 - ES.

135. Já a alínea b (formação e manutenção de estoque regulador) é consenso entre os atores do setor acaba por ser ineficiente e onerosa para a atividade cafeeira. Essa informação foi ratificada em reunião com a Secretaria de Política Agrícola do Mapa em 12/8/2020 (peça 47, p.15).

136. Quanto às destinações subsidiárias, segundo o Mapa (peça 37, p. 1-2), apenas a metade recebeu algum recurso nos últimos anos, sendo que a alínea a (racionalização da cultura cafeeira e assistência à cafeicultura, com o objetivo de elevar o grau de produtividade e competitividade dos setores produtivos) é entendida como a destinação dos financiamentos do Fundo (UO 74901).

137. Cabe destacar que a parte final do art. 3º do Decreto 94.874/197 veda quaisquer destinação de recursos que não aquelas do art. 4º.

138. Em reunião com a Secretaria de Política Agrícola (SPA) do Mapa (peça 47, p.15), comentou-se como tema prioritário do Ministério a ampliação da cobertura de Seguro Rural, a qual atualmente no Brasil é de 20%, enquanto nos EUA a cobertura é de 80%. Para a cultura do café esse percentual é de 8%, ou seja, abaixo da média brasileira. Segundo a SPA, o Funcafé poderia contribuir para sanar essa situação, no entanto há vedação pelo art. 3º citado acima.

139. Adicionalmente, no art. 2º, o Decreto apresenta três fontes de recursos do Funcafé, das quais apenas a do inciso III atualmente representa receita para o Fundo, que trata do retorno das aplicações financeiras.

140. Além disso, o Decreto prevê na segunda parte do parágrafo único do art. 4º, que o Banco do Brasil S.A. seria agente financeiro exclusivo do Funcafé. Posteriormente, a Resolução CMN 2.779/2000 autorizou qualquer instituição financeira integrante do Sistema Nacional de Crédito Rural a atuar como agente financeiro do Fundo.

141. A norma ainda traz as competências para o Ministro de Estado da Indústria e do Comércio (MDIC), ouvido o Conselho Nacional de Política Cafeeira (CNPC), em aprovar: I - as instruções gerais de operação do Funcafé; II - o orçamento anual e plurianual do Fundo; e III - as eventuais reformulações do orçamento do Fundo (art. 5º). Essas competências são exercidas atualmente pelo CDPC e CMN.

142. Por fim, o Decreto cita órgãos e entidades que não mais se relacionam com a política pública, como o extinto Instituto Brasileiro do Café (IBC) e o MDIC.

143. Podem ser elencadas como razões para desatualização da norma em tela a falta de interesse dos gestores na redefinição das destinações do Fundo e deficiências no monitoramento da política pública.

144. As principais consequências do presente achado são a ausência de orientação para as destinações de recursos do Funcafé e limitações à modernização e à flexibilização das atividades do Fundo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

145. Pode ser citada como boa prática a Lei 11.540/2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a qual define explicitamente suas receitas e aplicações. A norma foi atualizada no ano de 2021.

146. Ante o exposto, conclui-se que diversos artigos do Decreto 94.874/1987, que regulamenta o Funcafé, estão desatualizados.

147. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que proponha à Casa Civil da Presidência da República a revisão da norma que regulamenta o Funcafé, atualizando, em especial, as destinações de recursos, bem como as competências e responsabilidades sobre o Fundo.

148. Os benefícios esperados são a adequação da norma estruturante do Funcafé à realidade atual da política agrícola para o setor cafeeiro, a melhoria na governança e gestão das decisões quanto às destinações de recursos do Fundo e a melhoria na segurança jurídica da política pública.

III.6 Fragilidades nos Controles do Sistema Funcafé

Figura 7 - Síntese do 6º Achado

Foram identificadas diversas inconsistê**ncias nas informações constantes entre os Sistema Funcafé e Sicor, no período de 1/1/2018 a 31/12/2020. Parte dos registros de operações do Funcafé carece de correlação com os financiamentos contratados pelos beneficiários do fundo através do Sicor.**

149. O Decreto 10.046/2019, que trata da governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, estabelece em seu art. 3º, inciso III, a seguinte diretriz para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades:

> ‘os mecanismos de compartilhamento, interoperabilidade e auditabilidade devem ser desenvolvidos de forma a atender às necessidades de negócio dos órgãos e entidades de que trata o art. 1º, para facilitar a execução de políticas públicas orientadas por dados.’

150. Já o Decreto 10.332/2020, que traz a estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, estabelece no seu objetivo 6, a seguinte iniciativa:

> ‘Objetivo 6 – Serviços públicos integrados
> Iniciativa 6.4. Estabelecer barramento de interoperabilidade dos sistemas do Governo federal, até 2020, de forma a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais compartilhem os dados.’

151. Nesse contexto, o Sistema Funcafé é o sistema informatizado para gerenciamento de recursos do Funcafé pelo Mapa. Este sistema gerencia a comunicação de informações com as instituições financeiras e utiliza dados do Bacen (taxa Selic), do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor), bem como produz relatórios gerenciais com informações do próprio Fundo.

152. Com intuito de avaliar a fidedignidade das informações constantes do Sistema Funcafé e a sua compatibilidade com aquelas presentes no Sicor, foi encaminhado e-mail ao Mapa (peça 35) solicitando a base de dados do Sistema Funcafé. Ao Bacen foi encaminhado o Ofício de Requisição 2-174/2021-, TCU/Secex AgroAmbiental (peça 8), requisitando a base de dados do Sicor. O período solicitado na extração em ambos os casos foi de 01/01/2016 a 31/12/2020.

153. Além disso, foram realizadas entrevistas com os gestores da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) e da Coordenação-Geral do Café (CGCAF) (peça 20, p.17) do Mapa para verificar as funções e os recursos disponíveis no Sistema Funcafé, bem como para discutir os requisitos da extração de dados desse sistema. O Mapa forneceu chave de acesso ao sistema com o perfil de ‘colaborador’ à equipe do TCU.

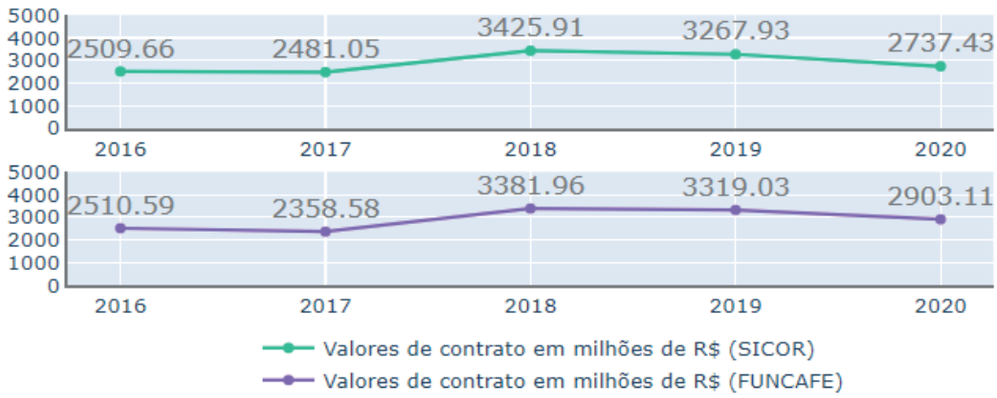
154. A equipe de auditoria realizou cruzamento de dados para verificar a consistência entre as bases dos sistemas. Nessa análise, foram identificados 63 (sessenta e três) registros com divergências entre os dois sistemas nos anos de 2018 a 2020 e gerado um relatório com essas inconsistências.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

155. O relatório de inconsistências foi então encaminhado para o Mapa como anexo do ofício 3-174/2021-, TCU/SecexAgroAmbiental, de 9/8/2021 (peça 33), com os seguintes questionamentos constante de seus itens 2.7 e 2.8:

> **'Item 2.7** Informe os motivos das inconsistências identificadas pela equipe de auditoria na análise preliminar dos dados do Sistema Funcafé, na qual foram identificados 63 registros de operações do Sistema Funcafé que não constam no Sicor, considerando dados de 1/1/2018 a 31/12/2020 (planilha anexa);
>
> **Item 2.8**. Informe, tomando por base na tabela abaixo, quais os impactos para a gestão do Funcafé, de uma operação de crédito estar registrada na base do Sistema Funcafé e não na base do Sicor e vice-versa (diferença de R$ 165,68 milhões em 2020).das inconsistências identificadas pela equipe de auditoria na análise preliminar dos dados do Sistema Funcafé, na qual foram identificados 63 registros de operações do Sistema Funcafé que não constam no Sicor, considerando dados de 1/1/2018 a 31/12/2020 (planilha anexa)'

Gráfico 9 - Valores Contratados pelos Beneficiários Finais - Sicor e Sistema Funcafé



Fonte: Relatório Preliminar de Análise de Dados do Funcafé, elaborado pela equipe de auditoria

156. O Mapa encaminhou sua resposta, por meio do Ofício 566/2021/GAB-SPA/SPA/MAPA (peças 42-43), na qual justificou todas as 63 inconsistências. A sua maioria consistia 'erro de digitação, por parte dos agentes financeiros, da Referência Bacen ao informar a operação no Sistema Funcafé; operações que foram descontinuadas e o agente não solicitou a exclusão no Sistema Funcafé; operações que não constam na base Sicor' e segundo a resposta do Ministério, todas as falhas foram devidamente corrigidas.

157. Logo após, o Bacen também informou que houve uma falha na extração de parte dos dados e encaminhou nova versão incluindo novas operações. Na nova extração de dados do Sicor, foram resolvidas as inconsistências restantes.

158. Em entrevista com gestores do Mapa (peça 20, p. 17), constatou-se que essas inconsistências identificadas ocorrem, principalmente, por não haver integração e interoperabilidade entre os sistemas do Mapa e do Bacen (Sicor), além disso a equipe da CGCAF/Mapa não realiza validações das informações entre os dois sistemas.

159. Também foi informado que a auditoria da CGU de 2018 sugeriu a validação das informações do Sistema Funcafé com o Sicor, pois atualmente possui apenas validações básicas de formação de REF_BACEN. Segundo o Mapa, 'não há interface entre os sistemas, mesmo após várias tentativas junto ao Bacen' (peça 47, p. 12).

160. Apesar da correção realizada pelo Mapa nas irregularidades observadas durante a auditoria, uma vez que os sistemas operam de forma independente, eles ficam sujeitos a novas ocorrências no futuro. Isso gera um prejuízo na operacionalização do Funcafé pelo Mapa, já que o Ministério dispõe de informações distintas daquelas registradas no Sicor.

161. Nesse sentido o Mapa, em resposta ao Ofício de Requisição (peça 37, p.5), informou que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

> '(...) concluiu-se que não há a diferença identificada no ano de 2020, necessitando de acesso de forma automatizada (Sistema Funcafé e Sistema Sicor) de modo a possibilitar o acompanhamento constante das situações levantadas e aí então passar para avaliação de impacto na gestão do Fundo.
> Há que se considerar também que, apesar das tratativas realizadas com Banco Central desde 2019, ainda não dispomos de acesso rotineiro à base de dados Sicor para uma automatização de forma a validar em tempo real as operações lançadas pelos agentes financeiros no Sistema Funcafé.'

162. As principais razões para os problemas apontados no presente achado são a inexistência de integração entre os sistemas Funcafé e Sicor e ausência de acesso rotineiro à base de dados Sicor pelo Mapa de forma a validar em tempo real as operações lançadas pelos agentes financeiros no Sistema Funcafé.

163. Podem ser apontadas as seguintes consequências para a falta de interoperabilidade dos sistemas: prejuízo na operacionalização do Funcafé pelo Mapa, risco de haver desembolsos aos agentes financeiros de valores distintos do registrado no Sicor, dificuldades de monitorar e avaliar as informações que estão inseridas no Sistema Funcafé e tomada de decisão pelo CDPC com base em um sistema que possui inconsistências.

164. Ante o exposto, conclui-se que não há interface e interoperabilidade entre os sistemas Funcafé e Sicor, tampouco a equipe da CGCAF/Mapa realiza validações das informações entre os dois sistemas.

165. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que promova a integração de dados das operações contratadas do sistema que gerencia o Funcafé no Mapa com o sistema de registro das operações no Banco Central do Brasil de forma a evitar a inserção e manutenção das mesmas informações em ambos os sistemas.

166. Os benefícios esperados da ação de controle são a redução da possibilidade de erros e fraudes nos sistemas, a simplificação do serviço público e o aumento da segurança e economia para todo o processo.

III.7 Baixa transparência e fragilidade na prestação de contas

Figura 8 - Síntese do 7º Achado

O Mapa não divulga as atas de reunião do CDPC e de seu Comitê Técnico, bem como, a partir de 2015, parou de publicar os Relatórios de Atividades do Funcafé, que apresentavam informações relevantes sobre a gestão e prestação de contas do Fundo. Além disso, nos últimos dois Relatórios de Gestão do Ministério e no Plano Safra 2020/2021, o Funcafé praticamente não foi mencionado.

167. A transparência é princípio da governança pública, definido no inciso VI, do art. 3º do Decreto 9.293/2017. Cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar gestão transparente, propiciando amplo acesso e proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade, bem como preservar a informação sigilosa e pessoal. Além disso, devem promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo, conforme arts. 6º e 8º do Decreto 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

168. Ademais, devem cumprir a diretriz da governança pública de manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade, bem como promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação, consoante os incisos VIII e XI, do art. 4º do Decreto 9.203/2017.

169. O sítio do Mapa possui as seguintes informações sobre o Conselho Deliberativo da Política do Café – CDPC: lista de membros, lista de membros do Comitê Técnico do CDPC, Decreto nº 10.071/2019 - Dispõe sobre o CDPC, Portaria MAPA nº 4/2020 - Nomeação dos representantes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

titulares e suplentes do CDPC e do Comitê Técnico. Entretanto, as atas de reunião do CDPC e de seu Comitê Técnico não são divulgadas no sítio.

170. Por meio do ofício de requisição 1-174/2021-TCU/Secex AgroAmbiental (peça 6), foram solicitadas as atas das reuniões do CDPC e dos Comitês Técnicos (atual e anteriores), dos últimos 6 (seis) anos.

171. Da análise dos documentos enviados, constatou-se que as informações contidas nas atas deveriam ser de conhecimento público, pois trazem as deliberações acerca dos principais assuntos relacionados à política, como distribuição das linhas de crédito, gastos com promoção e marketing do café, assistência técnica, dentre outros.

172. Nesse sentido, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU destaca que 'vale averiguar se foram publicadas, de maneira aberta e acessível ao público, atas de reuniões ou outros documentos, que evidenciem o funcionamento do sistema de governança da política pública' (BRASIL, 2020, p. 63)

173. Ademais, no item 2.5 - análise de alternativas e tomada de decisão, o Referencial apresenta como boa prática de tomada de decisão: 'garantir que o processo de tomada de decisão quanto à escolha da política seja aberto (motivado, transparente, participativo e **accountable**) (**Ibid**., p. 40)'.

174. Outro ponto que merece destaque é que o Mapa divulgava em seu sítio, até o ano de 2014, informações relevantes a respeito do fundo no 'Relatório de Atividades do Funcafé'. O documento trazia informações sobre a execução orçamentária e receitas do fundo; financiamentos do café; levantamento de safra e custos de produção; investimentos em pesquisa e desenvolvimento, promoção do café, capacitação de produtores, entre outros assuntos.

175. Entende-se que tais informações deveriam ser divulgadas de forma acessível e periódica para o público em geral como era feito anteriormente, tendo a em vista a necessidade de transparência pública.

176. Além disso, o Funcafé não foi tratado no Relatório de Gestão do Mapa para o exercício de 2020 e, no exercício de 2019, foi citado em um pequeno trecho. Já no Plano Safra 2020/2021, o Funcafé é mencionado apenas em dois parágrafos, quase idênticos, e de forma bem geral, como já relatado no Achado 3.

177. Adicionalmente, constatou-se que o Ministério não divulga na planilha de liberação de recursos, disponível em seu sítio eletrônico, os valores que efetivamente chegaram aos beneficiários finais durante ao ano-safra.

178. Em entrevista com gestores do Mapa no dia 3/5/2021 (peça 20, p. 7), foi informado que a prestação de contas do Fundo ocorre atualmente apenas pela alimentação de dados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

179. Nos procedimentos de auditoria, verificou-se que os problemas relacionados à baixa transparência e prestação de contas à sociedade estão relacionados com as sucessivas alterações na estrutura organizacional do Mapa, a recriação e reformulação CDPC e não identificação da sociedade como ator relevante da política.

180. As principais consequências do presente achado de auditoria são dificuldade de controle social da política pública, o risco de captura dos recursos do fundo por grupos de interesse e a transmissão de informações incompletas para a sociedade.

181. Uma boa prática observada é o desenvolvimento do Painel do Funcafé, que segundo a pasta, foi homologado para o público interno e depende de ajustes finais da área de TI do Ministério para ser publicado para usuários externos. Em resposta ao ofício requisição 3-174/2021-TCU/Secex AgroAmbiental (peça 33), o Mapa informou que o objetivo do Painel é reunir informações referentes às contratações dos recursos do Funcafé, apresentando, por exemplo, os valores contratados e aplicados por ano, agente financeiro, finalidade do crédito, tipo de beneficiários e em quais regiões do país os recursos foram aplicados (peça 37, p. 5).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

182. Ante o exposto, conclui-se que o Mapa é pouco transparente na divulgação de informações relevantes do Funcafé que deveriam ser acessíveis ao público em geral. Além disso, quase não há prestação de contas à sociedade da aplicação de recursos do fundo.

183. Propõe-se, assim, determinar ao Mapa que passe a divulgar, no prazo de 120 dias, de forma periódica, transparente, acessível e atualizada as informações relevantes do Funcafé, protegida a informação sigilosa e pessoal, contendo no mínimo: atas das reuniões do CDPC e de seu comitê técnico; dados das receitas recebidas; detalhamento da execução orçamentária por destinação; valores desembolsados às instituições financeiras e recebidos pelos beneficiários finais.

184. Os benefícios esperados da ação de controle são melhorias no controle social da política.

IV. Conclusão

185. O café é uma cultura seguramente importante para o país, tanto no que se refere ao peso do setor para ao PIB agropecuário, quanto aos empregos gerados e ao desenvolvimento das regiões cafeeiras. O Brasil é o maior produtor e exportador de café, no entanto há desafios relevantes como a modernização do parque cafeeiro, o desenvolvimento da pesquisa e inovação, além da promoção e marketing do café brasileiro.

186. O setor cafeeiro, desde 1986, dispõe do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé para investimentos em pesquisa, custeio, estocagem, financiamento para aquisição de café e capital de giro a cooperativas, industriais e exportadores. A partir de 2016 esse Fundo passou a contar com orçamento anual acima de R$ 5 bilhões, sendo que para a safra 2020, contou com orçamento recorde de R$ 5,71 bilhões, demonstrando a sua materialidade e relevância.

187. Com o transcorrer dos anos, o Fundo passou a concentrar seus recursos majoritariamente em financiamentos (99,24% de 2013 a 2021) e, com isso, tornando-se uma fonte suplementar de crédito para o setor cafeeiro, com as limitações inerentes a um fundo público, além de concorrer com outras fontes de crédito, o que o levou a perda de participação e importância no período analisado.

188. A presente auditoria identificou que há disfunções na gestão e governança do Funcafé, especificamente na tomada de decisão de investimentos e distribuição dos recursos, nos mecanismos de planejamento e controle, bem como na transparência e prestação de contas, no marco legal e no atendimento efetivo do público-alvo do Fundo. De certa forma, todos os achados da presente auditoria estão interligados e contribuíram para o diagnóstico quanto às deficiências no desenho da política pública, a qual vem atendendo parcialmente os seus objetivos.

189. Nesse sentido, verificou-se que não existe uma metodologia estabelecida, baseada em critérios objetivos, para a definição dos valores que serão alocados nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra.

190. Ademais, devido à excessiva concentração do Funcafé em financiamentos, identificou-se que foram gastos apenas 0,15% dos recursos em pesquisa e capacitação, valores que estão caindo sistematicamente ao longo desse período. Além disso, desde 2015 não há gastos do Fundo em promoção e propaganda do café brasileiro.

191. No que se refere a planos, metas e indicadores, verificou-se que não existe planejamento estratégico de médio e longo prazo para o Funcafé, bem como não há metas e indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

192. Devido a falhas no desenho do Fundo, à existência de fontes alternativas e aos agentes financeiros não aplicarem a totalidades dos recursos contratados junto ao Funcafé, nos últimos 5 anos-safra, 36,3% dos recursos ficaram ociosos, isto é, não chegaram aos beneficiários finais desta política pública.

193. Quanto ao marco normativo, o Decreto que regulamenta o Funcafé apresenta dispositivos que não são mais coerentes com a realidade atual da agricultura e do setor cafeeiro, além de citar órgãos e entidades que não mais se relacionam com a política pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

194. Adicionalmente, foram identificadas diversas inconsistências nas informações constantes dos sistemas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Sistema Funcafé) e do Banco Central do Brasil (Sicor), no período de 1/1/2018 a 31/12/2020. Parte dos registros de operações do Funcafé carece de correlação com os financiamentos contratados pelos beneficiários do fundo através do Sicor. Isso ocorreu porque os sistemas não se possuem integração.

195. Outro ponto relevante para a qualidade da governança do Funcafé é o aprimoramento da transparência e da prestação de contas. Nesse sentido, cabe ao Mapa divulgar as atas de reunião do Conselho Deliberativo da Política do Café e de seu Comitê Técnico, bem como as informações relevantes sobre a gestão e prestação de contas do Fundo no 'Relatório de Atividades do Funcafé', o que não ocorre desde 2015. Além disso, no Relatório de Gestão da pasta ministerial dos últimos dois anos e no Plano Safra 2020/2021, o Funcafé praticamente não foi mencionado.

196. Por fim, cabe salientar que apesar da não identificação de irregularidade nos financiamentos do Funcafé analisados, o diagnóstico obtido das operações com o Fundo mostrou que houve redução no número de contratos, aumento do **ticket** médio e concentração em mutuários de maior porte (beneficiários com maior poder aquisitivo). Em vista disso, a agricultura familiar, a qual tem grande representatividade na cafeicultura nacional (82% dos estabelecimentos), acaba tendo dificuldades de acesso a esta política pública'.

2. Em conclusão, a equipe de auditoria propõe ao Tribunal, com a concordância do escalão dirigente, determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que no prazo de 120 dias, passe a divulgar de forma periódica, transparente, acessível e atualizada as informações relevantes do Funcafé, protegida a informação sigilosa e pessoal, contendo no mínimo: atas das reuniões do Conselho Deliberativo de Política do Café e de seu comitê técnico; dados das receitas recebidas; detalhamento da execução orçamentária por destinação; e valores desembolsados às instituições financeiras e recebidos pelos beneficiários finais, consoante o disposto nos arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011.

3. Outrossim, sugere o encaminhamento das seguintes recomendações ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

3.1. publique normativo regulamentando metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra;

3.2. publique plano estratégico para o Funcafé alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério;

3.3. publique, anualmente, plano com metas e indicadores de desempenho precisos, claros e mensuráveis e que compreendam as várias dimensões do desempenho, como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade para a gestão do Funcafé;

3.4. proponha à Casa Civil da Presidência da República a revisão da norma que regulamenta o Funcafé, atualizando, em especial, as destinações de recursos, bem como as competências e responsabilidades sobre o Fundo; e

3.5. promova a integração de dados das operações contratadas do sistema que gerencia o Funcafé no Mapa com o sistema de registro das operações no Banco Central do Brasil de forma a evitar a inserção e manutenção das mesmas informações em ambos os sistemas.

4. Por fim, ainda se alvitra informar ao Mapa sobre a aplicação dos recursos do Funcafé em sua quase totalidade no financiamento da safra, em detrimento de outras possíveis destinações legais, bem como dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional sobre a existência de recursos ociosos no Funcafé para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo, nos termos da Emenda Constitucional 109, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional da ineficiência do uso de recursos públicos pelo Funcafé, uma vez que nos últimos 5 anos-safras, em média, 36,3% do orçamento não alcançou os beneficiários finais do Fundo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71011872.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado o Relatório de Auditoria Operacional no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) com o objetivo de avaliar a sua governança e gestão, compreender o processo de tomada de decisão de investimentos e verificar se os seus objetivos têm sido atingidos.

2. A auditoria foi autorizada por meio do Acórdão 588/2018 – Plenário, no bojo do qual se verificou a existência de inúmeros fundos da União com alto volume de depósitos, baixa capacidade de governança e gestão ou ausência de estrutura adequada das organizações responsáveis por sua administração, controle ou operacionalização e alto risco associado a esses recursos.

3. Conforme visto no Relatório precedente, o Funcafé se destina ao desenvolvimento de pesquisas, ao incentivo à produtividade e à produção, à qualificação da mão de obra, à publicidade e à promoção dos cafés brasileiros, bem como ao apoio à competitividade da cadeia da cafeicultura, com linhas de crédito para financiamentos do custeio, comercialização e aquisição de café e capital de giro para cooperativas, indústrias de torrefação solúvel e exportadores. O normativo que o rege é o Decreto-Lei 2.295/1986.

4. As receitas do Fundo proviriam de uma contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide) incidente sobre as exportações de café. Contudo, em 2004 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional a cobrança da contribuição sobre as exportações, o que motivou a suspensão de execução do art. 2º do Decreto-Lei 2.295/1986 por meio de Resolução do Senado Federal (Resolução 28/2005).

5. Desse modo, o Funcafé não tem novos aportes de recursos desde então e sua dotação subsiste essencialmente a partir da rentabilidade de aplicações financeiras e dos juros provenientes dos financiamentos ao setor. O Fundo alcançou dotação de aproximadamente R$ 5,98 bilhões no orçamento de 2021, segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

6. A presente auditoria teve como escopo, portanto, analisar como são tomadas as decisões de investimento dos recursos do Funcafé, se têm sido atingidos os objetivos para os quais o fundo foi criado, quais os mecanismos existentes e a robustez dos controles para aumentar a chance de sucesso dos investimentos públicos, bem como impedir que os seus recursos sejam capturados por interesses privados.

7. Para tanto, a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – Secex Agroambiental empreendeu inúmeras entrevistas com atores importantes nesse segmento, realizou dois painéis para a apresentação e validação das matrizes de planejamento e achados da auditoria, também com os principais atores da área, e ainda, desenvolveu técnicas voltadas a obter um diagnóstico do Fundo.

8. O setor cafeeiro é bastante significativo para a economia do país. Conforme dados colhidos pela Secretaria, o Brasil ocupa a posição de maior exportador de café do mundo há mais de 150 anos e responde por um terço de toda a produção mundial. Além disso, o café ocupa o posto de 11º produto mais exportado pelo Brasil e o 3º entre produtos do setor agropecuário. O estado de Minas Gerais é o nosso maior exportador, respondendo pela produção de 76,7% de todo o café destinado ao exterior.

9. O Fundo, desse modo, tem sua origem nos anos 1980, com a finalidade de financiar o que seriam os quatro pilares fundamentais do setor, na visão do legislador à época: desenvolvimento de pesquisas na área; incentivo à produtividade e competitividade; defesa do preço do café; e melhoria das condições de vida do produtor (art. 7º do Decreto-Lei 2.295/1986).

10. Para cumprir esse desiderato, anualmente a Lei Orçamentária autoriza uma dotação específica para alocação pelo Fundo. Em seguida, o Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC) decide como alocar os valores nas linhas de financiamento, as quais são posteriormente oficializadas pelo Conselho Monetário Nacional, consoante taxa de juros estabelecida pelo Governo Federal, para então serem repassados aos agentes financeiros e emprestados aos beneficiários finais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71065087.

11. Uma característica relevante dos empréstimos com recursos do Funcafé é a de que ele não apresenta risco de inadimplência, uma vez que a sua regulamentação, por meio do Manual de Crédito Rural (item 9.1.1), transfere tal risco para o agente financeiro contratado.

12. Entre os dados colhidos na auditoria, concernentes ao período de 2016 a 2020, merecem destaque a verificação de uma tendência decrescente no número de operações ou contratos, sem correspondente diminuição dos valores pactuados, os quais variaram de R$ 2,5 a 3,5 bilhões, com aumento do **ticket** médio das operações de R$ 66,72 mil para R$ 420,84 mil reais, demonstrando que o Funcafé tem atendido cada vez mais o extrato de maior renda do grupo de agricultores familiares.

13. Outrossim, a divisão dos recursos entre pessoas físicas e jurídicas ocorreu na proporção de 28% para as primeiras e 72% para estas últimas. Esses dados, no entanto, não conseguem refletir a quantidade real de pessoas físicas beneficiadas, uma vez que os empréstimos destinados a cooperativas (cédula-mãe), com posterior repasse aos cooperados, não são objeto de registro por "cédula-filha" (pessoas físicas ou cooperado).

14. Passando aos achados de auditoria identificados pela equipe da Secex-Agroambiental, esses podem ser assim resumidos:

14.1. ausência de metodologia objetiva para a definição dos critérios de alocação dos recursos nas diferentes linhas de crédito;

14.2. destinação da quase totalidade dos recursos ao financiamento da produção, em detrimento do desenvolvimento dos demais pilares consagrados pela lei do Funcafé, a exemplo de pesquisa e capacitação, bem como promoção e propaganda do café brasileiro;

14.3. ausência de Planos e Indicadores;

14.4. ociosidade de parcela significativa de recursos do Fundo;

14.5. defasagem da norma regulamentadora do Funcafé com a realidade atual da agricultura e do setor cafeeiro;

14.6. inconsistências nas informações dos sistemas Funcafé e Sicor; e

14.7. baixa transparência e fragilidade na prestação de contas.

15. Examinando cada um dos pontos acima descritos sinteticamente, observa-se que, de fato, há alguns aspectos que podem ser melhorados na gestão do Funcafé, ou, ao menos, objeto de maior reflexão por parte dos responsáveis pelas políticas públicas do setor, de forma a conferir mais transparência aos processos decisórios e possibilitar, por outro lado, avaliação dos resultados atingidos segundo indicadores pré-estabelecidos.

16. No tocante ao primeiro dos achados **supra**, solicitaram-se os documentos técnicos que teriam embasado a distribuição de recursos nas diferentes linhas de crédito dos últimos 5 anos-safras, sobrevindo como resposta a ausência desses critérios e também de pareceres jurídicos nesse sentido, sendo a decisão alocatória tomada com base nos valores atribuídos às linhas no ano-safra anterior e informações do setor, em reunião interna da Coordenação-Geral do Café (CGCAF) com participação do Departamento de Comercialização e Abastecimento (DCA) e anuência do Secretário de Política Agrícola.

17. Outrossim, não há mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados com a política de alocação nos moldes em que realizada, com o fito de se retroalimentar o processo decisório dos anos subsequentes e mensurar os ganhos obtidos com a política pública atual.

18. Nesse cenário, mostra-se pertinente a sugestão da Unidade Instrutiva de se recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) que publique normativo regulamentando metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra.

19. Com relação ao achado concernente à concentração da destinação dos recursos ao financiamento da produção do café, em detrimento de outras finalidades igualmente passíveis de serem contempladas com recursos do Fundo, a justificativa para tanto se fundou nas limitações e contingenciamento de ações discricionárias do Funcafé, bem como em decisões da alta administração do Fundo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71065087.

20. Acerca desse ponto, ainda que haja uma destinação quase integral dos valores do Fundo ao financiamento da safra, com potencial redução da competitividade do café brasileiro em nível global, ante a ausência de pesquisas, capacitação e promoção do nosso produto, entendo que essa decisão se insere no âmbito do mérito da política pública brasileira de incentivo da cadeia produtiva do café, a qual tem sua competência definida por lei e deve ser concebida e implementada pelos órgãos competentes, a exemplo do Mapa e do Conselho Deliberativo da Política do Café, razão pela qual me parece suficiente a proposta da equipe de auditoria, no sentido de apenas informar a esses órgãos sobre a situação detectada, sem emitir recomendação ou determinação a esse respeito.

21. O terceiro achado consiste na falta de indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação do Funcafé, bem como para o Plano Plurianual (PPA). Além disso, verificou-se a falta de planejamento de médio e longo prazos para a utilização de recursos e a inexistência de detalhamento do Funcafé em outros instrumentos do Mapa, a exemplo do Relatório de Gestão e Plano Safra. Diante dessa situação, não é possível avaliar a efetividade, a eficácia e a eficiência da aplicação dos recursos do Fundo, bem como de outros riscos apontados no Relatório de Auditoria, como a concentração dos recursos em poucos destinatários ou a existência de recursos ociosos.

22. Destarte, pertinente recomendar ao MAPA a elaboração de plano estratégico para o Funcafé, alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério, bem como de plano anual com metas e indicadores de desempenho precisos, claros e mensuráveis, com vistas a possibilitar a melhoria dos mecanismos de avaliação da política pública anual para o setor cafeeiro.

23. No que diz respeito à existência de recursos ociosos no Fundo (subitem 13.4 **supra**), as razões para tanto foram descritas como as seguintes: a) não aplicação da totalidade dos recursos por parte dos agentes financeiros; b) existência de programas alternativos de crédito para o setor cafeeiro, os quais têm operacionalizado volume maior de recursos; e c) falhas no desenho do Fundo, falta de planejamento e de indicadores de desempenho.

24. Com a superveniência da Emenda Constitucional 109, o superávit do Funcafé poderá vir a ser utilizado, até o final do exercício de 2023, para a amortização da dívida pública, de modo que sua não-aplicação no seu objeto finalístico nos próximos anos poderá ensejar a sua destinação para fins alheios àqueles para os quais foi criado, em prejuízo ao setor cafeeiro e com possíveis repercussões negativas até mesmo para esse importante produto do agronegócio no Brasil. Por outro lado, a sua utilização para a amortização da dívida pública tem como aspecto positivo a redução do desequilíbrio fiscal do Estado brasileiro.

25. Desse modo, afigura-se importante a proposta da Unidade Técnica, no sentido de informar à Secretaria do Tesouro Nacional sobre a existência de recursos ociosos no Funcafé para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo, nos termos da EC 109, bem como de dar ciência também à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional do uso apenas parcial dos recursos públicos pelo Funcafé, uma vez que nos últimos 5 anos-safra, em média, 36,3% do orçamento não alcançou os beneficiários finais do Fundo.

26. Com relação à desatualização da normatização sobre o Funcafé, observou-se, em especial, que o Decreto-Lei 94.874/1987, que estrutura o Fundo, contém diretrizes já não mais aplicáveis, a exemplo das seguintes: destinação prioritária dos recursos; previsão de fontes de recursos atualmente inexistentes; operacionalização via agente financeiro único (em desconformidade com normas supervenientes do Conselho Monetário Nacional); atribuição de competências ao Ministro de Estado da Indústria e do Comércio (MDIC), hoje exercidas por outros órgãos; e menção a órgãos que não mais se relacionam com a política pública cafeeira.

27. Mais uma vez, pertinente a recomendação endereçada à Casa Civil da Presidência da República, para que revise e/ou atualize a norma regulamentadora do Funcafé, em especial no tocante à destinação de recursos e às competências e responsabilidades sobre o Fundo.

28. Por fim, quanto aos achados remanescentes, acerca de inconsistências nos sistemas e baixa transparência e fragilidade nas prestações de contas, afiguram-se acertadas as medidas sugeridas pela Unidade Especializada, de recomendar a promoção da integração de dados das operações contratadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71065087.

do sistema que gerencia o Funcafé no Mapa com o Sistema de Registro das Operações no Banco Central do Brasil, bem como a determinação ao Mapa para que passe a divulgar, no prazo de 120 dias, de forma periódica, transparente, acessível e atualizada as informações relevantes do Funcafé.

29. Em suma, a presente auditoria não detectou irregularidades ou impropriedades graves no Funcafé, porém foram identificadas algumas disfunções no seu sistema de governança e gestão, as quais podem ser objeto de aprimoramento mediante as recomendações e determinação ora endereçadas ao Mapa, de adequações na política de alocação dos recursos do fundo, revisão legislativa do setor, adoção de indicadores de desempenho, melhoria da confiabilidade dos sistemas e aumento da transparência das atividades do Fundo.

30. Por fim, parabenizo a Secex-Agroambiental pelo trabalho de excelência e pela profundidade e tecnicidade de seu parecer, com especial ênfase aos Auditores da equipe de auditoria, Helio Antônio Rossi de Castro Filho, Bruno Oliveira Tavares de Lyra e Cezar Batalha de Araújo, bem como ao Secretário, Hugo Chudyson Araújo Freire.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 6 de julho de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71065087.

ACÓRDÃO Nº 1585/2022 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-012.887/2021-8.
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa/Secretaria de Política Agrícola.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a Relatório de Auditoria Operacional no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) com o objetivo de avaliar a sua governança e gestão, compreender o processo de tomada de decisão de investimentos e verificar se têm sido atingidos os seus objetivos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, que, no prazo de 120 dias contados da notificação deste acórdão, passe a divulgar de forma periódica, transparente, acessível e atualizada as informações relevantes do Funcafé, protegida a informação sigilosa e pessoal, contendo no mínimo: atas das reuniões do Conselho Deliberativo de Política do Café e de seu comitê técnico; dados das receitas recebidas; detalhamento da execução orçamentária por destinação; e valores desembolsados às instituições financeiras e recebidos pelos beneficiários finais, consoante o disposto nos arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011;

9.2. com fundamento no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020, recomendar ao Mapa que:

9.2.1. elabore e publique normativo regulamentando a metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra;

9.2.2. elabore plano estratégico para o Funcafé alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério;

9.2.3. desenvolva e dê publicidade, anualmente, a um plano com metas e indicadores de desempenho precisos, claros e mensuráveis, que compreendam as várias dimensões do desempenho, como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade para a gestão do Funcafé;

9.2.4. proponha à Casa Civil da Presidência da República a revisão da norma que regulamenta o Funcafé, atualizando, em especial, a destinação de recursos, bem como as competências e responsabilidades sobre o aludido Fundo; e

9.2.5. promova a integração de dados das operações contratadas do sistema que gerencia o Funcafé no Mapa com o sistema de registro das operações no Banco Central do Brasil, de forma a evitar a inserção e manutenção das mesmas informações em ambos os sistemas;

9.3. informar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Conselho Deliberativo da Política do Café que, atualmente, o Funcafé aplica a quase totalidade dos recursos em financiamento, em detrimento de outras possíveis destinações legais, tais como: pesquisa, capacitação, e promoção e publicidade do café brasileiro;

9.4. cientificar a Secretaria do Tesouro Nacional sobre a existência de recursos ociosos no Funcafé para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo, nos termos da Emenda Constitucional 109;

9.5. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional o uso apenas parcial dos recursos públicos pelo Funcafé, uma vez que, nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71296305.

últimos 5 anos-safra, em média, 36,3% do orçamento não alcançou efetivamente os beneficiários finais do Fundo;

9.6. autorizar a SecexAgroambiental a proceder ao monitoramento das deliberações prolatadas no presente processo;

9.7. arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 26/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 6/7/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1585-26/22-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71296305.

7. ORDENAMENTO PESQUEIRO

(Acórdão 1.638/2021–Plenário)

GRUPO I – CLASSE II – Plenário.
TC 020.982/2019-4.
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Órgãos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO PARA A FISCALIZAÇÃO SOBRE O ORDENAMENTO PESQUEIRO. AUDITORIA OPERACIONAL. ESCASSEZ DE INFORMAÇÕES ESSENCIAIS. NÃO APROVEITAMENTO DOS DADOS NO MAPA DE BORDO E NO PREPS. POUCA UTILIZAÇÃO DOS PLANOS DE GESTÃO. DEFICIÊNCIAS NAS MEDIDAS DE GESTÃO. INEXISTÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO SOBRE A PESCA CONTINENTAL. DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES DO REGISTRO GERAL DA ATIVIDADE PESQUEIRA. POUCA TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE A PESCA E OS PROCESSOS DECISÓRIOS. DETERMINAÇÕES. ENVIO DE CIÊNCIA PREVENTIVA OU CORRETIVA. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por intermédio do Ofício n.º 94/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, comunicando a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle n° 164/2018 no sentido de solicitar junto ao TCU a realização de "*fiscalização e controle sobre todo o processo de pagamento e controle de recursos públicos federais despendidos no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), pelo Governo Federal, no Estado do Maranhão, desde 2015 até a presente data*".

2. A aludida solicitação resultou na auditoria operacional realizada sobre o ordenamento pesqueiro como atividade desempenhada conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) com vistas a compreender o conjunto de normas e ações para a administração das atividades pesqueiras e para a preservação e conservação do meio ambiente e da biodiversidade.

3. A referida auditoria operacional teria sido realizada, durante o período de 27/11/2019 a 30/10/2020, a partir da prolação do Acórdão 2.806/2019-Plenário (Peça 17).

4. Após os trabalhos de auditoria conduzidos pelos Auditores Federais Cézar Batalha de Araújo, Bruno Oliveira Tavares de Lyra e Sérgio Braga Machado, a equipe de fiscalização lançou o seu relatório de auditoria à Peça 73, com a anuência dos dirigentes da SecexAgroAmbiental (Peças 74 e 75), nos seguintes termos:

"(...) *INTRODUÇÃO*

Trata-se de Auditoria cujo objetivo é avaliar o ordenamento pesqueiro nacional, analisando as principais ações realizadas e controles existentes para a administração da atividade pesqueira no Brasil. As atividades relacionadas ao ordenamento pesqueiro brasileiro, atualmente, estão sob a responsabilidade da Secretária de Aquicultura e Pesca (SAP) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

2. A presente fiscalização originou-se de processo de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada por meio do Ofício 94/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, que requereu análise do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

Tribunal de Contas da União (TCU) do programa de concessão do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), conhecido como Seguro Defeso, quanto à regularidade do repasse de recursos e respeito ao período de interrupção das atividades pesqueiras, em todos os estados da federação (peça 1, p. 1).

3. Os Ministros do TCU deliberaram, no Acórdão 2.806/2019-Plenário, que essa SCN teria sido parcialmente atendida, mediante o envio de cópias de processos do Tribunal que avaliaram a concessão e a manutenção da licença de pescador artesanal e a regularidade do repasse de recursos federais aos beneficiários, com a constatação de inúmeras fragilidades. Adicionalmente, determinaram a realização de auditoria operacional, a fim de complementar as informações necessárias para atendimento da SCN.

4. Durante a fase de planejamento, o escopo desta auditoria sofreu algumas modificações, buscando tratar de questões mais estruturantes relacionadas ao ordenamento pesqueiro. Ao fim dessa etapa e antes do início da fase de execução, a auditoria foi suspensa em razão dos efeitos no Brasil decorrentes da pandemia de Covid-19, por meio do Despacho acostado à peça 44.

5. A suspensão ocorreu de 14/4/2020 a 16/8/2020. No retorno das atividades, houve limitações à realização dos trabalhos, como a impossibilidade de visitas in loco, o trabalho remoto para os servidores públicos federais e a suspensão de reuniões presenciais.

6. Diante desse cenário, optou-se pela exclusão do escopo de temas relacionados à fiscalização das atividades pesqueiras de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) que estavam previstos originalmente. Foram definidas as seguintes questões de auditoria:

a) Em que medida a produção e a consolidação de conhecimento técnico e científico subsidiam a gestão pesqueira nacional?

b) Em que medida os controles existentes são suficientes para a administração da atividade pesqueira no Brasil?

c) Em que medida os processos e as ações relacionadas ao ordenamento pesqueiro nacional são transparentes?

7. Com relação à metodologia aplicada na auditoria, durante as fases de planejamento e execução, foram realizadas várias entrevistas com especialistas, organizações não governamentais (ONGs) e órgãos e entidades relacionadas ao ordenamento pesqueiro nacional. Também foram promovidos dois painéis: um com especialistas do setor pesqueiro para apresentação da matriz de planejamento e outro com diversos grupos de interesse, como: especialistas, gestores do Mapa e da Controladoria-Geral da União (CGU), representantes de ONGs e servidores do TCU para validação da matriz de achados.

8. Além disso, foram desenvolvidas as técnicas de diagnósticos SWOT, RECI, Análise dos Stakeholders e Árvore de Problemas, bem como elaborada a matriz de planejamento e de achados. A partir dos diagnósticos, foram selecionados os itens mais relevantes para serem agregados neste trabalho.

9. Como limitações à auditoria, além dos problemas relacionados à pandemia de Covid-19, podem ser ressaltados os seguintes: complexidade e abrangência do tema; diversas mudanças no órgão gestor da pesca ocorridas nos últimos anos; grande extensão geográfica, em que a pesca é exercida no país (são mais de 8,5 mil km de litoral e várias bacias continentais); carência de estudos, dados estatísticos e informações sobre a matéria.

10. Este relatório está organizado em capítulos que apresentam breve visão geral do objeto, sete achados de auditoria, conclusão e proposta de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, causas, efeitos, propostas de encaminhamento e os benefícios esperados. Na peça 63 dos autos, consta análise detalhada dos achados. Como elementos pós-textuais deste relatório, estão dispostos: os comentários dos gestores e a análise da equipe, o detalhamento da metodologia utilizada, o índice de documentos, o glossário, as referências e os anexos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

II. Visão Geral

Breve Histórico

11. O Decreto-Lei 221/1967, marco importante para a pesca, regulamentou a organização do trabalho de pesca e como deveriam ser reconhecidas as embarcações e as empresas pesqueiras. Também, dispôs sobre as permissões, proibições e concessões. A gestão da pesca ficou a cargo da então Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), criada por meio da Lei Delegada 10/1962.

12. Diversas alterações ocorreram desde a publicação do Decreto-Lei 221/1967, mas continuam em vigor alguns artigos como o 6º, que trata de embarcação nacional e estrangeira e o 29, sobre licenças para amadores de pesca e para cientistas.

13. A Constituição Federal (art. 24, VI) definiu que a legislação da pesca é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, a União estabelece as normas gerais e os Estados exercem a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades, ressaltando que a lei federal suspende a eficácia da lei estadual, no que for contrário.

14. No ano de 2009, o Congresso Nacional aprovou duas leis de grande importância para o setor pesqueiro e aquícola. A primeira é a Lei 11.958, que, entre outras providências, instituiu o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Questões relativas a ordenamento pesqueiro e fiscalização ambiental permaneceram, no entanto, como atribuições do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ibama. Os Decretos 5.583/2005 e 6.981/2009 regulamentaram o § 6º do art. 27 da Lei 10.683/2003, que tratou da atuação conjunta do MPA e do MMA no que concerne ao uso sustentável dos recursos pesqueiros.

15. A segunda, a Lei 11.959, conhecida como 'Lei da Pesca', tornou-se o principal diploma legal sobre pesca e aquicultura no Brasil. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP) instituída por essa Lei visa: garantir o uso sustentável dos recursos pesqueiros e otimizar os benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a proteção do meio ambiente e da biodiversidade; promover o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira; à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; estimular o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira e de suas comunidades.

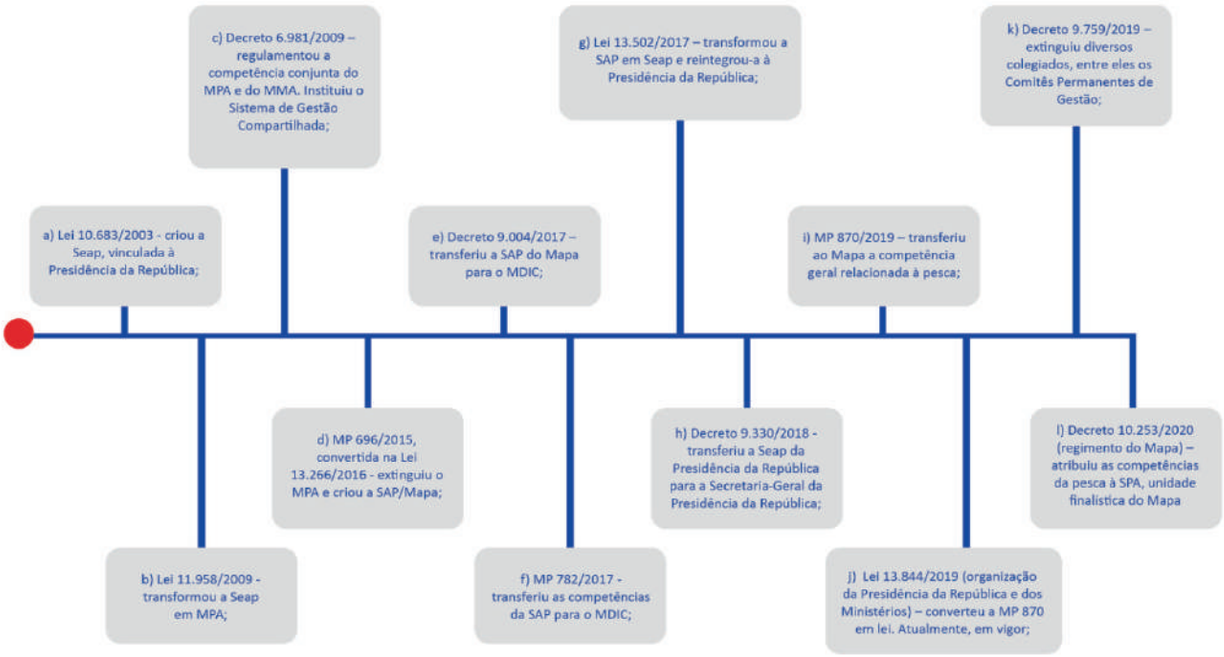
16. Entre outras questões, essa lei classifica a pesca em duas modalidades comerciais (artesanal e industrial) e três não comerciais (científica, amadora e de subsistência); dispõe sobre acesso e uso sustentável dos recursos pesqueiros; embarcações; aquicultura; estímulos; fiscalização e sanções aplicáveis aos infratores.

17. Outra novidade da Lei da Pesca foi a ratificação do Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP (artigos 24 e 25), instituído há mais de 50 anos pelo Decreto-Lei 221/1967 (artigo 93). A inscrição nessa base de dados é condição para a obtenção de concessão, permissão, autorização e licença em matéria relacionada ao exercício da atividade pesqueira. Atualmente, o RGP é regulamentado pelo Decreto 8.425/2015, que estabelece critérios para a inscrição nesse sistema e para a concessão e autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira, bem como pela Instrução Normativa (IN) MPA 6/2012.

18. Ao longo do tempo, foram editados vários normativos alterando o arranjo das instituições responsáveis pela gestão dos recursos pesqueiros no país. As mudanças mais recentes foram decorrentes dos seguintes normativos:

Figura 1. Evolução temporal da legislação do setor pesqueiro brasileiro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

19. A Oceana, ONG internacional que atua em assuntos relacionados à conservação dos oceanos em vários países, inclusive no Brasil, dividiu a governança da pesca em três fases (peça 59, p. 11-12).

20. A primeira delas (2003-2009) foi marcada pela divisão das competências entre a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (Seap), vinculada à Presidência da República (PR) e o MMA, em que competia à Seap a gestão dos recursos pesqueiros subexplotados e ao órgão ambiental a responsabilidade dos recursos sobre-explotados ou ameaçados de sobre-explotação. Segundo a Oceana, a consolidação dessa divisão focada na situação biológica das espécies e as disputas dela decorrentes geraram diversos entraves à gestão.

21. A segunda fase (2009-2018) surgiu com a criação do MPA e a edição da Lei da Pesca. As competências eram compartilhadas entre o MPA e o MMA. De acordo com a ONG, esse modelo não foi capaz de solucionar os problemas da pesca em virtude de agendas antagônicas entre os dois ministérios, além de representar um período de bastante uso político da pasta da pesca. Entre 2009 e 2015, o MPA esteve sob o comando de oito ministros diferentes, sendo que cinco deles com menos de um ano no cargo. Aspecto relevante nesta fase foi a criação dos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs), que possuíam caráter consultivo e de assessoramento para a definição de normas, critérios e padrões relativos ao ordenamento. Eram compostos por representantes de órgãos do governo e da sociedade civil. Incialmente, foram criados 21 CPGs, posteriormente reduzidos para nove.

22. Na última e atual fase (a partir de 2019), o Mapa passou a ser o protagonista da pesca e aquicultura, ou seja, possui a competência exclusiva para elaborar e executar a política pesqueira. O MMA, que antes compartilhava com o Mapa a execução da política, passou a ser secundário, restringindo-se aos aspectos ambientais, especialmente no tocante a preservação, conservação e utilização sustentável dos ecossistemas e biodiversidade. O Ibama, autarquia vinculada a esse ministério, realiza a fiscalização ambiental, incluída aí a atividade pesqueira em todos os níveis da cadeia de exploração.

23. A instabilidade institucional provocada por essas constantes mudanças, a partir de 2003, acompanhada da alta rotatividade de dirigentes e técnicos na pasta da pesca, foi apontada como uma das principais causas para alguns achados dessa auditoria. Nas últimas duas décadas, houve várias

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

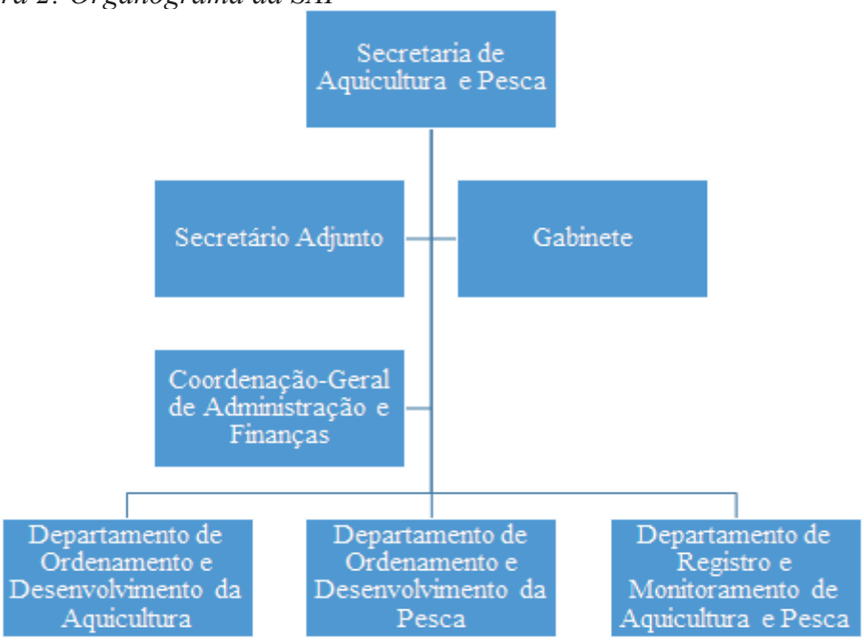
alterações de rumos e de estratégias que resultaram em descontinuidade da gestão pesqueira, com várias consequências, entre elas defasagem normativa, desmonte do quadro técnico e interrupção da coleta de dados e da estatística pesqueira.

24. De acordo com o Decreto 10.253/2020, a atual estrutura do Mapa conta com sete unidades finalísticas, sendo uma delas a SAP com a responsabilidade de definir as diretrizes do setor de pesca e aquicultura.

25. O art. 29 desse Decreto estabelece as competências dessa unidade técnica, abrangendo todos os assuntos relacionados à pesca, como a formulação da política nacional da aquicultura e da pesca, organização do RGP, controle de acesso aos recursos pesqueiros, entre outros.

26. A SAP possui a seguinte estrutura:

Figura 2: Organograma da SAP



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Decreto 10.253/202

Dados da Pesca

27. É tradição para o setor pesqueiro, a publicação bianual do 'Estado Mundial da Pesca e Aquicultura' (The State of World Fisheries and Aquaculture), conhecido como 'Sofia', sob responsabilidade da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), que coleta e organiza relatórios técnicos de diversos países, obtendo retrato sobre a pesca e aquicultura (peça 62).

28. A versão de 2020 é focada principalmente na sustentabilidade, temática intrinsecamente relacionada ao Brasil que, desde a Eco-92, participa de discussões sobre produção de alimentos com sustentabilidade e preservação ambiental. Porém, os desafios para o avanço desta agenda são imensos, a começar pela conservação de zonas costeiras e recursos pesqueiros, compromisso assumido pelo Brasil e por diversos países do mundo pela Agenda 2030 e reforçado pelo lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

29. O ODS 14, 'Vida na Água', tem como objetivo a conservação e o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Entre as metas pactuadas para esse ODS, algumas têm relação direta com o ordenamento da pesca:

Meta 14.2: Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

Meta 14.4: Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas.

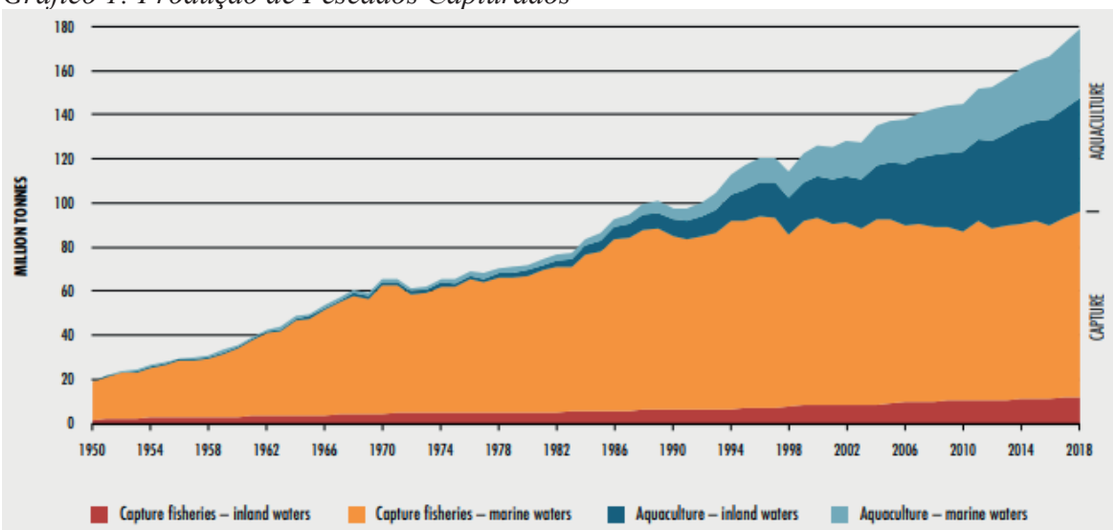
30. O Brasil já foi considerado um dos países com maior potencial para o desenvolvimento da pesca e aquicultura. Hoje, ocupa apenas a 13ª posição na produção de peixes de água doce, o 8º na produção em aquicultura continental e não aparece na lista da FAO dos 25 maiores produtores de pesca marinha (peça 62, p. 29, 36 e 50).

31. Esse trabalho da FAO alerta para a pressão sobre os estoques pesqueiros causada pelo aumento do consumo mundial de pescados, apontando riscos à sustentabilidade biológica, principalmente nos países em desenvolvimento como o Brasil, destacando a importância do aprimoramento da gestão da pesca para minimizar esses riscos (peça 62, p. 209).

32. O relatório dessa entidade indica várias medidas visando à sustentabilidade do setor, como promover a avaliação e monitoramento dos estoques; melhorar a transparência das informações; implementar metodologias estatísticas mais simples que requerem dados menos detalhados e menos conhecimento técnico; mobilizar recursos financeiros; capacitar profissionais envolvidos com a pesca; investir em pesquisa; desenvolver tecnologia para auxiliar a coleta de dados; aprimorar a estatística pesqueira e conscientizar a população sobre a importância do pescado na economia, na saúde, na cultura e na vida das pessoas (peça 62, p. 209).

33. Segundo o relatório da FAO, em 2018, foram produzidas 179 milhões de toneladas de pescado no mundo, com valor estimado em US$ 400 bilhões. Dentre os países produtores de pescado, a China ganha destaque e lidera o ranking, sendo responsável por 35% da produção total. Esse montante supera a produção total da Ásia (34%), Américas (14%), Europa (10%), África (7%) e Oceania (1%) (peça 62, p. 18). Aproximadamente 87% da produção (156 milhões de toneladas) foi destinada ao consumo humano.

Gráfico 1: Produção de Pescados Capturados



Fonte: FAO, 'The State of World Fisheries and Aquaculture', 2020

34. A figura acima ilustra a evolução da produção de pescados capturados até o início da década de 1990 e a partir daí estabilizou-se entre 80 e 90 milhões de toneladas, chegando no maior valor histórico de 96,4 milhões de toneladas em 2018. A figura mostra ainda o crescimento expressivo da aquicultura marinha e continental indicando ser a alternativa para atender o aumento de consumo de pescados (peça 62, p. 20).

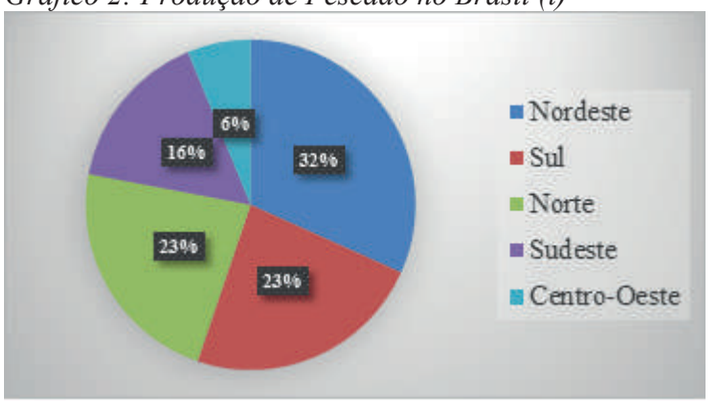
35. Sobre a pesca no Brasil, não há dados precisos atuais, uma vez que os últimos dados estatísticos oficiais brasileiros são de 2011. A ausência de informações sobre a pesca é considerada um dos principais problemas para o setor pesqueiro, segundo vários especialistas entrevistados na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

auditoria. De acordo com a FAO, o Brasil não envia informações sobre a pesca desde 2014 e a suas estatísticas são estimadas, com exceção de dados sobre atuns e espécies semelhantes (peça 62, p. 37).

36. Com base nos dados do último boletim estatístico de 2011, a pesca extrativa marinha é a principal fonte de produção de pescado nacional, sendo responsável por 553.670 toneladas (t) (38,7%), seguida pela aquicultura continental, 544.490 t (38%), pesca extrativa continental, 249.600,2 t (17,4%) e a aquicultura marinha 84.214,3 t (6%). A região Nordeste é a maior produtora de pescado marinho do país, com 32% da produção nacional, seguida pelas regiões Sul (23%), Norte (23%), Sudeste (16%) e Centro-Oeste (6%).

Gráfico 2: Produção de Pescado no Brasil (t)



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura (2011)

37. Atualmente, não há como dimensionar com precisão a frota pesqueira brasileira e o número de trabalhadores diretamente envolvidos com a atividade pesqueira. No RGP, há registro de aproximadamente um milhão de pescadores registrados no país e de 24 mil embarcações, sendo cerca de 21 mil classificadas como artesanais. Não há registro de embarcações utilizadas na pesca continental.

38. Apesar da pouca precisão e confiabilidade dos dados da pesca, pode-se afirmar, com base nesses dados estimativos, que a pesca, além do aspecto econômico, possui bastante relevância social, pois contribui para a geração de mais de um milhão de empregos, sendo que 75% destes trabalhadores são pescadores artesanais. A pesca nacional é uma das poucas atividades que absorve mão de obra de pouca ou nenhuma qualificação, quer seja de origem rural ou urbana. Em alguns casos, é a única oportunidade de emprego para certos grupos de indivíduos e para a população excluída.

Características Gerais do Objeto

39. As principais características do setor pesqueiro são estabelecidas na Lei da Pesca (Lei 11.959/2009). Segundo o art. 1º dessa norma, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca possui como objetivos o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura; o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira; a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades.

40. O art. 2º, XII, define ordenamento pesqueiro como 'o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais', ou seja, o conceito de ordenamento não se limita somente às normas, mas também abrange a gestão da pesca. Além disso, destaca o conhecimento como base para a gestão.

41. A norma ainda destaca dois aspectos importantes, que são a pesquisa e o levantamento de informações sobre a atividade pesqueira, incluindo aí a estatística (art. 7º). Conforme revela o parágrafo anterior, a Lei inseriu o conhecimento atualizado como requisito para o ordenamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

pesqueiro. O art. 30 da Lei da Pesca estabelece que a pesquisa pesqueira será destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas que permitam o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira. O § 3º desse artigo menciona que os resultados das pesquisas devem ser difundidos para todo o setor pesqueiro, valorizando o princípio da transparência.

42. A Lei da Pesca previu ainda a possibilidade de utilização de vários mecanismos visando à sustentabilidade dos recursos pesqueiros e à obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, especificamente: os regimes de acesso; a captura total permissível (conhecida como sistema de cotas); o esforço de pesca sustentável; os períodos de defeso; as temporadas de pesca; os tamanhos de captura; as áreas interditadas ou de reservas; as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo; a capacidade de suporte dos ambientes; as necessárias ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade; a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques (art. 3º).

43. O controle e gestão de acesso aos recursos pesqueiros são feitos por meio do RGP. Somente são permissionados os pescadores e as embarcações inscritos nesse sistema, conforme estabelecido na Lei 11.959/2009 (art. 24) e na IN MPA 6/2012. A Lei da Pesca possui capítulo específico sobre o acesso aos recursos pesqueiros e prevê os seguintes atos administrativos: concessão, permissão, autorização, licença e cessão. Os critérios para a efetivação do RGP estão estabelecidos em regulamentos da Lei.

44. Os defesos, mencionados neste artigo, representam a principal medida de gestão adotada atualmente. Essa medida é definida, no art. 2º, XIX, dessa Lei, como a paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes. Os períodos de defeso são estabelecidos por meio de atos normativos (portarias e instruções normativas) discutidos e publicados pelo órgão federal competente, atualmente a SAP/Mapa, definido por espécie a serem protegidas e sua área de ocorrência.

45. Durante o tempo determinado, os pescadores ficam impedidos e proibidos de pescar ou realizar atividades do gênero. O governo com isso busca resguardar esses trabalhadores, oferecendo as pessoas que preencherem os requisitos legais um valor mensal pecuniário referente ao Seguro Defeso durante o período. Esse benefício concede à pessoa um salário mínimo para prover seu sustento e suas necessidades básicas. O valor despendido pelo governo federal em 2018 com o Seguro Defeso alcançou R$ 2,5 bilhões. Vários trabalhos do TCU e da CGU já abordaram esse tema, não sendo o principal escopo deste trabalho, conforme comentado no tópico introdutório.

46. A Lei da Pesca destaca ainda o mapa de bordo e o sistema de rastreamento por satélite como dispositivos de monitoramento (art. 32). O mapa de bordo é regulamentado pela IN MPA 20/2014, que estabelece a obrigatoriedade da utilização desse instrumento para as embarcações registradas e autorizadas no RGP, conforme características no anexo daquele normativo. A finalidade exclusiva do mapa de bordo é o monitoramento e a pesquisa como subsídio ao ordenamento pesqueiro e renovação da autorização da pesca (art. 4°).

47. Já o sistema de rastreamento em uso é denominado Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (Preps), instituído e regulamentado pela IN SEAP/MMA/MD 2/2006. Essa norma estabeleceu que esse instrumento possui a finalidade de monitoramento, gestão pesqueira e controle das operações da frota permissionada, nesse caso, aquelas embarcações pesqueiras com Arqueação Bruta (AB) igual ou superior a 50 ou com comprimento total igual ou superior a 15 metros, incluindo as embarcações de pesquisa pesqueira (art. 1°, caput e § 3º).

48. Os responsáveis por essas embarcações devem instalar o equipamento de rastreamento, formado por um conjunto de componentes (antena de transmissão, GPS), e iniciar a transmissão das informações obrigatórias a uma central de rastreamento, pertencente à estrutura do Preps e localizada na Marinha, que recebe, de forma automática, as informações geográficas de localização pelas empresas prestadoras de serviço de rastreamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

III. Achados de Auditoria

49. O presente capítulo detalhará os resultados alcançados após a realização dos procedimentos de auditoria. Foram identificados sete achados baseados nas três questões de auditoria formuladas na etapa de planejamento que serão apresentados nas próximas seções por meio da exposição dos seguintes elementos: critérios, evidências, causas, efeitos, boas práticas, conclusões, propostas de encaminhamento e benefícios esperados.

III.1 Escassez de informações essenciais para a gestão e o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira

Figura 3: Síntese do 1º Achado

Há baixa produção de conhecimento técnico e científico relacionado à atividade pesqueira. Os dados disponíveis são escassos, esparsos e fragmentados em alguns órgãos e entidades públicas e privadas. Também, existe carência de estratégias e iniciativas visando fomentar pesquisas essenciais para o desenvolvimento da pesca.

50. *O art. 2º, XII, da Lei 11.959/2009, ao conceituar ordenamento pesqueiro, dispôs que as normas e ações devem ser construídas com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico pesqueiros, ecossistêmicos, econômicos e sociais.*

51. Segundo a política de governança, a administração pública federal deve manter processo decisório orientado pelas evidências e promover a comunicação transparente das atividades e dos resultados da organização (art. 4º, VIII e XI, do Decreto 9.203/2017). Da mesma forma, a Lei da Transparência estabeleceu a obrigatoriedade dos órgãos e entidades do poder público de assegurar a gestão transparente da informação (arts. 6º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011). Sem informações atualizadas do setor pesqueiro essas diretrizes de governança e de transparência ficam prejudicadas.

52. Atualmente, não há disponibilidade de informação para gerar o conhecimento necessário à gestão e ao ordenamento da pesca em nível nacional. A estatística pesqueira foi descontinuada há mais de dez anos. O último boletim estatístico de pesca foi publicado oficialmente no ano de 2011. Ainda assim foi bastante limitado pela falta de uniformidade de metodologia na coleta de dados e por indisponibilidade de informações em alguns estados.

53. Os dados estatísticos atualmente existentes são provenientes de iniciativas isoladas de coleta e análise de dados sobre a pesca por parte de algumas entidades, como Universidades, Fundações, Instituto de Pesca de São Paulo (IP), ICMBio e outros órgãos e entidades regionais. Destacam-se o Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira (Pmap), implantado pela Petrobras em 2008 no polo pré-sal da Bacia de Santos, em decorrência de condicionante ambiental imposta pelo Ibama, e o Projeto da Tainha, que resultou no Plano de Gestão para o Uso Sustentável da Tainha no Sudeste e Sul do Brasil (peça 40, p. 96-350).

54. Embora haja produção de dados estatísticos em algumas regiões, principalmente Sul e Sudeste, falta ainda a consolidação dessas informações, em nível nacional, pela SAP, responsável pela política pública, ou seja, há muitas informações esparsas e fragmentadas que se reunidas em um sistema nacional constituiriam um valioso banco de dados que poderia ser utilizado para a gestão da pesca no Brasil.

55. A implantação de um sistema nacional agregador de informações é necessidade antiga, mas nunca ocorreu. O Sistema Nacional de Informação da Pesca e Aquicultura (Sinpesq), criado pelo Decreto 1.694/1995, seria esse sistema, mas não foi regulamentado e nunca funcionou efetivamente, conforme revelou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (peça 56, p. 6).

56. O relatório da FAO sobre o estado mundial da pesca e aquicultura de 2020 ressaltou que o Brasil não tem disponibilizado dados oficiais de produção desde 2014. Além das informações cedidas por órgãos regionais de pesca, os dados referentes ao Brasil são estimativas (peça 62, p. 37).

57. Sobre a interrupção da estatística pesqueira, alguns especialistas ressaltaram que a sua principal causa tem sido a falta de vontade e determinação política. Segundo informaram, na última

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

década, os órgãos criados para fazer a gestão da pesca estavam mais envolvidos com assuntos políticos do que gerir adequadamente a pesca. Como a estatística é assunto complexo e demanda recursos orçamentários significativos, acabou sendo deixada de lado (peça 49 – itens não digitalizáveis).

58. No Painel de Referência da matriz de achados, houve debate sobre a falta de estrutura do órgão central da pesca para implantar a estatística pesqueira e que deveriam ser concedidos a esse órgão os recursos necessários para tal tarefa. Ponderaram que a estatística pesqueira não deve ser tarefa única da SAP e sim de todo o setor pesqueiro, mas que o órgão federal deve coordenar esse esforço (peça 57 – itens não digitalizáveis).

59. Em outro painel realizado, no âmbito deste trabalho, os especialistas convidados enfatizaram que 'não é possível existir gestão pesqueira sem estatística pesqueira'. Acrescentaram alguns que informação atualizada e de qualidade é fundamental para que o setor comprove a sua importância econômica e social, como número de empregos diretos e indiretos, produção e recursos financeiros advindos da venda dos pescados e contribuições ambientais (peça 49, itens não digitalizáveis).

60. Os especialistas frisaram, ainda, que os benefícios da estatística seriam muito maiores que o custo de sua implantação e manutenção. Citaram como benefício a elaboração de política pesqueira baseada em informações, melhor planejamento e gestão, controle e sustentabilidade dos estoques pesqueiros, preservação de ecossistemas, subsídio à tomada de decisões do setor privado, controle sobre as divisas advindas do comércio dos pescados e geração de dados para realização de pesquisas.

61. Para o IP, a produção de dados é imprescindível para orientar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, subsidiar o setor produtivo na tomada de decisão sobre o desenvolvimento da atividade, indicar territórios pesqueiros e padrões de utilização do ambiente marinho, ajudar na análise do estado de explotação dos estoques pesqueiros e de seu ecossistema e verificar a eficiência das medidas de gestão aplicadas (Instituto de Pesca de São Paulo, 2020).

62. Como consequência, atualmente, não é possível saber, com alguma precisão, quem pesca, como e onde as capturas ocorrem, quanto e o que é pescado. Logo, a falta de dados estatísticos prejudica o planejamento e gestão da pesca no país.

63. Segundo a SAP, no Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, apesar de a estatística ser custosa é viável. Além disso, informou que pretende, com o mapa de bordo digital (iniciativa que será detalhada na próxima seção) fortalecer a coleta de dados de esforço, produção e área de pesca; e a partir daí e com a colaboração de outros entes do governo viabilizar a estatística (peça 55, p. 4).

64. Assim, apesar das limitações atuais, a SAP precisa encontrar o melhor caminho para viabilizar a implantação da estatística pesqueira, haja vista toda sua relevância, conforme discorrido neste tópico. A articulação com instituições públicas e privadas do setor pesqueiro e o desenvolvimento e aprimoramento das ferramentas tecnológicas são medidas razoáveis para iniciar esse processo.

65. Aliás, essa é a linha expressa no Decreto 9.203/2017, ao estabelecer como diretrizes da governança pública o direcionamento de ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades (art. 4º, I), bem como a articulação com instituições e coordenação dos processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público (art. 4º, IV).

66. Além da ausência da estatística pesqueira, outro fato relevante é a pouca produção científica fomentada pelo órgão nacional responsável pela política.

67. A Lei da Pesca incluiu a pesquisa como uma das condições para o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira (art. 7º, VII). Também incumbiu ao poder público a promoção e o incentivo à pesquisa (art. 29, parágrafo único).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

68. Essa norma estabeleceu que a pesquisa pesqueira será destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas que permitam o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira (art. 30). O resultado das pesquisas deve ser difundido para todo o setor pesqueiro (art. 30, § 3º). Com a escassez de fomento à produção científica há limitação do cumprimento desses dispositivos.

69. De acordo com os participantes do painel com especialistas, parte expressiva do desenvolvimento pesqueiro tem se mostrado não sustentável, parcialmente devido à falta de pesquisas. Segundo eles, as ações de fomento são escassas e necessitam maior planejamento, especialmente visando direcionar as pesquisas em busca de respaldo científico para apoiar as medidas de gestão, tais como o sistema de cotas e defesos, bem como os planos de gestão das pescarias (peça 49, itens não digitalizáveis).

70. Salienta-se que o incentivo à pesquisa foi impactado negativamente com a extinção dos CPGs e, consequentemente, dos subcomitês científicos, estes compostos por pesquisadores e técnicos de notório saber na área afim que respaldavam, tecnicamente, a formulação e a implementação de ações voltadas a pesquisas relacionadas ao desenvolvimento da pesca.

71. Iniciativa relevante do órgão nacional de pesca para fomento à pesquisa ocorreu em 2015, junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da Chamada MCTI/MPA/CNPq 22/2015. Foram estabelecidas seis linhas temáticas: Lagosta; Atuns e Afins; Camarões da Costa Norte/Nordeste; Recursos Pesqueiros Demersais e Pelágicos da Costa Norte/Nordeste; Recursos Pesqueiros Demersais da Costa Sul/Sudeste e Recursos Pesqueiros Pelágicos da Costa Sul/Sudeste. De acordo com a SAP, no Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, essas linhas de pesquisa iniciaram apenas em 2018, devido ao atraso do repasse financeiro e continuam sendo executadas; e há outras ações em andamento (peça 55, p. 4):

a) Projeto Defau Norte que visa apontar o dispositivo com maior redução de fauna acompanhante, avaliar a operacionalização dos dispositivos nas embarcações, determinar o dispositivo com menor perda de captura de camarão e determinar e quantificar as espécies de interesse econômico na fauna acompanhante;

b) Fomento a pesquisas voltadas para o monitoramento do período de defeso do caranguejo uçá na costa do Amapá e da sardinha na costa sul e sudeste; da dinâmica populacional, reprodutiva, avaliação de estoques e microeconomia dos grandes bagres amazônicos.

72. Embora haja projetos importantes em desenvolvimento, é razoável afirmar que o fomento é tímido diante da extensão territorial e complexidade dos recursos pesqueiros.

73. Fiscalização do TCU de 2011 abordou a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros, tendo como resultado o Acórdão 1.404/2012 - Plenário. O relatório que precedeu essa deliberação registrou que, para a tomada de decisões, é imprescindível a existência de informações e que estas sejam de qualidade. A apresentação de informações consistentes resulta em política pública mais sólida.

74. Esse trabalho ainda destacou que não há política governamental de direcionamento para pesquisa. Os programas de pesquisa muitas vezes não abordam os problemas prioritários das pescarias e há falta de coordenação entre as instituições de pesquisa pesqueira e outras instituições de pesquisa científica.

75. Naquela oportunidade, o TCU, por meio do item 9.4.1 do Acórdão 1.404/2012, recomendou ao MMA e ao então MPA que desenvolvessem estratégia de promoção e incentivo à pesquisa pesqueira, destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas que permitissem o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, em atendimento à Lei da Pesca. Não houve o atendimento à recomendação por parte dos órgãos gestores da pesca à época.

76. Da mesma forma que a estatística, a falta de produção científica dificulta a tomada de decisão e a promoção com êxito da gestão dos recursos pesqueiros gerando riscos ao desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

77. Portanto, é necessária ação mais efetiva por parte da SAP/Mapa, no sentido de fomentar a criação de bases científicas, devendo essas serem compartilhadas para todo o setor, conforme estabelece a Lei da Pesca.

78. Assim, a estatística e a pesquisa, de forma conjunta e permanente, são fundamentais para gerar o conhecimento necessário para o planejamento, a gestão e o ordenamento pesqueiro. Portanto, a implantação de estatística pesqueira permanente e o incremento da pesquisa são fundamentais para o setor, devendo o governo federal adotar ações nesse sentido, sob pena de restarem comprometidas a formulação da política nacional da pesca.

79. Diante disso, cabe recomendação ao Mapa que, em relação à estatística, implante, em parceria com instituições públicas e privadas, estatística pesqueira, contínua e perene, a partir da padronização metodológica, levantamento, tratamento e consolidação de dados provenientes da atividade pesqueira, contemplando, no mínimo, quantidade, espécies capturadas e esforço de pesca empregado por área de atuação, bem como promova a disponibilização das informações ao público interessado.

80. Quanto à pesquisa, cabe recomendar ao Mapa que promova e incentive a pesquisa destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas.

81. Como benefícios dessas recomendações, espera-se maior disponibilidade de informações técnicas e científicas essenciais para o aprimoramento do planejamento, da gestão e do ordenamento, bem como para a tomada de decisão dos interessados no setor da pesca, e, consequentemente melhora da sustentabilidade da atividade pesqueira.

III.2 Não aproveitamento de dados do mapa de bordo e do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélite para o ordenamento da pesca

Figura 4: Síntese do 2º Achado

As ferramentas utilizadas para a coleta de dados e monitoramento, especificamente o mapa de bordo e o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélite estão obsoletas e são pouco aproveitadas para o ordenamento da pesca, servindo, em regra, apenas para a renovação das autorizações de pesca.

82. *De acordo com a Lei da Pesca, a autoridade competente pode exigir a utilização de mapa de bordo e dispositivo de rastreamento por satélite, bem como de qualquer outro dispositivo ou procedimento que possibilite o monitoramento a distância e permita o acompanhamento, de forma automática e em tempo real, da posição geográfica e da profundidade do local de pesca da embarcação (Lei 11.959/2009, art. 32).*

83. A IN MPA 20/2014, que regulamenta o mapa de bordo, traz a seguinte definição para essa ferramenta: 'formulário que possibilita a declaração da atividade e a obtenção de dados sobre esforço de pesca e capturas efetuadas em um cruzeiro realizado por uma embarcação' (art. 2º, inciso I). Dispõe ainda que a sua finalidade é fornecer dados para monitoramento, pesquisa, ordenamento e renovação da autorização de pesca (art. 4º).

84. Além disso, esse normativo estabelece que o uso do mapa de bordo é obrigatório para as embarcações registradas e autorizadas no âmbito do RGP, com algumas exceções expressas (art. 3º). O anexo II deste relatório apresenta exemplo de mapa de bordo para as embarcações autorizadas a promover a pesca de cardume associado.

85. Adicionalmente, o artigo 4º do Decreto 9.203/2017 incluiu como diretriz de boa governança a modernização dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.

86. Segundo os gestores do Departamento de Registro e Monitoramento de Aquicultura e Pesca (DRM)/SAP, o mapa de bordo vem sendo usado, praticamente, para a renovação da autorização de pesca e que pretende tornar as informações viáveis para o monitoramento e a gestão com o mapa de bordo digital (peça 51 – itens não digitalizáveis). O mapa de bordo digital é uma plataforma para efetuar o cadastro, preenchimento e entrega do formulário via internet.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

87. Já especialistas entrevistados afirmaram que são dez anos de acúmulo de formulários de mapa de bordo 'em papel' no Mapa sem qualquer aproveitamento das informações. Estima-se algo em torno de 750 mil formulários por ano, o que pode representar mais de sete milhões de formulários armazenados. Alegaram, ainda, que esse cenário traz muitos reflexos negativos, como o hiato de dados da pesca e a descrença de quem presta informação, diante da pouca utilização dos dados (peça 53, itens não digitalizáveis).

88. A Oceana realizou avaliação sobre a obrigatoriedade de entrega de mapa de bordo, usando como base de dados o RGP. Em 2017, das 19.115 embarcações registradas consideradas no estudo, 5.894 (30%) possuía a obrigação legal de entregar mapa de bordo e 13.221 (70%) não precisavam reportar suas capturas por meio de mapa de bordo, ou seja, parcela considerável da frota pesqueira brasileira, geralmente de pequeno porte, está à margem do controle de captura por mapa de bordo. A entidade registrou que há carência de recursos humanos e de infraestrutura do órgão central da pesca para que os mapas de bordo cumpram suas finalidades (peça 59, p. 55-56).

89. Em junho de 2020, foi dado importante passo pela SAP na tentativa de modernizar essa ferramenta com o lançamento do mapa de bordo digital, possibilitando o envio das informações de algumas pescarias via internet, apesar dessa modalidade já estar prevista há mais de seis anos nos artigos 6º e 8º da IN MPA 20/2014.

90. De acordo com os gestores do DRM/SAP, há intenção de tornar a forma digital como regra para todas as pescarias, inclusive, pretendem alterar a IN MPA 20/2014 nesse sentido (peça 51 – itens não digitalizáveis). Paralelamente, a SAP, no Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, informou que haverá esforço de divulgação da nova plataforma e conscientização da importância do preenchimento (peça 55, p. 5).

91. A entrega dos formulários em papel dificulta o uso das informações para realização de pesquisas, geração de estatística, formulação do planejamento e melhoria da gestão da pesca, já que o trabalho para digitar, criticar e tratar as informações é imenso diante do grande volume apresentado anualmente. Atualmente, a entrega de mapa de bordo para cada cruzeiro tornou-se uma disfunção burocrática, uma vez que é exigência para manutenção da autorização de pesca das embarcações, mas que não é utilizada no ordenamento da atividade, além de gerar custos financeiros para os proprietários de embarcações.

92. Tornar obrigatória a apresentação do mapa de bordo por meio digital é medida fundamental para o aproveitamento das informações. Assim, modernizar essa ferramenta tornou-se urgente e relevante.

93. Segundo especialistas, o conjunto de dados do mapa de bordo poderia ser muito valioso para fomentar a pesquisa e a gestão pesqueira se fosse aproveitado (peça 53, itens não digitalizáveis).

94. Com relação ao Preps, a IN SEAP/MMA/MD 2/2006 estabeleceu que esse instrumento possui a finalidade de monitoramento, gestão pesqueira e controle das operações da frota permissionada (art. 1º). Nesse caso, aquelas embarcações pesqueiras com Arqueação Bruta (AB) igual ou superior a 50 ou com comprimento total igual ou superior a 15 metros, incluindo as embarcações de pesquisa pesqueira.

95. Os responsáveis por essas embarcações devem instalar o equipamento de rastreamento, formado por um conjunto de componentes (antena de transmissão, GPS), e iniciar a transmissão das informações obrigatórias a uma central de rastreamento, pertencente à estrutura do Preps e localizada na Marinha, que recebe, de forma automática, as informações geográficas de localização pelas empresas prestadoras de serviço de rastreamento.

96. A IN SEAP/MMA/MD 2/2006 dispôs que cabe à gerência executiva do Preps o desenvolvimento de sistemas que permitissem a análise das informações provenientes desse programa (art. 3º, §4º, IV) e que houvesse manutenção operacional, corretiva e evolutiva do Preps (art. 3º, §4º, V).

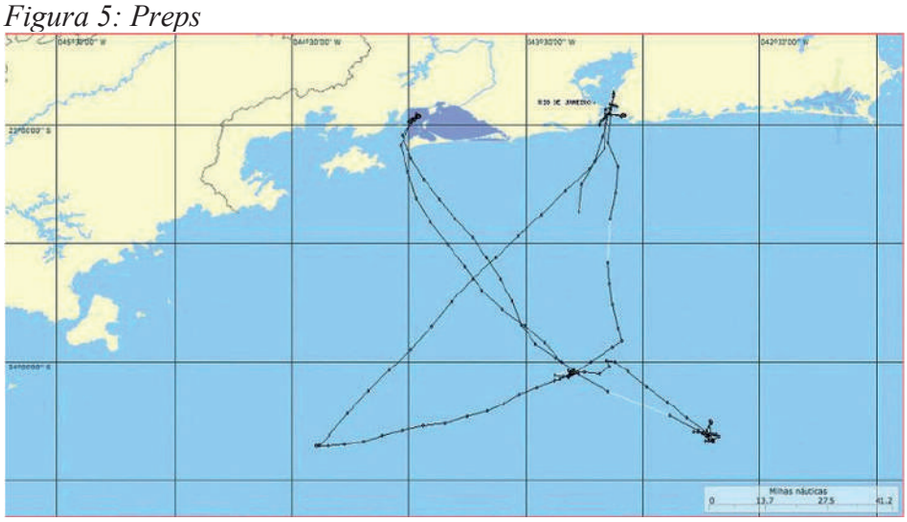
97. Já o Decreto 9.203/2017 (governança pública), estabeleceu que é diretriz da governança pública a modernização da gestão, a revisão sistemática dos atos normativos, pautando-se pelas boas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

práticas regulatórias, e a definição formal das funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais (art. 4º).

98. Da mesma forma que o mapa de bordo, o Preps não vem cumprindo parte de sua finalidade, pois as informações disponibilizadas por esse programa não estão sendo aproveitadas para o monitoramento, gestão e ordenamento da pesca. Atualmente, o Preps é utilizado pelo Ibama na fiscalização da pesca e pela Marinha na salvaguarda de vidas. A figura abaixo apresenta exemplo de utilização do Preps pelo Ibama na fiscalização da atuação de embarcações pesqueiras.

Figura 5: Preps



Fonte: Site do Ibama (https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2016/ibama-multa-32-barcos-de-frota-atuneira-que-ameaca-boto-cinza-na-baia-de-sepetiba-rj), consultado em 10/11/2020.

99. Os gestores do DRM/SAP confirmaram que não utilizam o Preps para o monitoramento, gestão e ordenamento, mas apenas para concessão e renovação das licenças. Além disso, informaram que o sistema central que hospeda o Preps fica na Marinha e não recebeu manutenção ao longo dos anos. Atualmente, não possui a capacidade de suportar e processar todos os dados gerados e apresenta congestionamento, perdas de sinais e falhas frequentes de localização das embarcações (peça 51 – itens não digitalizáveis).

100. Esses gestores alegaram ainda que o Preps se tornou um transtorno para a Marinha e que, nos próximos meses, pretendem migrar todo o sistema para o Mapa. Adicionalmente, há a intenção de utilizar plataforma mais apropriada e atualizar ou substituir o sistema para outro mais moderno que tenha capacidade de cobrir toda a frota. Uma das plataformas em negociação é a Global Fisching Watch (https://globalfishingwatch.org/), tecnologia de monitoramento por satélite utilizada por vários países e que fornece informações online sobre a localização das embarcações.

101. De acordo com especialistas, embora o Preps necessite ser modernizado, possui dados importantes que contribuem para produção de informações relacionadas ao cálculo do esforço de pesca, controle em áreas com a pesca proibida e quantidade das viagens de pesca. Afirmaram que o mapa de bordo e o Preps, conjuntamente, poderiam cobrir toda a pesca industrial. Para a pesca artesanal, haveria a necessidade de algumas adaptações e simplificação em razão da dificuldade dos pescadores artesanais, em geral, de prestar as informações dado o baixo nível de escolaridade predominante nessa categoria (peça 53, itens não digitalizáveis).

102. A Oceana inseriu, no seu estudo, também o sistema de rastreamento. O mesmo universo de 19.115 embarcações obrigadas a entregar mapas de bordo foi utilizado para verificar a adesão ao Preps. Foi identificado que 3.696 embarcações (20%) preenchem os requisitos da IN Seap/MMA/CM 2/2006 e devem ser rastreadas, enquanto 15.416 (80%) embarcações não necessitam de dispositivos de rastreamento, ou seja, o alcance do rastreamento é limitado (peça 59, p. 56).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

103. Os gestores do DRM/SAP informaram que a extensão da obrigatoriedade de instalação do sistema de rastreamento para embarcações menores esbarra no custo inicial dos equipamentos, que fica entre 4 mil e 5 mil reais, mais R$ 169,00 de mensalidade, mas que a evolução da tecnologia permitirá a redução desse custo inicial e a ampliação da cobertura do rastreamento (peça 51 – itens não digitalizáveis).

104. Outra questão relevante sobre o Preps é a defasagem normativa. A estrutura do programa contida na IN SEAP/MMA/CM 2/2006 já não existe na prática. Segundo a norma, esse sistema seria operacionalizado conjuntamente pela extinta Seap/PR, Ibama, MMA e Marinha, no âmbito de suas competências. Também, previu uma gerência-executiva composta por integrantes desses entes públicos para o gerenciamento do sistema. Tanto a gerência executiva quanto a técnica, com atribuições de coordenação e manutenção do programa, não funcionam mais.

105. Além disso, as responsabilidades estabelecidas nesse normativo não condizem com a atual realidade. Atualmente, a Marinha somente é usuária do sistema e não participa da gestão. Da mesma forma o Ibama, que utiliza o Preps apenas como subsídio a suas fiscalizações.

106. A definição inadequada dos responsáveis pelo Preps, bem como de suas atribuições contribui para a falta de evolução da ferramenta, o que a tornou obsoleta e insegura. Atualmente, o sistema apresenta falhas operacionais e limitações para expansão do número de embarcações monitoradas e de usuários.

107. Enfim, o mapa de bordo e o Preps devem ser modernizados, de forma a torná-los viáveis e úteis para o monitoramento, gestão e ordenamento da pesca. Além disso, os normativos que regulamentam essas ferramentas devem ser revistos e atualizados, conforme art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017.

108. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que utilize a forma digital para todas as pescarias obrigadas a utilizar mapa de bordo. Adicionalmente, que modernize ou substitua o sistema de rastreamento, bem como revise a norma que regulamenta o Preps, atualizando a composição e estrutura de gestão, bem como as competências e responsabilidades.

109. Os benefícios esperados com a modernização do mapa de bordo e do sistema de rastreamento e a atualização dos normativos que os regulamentam são o aproveitamento das informações geradas por essas ferramentas em melhoria do monitoramento, gestão e ordenamento da pesca, bem como de todo o setor pesqueiro, que depende de informações de qualidade para tomada de decisão.

III.3 Pouca utilização de planos de gestão pesqueira

Figura 6: Síntese do 3º Achado

Existem poucos planos de gestão para pescarias e estoques pesqueiros no Brasil e não há padronização e definição dos elementos e requisitos para elaboração desses planos.

110. *Constatou-se que as pescarias no Brasil carecem de planos de gestão pesqueira, que são instrumentos de suma importância para o desenvolvimento sustentável da atividade e manutenção dos estoques pesqueiros.*

111. Nesse sentido, a FAO publicou, em 2013, o documento denominado 'Aplicação prática da abordagem ecossistêmica às pescas', em que esclarece que plano de gestão é um acordo formal ou informal entre uma autoridade de gestão das pescas e as partes interessadas, o qual fornece informação a todos os interessados numa pescaria, ou num ecossistema, em aspectos chaves sobre os recursos, o ecossistema, a natureza e a importância das pescarias para as pessoas e sobre como as pescas serão geridas (peça 60, p. 77).

112. Ademais, afirma que plano de gestão é guia importante para o desenvolvimento de abordagem ecossistêmica, a qual tem como objetivo central desenvolver e gerir as pescarias de modo que satisfaçam as múltiplas necessidades e desejos das sociedades sem pôr em risco a possibilidade de as gerações futuras se beneficiarem de toda a gama de bens e serviços proporcionados pelos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

ecossistemas marinhos (peça 60, p. 11 e 77). Esse documento apresenta diretrizes para elaboração de planos de gestão pesqueira:

Os planos de gestão devem basear-se num âmbito alargado de conhecimentos, como a área de operação das pescarias e a sua jurisdição; os participantes e outras partes interessadas envolvidos; tipos de embarcações e artes de pesca; a importância socioeconómica das pescarias; a distribuição das espécies comerciais mais importantes; a informação e dados de monitorização disponíveis e os procedimentos de gestão já implementados.

113. Ainda no âmbito internacional, cabe ressaltar, como mencionado na visão geral deste relatório, que esse tema está inserido na agenda global denominada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU que foi adotada pelo Brasil. O Objetivo 14 ('Vida na água') estabelece a meta 14.4:

Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e ***implementar planos de gestão*** *com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas. (Grifo nosso).*

114. A própria SAP informou, no Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, que considera os planos de gestão norteadores de uma gestão sustentável dos recursos pesqueiros e da atividade pesqueira. Também afirmou que planeja elaboração de diversos planos, mas esbarra em dificuldades financeiras (peça 55, p. 6).

115. No ordenamento pátrio, o tema era tratado na Portaria MPA/MMA 2/2009 que regulamentava o Sistema de Gestão Compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros. Nesse normativo, havia a definição do plano de gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros:

Plano de gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros: documento que estabelece as diretrizes, compreendendo o diagnóstico, objetivos, pontos de referência e medidas de gestão, para uso dos recursos pesqueiros, em uma unidade de gestão, podendo ser revisado periodicamente.

116. Entretanto, após a publicação da Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei 13.844/2019, e do Decreto 10.253/2020 a gestão pesqueira passou a ser de competência exclusiva do Mapa. Dessa forma, ocorreu uma revogação tácita dessa Portaria Interministerial e, consequentemente, do sistema de gestão compartilhada, deixando uma lacuna na regulamentação dos planos de gestão.

117. Além disso, a referida Portaria trazia a previsão de elaboração dos planos de gestão por comitês que seriam instâncias consultivas e de assessoramento para a definição de normas, critérios e padrões relativos ao ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros. Porém, os CPGs foram extintos por meio do decreto 9.759/2019.

118. Nesse contexto, o estudo realizado pela Oceana identificou que, dos 118 estoques avaliados, considerados a partir da análise da IN MPA/MMA 10/2011, existem apenas dez com 'planos de gestão', o que representa 8,5% do total avaliado (peça 59, p. 33-34). Cabe ressaltar que, na contabilização desses dez planos, a ONG considerou os planos de recuperação de espécies ameaçadas, elaborados por ocasião da Portaria MMA 445/2014, uma vez que eles possuem parte dos requisitos de um plano de gestão.

119. O Departamento de Desenvolvimento e Ordenamento da Pesca (Depop)/SAP considera que há somente três pescarias com planos de gestão em vigor: tainha, publicado em 2016 e atualizado em 2018; lagosta e sardinha, ambos de 2006. Afirmou ainda que os planos de gestão do pargo e atuns e afins foram elaborados, mas não oficializados (peça 58, p. 1-2 e peça 70, p. 4). Nenhum dos planos mencionados acima contempla a pesca continental.

120. Assim, observa-se que a pouca utilização de planos de gestão pesqueira provoca desorganização dessa atividade, fragilidades no monitoramento da pesca, ausência de limites de captura com a possibilidade de sobre-explotação dos recursos e o consequente risco de comprometimento da sustentabilidade dos estoques pesqueiros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

121. Como boa prática, observou-se o plano de gestão da tainha (peça 40, p. 96-441). O plano traça para a pesca dessa espécie no Sudeste e Sul do país ações que visam ao controle da atividade pesqueira, como: a definição da captura total permissível; do esforço de pesca sustentável; dos períodos de defeso; das temporadas de pesca; dos tamanhos de captura; das áreas interditadas ou reservas; das artes, aparelhos, métodos e sistemas de pesca e cultivo; da capacidade de suporte dos ambientes; das ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade; e da proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.

122. Ante o exposto, conclui-se que existe carência de planos de gestão para as pescarias no Brasil e inexiste norma que conceitue, padronize e defina os elementos e requisitos para elaboração desses planos. Além disso, os CPGs, que tinham como principal produto a elaboração desses planos, foram extintos.

123. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que elabore planos de gestão para os recursos pesqueiros explorados comercialmente no país.

124. Os benefícios esperados da presente deliberação são a utilização dos planos de gestão de forma padronizada para planejamento e monitoramento das pescarias e manutenção dos estoques pesqueiros em níveis sustentáveis.

III.4 Deficiências nas medidas de gestão pesqueira

Figura 7: Síntese do 4º Achado

A maioria das normas de defeso existentes no Brasil é antiga e a avaliação da eficácia dessa medida ainda não foi implementada de forma estruturada e periódica. Além disso, outras medidas de gestão como o estabelecimento de captura total permissível são pouco utilizadas.

125. *Algumas portarias que tratam do estabelecimento de defesos e que permanecem vigentes foram elaboradas nas décadas de 80 e 90, como as portarias Sudepe N-42/1984, Sudepe N-40/1986 e a Ibama 49-N/1992 e não vêm sendo objeto de avaliação periódica de suas eficácias. Essa situação vai de encontro ao que está estabelecido no § 11 do Decreto 8.424/2015:*

§11. Os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente ***deverão periodicamente avaliar a efetividade dos períodos de defeso instituídos, sobretudo os de área continental, e revogar ou suspender seus atos normativos quando comprovada a sua ineficácia na preservação dos recursos pesqueiros****, inclusive quando forem observados os fenômenos de seca, estiagem e contaminações por agentes químicos, físicos e biológicos. (Grifo nosso).*

126. Nesse contexto, a SAP informou, no Ofício 2450/2019/GABSAP/SAP/ MAPA, que o uso dos defesos passou a ocorrer com maior abrangência, na década de 1970 e se intensificou nos anos de 1980. Coexistem atualmente, no Brasil, 50 normativas federais que estabelecem períodos de defeso em regiões hidrográficas e costeiras marinhas (peça 40, p. 451).

127. Também salientou que vários defesos podem ser eliminados ou revistos, e há dificuldade para verificar se os períodos de defesos vigentes são justificáveis do ponto de vista ecológico e se estão de fato contribuindo para a preservação das espécies e para a sustentabilidade socioeconômica da atividade pesqueira (peça 40 p. 453).

128. O especialista José Dias Neto realizou trabalho de avaliação de parte das normas que estabelecem períodos de defeso (Dias Neto, 2017) chegando à conclusão que, das 33 analisadas, 31 necessitariam de adequações. Ainda foi observado que a maioria das normas avaliadas tem contribuído para aumentar o esforço de pesca, gerando risco para a sustentabilidade ambiental (peça 11, p. 113-116).

129. Segundo o relatório do Ministério da Economia, a necessidade e a periodicidade dos defesos variam com o tempo, logo, não devem ser perenes, precisando ser revistos. Nesse sentido, devem ser estabelecidos prazos e responsabilidades legais que permitam a revisão periódica dos defesos (peça 10, p. 96-97).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

130. Constata-se que a grande maioria das normas que estabelecem os defesos, Anexo 1, é antiga e carece de atualização. Analisando o tempo decorrido desde a publicação, verifica-se que 38 (76%) dessas normas foram editadas há mais de dez anos, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Tempo Decorrido desde a Publicação dos Normativos que Instituem Defesos

*Tempo decorrido desde a publicação (anos) **	*Quantidade de normativos*	*Acima de 10 anos (Acumulado)*
0 – 5	*9*	*0*
6 – 10	*3*	*0*
11 – 15	*23*	*23*
16 – 20	*10*	*33*
Acima de 20	*5*	***38***

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir da lista de normas vigentes de defesos existente no Sítio eletrônico do Mapa (https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca/pesca/periodo-defeso). Consulta realizada em 29/20/2020) (peça 61).

** Considerada a diferença do ano corrente da elaboração deste relatório (2020) para o ano de publicação da norma.*

131. A SAP destacou, na Nota Técnica Conjunta 4/2020/DRM/DEPOP, que a atualização das normas que estabelecem os defesos depende de estudos técnicos sobre a reprodução e recrutamento para verificar a época apropriada, mas que os períodos de defesos existentes no Brasil não têm sido objeto de estudo com tal escopo. Ademais, enfatizou que só em 2015 se estabeleceu a obrigação de 'mecanismos de monitoramento da biodiversidade e da atividade pesqueira e de avaliação da eficácia dos períodos de defeso como medida de ordenamento', os quais ainda não foram criados e implementados de forma estruturada e periódica (peça 70, p. 4).

132. Nessa linha, observa-se que a atualização dos períodos de defeso esbarra em problema já tratado no presente relatório que é a carência de estudos técnicos relacionados ao ordenamento pesqueiro nacional.

133. Por outro lado, o defeso não é a única medida de gestão pesqueira que pode ser adotada. A legislação brasileira permite outras medidas menos radicais, já que o defeso implica na interrupção da atividade por determinado período de tempo. Segundo artigo 3º da Lei 11.959/2009:

Art. 3º Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso: I – os regimes de acesso; II – a captura total permissível; III – o esforço de pesca sustentável; IV – os períodos de defeso; V – as temporadas de pesca; VI – os tamanhos de captura; VII – as áreas interditadas ou de reservas; VIII – as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo; IX – a capacidade de suporte dos ambientes; X – as necessárias ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade; XI – a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.

134. Algumas dessas medidas são utilizadas no país, todavia, mais uma vez a falta de estudos técnicos, com avaliação de estoques e estatística pesqueira a respeito do ordenamento pesqueiro, dificultam análise aprofundada de qual a melhor estratégia a ser tomada em cada caso, dada a grande extensão territorial e a diversidade de espécies aquáticas tanto marinhas como continentais no Brasil.

135. Mesmo assim, diante da ausência de informações a respeito do estoque pesqueiro, segundo o relatório no Ministério da Economia deve ser avaliada a possibilidade de utilização de outros instrumentos de gestão pesqueira (peça 10, p. 97):

Ainda que atualmente exista uma lacuna de informações sobre a atividade de pesca no País, bem como sobre o nível de estoques pesqueiros, revela-se como de suma importância que os órgãos responsáveis estudem a viabilidade de aplicar outras possibilidades previstas em Lei, levando-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

se em consideração os custos que a decretação de períodos de defesos vem apresentando ao longo dos anos em virtude de sua vinculação ao pagamento do SDPA.

136. Os principais problemas decorrentes da falta de atualização dos períodos de defeso são: impossibilidade de verificar se a política de defeso é eficaz para garantir a preservação das espécies, não se pode afirmar concretamente se os defesos têm contribuído para a sustentabilidade da atividade pesqueira; desperdício de recursos financeiros com pagamento do Seguro Defeso; descompasso entre o período de defeso e o período de reprodução das espécies; e paralisação da atividade de pesca por tempo maior do que o necessário.

137. Uma boa prática adotada no Brasil é a utilização das cotas de captura da tainha no Sudeste e Sul do País como medida de gestão. A pesca da tainha possui uma série de instrumentos de controle de saída tais como mapa de bordo e monitoramento da produção utilizando o Serviço de Inspeção Federal (SIF) do Mapa que proporcionam cálculo da produção.

138. Em resumo, constata-se que deveria haver avaliação periódica dos defesos vigentes com o intuito de ser analisada sua continuidade, revogação, alteração parcial ou substituição por medida de gestão pesqueira mais adequada. Entretanto, essa tarefa se torna muito difícil diante da falta de dados estatísticos e de levantamento permanente de estoques no Brasil, bem como da ausência de fóruns ou comitês permanentes de discussão de políticas públicas relacionadas ao setor que envolvam os atores envolvidos, especialistas e a academia.

139. Ante o exposto, propõe-se determinar ao Mapa a elaboração de plano de ação para revisão dos defesos desatualizados, substituindo por outra medida de gestão, se for o caso. A proposição de plano de ação se deve ao grande número de normas de defesos existentes e a complexidade para revisão de cada uma delas, já que é necessário estudo específico para avaliar a situação do estoque de recurso pesqueiro e a eficácia da atual medida de gestão, verificando se há alternativas mais sustentáveis.

140. Os benefícios de controle esperados para a presente deliberação são redução de pagamento indevidos a beneficiários do Seguro Defeso e melhorias no desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira nacional.

III.5 Inexistência de regulamentação das embarcações que atuam na pesca continental

Figura 8: Síntese do 5º Achado

Não há regulamentação para o permissionamento e nem inscrição no RGP das embarcações que atuam na pesca continental.

141. *No Brasil, o exercício da atividade pesqueira somente pode ser realizado mediante prévia autorização e inscrição no RGP da pessoa física ou jurídica, bem como da embarcação de pesca, conforme arts. 5º e 24 da Lei 11.959/2009. Atualmente, compete à SAP/MAPA organizar e manter o RGP (Decreto 10.253/2020, anexo I, art. 29, inciso III).*

142. Em relação ao registro de embarcações que exercem atividade pesqueira, a SAP só controla às destinadas a pesca marinha. Quanto à continental, não há normativo regulamentando o cadastro das embarcações no RGP, logo o órgão responsável pela pesca no Brasil não detém informações oficiais sobre a frota empregada nessa atividade.

143. O registro de embarcações pesqueiras é regulamentado por dois normativos: IN SEAP/PR 3/2004, que dispõe sobre regras gerais de operacionalização do RGP, e IN MPA/MMA 10/2011, que aprova o permissionamento de embarcações de pesca para acesso aos recursos pesqueiros.

144. Ocorre que a IN 10/2011 regulamenta o permissionamento de embarcações para o exercício de atividades pesqueiras exclusivamente para a área marinha. As embarcações que atuam na pesca continental no Brasil não possuem respaldo legal, o que evidencia omissão do poder público há pelo menos 53 anos, já que, desde a publicação do Decreto-Lei 221/1967, exige-se a inscrição das embarcações que se dediquem à pesca.

145. Como não há regulamentação, o Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira (SisRGP) não possibilita a inscrição de embarcações que atuam na pesca continental.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

Dessa forma, não há registro em sistemas do governo federal de quantas ou quais embarcações continentais exercem a pesca.

146. De acordo com os gestores do DRM/SAP, a regulamentação da pesca continental é necessária, mas complexa, já que há diversidade maior de embarcações utilizadas e dificuldade de acesso a informações por parte dos proprietários dessas embarcações (peça 51 – itens não digitalizáveis).

147. A SAP, acrescentou, na Nota Técnica Conjunta 4/2020/DRM/DEPOP, que está em andamento a regulamentação do permissionamento de embarcações continentais. Entretanto, há entraves devido aos normativos vigentes: critérios para operacionalização do RGP (IN SEAP/PR 3/2004), procedimentos para preenchimento e entrega de Mapas de Bordo (IN MPA 20/2014 2014) e obrigatoriedade de adesão ao Preps (IN SEAP/MMA/MD 2/2006). Pois, tratam-se de mecanismos incompatíveis com a realidade da pesca continental, logo está em processo a atualização dessas normas para ajustar a frota continental no RGP.

148. Na reunião realizada com os gestores das divisões de pesca das Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFAs) do AM e SP, ressaltou-se que há dificuldade até para definição do que é embarcação de pesca para a área continental, uma vez que, por exemplo, canoas de quatro metros ou embarcações construídas para transporte são utilizadas para a atividade pesqueira (peça 50, itens não digitalizáveis).

149. A ausência de registro das embarcações continentais provoca limitação de informações do setor pesqueiro. De acordo com dados compilados por Dias Neto, a frota continental no Brasil ultrapassa 44 mil embarcações, considerando apenas a região Norte e a Bacia do Rio São Francisco, e, no SisRGP, havia 15.838 embarcações registradas (Dias Neto, 2015). Logo, há desconhecimento sobre a maior parte das embarcações que atuam na pesca no país.

150. Outro problema é que devido à falta de reconhecimento do regular exercício da atividade pesqueira e registro no RGP, diversas políticas públicas não alcançam a população que atua na área continental do país, como o Programa de Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel, o Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional e o Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal.

151. Dessa forma, conclui-se que a ausência de regulamentação das embarcações que atuam na área continental do país prejudica o controle e gestão pesqueira nacional, bem como os que atuam no setor devido à falta de autorização para o exercício regular das atividades pesqueiras.

152. Como encaminhamento, propõe-se determinar ao Mapa a elaboração de plano de ação para normatizar o permissionamento e realizar a inscrição das embarcações que atuam na pesca continental no RGP. A proposição de plano de ação se deve às peculiaridades e à complexidade da pesca nas bacias e estuários do Brasil. De acordo com a SAP, há necessidade de reunião das informações sobre as características da frota e da atividade pesqueira atuante nessas áreas, a busca de mecanismos para a garantia da sustentabilidade dos recursos pesqueiros dulcícolas e a seguridade do trabalhador e das populações com saberes tradicionais ligadas à atividade (peça 70, p. 4).

153. Os benefícios esperados com a implementação dessa proposta para a pesca continental seriam: a possibilidade de controle mais eficiente das atividades exercidas, maior rastreabilidade da cadeia produtiva, a regulamentação da autorização para exercício da pesca dos proprietários de embarcações e pescadores e o acesso a políticas públicas.

III.6 Deficiências nos controles do Registro Geral da Atividade Pesqueira

Figura 9: Síntese do 6º Achado

Desde 2015, o Sistema de Registro Geral da Atividade Pesqueira não permite a inclusão de novos pescadores profissionais artesanais ou industriais, além de ser obsoleto e apresentar diversas falhas e limitações, principalmente quanto à segurança. Ademais, não há monitoramento ou fiscalização das informações cadastradas no RGP.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

154. Como mencionado anteriormente, compete à SAP/Mapa organizar e manter o RGP, cadastro instituído para gerenciar as informações das pessoas, físicas ou jurídicas, que exerçam atividade pesqueira, bem como das embarcações de pesca, conforme art. 29 do anexo I do Decreto 10.253/2020 e art. 24 do Decreto 11.959/2009.

155. O gerenciamento do RGP é atividade complexa devido a diversos fatores, como grande extensão territorial, diferenças regionais e grande número de pescadores. De acordo com Dias Neto, em 2014, havia mais de um milhão de pescadores inscritos no RGP (Dias Neto, 2017).

156. Dessa forma, é razoável que exista sistema informatizado seguro para auxiliar a controlar o RGP, o que vai ao encontro das normas estabelecidas para a administração pública. O art. 4º do Decreto 8.539/2015 determina que órgãos e entidades devem utilizar sistemas informatizados para a gestão e trâmite de processos administrativos eletrônicos. Adicionalmente, o inciso II do art. 4º do Decreto 9.203/2017 define como uma das diretrizes da governança pública: 'promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico'.

157. Para dar suporte à gestão do RGP foi implantado, em 2010, o SisRGP com o objetivo de trazer mais agilidade na execução dos trabalhos, segurança das informações armazenadas e conformidade e clareza nos processos.

158. O pescador profissional, para a inscrição no RGP, deve entregar, na SFA dos estados em que residem, a documentação apresentada na Tabela 2, de acordo com o art. 3º da IN MPA 6/2012. Cabem às SFAs a conferência, análise, avaliação da documentação e inscrição no RGP.

Tabela 2: Documentação Necessária para Inscrição no RGP

Documentação	Profissional Artesanal	Industrial Brasileiro	Industrial Estrangeiro
Formulário de requerimento	X	X	X
Comprovante de residência	X	X	X
Foto 3 por 4 cm	X	X	X
Comprovante de inscrição no Programa de Integração Social ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público ou Número de Inscrição do Trabalhador ou Número de Identificação Social;	X	X	X
Documento de identificação oficial com foto;	X		
Comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoa Física	X		
Carteira de Trabalho e Previdência Social-CTPS		X	
Passaporte			X
Autorização de Trabalho			X

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do art. 3º da IN MPA 6/2012

159. Ocorre que, desde 2015, o extinto MPA suspendeu temporariamente a emissão de licença de pescador profissional artesanal, alegando a necessidade de realização de manutenção corretiva no SisRGP, conforme Memorando Circular DRPA/Semoc/MPA 1/2015 (peça 54).

160. Apesar de a suspensão ser dirigida somente ao pescador artesanal, de acordo com os gestores do DRM/SAP, devido à limitação técnica do SisRGP, houve suspensão também da modalidade pescador industrial (peça 51, itens não digitalizáveis). Logo, há mais de cinco anos não existe inscrição no RGP de pescador profissional no Brasil, seja artesanal ou industrial.

161. Em entrevista realizada com os gestores das divisões de pesca das SFAs dos estados de AM e SP, ressaltou-se que essa situação trouxe prejuízo significativo para os pescadores profissionais que foram impedidos de se inscrever no RGP, ocorrendo casos em que a produção foi apreendida

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

devido à autuação de órgãos ambientais. Além disso, esses pescadores ficaram sem acesso a políticas públicas, como Seguro Defeso; a linhas de crédito para fomento e desenvolvimento da atividade; e a programas estaduais de repasse de petrechos e equipamentos de pesca (peça 50, itens não digitalizáveis).

162. Na visita a campo realizada na cidade de Fortaleza, os pescadores profissionais artesanais entrevistados relataram que a impossibilidade de inscrição no RGP gera problemas que vão desde a dificuldade para acessar políticas públicas até a impossibilidade de obtenção de empréstimos (peça 48, p. 57).

163. Em entrevista, os gestores da SAP afirmaram que a suspensão da emissão de registro a pescadores profissionais ocorreu por causa das falhas de segurança do SisRGP que permitia acesso de pessoas não autorizadas gerando diversas fraudes, e que, por dificuldades de evolução do atual sistema, decidiu-se desenvolver novo sistema informatizado (peça 48, p.4). As fragilidades dos controles do SisRGP foram diagnosticadas por trabalhos recentes de órgãos de controle e outras entidades.

164. A CGU, no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo 70/2015, identificou diversos problemas no RGP, entre eles: fragilidades nos controles internos; intervenções diretas na base de dados e falhas nos controles dos requisitos para emissão do registro de pescador profissional (peça 7, 36-42). O TCU também realizou fiscalizações abordando o RGP, destaca-se entre elas a auditoria tratada no TC 017.437/2015-6, que constatou diversas falhas: obtenção indevida de licença de pescador artesanal; falhas quanto aos prazos estabelecidos para a manutenção da licença; deficiência no controle e arquivamento de processos. Já no Relatório de Avaliação de Gastos Diretos, elaborado em 2019 pelo Ministério da Economia, consta que os técnicos do Mapa afirmaram: 'o atual SisRGP é obsoleto, por incluir dados 'sujos' ao não realizar cruzamentos de bases de dados, e que os Relatórios Anuais de Atividades Pesqueiras, também parte do SisRGP, não são digitalizados' (peça 10, p. 65).

165. Como a inscrição no RGP está suspensa, os pescadores profissionais só têm acesso ao protocolo de solicitação que recebem ao entregar a documentação exigida nas SFAs. Os protocolos de solicitação de registro inicial para licença de pescador profissional artesanal, entregues a partir de 2014, foram validados como documentos regulares para o exercício da atividade de pesca pela Portaria Mapa 24/2019.

166. Importante mencionar que o protocolo não traz informações suficientes para qualquer tipo de fiscalização, seja do regular exercício da pesca ou para comprovar as condições de acesso aos programas que tem como público alvo os pescadores.

Figura 10: Protocolo de Solicitação de Inscrição no RGP

SECRETARIA ESPECIAL DA AQUICULTURA E DA PESCA
PROTOCOLO DE RECEBIMENTO DO FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO DA
Licença de Pescador Profissional

01- NOME:	
02- CPF:	

* Este documento servirá unicamente como instrumento comprobatório da entrega da documentação e, se deferido o pedido de inscrição, para comprovação da data de 1º registro, nos termos do Parágrafo 1º do Incisos I, II e III do Art. 4º da Instrução Normativa nº6 /2012.

Fonte: Site do Mapa (https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca/arquivos/FormulrioPescadorProfissionalArtesanal.docx), acessado em 10/11/2020

167. Dessa forma, o órgão responsável pela gestão da pesca há alguns anos pretende solucionar os problemas relativos ao RGP com a implantação de novo sistema. A SAP informou, no Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, que está trabalhando nas alterações dos normativos vigentes e no desenvolvimento de novo sistema informatizado e automatizado, o que irá alterar de sobremaneira a forma de análises dos processos referentes à emissão do RGP. A previsão é que a implantação do sistema e o recadastramento das categorias de pescador e aprendiz ocorra ainda em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

2020 e que, até o final do primeiro semestre de 2021, seja iniciado o recadastramento da frota nacional (peça 55, p. 6).

168. As consequências advindas das falhas internas nos controles para registros de pescadores e embarcações, somadas à suspensão do registro e renovação do cadastro de pescadores e embarcações são diversas: pagamento de benefícios governamentais a pessoas que não atendem aos requisitos legais; aumento de demandas judiciais para inserção dos pescadores no RGP; não reconhecimento profissional dos pescadores e insuficiência de dados para a gestão dos recursos pesqueiros.

169. Há importantes programas governamentais que utilizam os dados do RGP, entre eles se destaca, pelo volume de recursos dispendidos, o Seguro Defeso. Para acesso a esse programa, até a publicação da Portaria Mapa 205/2020, era necessário possuir cadastro válido na categoria pescador artesanal no RGP e não possuir outra fonte de renda, além da pesca. Ocorre que diversos estudos mostraram que parte desses recursos foram recebidos indevidamente por pessoas que não preenchiam os requisitos legais.

170. Adicionalmente, surgiram diversos processos judiciais solicitando a inscrição no RGP ou o reconhecimento do protocolo de solicitação como documento válido para acessar alguma política, principalmente o Seguro Defeso. Em entrevista, realizada em 12/12/2019, um gestor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entidade responsável pelo processamento dos pedidos do Seguro Defeso, informou que havia, naquela data, 109 mil pescadores cujos processos estavam pendentes de análise relativos a demandas judiciais (peça 48, p. 24). Nesse contexto, os gestores da SAP informaram que, em fevereiro de 2019, contabilizou-se 1.265 processos judiciais relativos ao RGP, o que demandava a alocação de 15 servidores (peça 48, p. 4-5).

171. Com a publicação da Portaria Mapa 205/2020, conforme mencionado, houve a regulamentação da possibilidade de recebimento de benefícios previdenciários, como Seguro Defeso, e de concessão de financiamento ou crédito por meio da apresentação do protocolo de solicitação de inscrição no RGP, o que pode diminuir as demandas judiciais, mas oficializa a atual precariedade da situação.

172. A gestão dos recursos pesqueiros é muito impactada devido à inexistência de sistema que consolide os dados de todos os pescadores, já que parte dos pescadores não são atualmente registrados, bem como por outros problemas do SisRGP: pouco confiabilidade dos dados registrados, dificuldade de acesso e indisponibilidade. Além disso, na expectativa de implantação de novo sistema, o atual não é atualizado, com isso fica a cada dia mais defasado e com problemas de usabilidade, já que qualquer sistema informatizado precisa ser continuamente evoluído.

173. Ademais, não há rotinas de fiscalização dos dados registrado no SisRGP. De acordo com os gestores da Divisão da Pesca da SFA no Ceará, as Superintendências, atualmente, não possuem capacidade operacional para vistoriar os pescadores registrados, logo essa atividade não é realizada (peça 48, p. 52).

174. Verificou-se uma boa prática no Ceará. Nesse estado, foi organizado grupo de trabalho entre diversos órgãos para fiscalização das embarcações de pesca, resultando na retirada de 166 embarcações que estavam atuando irregularmente na pesca da lagosta e atum. Além disso, desde 2014, realizou-se audiências públicas para verificação da regularidade do cadastro de pescadores, conforme entrevista realizada no Ministério Público do Trabalho no Ceará (peça 48, p. 47-48).

175. Dessa forma, conclui-se que a ausência de sistema informatizado seguro que contemple todos os processos de negócio para registro de pescadores e embarcações dificulta o acesso, o controle e o gerenciamento das informações da pesca.

176. Como encaminhamento, propõe-se recomendar ao Mapa que registre as pessoas, físicas ou jurídicas, que exerçam atividade pesqueira, bem como as embarcações de pesca, por meio de sistema informatizado seguro e manutenível, contendo controle de acesso lógico e integração com outras bases de dados governamentais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

177. Os benefícios esperados com a implementação dessa proposta seriam: possibilitar o controle e a consolidação dos dados relacionados às atividades pesqueiras; gerir mais eficientemente a pesca; diminuir a quantidade de processos judiciais e reduzir os dispêndios gerados por pessoas que acessam indevidamente políticas públicas destinadas aos pescadores.

III.7 Pouca transparência das informações da pesca e dos processos decisórios

Figura 11: Síntese do 7º Achado

As informações relativas à atividade pesqueira não são disponibilizadas ao público de forma abrangente. Além disso, não há transparência dos processos decisórios.

178. *A transparência é princípio da governança pública, definido no inciso VI, do art. 3º do Decreto 9.293/2017. Cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar gestão transparente, propiciando amplo acesso e proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade, bem como preservar a informação sigilosa e pessoal. Além disso, devem promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo, conforme arts. 6º e 8º do Decreto 12.527/2011.*

*179. Adicionalmente, devem cumprir a diretriz da governança pública de manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo **apoio à participação da sociedade**, bem como realizar o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira **mediante a participação social**, consoante inciso VII, do art. 4º do Decreto 9.203/2017 e inciso II, do art. 7º da Lei 11.959/2009. (Grifos nosso).*

180. Em entrevista realizada com as SFAs de Amazonas e São Paulo, foi informado que vários dados armazenados no RGP eram divulgados para a sociedade, mas que atualmente o acesso é restrito aos gestores da SAP, lotados em Brasília. Ressaltou-se que há informações valiosas que não são atualmente disponibilizadas, como quantitativo de pescadores com registros ativos, suspensos e cancelados; quantas e quais embarcações possuem permissão de pesca e quem são os pescadores artesanais e industriais exercendo a pesca (peça 50, itens não digitalizáveis).

181. A falta de disponibilização de informações do RGP também foi destacada na reunião realizada com especialistas do setor da pesca. Afirmou-se que deveriam ser divulgados os dados registrados no RGP, entre eles, os referentes a pescadores e embarcações e os detalhados nos mapas de bordo (peça 53, itens não digitalizáveis).

182. Na avaliação da Oceana, ressaltou-se que ferramentas de monitoramento da atividade pesqueira como mapas de bordo, que registram importantes dados sobre as capturas e esforço de pesca, não têm sido utilizadas para dar publicidade à produção pesqueira no Brasil. Apenas os mapas de bordo referentes à pesca do pargo foram disponibilizados publicamente. Adicionalmente, relatou que o banco de dados do RGP havia sido disponibilizado para acesso e download na página eletrônica do órgão gestor em 2017, mas que foi 'retirado do ar' (peça 59, p. 31-32).

183. Cabe ressaltar que o RGP, apesar das falhas e deficiências comentadas no capítulo anterior, armazena um conjunto de informações valioso para planejamento e gestão da pesca. Por exemplo, o RGP detém dados detalhados dos seguintes agrupamentos:

a) Pescadores: identidade, endereço, categoria, forma de atuação, produtos de pesca de atuação, área de atuação, vínculo empregatício e escolaridade;

b) Relatórios de Desempenho Anual de Atividade entregues pelos pescadores artesanais: identificação do pescador, relação de trabalho, forma de operação, método/petrecho de pesca, área de atuação, identificação da embarcação, período de atuação, produção média por pescaria, locais de comercialização, quantidade comercializada e renda mensal;

c) Embarcações: identificação, proprietário, porto de desembarque, características, área de atuação, pescarias permissionadas, modalidade e petrecho;

d) Mapas de bordo: identificação da embarcação, esforço, captura e capturas incidentais.

184. De fato, constatou-se, por meio de consulta realizada ao sítio do Mapa, em outubro de 2020, a inexistência da divulgação de dados quantitativos ou qualitativos armazenados no RGP.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

185. De acordo com reunião realizada com os gestores do DRM/SAP, há insegurança na qualidade dos dados existentes atualmente no RGP. Assim, pretendem aguardar a implantação do novo sistema para disponibilizar de forma abrangente os dados armazenados (peça 51, itens não digitalizáveis).

186. No Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, a SAP afirmou que (peça 55, p. 6):

Com a implementação do novo SisRGP, as informações do sistema serão disponibilizadas no site oficial. Haverá implementação de painel interativo para a visualização dos dados de pescadores e aprendizes, com todas as informações possíveis para extração de dados estáticos e mapas, tanto dados quantitativos quanto qualitativos. Para os dados quantitativos de embarcações registradas por categoria e unidade da federação, existe programação para desenvolvimento de painéis interativos que apresentem os dados cadastrados no atual SisRGP.

187. A falta de disponibilização dos dados registrados no RGP dificulta a normatização, a gestão e o monitoramento da pesca exercida por diversos órgãos públicos e privados, além de dificultar o controle social das políticas públicas formuladas para o uso dos recursos pesqueiros. Verifica-se que a atual gestão não tem priorizado a divulgação dos dados existentes no RGP, optando por aguardar a implantação de novo sistema.

188. Outro ponto que merece destaque foi que, especialistas do setor da pesca, em entrevista, relataram que há grande restrição para acesso ao Preps. Eles opinaram que o fato de o sistema ser gerido por três órgãos (SAP, Ibama e Marinha) torna complexo o acesso às informações, já que os pedidos de autorização para utilização do Preps precisam ser aprovados por todos eles (peça 53, itens não digitalizáveis).

189. Assim, destacaram que há vários especialistas ou empresas que não conseguem acesso ao sistema. Por exemplo, existem seis projetos para elaboração de planos de gestão, financiados pelo CNPq com recursos do extinto MPA, que não conseguiram acesso.

190. Em reunião, os gestores do DRM/SAP informaram que, quando for implantado o novo sistema de rastreamento, previsto para janeiro de 2021, pretendem dar acesso amplo às informações. As únicas restrições serão a identidade das embarcações e a atualidade dos dados, já que são informações sigilosas. Assim, pretende-se descaracterizar a identidade das embarcações e disponibilizar os dados com atraso em torno de uma semana, visando resguardar 'segredos de produção' (peça 51, itens não digitalizáveis).

191. Em entrevista, realizada com representantes da Marinha, foi ressaltado que o Preps é importante, já que contribui para a salvaguarda de vidas humanas. Assim, a Marinha precisa de acesso em tempo real das informações. Ademais, afirmou-se que não há restrições, no âmbito das competências da Marinha, para divulgação dos dados (peça 48, p. 82).

192. Adicionalmente, os gestores da SAP, na Nota Técnica 4/2020/DRM/DEPOP, ressaltaram que foi desenvolvido dashboard com dados do Preps e do SisRGP com informações sobre as frotas, embarcações, áreas de operação, modalidades, situação da embarcação dentro SisRGP (deferido ou indeferido) e do Preps (ativo ou inativo), o que propicia dados de interesse do setor pesqueiro. Essa plataforma está sendo utilizada internamente e será disponibilizada a toda sociedade, após ajustes (peça 70, p. 3).

193. A dificuldade de acesso ao Preps prejudica a gestão e o monitoramento da pesca, já que é uma das fontes de informação de distribuição de esforço da pesca mais detalhadas que o Brasil possui.

194. Outro problema verificado é a falta de formalização e de divulgação dos processos decisórios do atual órgão responsável pelo ordenamento pesqueiro nacional. Na entrevista com os gestores do Depop/SAP, afirmou-se que não há, atualmente, canais formais instituídos para discussão das políticas públicas e divulgação dos processos decisórios relacionados ao setor pesqueiro (peça 52, itens não digitalizáveis).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

195. De acordo com especialistas entrevistados, no Brasil, não há processo estabelecido para construção das normas de ordenamento pesqueiro nacional, cada norma é criada por um processo distinto (peça 53, itens não digitalizáveis).

196. Constatou-se que uma causa para a falta de formalização e divulgação dos processos decisórios, bem como para a carência de participação social foi a extinção dos CPGs pelo Decreto 9.759/2019.

197. De acordo com o Depop/SAP, na Nota Técnica 49/2019/DEPOP/SAP/MAPA, os CPGs eram órgãos consultivos e de assessoramento técnico, compostos por entidades governamentais e sociedade civil, para a promoção de políticas públicas que envolvam a gestão, o ordenamento e o fomento sustentável da pesca. Ressaltou-se ainda que a principal característica dos comitês era a representação ativa dos diversos setores envolvidos diretamente ou indiretamente na pesca de espécies de importância econômica para as regiões contempladas e que eram assessorados por Subcomitês Científicos (SCCs) de assessoramento técnico-científico, integrados por pesquisadores, técnicos e profissionais de notório saber na área atinente à Unidade de Gestão (peça 58, p. 17-18). Entre 2010 e 2015, foram criados noves CPGs: Atuns e afins; Lagosta; Camarões N/NE, Pelágicos Sudeste e Sul; Demersais e Pelágicos N/NE; Demersais Sudeste e Sul; Centro-Sul, Norte e Nordeste.

198. Essa referida nota técnica da diretoria responsável pelo ordenamento da pesca, salienta ainda que (peça 58, p. 18):

Atualmente existe a necessidade de implementação dos CPGs com caráter permanente, devido ao envolvimento de ações continuadas da atividade de pesca. Essas ações podem ser a médio e longo prazo, por se tratar de uma demanda da sociedade brasileira que há anos investe em transparência, em que consultas e discussão ocorriam com a sociedade, qualificando todo o processo, utilizando os melhores dados técnicos, científicos e conhecimento tradicional, visando subsidiar processo de gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros.

199. Em relação ao tema, os gestores do Ibama, em entrevista, noticiaram que, após o fim do MPA em 2015, houve enfraquecimento dos CPGs e que não se reuniam periodicamente. Contudo, a dissolução desses colegiados foi prejudicial para a pesca, já que era ambiente de discussão de diferentes atores (peça 48, p. 19).

200. Nas reuniões realizadas com os dirigentes do Sindicato das Indústrias de Frio e Pesca do Ceará e Associação de Sindicatos de Armadores e Indústrias, destacou-se que os CPGs era bom instrumento e ambiente interessante de discussão, mas que o setor produtivo tinha pouca participação, já que a grande maioria dos componentes era do governo (peça 48, p. 40 e 66).

201. Adicionalmente, um dos especialistas presentes no painel de referência realizado na fase de execução desta auditoria, enfatizou a necessidade de recriação dos CPGs em normativos legais para tornar esse instrumento mais estável e menos suscetível a instabilidades políticas (peça 57, itens não digitalizáveis).

202. A importância dos CPGs foi corroborada pelo gestor da Divisão de Pesca da SFA do Amazonas que enfatizou, em entrevista: 'a extinção dos CPG foi uma tragédia, já que era importante espaço para discussão' (peça 50, itens não digitalizáveis).

203. Dessa forma, houve consenso nos diversos encontros realizados com órgãos vinculados ao Mapa, Ibama, associação e sindicato representantes do setor produtivo, e especialistas e pesquisadores da área pesqueira, que a extinção dos CPGs eliminou relevante canal de discussão. Assim, há limitação à participação social no desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, o que vai de encontro com o estabelecido no inciso II, do art. 7º da Lei 11.959/2009.

204. Cabe ressaltar que, conforme informado pelo Depop/SAP, há a intenção de recriar os CPG. Inclusive, já existe minuta de decreto em análise no Gabinete da Ministra do Mapa, em que há a previsão de estabelecimento de dez comitês (peça 58, p. 31-40).

205. Como boa prática, identificou-se a realização pela SAP de consultas e audiências públicas para discutir questões relativas ao ordenamento pesqueiro. Verificou-se que esses instrumentos propiciam a participação da sociedade, atenuando os efeitos negativos da extinção dos CPGs. Outro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

bom exemplo verificado, foi o processo de solicitação de parecer científico a pesquisadores de notório saber na matéria para auxiliar na tomada de decisão.

206. Dessa forma, conclui-se que o órgão gestor da pesca possui importante informações relativas à atividade pesqueira que não são divulgadas de forma ampla aos interessados e que há restrição de acesso a relevantes sistemas informacionais como o Preps. Adicionalmente, com a extinção dos CPG, houve limitação da transparência do processo decisório e da participação social.

207. Como encaminhamento, propõe-se determinar ao Mapa que elabore plano de ação a fim de propiciar amplo acesso às informações de interesse do setor pesqueiro, inclusive dados detalhados dos pescadores e embarcações registradas no RGP, dos mapas de bordo e do sistema Preps, sem prejuízo da preservação da informação sigilosa e pessoal. A proposição de plano de ação se deve a complexidade da deliberação, já que há um conjunto extenso de informações de interesse da sociedade que devem ser disponibilizadas advindas de sistemas distintos.

208. Ademais, sugere-se recomendar ao Mapa que crie fóruns permanentes para discussão de políticas públicas relacionadas ao setor pesqueiro.

209. Os benefícios esperados com a implementação dessa proposta para a pesca seriam: possibilitar o acesso a informações relevantes para a gestão e monitoramento das atividades do setor; permitir o controle social das políticas públicas do setor; propiciar a participação social e contribuir para geração de conhecimento científico para embasamento técnico do ordenamento pesqueiro.

IV. Conclusão

210. Desde 2019, a elaboração e execução da política nacional da pesca estão concentradas na Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o grande desafio de organizar e modernizar o setor, que há muito sofre com a instabilidade institucional e a descontinuidade das ações de gestão.

211. Este trabalho procurou obter visão sistêmica do ordenamento pesqueiro nacional, incluído aí a gestão governamental, e identificar os principais problemas e oportunidades de melhorias. Foi verificado se o órgão principal da pesca baseava a gestão e ordenamento da pesca em informações atuais e de qualidade, promovia controles suficientes e dava transparência aos seus processos.

212. Um dos principais problemas diagnosticados é a escassez de informações essenciais para a gestão e ordenamento da pesca. Há mais de dez anos que não se tem disponibilidade de informação para gerar o conhecimento necessário à gestão e ao ordenamento da pesca. Como consequência, não é possível saber, em nível nacional, e com alguma precisão, quem pesca, como e onde as capturas ocorrem, quanto e o que é pescado. Também, existe carência de estratégias e inciativas visando fomentar pesquisas fundamentais para o desenvolvimento da pesca.

213. Há, ainda, pouco aproveitamento das informações presentes nas ferramentas de coleta de dados e monitoramento, especificamente o mapa de bordo e o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (Preps), para o ordenamento pesqueiro. Esses instrumentos, além de pouco utilizados para a gestão, encontram-se obsoletos.

214. Outro achado é a desatualização dos normativos do defeso, que carece de avaliação periódica sobre sua eficácia. Adicionalmente, existem poucos planos de gestão para regular as pescarias, instrumento de grande importância para o desenvolvimento sustentável da atividade e manutenção dos estoques pesqueiros.

215. Sobre os controles do exercício da pesca, verificou-se que inexiste regulamentação prevendo o permissionamento e a inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) das embarcações que atuam na pesca continental, não havendo, portanto, informações suficientes para o controle e a gestão das pescarias no interior do continente.

216. Ainda sobre o RGP, foi observado que, desde 2015, foi suspensa a inclusão de novos pescadores profissionais artesanais ou industriais no sistema que controla esse cadastro, SisRGP, trazendo prejuízos significativos para esses profissionais.

217. Além disso, há pouca transparência na gestão governamental da pesca. A SAP não compartilha as informações geradas pelo RGP, mapa de bordo e sistema de rastreamento para o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

público interessado, como instituição de pesquisa, ONGs e setor produtivo, bem como dos processos decisórios.

218. Importante ressaltar que há ações em curso na SAP visando corrigir algumas das deficiências mencionadas, como a implantação recente do mapa de bordo digital para algumas pescarias, possibilitando o melhor aproveitamento das informações para a gestão; o desenvolvimento de novo sistema do RGP; a revisão de normativos e a recriação dos Comitês Permanentes de Gestão.

219. Diante disso, este trabalho propõe a implantação, em nível nacional, de estatística pesqueira contínua e perene; a promoção e o incentivo da pesquisa; a modernização das ferramentas de coleta de dados mapa de bordo e de monitoramento Preps; a utilização de planos de gestão para regulamentar as pescarias; a revisão e atualização dos normativos de defeso; a normatização do permissionamento e inscrição das embarcações que atuam na pesca continental; o registro de todos os pescadores e embarcações em sistema informatizado seguro e manutenível; a concessão de amplo acesso a informações de interesse do setor pesqueiro; e a criação de fóruns permanentes para discussão de políticas públicas.

220. Espera-se que o atendimento às propostas apresentadas propicie o melhor aproveitamento das informações geradas pelas ferramentas de coleta de dados e monitoramento; o aperfeiçoamento dos controles sobre os pescadores, as embarcações e a produção; o aprimoramento da governança e contribua para a sustentabilidade do uso dos recursos pesqueiros.

V. Proposta de Encaminhamento

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

Determinações ao Mapa

I. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) Revise os defesos desatualizados, substituindo por outra medida de gestão, se for o caso, nos termos do § 11 do art. 1º do Decreto 8.424/2015, do art. 3º da Lei 11.959/2009 e do inciso III do art. 1º e dos incisos II e IV do art. 29 do Anexo I do Decreto 10.253/2020;

b) Normatize o permissionamento e realize a inscrição das embarcações que atuam na pesca continental no Registro Geral da Atividade Pesqueira, nos termos dos arts. 5º e 24 da Lei 11.959/2009 e do inciso XXI do art. 1º e dos incisos III e V do art. 29 do Anexo I do Decreto 10.253/2020;

c) Propicie amplo acesso às informações de interesse do setor pesqueiro, inclusive dados detalhados dos pescadores e embarcações registradas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, dos mapas de bordo e do sistema Preps, sem prejuízo da preservação da informação sigilosa e pessoal, nos termos dos arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011.

Recomendações ao Mapa

II. Recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) Implante, em parceria com instituições públicas e privadas, em nível nacional, estatística pesqueira, contínua e perene, a partir de padronização metodológica, levantamento, tratamento e consolidação de dados provenientes da atividade, contemplando, no mínimo, espécies capturadas, quantidade e esforço de pesca empregado por área de atuação, bem como promova a disponibilização das informações ao público interessado;

b) Promova e incentive a pesquisa destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas da pesca;

c) Exija a forma digital para todas as pescarias obrigadas a utilizar o mapa de bordo, revisando e alterando as normas que o regulamenta;

d) Modernize ou substitua o atual sistema de rastreamento de embarcações;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

e) Revise a norma que regulamenta o sistema de rastreamento de embarcações, atualizando a composição e estrutura de gestão, bem como as competências e responsabilidades estabelecidas;

f) Elabore planos de gestão para os recursos pesqueiros explorados comercialmente no país;

g) Registre as pessoas, físicas ou jurídicas, que exerça atividade pesqueira, bem como as embarcações de pesca, por meio de sistema informatizado seguro e manutenível, contendo controle de acesso lógico e integração com outras bases de dados governamentais;

h) Crie fóruns permanentes para discussão de políticas públicas relacionadas ao setor pesqueiro.

Plano de Ação

III. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 7º, parágrafo 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020 que apresente, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência deste Acórdão, plano de ação destinado ao cumprimento da determinação I, fixando, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação.

Providências Internas

IV. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao Colegiado no sentido de:

a) Enviar o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como o Voto e o Relatório que o fundamentam à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, dando-lhe ciência sobre o atendimento da Solicitação do Congresso Nacional encaminhada por meio do Ofício 94/2019/CFFC-P, de 11/7/2019;

b) Autorizar a SecexAgroAmbiental a proceder ao monitoramento das determinações e recomendações que vierem a ser prolatadas no presente processo;

c) Arquivar os autos."

3. Enfim, ao anuir à aludida proposta da equipe de fiscalização, o Secretário Hugo Chudyson Araújo Freire da SecexAgroAmbiental lançou o seu parecer conclusivo à Peça 75 nos seguintes termos:

"(...) *Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC CÉZAR BATALHA DE ARAUJO, a qual contou com a anuência do titular da Amb/D3.*

(...) Em complemento à proposta de encaminhamento presente na instrução (peça 73), acrescento o seguinte encaminhamento:

i) conhecer da presente solicitação, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, combinado com os art. 38, inciso II, da Lei 8.443/92, com os arts. 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU e com o art. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução-TCU 215/2008;

ii) considerar a solicitação integralmente atendida, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução – TCU 215/2008."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169882.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por intermédio do Ofício n.º 94/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, comunicando a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle n° 164/2018 no sentido de solicitar junto ao TCU a realização de "*fiscalização e controle sobre todo o processo de pagamento e controle de recursos públicos federais despendidos no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), pelo Governo Federal, no Estado do Maranhão, desde 2015 até a presente data*" (Peça 1).

2. A partir da prolação do Acórdão 2.806/2019-Plenário, a referida solicitação resultou na auditoria operacional realizada sobre o ordenamento pesqueiro, tendo sido realizada, durante o período de 27/11/2019 a 30/10/2020, com vistas a compreender o conjunto de normas e ações para a administração das atividades pesqueiras e para a preservação e conservação do meio ambiente e da biodiversidade (Peça 17).

3. O TCU já teria conhecido da presente solicitação do Congresso Nacional, por meio do aludido Acórdão 2.806/2019-Plenário, ante o preenchimento dos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, além de ter ali assinalado o seu parcial atendimento pelo envio de cópias dos correspondentes processos autuados no Tribunal para avaliar a concessão e manutenção da licença de pescador artesanal e a regularidade do repasse em recursos federais aos beneficiários (Peça 17).

4. A equipe de fiscalização teria, entre outras medidas, analisado a evolução temporal da legislação brasileira sobre o setor pesqueiro, a despeito de ter reduzido o inicial escopo previsto para a auditoria em atenção às limitações impostas pela pandemia do Covid-19, tendo excluído a análise sobre as competências do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (Peça 73, p. 8).

5. A equipe de fiscalização teria, para tanto, elaborado as 3 (três) questões de auditoria, a partir dos principais pontos do ordenamento pesqueiro (Peça 73, p. 8), sob os seguintes termos:

"(...) *a) Em que medida a produção e a consolidação de conhecimento técnico e científico subsidiam a gestão pesqueira nacional?*

b) Em que medida os controles existentes são suficientes para a administração da atividade pesqueira no Brasil?

c) Em que medida os processos e as ações relacionadas ao ordenamento pesqueiro nacional são transparentes?"

6. Ao discorrer, assim, sobre o ordenamento pesqueiro, a SecexAgroAmbiental identificou a inexistência das informações necessárias à gestão da pesca e, também, a falta do adequado aproveitamento das ferramentas para a coleta de dados e o monitoramento, além da fragilidade pelo reduzido número de planos de gestão e pelas deficiências nos controles de embarcações ou pescadores e na transparência da informação sobre a pesca e os processos decisórios (Peça 73, p. 2).

7. Por esse prisma, após a análise final do feito, a SecexAgroAmbiental assinalou o integral atendimento da presente solicitação, sugerindo o envio das necessárias determinações e eventuais recomendações ao MAPA, com a elaboração do respectivo plano de ação, sem prejuízo de autorizar o monitoramento dessas medidas (Peça 73, p. 38-39).

8. O TCU pode incorporar o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo aí de converter as suscitadas recomendações no envio da respectiva ciência corretiva ou preventiva ante a necessidade de assegurar o efetivo cumprimento das correspondentes medidas.

9. Bem se vê que, desde 2019, o MAPA atuaria como protagonista no setor de pesca e aquicultura no Brasil, com a competência exclusiva para elaborar e executar a política pesqueira, já que, a despeito de anteriormente compartilhar a execução dessa política, o MMA e o Ibama passaram a cuidar apenas dos aspectos ambientais, salientando que, nos termos do Decreto n.º 10.253, de 2020, a estrutura do MAPA contaria atualmente com sete unidades finalísticas e, entre elas, figuraria a Secretaria de Aquicultura e Pesca – SAP (Peça 73, p. 11).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169885.

10. As principais características do setor pesqueiro no Brasil seriam estabelecidas, aliás, pela Lei n.º 11.959 (Lei da Pesca), de 2009, definindo que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca teria o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura, com o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira, e assegurar a preservação, conservação e recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos, além do desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos atuantes na atividade pesqueira, com as suas comunidades, ao passo que o art. 2º, XII, dessa lei definiria o ordenamento pesqueiro como "*o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais*" (Peça 73, p. 13).

11. O controle e a gestão de acesso aos recursos pesqueiros seriam feitos, então, pelo Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) em prol da exclusiva habilitação dos pescadores e das embarcações por meio de concessão, permissão, autorização, licença ou cessão em respeito aos critérios estabelecidos pela Lei da Pesca para a efetivação do RGP (Peça 73, p. 13).

12. Por esse ângulo, os subsequentes achados de auditoria estariam, em suma, relacionados com a carência de informações e com a inadequada gestão da pesca sob as seguintes condições: (i) não seria possível saber no território nacional, com o mínimo de precisão, quem faria a pesca, como e onde as capturas ocorreriam, quanto seria pescado, nem o que seria pescado; (ii) os atuais dados estatísticos seriam provenientes de iniciativas isoladas na coleta e análise de dados, sem a necessária sistematização; (iii) a produção científica seria limitada e insuficiente; (iv) as ferramentas disponíveis para o monitoramento em função, especificamente, do mapa de bordo e do sistema de rastreamento estariam subaproveitadas; (v) os planos de gestão da pesca teriam reduzida quantidade e não contariam com a necessária padronização ou definição dos requisitos para a sua elaboração; (vi) a maioria das normas para o defeso seria antiga e necessitaria de atualização; (vii) não teria sido, ainda, promovida a regulamentação para o permissionamento da atividade e para a inscrição no RGP das embarcações atuantes na pesca continental; e (viii) a gestão da pesca padeceria pela reduzida transparência e pela pouca participação em face da ausência de disponibilização das relevantes informações para o setor pesqueiro.

13. Ocorre, então, que, a partir da análise empreendida pela equipe de fiscalização, teriam sido identificados os seguintes achados de auditoria:

(i) as essenciais informações para a gestão e o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira seriam escassas, ante a baixa produção do conhecimento técnico-científico pertinente, e seriam escassos, esparsos e fragmentados os dados disponíveis em alguns órgãos e entes, públicos e privados, além das poucas estratégias e iniciativas destinadas a fomentar as pesquisas essenciais em prol do desenvolvimento da pesca (Peça 73, p. 16);

(ii) os dados do mapa de bordo e do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélite (Preps) não seriam aproveitados para o ordenamento da pesca, pois essas ferramentas de gestão estariam obsoletas para esse fim e, em regra, seriam usadas apenas para a renovação das autorizações de pesca (Peça 73, p. 19);

(iii) os planos de gestão pesqueira seriam pouco utilizados, ante o reduzido número de planos de gestão para pescarias e estoques pesqueiros no Brasil, não contando, ainda, com a padronização e a definição dos elementos e requisitos para a elaboração desses planos (Peça 73, p. 23);

(iv) as medidas de gestão pesqueira seriam deficientes, pois a maioria das normas para o defeso no Brasil seria antiga e a avaliação da eficácia da medida de defeso até hoje não teria sido implementada de forma estruturada e periódica, além de outras possíveis medidas de gestão, como o estabelecimento de captura total permissível, serem pouco utilizadas (Peça 73, p. 25);

(v) a regulamentação para o permissionamento das embarcações pesqueiras atuantes na pesca continental não existiria, ao passo que a SAP só exerceria o controle sobre as embarcações destinadas à pesca marinha, não tendo sido editado sequer o normativo para regulamentar o cadastro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169885.

no RGP das embarcações envolvidas na pesca continental, além de o órgão responsável pela pesca no Brasil não contar com qualquer informação oficial sobre a atividade (Peça 73, p. 27);

(vi) os controles no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) seriam deficientes, não permitindo, desde 2015, a inclusão de novos pescadores profissionais artesanais ou industriais, além de estarem obsoletos e de apresentarem muitas falhas e limitações na área, principalmente, da segurança, não havendo o monitoramento ou a fiscalização sobre as informações cadastradas no RGP (Peça 73, p. 29); e

(vii) as informações sobre a pesca e pertinentes os processos decisórios não teriam a necessária transparência, já que as informações sobre a atividade pesqueira não seriam disponibilizadas a público abrangente, nem seria assegurado o conhecimento público sobre os processos decisórios (Peça 73, p. 32).

14. Bem se vê, a partir da descrição desses sete achados de auditoria, a gestão do ordenamento pesqueiro no Brasil estaria fragilizada e inadequada, diante da crítica ausência de informações essenciais, da grave deficiência ou ausência de planejamento governamental e do danoso uso inadequado das poucas informações disponíveis, além da crítica obsolescência dos sistemas empregados e da inaceitável falta de transparência das reduzidas informações disponíveis e dos processos decisórios.

15. Em relação, aliás, à falta de transparência das reduzidas informações disponíveis e dos processos decisórios (Peça 73, p. 32-34), ante a permanente preocupação do TCU em todas as políticas públicas diante dos seus efeitos profundamente danosos em desfavor da sociedade, a equipe de fiscalização ressaltou os seguintes aspectos:

(a) a transparência figuraria como princípio ou valor da governança pública, em sintonia com do art. 3º, VI, do Decreto n.º 9.293, de 2017, cabendo ao poder público assegurar a gestão transparente e propiciar o amplo acesso e a proteção à informação, além de garantir a sua disponibilidade, autenticidade e integridade, preservando a informação sigilosa e pessoal, sem prejuízo de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação das informações de interesse coletivo em local de fácil acesso, nos termos dos arts. 6º e 8º do Decreto n.º 12.527, de 2011; e

(b) a diretriz da governança pública estaria focada em manter o processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade, além de realizar o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira por meio da participação social.

16. Ao discorrer sobre essas fragilidades, os gestores da SAP anotaram a ausência de segurança sobre a qualidade dos dados atualmente lançados no RGP, pretendendo aguardar, contudo, a implantação de novo sistema para, a partir daí, disponibilizar os dados armazenados de forma abrangente, e, assim, salientaram que, com a implementação do novo SisRGP, as correspondentes informações serão disponibilizadas no **site** oficial (Peça 33-34).

17. Em relação, entretanto, às informações do Sistema Preps, a SAP alegou que, a partir da implantação do novo sistema de rastreamento originalmente prevista para janeiro de 2021, o amplo acesso seria oportunizado aos interessados, com a exceção para a identidade das embarcações e a atualidade dos dados assinaladas como informações sigilosas (Peça 73, p. 34).

18. Os gestores da SAP ressaltaram, ainda, já ter sido desenvolvido o *dashboard* com os dados do SisRGP e do Preps, além das informações sobre as frotas, embarcações, áreas de operação, modalidades, situação da embarcação no SisRGP (deferido ou indeferido) e no Preps (ativo ou inativo), estando esta plataforma já em utilização interna a ser disponibilizada em prol de toda a sociedade, após os devidos ajustes (Peça 73, p. 34).

19. Entre outras consequências, a falta de disponibilização dos dados do RGP e do Preps dificultaria a normatização, a gestão e o monitoramento da pesca pelos diferentes órgãos públicos e privados, além de dificultar o controle social sobre as políticas públicas voltadas para a pesca (Peça 73, p. 34).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169885.

20. Por outro lado, a falta de formalização e divulgação dos processos decisórios no ordenamento pesqueiro nacional prejudicaria a gestão do setor, até porque, ante a falta de instituição dos canais formais para a discussão das políticas públicas do setor pesqueiro, todo esse ordenamento ficaria fragilizado pela pouca transparência e pela reduzida participação da sociedade (Peça 73, p. 34-35).

21. Não por acaso, a partir da relevância dos aludidos achados de auditoria e das anunciadas fragilidades, a equipe de auditoria propôs a implantação, em nível nacional, de estudos continuados e permanentes sobre a estatística pesqueira, a promoção e o incentivo à pertinente pesquisa, a modernização das ferramentas de coleta de dados pelo "mapa de bordo" e "Preps", a utilização dos planos de gestão para regulamentar as pescarias, a revisão e atualização dos normativos para o defeso e a normatização do permissionamento com a inscrição das embarcações atuantes na pesca continental e o registro de todos os pescadores e embarcações em sistema informatizado seguro e manutenível, além da concessão de amplo acesso a informações sob o interesse do setor pesqueiro e da criação de fóruns permanentes para a discussão das correspondentes políticas públicas (Peça 73, p. 37).

22. Ao enaltecer, portanto, o presente trabalho de fiscalização realizado sob a liderança do Secretário Hugo Chudyson Araújo Freire e do Diretor Clayton Arruda de Vasconcelos a partir da valorosa atuação dos Auditores Federais Cézar Batalha de Araújo, Bruno Oliveira Tavares de Lyra e Sérgio Braga Machado, o TCU deve prolatar as aludidas determinações, sem prejuízo aí de converter as suscitadas recomendações no envio da respectiva ciência corretiva ou preventiva, buscando contribuir, assim, para o aprimoramento do ordenamento pesqueiro no Brasil ante a singular importância dessa atividade para a economia a partir da geração de emprego e renda e do subjacente combate à fome e à pobreza.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de julho de 2021.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169885.

ACÓRDÃO Nº 1638/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.982/2019-4.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por intermédio do Ofício n.º 94/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, comunicando a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle n° 164/2018 no sentido de solicitar junto ao TCU a realização de "*fiscalização e controle sobre todo o processo de pagamento e controle de recursos públicos federais despendidos no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), pelo Governo Federal, no Estado do Maranhão, desde 2015 até a presente data*";

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, nos termos do art. 71, VII, da Constituição de 1988 e do art. 38, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, com o art. 232, III, do RITCU, para, no mérito, apresentar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio da Presidência do TCU, as seguintes informações:

9.1.1. a presente solicitação já teria sido parcial e anteriormente atendida pelo envio de cópias dos correspondentes processos autuados no TCU para avaliar a concessão e a manutenção da licença de pescador artesanal e a regularidade do repasse de recursos federais aos beneficiários;

9.1.2. a auditoria operacional realizada em cumprimento ao Acórdão 2.806/2019-TCU-Plenário complementaria essas informações anteriormente prestadas e configuraria o integral atendimento à presente solicitação, nos termos do art. 169, II, do RITCU e do art. 17, I, da Resolução TCU n.º 215, de 2008, tendo, a partir da análise empreendida pela equipe de fiscalização, sido identificados os seguintes achados de auditoria: (i) as essenciais informações para a gestão e o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira seriam escassas, ante a baixa produção do conhecimento técnico-científico pertinente, e seriam escassos, esparsos e fragmentados os dados disponíveis em alguns órgãos e entes, públicos e privados, além das poucas estratégias e iniciativas destinadas a fomentar as pesquisas essenciais em prol do desenvolvimento da pesca (Peça 73, p. 16); (ii) os dados do mapa de bordo e do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélite (Preps) não seriam aproveitados para o ordenamento da pesca, pois essas ferramentas de gestão estariam obsoletas para esse fim e, em regra, seriam usadas apenas para a renovação das autorizações de pesca (Peça 73, p. 19); (iii) os planos de gestão pesqueira seriam pouco utilizados, ante o reduzido número de planos de gestão para pescarias e estoques pesqueiros no Brasil, não contando, ainda, com a padronização e a definição dos elementos e requisitos para a elaboração desses planos (Peça 73, p. 23); (iv) as medidas de gestão pesqueira seriam deficientes, pois a maioria das normas para o defeso no Brasil seria antiga e a avaliação da eficácia da medida de defeso até hoje não teria sido implementada de forma estruturada e periódica, além de outras possíveis medidas de gestão, como o estabelecimento de captura total permissível, serem pouco utilizadas (Peça 73, p. 25); (v) a regulamentação para o permissionamento das embarcações pesqueiras atuantes na pesca continental

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169887.

não existiria, ao passo que a SAP só exerceria o controle sobre as embarcações destinadas à pesca marinha, não tendo sido editado sequer o normativo para regulamentar o cadastro no RGP das embarcações envolvidas na pesca continental, além de o órgão responsável pela pesca no Brasil não contar com qualquer informação oficial sobre a atividade (Peça 73, p. 27); (vi) os controles no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) seriam deficientes, não permitindo, desde 2015, a inclusão de novos pescadores profissionais artesanais ou industriais, além de estarem obsoletos e de apresentarem muitas falhas e limitações na área, principalmente, da segurança, não havendo o monitoramento ou a fiscalização sobre as informações cadastradas no RGP (Peça 73, p. 29); e (vii) as informações sobre a pesca e pertinentes os processos decisórios não teriam a necessária transparência, já que as informações sobre a atividade pesqueira não seriam disponibilizadas a público abrangente, nem seria assegurado o conhecimento público sobre os processos decisórios (Peça 73, p. 32);

9.2. determinar que, nos termos do art. 4º, I, da Resolução TCU n.º 315, de 2020, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento adote as seguintes medidas:

9.2.1. revise a desatualizada normatização sobre o defeso, adotando, se possível, as eventuais alternativas para a melhoria da gestão, nos termos do § 11 do art. 1º do Decreto n.º 8.424, de 2015, do art. 3º da Lei n.º 11.959, de 2009, e do III do art. 1º e dos incisos II e IV do art. 29, do Anexo I, do Decreto n.º 10.253, de 2020;

9.2.2. normatize o permissionamento e realize a inscrição das embarcações atuantes na pesca continental junto ao Registro Geral da Atividade Pesqueira, nos termos dos arts. 5º e 24 da Lei n.º 11.959, de 2009, e do inciso XXI do art. 1º e dos incisos III e V do art. 29, do Anexo I, do Decreto n.º 10.253, de 2020;

9.2.3. propicie o amplo acesso às informações sob o interesse do setor pesqueiro, incluindo os dados detalhados sobre os pescadores e as embarcações registradas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, além dos mapas de bordo e do Sistema Preps, sem prejuízo da preservação da informação sigilosa e pessoal, nos termos dos arts. 6º e 8º da Lei n.º 12.527, de 2011;

9.3. determinar, nos termos do art. 7º, § 3º, I, da Resolução TCU n.º 315, de 2020, que, dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação deste Acórdão, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento apresente o devido plano de ação para o efetivo cumprimento da determinação proferida pelo item 9.2, fixando ali, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação;

9.4. promover o envio de ciência corretiva e preventiva, nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, para que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento adote as seguintes medidas:

9.4.1. implante, em parceria com as pertinentes instituições públicas e privadas, a estatística pesqueira em nível nacional e sob a forma contínua e perene, a partir da padronização metodológica, com o levantamento, tratamento e consolidação de dados provenientes da atividade, contemplando, no mínimo, as espécies capturadas, a quantidade e o esforço de pesca empregado por área de atuação, além de promover a disponibilização das informações em prol do público interessado;

9.4.2. promova e incentive a pesquisa destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, as informações e as bases científicas da pesca;

9.4.3. exija a forma digital para todas as pescarias obrigadas a utilizar o mapa de bordo, revisando e alterando as respectivas normas regulamentares;

9.4.4. modernize ou substitua o atual sistema de rastreamento de embarcações;

9.4.5. revise a normatização do sistema de rastreamento das embarcações pesqueiras, atualizando a composição e a estrutura de gestão, além das competências e responsabilidades;

9.4.6. elabore os planos de gestão para os recursos pesqueiros explorados comercialmente;

9.4.7. registre as pessoas, físicas ou jurídicas, atuantes na atividade pesqueira, com as embarcações de pesca, por meio de sistema informatizado seguro e manutenível, contendo o controle de acesso lógico e a integração com as demais bases de dados governamentais;

9.4.8. estabeleça a moderna sistemática de fóruns permanentes para a discussão de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169887.

políticas públicas relacionadas com o setor pesqueiro;

9.5. enviar o presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, por intermédio da Presidência do TCU, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para ciência, além do correspondente envio ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para ciência e adoção das medidas cabíveis dentro dos prazos fixados, e ao órgão competente do Ministério Público Federal, para ciência e eventuais providências; e

9.6. arquivar o presente processo, sem prejuízo de a unidade técnica promover o devido monitoramento sobre as determinações e as ciências prolatadas pelo presente Acórdão.

10. Ata n° 25/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/7/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1638-25/21-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Jorge Oliveira.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68169887.

8. DESESTATIZAÇÕES

(Acórdão 600/2022-Plenário, Acórdãos 3.080/2020, 3.154/2021 e 2.097/2022-Plenário)

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 033.616/2020-5.
Natureza: Desestatização.
Órgãos/Entidades: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI).
Responsáveis: Tereza Cristina Correa da Costa Dias, Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Valdir Colatto, Diretor-Geral do Serviço Florestal Brasileiro; e Martha Seillier, Secretária Especial da SPPI.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DA CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO DE MANEJO FLORESTAL DA FLORESTA NACIONAL DE HUMAITÁ/AM. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental (peça 131), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 132 e 133):

I - INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de acompanhamento de processo de desestatização, envolvendo a concessão para exploração de manejo florestal da Floresta Nacional de Humaitá (Flona de Humaitá), localizada no estado do Amazonas, efetivada nos termos da Lei 11.284/2006, denominada Concorrência 1/2021.

2. A presente concessão foi qualificada, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI), por intermédio do Decreto 10.339/2020, e tem por objeto delegar o direito de praticar manejo florestal sustentável para a exploração de produtos florestais, madeireiros e não madeireiros, pelo prazo de quarenta anos, em três Unidades de Manejo Florestal (UMF) da Flona de Humaitá.

II - HISTÓRICO

3. Os documentos do projeto de concessão das três Unidades de Manejo Florestal (UMF) da Flona de Humaitá foram encaminhados, inicialmente, pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), órgão responsável pela produção dos estudos, em 21/9/2020 (peças 1 a 31). Posteriormente, houve envio de documentação complementar, em 2/10/2020 (peças 34 a 37).

4. O Tribunal se manifestou por meio do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, de 5/5/2021, e considerou que o SFB não atendeu aos aspectos de completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente à desestatização das Unidades de Manejo Florestal I, II e III, da Flona de Humaitá (peça 67). Ademais, determinou a atualização dos estudos de viabilidade econômico-financeira, a apresentação de justificativa dos valores utilizados para construção do fluxo de caixa e da taxa de desconto, além de ajustes nas minutas do edital e do contrato de concessão, conforme segue:

> 9.1. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 1º e 3º da Instrução Normativa TCU 81/2018, dado o escopo definido para a análise da presente desestatização, que o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) não atendeu aos aspectos de completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

desestatização Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM;

9.2. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e em observância ao disposto no art. 4º da Resolução TCU 315/2020, que:

9.2.1. atualizem os estudos de viabilidade econômico-financeira das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, tendo em vista os termos do art. 36, § 2º, inciso III, da Lei 11.284/2006 c/c o art. 30, caput e § 3º, do Decreto 2.594/1998, de modo que:

9.2.1.1. a taxa de desconto dos fluxos de caixa reflita o custo de oportunidade do capital e os riscos para exploração das unidades de manejo florestal;

9.2.1.2. o risco sistêmico (Beta) adotado reflita o risco para exploração das unidades de manejo florestal;

9.2.1.3. a taxa de reinvestimento adotada esteja de acordo com os investimentos previstos para exploração das unidades de manejo florestal;

9.2.1.4. o cálculo do preço mínimo do edital assegure:

9.2.1.4.1. a sustentabilidade das concessões das unidades de manejo florestal, considerando-se as variáveis de investimento (Capex) e custos e despesas operacionais (Opex) para exploração de produtos madeireiros, produtos não madeireiros e do material lenhoso residual, entre outros aspectos que entenderem pertinentes, nos termos do art. 36, inciso II, c/c o art. 3º, inciso III, todos da Lei 11.284/2006;

9.2.1.4.2. o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, de acordo com os termos do art. 36, incisos I, II, II e IV, c/c os arts. 36, § 2º, inciso III, e. 37, incisos I e II, todos da Lei 11.284/2006;

9.2.2. justifiquem os valores utilizados para estimar a taxa de desconto dos fluxos de caixa, o risco sistêmico (Beta), a taxa de reinvestimento, os investimentos e os custos e as despesas operacionais no âmbito dos estudos de viabilidade econômico-financeiro das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, em atendimento ao disposto no art. 36, § 2º, inciso III, da Lei 11.284/2006;

9.2.3. adotem as medidas necessárias a fim de que os estudos de viabilidade econômico-financeira das concessões das unidades de manejo florestal atendam ao disposto nos arts. 8º e 24, caput, da Lei 11.284/2006, em especial os fluxos de caixa das referidas concessões;

9.2.4. adotem as medidas necessárias a fim de:

9.2.4.1. incluir na minuta do edital da licitação cláusula prevendo expressamente, em vista do disposto no art. 3º, inciso VII, da Lei 11.284/2006, que:

9.2.4.1.1. informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados às unidades de manejo florestal objetos da licitação e às suas explorações, disponibilizados pelo Serviço Florestal Brasileiro, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de precificação da concessão, não apresentando, perante as potenciais proponentes, qualquer caráter vinculativo ou qualquer efeito do ponto de vista da responsabilidade do Poder Concedente perante as proponentes ou perante a futura concessionária;

9.2.4.1.2. as proponentes arcarão com seus respectivos custos e despesas que incorrerem para a realização de estudos, investigações, levantamentos, projetos e investimentos, relacionados à licitação ou ao processo de contratação;

9.2.4.2. tornar claros na minuta do edital e dos contratos de concessão das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, os investimentos obrigatórios e não obrigatórios vinculados ao desempenho do concessionário, tendo em vista o disposto no art. 36, inciso III, da Lei 11.284/2006 c/c o art. 23, inciso V, da Lei 8.97/1995;

9.2.4.3. incluir na minuta do contrato de concessão florestal das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM os preços florestais referentes a material lenhoso residual da exploração e a produtos florestais não madeireiros, em vista dos termos do art. 36, inciso II, da Lei 11.284/2006, c/c o art. 11 da Lei 8.987/1995 e o art. 2º, inciso I, da Resolução

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

SFB 25/2014;

9.2.4.4. prever na minuta do contrato de concessão florestal das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM a hipótese de execução da garantia contratual para ressarcimentos de danos ambientais ocasionados pelo concessionário, conforme disposto no art. 21, inciso I, da Lei 11.284/2006;

9.2.4.5. assegurar a inclusão da Fundação Nacional do Índio (Funai) no processo de elaboração dos planos anuais de outorga florestal e em discussões preliminares quanto a direcionamento de áreas para a concessão florestal, de modo a evitar conflitos de áreas em processo de concessão com comunidades indígenas, em atendimento ao disposto no art. 11, inciso IV, da Lei 11.284/2006 c/c o art. 18 da Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio);

9.2.4.6. assegurar o controle, em especial, da produção de toras de madeira nas Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, tendo em vista o disposto nos arts. 11, § 3º, e 50, da Lei 11.284/2006 c/c os arts. 6º e 7º da Resolução-SFB 6/2010.

9.3. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e em observância ao disposto nos arts. 1º, 3º e 8º da Instrução Normativa-TCU 81/2018, que, após atendidas a determinação do item 9.2 acima, encaminhem ao TCU os estudos de viabilidade econômico-financeira das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM;

9.4. recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e em observância ao disposto no art. 4º da Resolução TCU 315/2020, adotem as medidas necessárias a fim de que:

9.4.1. prevejam, na documentação que rege a outorga de concessão das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, qual(is) será(ão) a(s) medida(s) que propiciará(ão) o retorno das Unidades de Manejo Florestal ao estágio inicial da assinatura dos contratos de concessão, bem como o tempo estimado para que isso ocorra;

9.4.2. assegurem que o valor das garantias de execução dos contratos de concessão florestal, obtido na forma preconizada no art. 2º, parágrafo único, da Resolução SFB 16/2012, não supere o percentual fixado pelo art. 56, § 2º, da Lei 8.666/1993;

9.4.3. esclareçam a relação do futuro concessionário com as comunidades do entorno prevista na cláusula 23 da minuta do contrato das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM;

9.4.4. esclareçam os itens 7.4.1.2.4 e 7.4.1.2.5 da minuta de edital para concessão florestal das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM acerca da emissão da CND relativa à infração ambiental pelos municípios;

9.5. recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e em observância ao disposto no art. 4º da Resolução TCU 315/2020, adote as medidas necessárias a fim de:

9.5.1. implementar, para os futuros estudos de viabilidade econômico-financeira de concessões florestais, metodologia para precificação de material lenhoso residual da exploração e de produtos florestais não madeireiros, levando em conta, entre outros aspectos, o impacto da exploração econômica pelo concessionário de produtos florestais não madeireiros sobre a coleta desses produtos pelas comunidades locais;

9.5.2. atualizar a Resolução SFB 16/2012, de modo a prever a execução da garantia contratual para ressarcimentos de danos ambientais ocasionados pelo concessionário; e

9.5.3. regulamentar o limite máximo para oferta em garantia dos direitos emergentes da concessão nos contratos de financiamento firmados pelo concessionário, em atendimento ao art. 29, parágrafo único, da Lei 11.284/2006.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

5. Em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão, o Serviço Florestal Brasileiro encaminhou, por meio do Ofício 433/2021/COGAB/GAB/DG/SFB (peça 77), de 6/7/2021, novas Notas Técnicas (peça 78 a 83) e reencaminhou os documentos do projeto de concessão florestal da Fona de Humaitá atualizados conforme Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 84 a 103). Em complemento, a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI) encaminhou o Ofício SEI 179870/2021/ME (peça 104), de 9/5/2021, e a Nota Técnica SEI 30877/2021/ME (peça 105).

6. Após análise dos documentos encaminhados foi realizada diligência ao SFB (peça 106) por meio do Ofício 41150/2021-TCU/Seproc (peça 108), de 27/7/2021, para esclarecer e justificar informações constantes das Notas Técnicas, Minuta do Edital e do Contrato, e dos arquivos dos fluxos de caixas das três UMFs analisadas, bem como para encaminhar documentação que corrobore as informações prestadas nesses documentos.

7. Após dois pedidos de prorrogação do prazo (peça 110 e 112) deferidos peço Serviço de Comunicação Processual (peças 111 e 113), o SFB encaminhou o Ofício 153/2021/GAB/DG/SFB (peça 115), de 15/10/2021, acompanhado da Nota técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 118), Nota Técnica 23/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 116), bem como atualização da Minutas de Edital e de Contrato (peças 119 e 117) e das planilhas do fluxo de caixa (itens não digitalizáveis – peça 122) e documentação para comprovação dos valores utilizados nos fluxos de caixa (peça 120 e 121).

8. O Ofício 135/2021/COGAB-SFB/GAB-SFB/DG-SFB/SFB/MAPA (peça 124), de 28/10/2021, atualizou as planilhas de fluxo de caixa das três UMFs (itens não digitalizáveis – peça 126), decorrentes de ajustes na tributação, nos custos com manutenção de estradas, na depreciação de estradas e pátios e no preço de mercado da madeira serrada, bem como atualizou a Minuta do Edital de Licitação (peça 125), com alteração dos preços mínimos. Por fim, o Ofício 56/2021/DCM-SFB/SFB/MAPA (peça 127), de 17/11/2021, encaminhou versão completa da Minuta do Edital de Licitação, Concorrência 1/2021 (peça 128).

III – ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

9. Em princípio será verificado o cumprimento das deliberações prolatadas no Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67), em sequência serão analisados o conjunto de documentos encaminhados pelo SFB visando a concessão da Flona de Humaitá.

Taxa de Desconto dos Fluxos de Caixa

10. No Voto do Ministro Relator (peça 68, p. 6-10), que resultou no Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67), foi apontado que o SFB ao compor a taxa de desconto para os fluxos de caixa de cada uma das UMFs adotou a taxa mínima de atratividade (TMA), ou seja, considerou somente o custo do capital próprio, ao invés de utilizar a custo médio ponderado de capital (WACC, sigla em inglês de *Weighted Average Cost of Capital*), que leva em consideração o custo do capital próprio e o custo do capital de terceiros, e que é utilizado no fluxo de caixa de desestatização de ativos incluídos no Programa Nacional de Desestatização (PND).

11. Ademais, não foi informado de qual setor foi obtido o Beta para cálculo do custo do capital próprio e foi utilizada a TMA como taxa de reinvestimentos sem justificar o porquê dessa escolha. Dessa forma, com a incompletude do cálculo da taxa de desconto não era possível afirmar o excedente econômico de cada uma das concessões em análise.

12. Nesse sentido foi determinado ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, por meio do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67), que:

> 9.2.1. atualizem os estudos de viabilidade econômico-financeira das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, tendo em vista os termos do art. 36, § 2º, inciso III, da Lei 11.284/2006 c/c o art. 30, caput e § 3º, do Decreto 2.594/1998, de modo que:
>
> 9.2.1.1. a taxa de desconto dos fluxos de caixa reflita o custo de oportunidade do capital e os riscos para exploração das unidades de manejo florestal;
>
> 9.2.1.2. o risco sistêmico (Beta) adotado reflita o risco para exploração das unidades de manejo florestal;
>
> 9.2.1.3. a taxa de reinvestimento adotada esteja de acordo com os investimentos previstos para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

exploração das unidades de manejo florestal;

13. O SFB, após realizar ajustes nos estudos e encaminhar nova documentação da concessão, apresentou a Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78), em que apresenta posicionamento técnico sobre as deliberações do Acórdão em análise. Quanto aos itens acima apontados o órgão afirma que:

> 9.2.1.1. a taxa de desconto dos fluxos de caixa reflita o custo de oportunidade do capital e os riscos para exploração das unidades de manejo florestal;
>
> A taxa de desconto foi recalculada utilizando-se a metodologia de cálculo do WACC (*Weighted Average Cost of Capital*) definida pelo Ministério da Fazenda, atual Ministério da Economia, em 2018. O detalhamento dos parâmetros utilizados está detalhado na Nota Técnica 40/2021/DCM/SFB, sei 0186270. A taxa de desconto utilizada (WACC) passou a ser 8,56%.
>
> 9.2.1.2. o risco sistêmico (Beta) adotado reflita o risco para exploração das unidades de manejo florestal;
>
> Conforme descrito na Nota Técnica 40/2021/DCM/SFB, sei 0186270, como não existem empresas listadas no Brasil cuja atividade econômica principal corresponda à operação de concessão de manejo florestal sustentável, ou algo análogo, foi preciso recorrer a uma amostra internacional para cálculo do Beta.
>
> (...)
>
> De acordo com a referida nota técnica, o Beta alavancado, valor efetivamente utilizado nos estudos, foi de 1,01 e Beta desalavancado foi de 0,742.
>
> 9.2.1.3. a taxa de reinvestimento adotada esteja de acordo com os investimentos previstos para exploração das unidades de manejo florestal;
>
> Em razão da utilização metodologia do WACC para estimativa da taxa de desconto, não será mais utilizado no projeto o conceito de TIR modificada, conforme detalhado na Nota Técnica 40/2021/DCM/SFB, sei 0186270.

14. A Nota Técnica 40/2021/DCM/SFB (peça 114) apresenta a metodologia e base de dados utilizadas para cálculo do WACC, novo referencial para taxa de desconto no modelo econômico-financeiro da concessão da Flona de Humaitá, nos termos do relatório intitulado "metodologia de Cálculo do WACC" de 2018 do então Ministério da Fazenda. Dessa forma, entendeu-se que os parâmetros do custo do capital próprio deveriam ter origem nos mercados dos Estados Unidos, devido à grande volatilidade do mercado brasileiro, e devido à inexistência de empresas de capital aberto com operação principal de concessão de manejo florestal sustentável, e muito poucas com atividades principais similares.

15. Assim, no cálculo do custo de capital próprio foi utilizado, como taxa livre de risco, os Títulos públicos do Tesouro dos Estados Unidos (*Treasury Bonds*) de dez anos, e, como retorno de mercado, a média aritmética simples dos retornos anuais do *Standard & Poor's 500* (S&P 500). A média aritmética simples da séria diária do *Emerging Market Bond Index* (Embi+) foi selecionado para determinar o prêmio de risco Brasil.

16. Para definição do parâmetro estrutura de capital foram utilizados os levantamentos realizados por Aswath Damodaran para o setor "*Paper/Forest Produtcts*" global, com base de janeiro de 2021. Dessa forma, a estrutura de capital definida para esse setor, com referência de janeiro de 2021, foi de 65% de capital próprio e de 35% de capital de terceiros.

17. O Beta estima o risco não diversificável dos ativos, no entanto, no Brasil, não existem empresas que atuam nesse setor com informações disponíveis, assim no estudo de viabilidade econômica da Flona de Humaitá foi utilizado o Beta 1,008, do setor "*Paper/Forest Produtcs*" global, calculado por Damodaran, em decorrência de ser "um setor correlato à operação de ativos de concessão de manejo florestal sustentável", "a revisão e atualização do beta é realizada periodicamente" e "é utilizada uma amostra considerável de empresas para auferir o risco não diversificável" (peça 114, p. 2).

18. A taxa de inflação Norte Americana, foi calculada com base na média da taxa de crescimento anual, entre 1997 e 2020. Para a alíquota tributária foi utilizado o percentual de 34%, referente ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

imposto de renda e contribuição social sobre o lucro líquido calculados pelo lucro real no Brasil.

19. No cálculo do custo do capital de terceiros, como inexiste debêntures emitidas no setor florestal de manejo sustentável, foi utilizado como parâmetro o índice IDA-IPCA da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Ambima), baseado em uma carteira de debêntures, no caso, as indexadas à inflação.

20. Perante as premissas e parâmetros apresentados, o SFB adotou como taxa de desconto para os fluxos de caixa da concessão da Flona de Humaitá o WACC real de 8,56%, conforme demonstrado na Nota Técnica 40/2021/DCM/SFB (peça 114, p. 4).

21. Com a alteração da metodologia adotada pelo SFB o conceito de TIR modificada não é mais utilizado, assim, a taxa de reinvestimento adotada na documentação que resultou no Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) não é mais aplicada nos cálculos para definição dos fluxos de caixa operacionais e valor presente líquido do projeto. Na nova metodologia os investimentos estão descritos nos fluxos de caixa e ocorrem de acordo com a evolução do projeto da concessão florestal (peça 126 - itens não digitalizáveis – planilha Investimentos).

22. Dessa forma, considerando que o SFB atualizou os estudos de viabilidade econômico-financeira das UMFs da Flona de Humaitá, utilizou a taxa de desconto que engloba custos de oportunidade de capital próprio e do custo de capital de terceiros, indicou o setor de origem do Beta e não mais utilizou a taxa de reinvestimento nos fluxos de caixa, **propõe-se considerar os itens 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.1.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como cumpridos**.

Preço Mínimo do Edital

23. O Ministro Relator em seu Voto (peça 68, p. 11-12) ponderou que, ao fixar o preço mínimo do edital (PME) - menor valor aceito na proposta de preços dos licitantes - para cada uma das UMFs, a metodologia até então adotada pelo SFB "não contempla diversas outras informações importantes, como os custos esperados pelo empreendimento e suas receitas". Isso devido ao PME ser definido baseado em pesquisa de mercado em polos madeireiros adjacentes à área concedida, precificação reversa a partir do preço de toras nas indústrias e verificação da viabilidade dos preços encontrados.

24. Dessa forma, os PMEs não eram derivados dos fluxos de caixa descontados a valor presente líquido das UMFs, e sim da média de preço de tora praticado na região da Flona de Humaitá. Assim, reforça o relator (peça 68, p. 12), não há como certificar que o PME garante a sustentabilidade do empreendimento ou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

25. Em vista disso, foi determinado ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, por meio do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67), que:

> 9.2.1.4. o cálculo do preço mínimo do edital assegure:
>
> 9.2.1.4.1. a sustentabilidade das concessões das unidades de manejo florestal, considerando-se as variáveis de investimento (Capex) e custos e despesas operacionais (Opex) para exploração de produtos madeireiros, produtos não madeireiros e do material lenhoso residual, entre outros aspectos que entenderem pertinentes, nos termos do art. 36, inciso II, c/c o art. 3º, inciso III, todos da Lei 11.284/2006;
>
> 9.2.1.4.2. o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, de acordo com os termos do art. 36, incisos I, II, II e IV, c/c os arts. 36, § 2º, inciso III, e. 37, incisos I e II, todos da Lei 11.284/2006;

26. Quanto ao item 9.2.1.4.1 a Nota técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 2), em que o SFB apresenta posicionamento técnico sobre as deliberações do Acórdão, informa que:

> A viabilidade econômica dos projetos de concessão florestal das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá foi reanalisada a luz das recomendações do Acordão 1052/2021, sendo realizadas as seguintes alterações:
>
> 1. a taxa de desconto foi alterada utilizando como parâmetro a Metodologia para Cálculo do WACC definida pelo Ministério da Fazenda, atual Ministério da Economia, em 2018. A Nota Técnica 40/2021/DCM/SFB, sei 0186270 apresenta a memória de cálculo do WACC utilizada no projeto (8,56%);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

2. depreciação: a vida útil de veículos, máquinas e equipamentos foi revista para 5 anos, de acordo com o que é usualmente considerado em empreendimentos do setor florestal;

3. supressão do Imposto Sobre Serviços (ISS): o fato gerador é a venda de madeira serrada pelo concessionário, não havendo incidência de ISS, erroneamente constante no fluxo de caixa anteriormente apresentado;

4. ajuste na alíquota do Imposto de Renda e CSLL para 34%;

5. salários: foram ajustados os salários conforme pesquisa realizada no setor florestal na região da Floresta Nacional de Humaitá;

6. custo de baldeio: foi revisto o custo de transporte de madeira interno (baldeio) nas Unidades de Manejo Florestal baseado na média de distância ponderada pelo volume estimado do produto em suas futuras Unidades de Trabalho (UT), considerando ainda o custo de transporte/m³ de madeira pesquisado em campo.

(...)

Os Preços Mínimos encontrados para cada UMF encontram aderência as faixas de variação dos valores calculados pela metodologia de Preço Mínimo utilizada pela Serviço Florestal Brasileiro (Nota Técnica 39/2021/DCM/SFB, sei 0186179)

27. Já em relação ao item 9.2.1.4.2, o SFB afirma que (peça 78, p. 2):

O ajuste do preço objeto da concessão (madeira em pé), considerando dada taxa WACC, implica em tornar nulo o excedente econômico do empreendimento, ou, de outra forma, igualar seu valor presente líquido a zero. Assim, após os ajustes realizados no modelo financeiro das Unidades de Manejo Florestal (UMF) conforme descrito acima, foram calculados os preços mínimos (em R$/m³) que resultam em um valor presente líquido do fluxo de caixa de cada UMF igual a zero. Observa-se que os preços mínimos calculados se encontram dentro dos intervalos derivados da pesquisa de preço de mercado e metodologia de preço mínimo único do SFB, conforme a Nota Técnica 39/2021/DCM/SFB, sei 0186179. Desta forma, ficam respeitados, entre outros, os aspectos de competição e concorrência para com os produtos madeireiros advindos do manejo sustentável de terras privadas, conforme dispõe a Lei 11.284/06, em seu Art. 36, § 2º, assim como persiste adequada possibilidade de atrair investidores para o certame.

28. A Nota Técnica 39/2021/DCM/SFB (peça 80) foi substituída pela Nota Técnica 23/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 116) que apresenta os novos fundamentos técnicos e definição do PME para a concessão florestal da Flona de Humaitá. De acordo com tal documento, é mantida parte da sistemática já adotada pelo órgão, descrita na Nota Técnica 33/2013/Gecof/SFB/MMA (peça 35) e na Resolução SFB 25/2014, qual seja, pesquisa de mercado dos polos madeireiros na região da Flona, cálculo dos limites inferior e superior das faixas de valores para definição do preço único das toras para cada UMF. Em seguida, a partir da classe de distância da UMF para o polo de serraria da região, são definidas as faixas de preço de mercado para a madeira em pé, que, segunda a Nota Técnica, visa atender ao estabelecido nos incisos I e II, do §2º do art. 36 da Lei 11.284/2006.

§ 2º A definição do preço mínimo no edital deverá considerar:

I - o estímulo à competição e à concorrência;

II - a garantia de condições de competição do manejo em terras privadas;

29. Em atenção ao Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67), os fluxos de caixa foram descontados a valor presente, utilizado o WACC (8,56%) como taxa de desconto, de forma que o valor presente líquido (VPL) das projeções de cada UMF seja igual a zero. Assim, a metodologia aplicada atendeu aos requisitos definidos no Acórdão do Tribunal e aos requisitos definidos nos normativos do SFB para definição do preço mínimo do edital para concessões florestais.

30. Considerando que os novos fluxos de caixa encaminhados pelo SFB para as três UMFs corrigiram diversas deficiências nas projeções realizadas, adotaram a utilização do WACC como taxa de retorno para definir o preço mínimo do edital, de maneira que o valor presente líquido das concessões fosse igual a zero e não apresentasse excedente econômico, além dos preços estarem aderente a metodologia do SFB para cumprimento do art. 36 da Lei 11.284/2006, **propõe-se considerar os itens 9.2.1.4.1 e 9.2.1.4.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como cumpridos**.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

Demanda, Receitas, Investimentos e Despesas

31. O Voto do Ministro Relator (peça 68, p. 10) destacou que os estudos de viabilidade econômico-financeira (EVEF) até então apresentados pelo SFB não demonstravam fundamentação para os valores adotados para investimentos, custos e despesas operacionais. Isto posto, no Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67), foi determinado ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, que:

> 9.2.2. justifiquem os valores utilizados para estimar a taxa de desconto dos fluxos de caixa, o risco sistêmico (Beta), a taxa de reinvestimento, os investimentos e os custos e as despesas operacionais no âmbito dos estudos de viabilidade econômico-financeiro das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, em atendimento ao disposto no art. 36, § 2º, inciso III, da Lei 11.284/2006;

32. O Serviço Florestal se manifestou por meio da Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78), e apontou que:

> As justificativas referentes à taxa de desconto dos fluxos de caixa, ao risco sistêmico (Beta) e à taxa de reinvestimento foram apresentadas acima nos argumentos expostos em relação à determinação 9.2.1.
>
> Sobre as justificativas para os Investimentos, Custos e Despesas Operacionais, os valores utilizados são resultantes da experiência do Serviço Florestal Brasileiro na elaboração de modelos econômicos por conta das licitações já realizadas, utilizando-se de pesquisas de campo em indústrias processadoras de madeira, consultas aos concessionários florestais, planilhas de exequibilidade econômico-financeira de participantes dos certames já realizados e pesquisas bibliográficas, acadêmicas e em endereços eletrônicos de organizações do ramo florestal.

33. As informações encaminhadas não foram consideradas suficientes, pois não existia no âmbito do processo embasamento para os valores e quantidades indicados nos fluxos de caixa. Assim, foi encaminhada diligência ao órgão, por meio do Ofício 41510/2021-TCU/Seproc (peça 108), para que encaminhasse documentos, pesquisa ou dados que corroborem as informações de investimentos e despesas incluídos nos fluxos de caixa.)

34. Por meio da Nota Técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 118), o SFB informou que os valores utilizados nos fluxos de caixa foram originados das seguintes fontes:

> a) fluxo de caixa desenvolvido para o edital de licitação de concessão da Floresta Nacional de Caxiuanã (Anexo IA da presente nota técnica SEI 0194530);
>
> Obs.: esse fluxo de caixa foi usado como referência por apresentar estrutura adequada a ser adotada como modelo para a elaboração da planilha do presente certame, assim como agregar dados e ajustes inerentes aos fluxos de caixa de editais publicados pelo SFB até 2013. Cumpre assinalar que a licitação da Floresta Nacional de Caxiuanã obteve êxito em relação à concessão de todas as suas unidades de manejo florestal, cujos contratos foram assinados em 2016;
>
> b) planilhas de exequibilidade preenchidas pelos participantes de licitações de concessão florestal (Anexo I-B da presente nota técnica SEI 0194530);
>
> c) documentos técnicos realizados por empresas atuantes em manejo florestal sustentável (Anexo I-C da presente nota técnica SEI 0194530);
>
> d) pesquisa de campo para o edital da concorrência da Floresta Nacional de Humaitá (Anexo II, da presente nota técnica - SEI 0194543);
>
> Obs.: i) O valor do frete foi pesquisado em campo (ver formulários de pesquisa de campo, disponível no Anexo II, da presente nota técnica - SEI 0194543);
>
> ii) O valor de baldeio refere-se ao transporte dentro da unidade de manejo florestal e resulta da distância média transitada (Ex.: UMF II = 28 km) multiplicada pelo custo de transporte rodoviário (nesse caso, R$ 1,00/m³/km).
>
> e) pesquisas na rede mundial de computadores e contatos diretos via correio e mensagens eletrônicas e telefonemas com concessionários e profissionais da área florestal.

35. Ademais, foi encaminhado quadro com detalhamento de itens, valores e fontes de informações de despesas operacionais, equipamentos e construções (peça 118, p. 2-3). Os anexos à referida Nota

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

Técnica (peça 120), indicam a fonte e valores utilizados no modelo econômico e resultou em ajustes nos fluxos de caixa elaborados, como: correção dos índices de ajustes de preços utilizados; valor dos custos do edital e valores e encargos de mão de obra.

36. A Nota Técnica 40/2021/DCM/SFB (peça 114) apresentou as justificativas dos valores utilizados para estimar a taxa de desconto e o Beta do setor, bem como a não utilização da taxa de reinvestimento, já analisado nos itens 14 a 20 desse relatório.

37. Dessa forma, considerando as informações apresentadas pelo SFB, com a fonte dos dados utilizados, bem como o envio de evidências comprobatórias, o que resultou em ajustes nos modelos econômicos dos empreendimentos, **propõe-se considerar o item 9.2.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como cumprido**.

Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira

38. No Voto do Ministro Relator (peça 68, p. 13-14) foi destacado que o art. 24 da Lei 11.284/2006 determina que estudos, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos já efetuados na UMF a ser concedida estarão à disposição dos licitantes, no entanto os estudos de viabilidade econômico-financeira das três UMFs da Flona de Humaitá, especificamente os fluxos de caixa, não foram disponibilizados durante a audiência pública da concessão, o que poderia ter contribuído no aperfeiçoamento desses documentos.

39. Ademais, foi afirmado que os EVEF orientam os licitantes na formulação de suas propostas, porém não possuem caráter vinculativo. Assim, é fundamental que a minuta de edital deixe claro que as informações estudos, pesquisa, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, foram obtidos com finalidade exclusiva de precificação da concessão, não apresentando caráter vinculativo por parte do Poder Concedente. Da mesma maneira que deve estar claro que os proponentes arcarão com os custos e despesas que incorrerem na realização de seus estudos relacionados à licitação.

40. Nesses termos, o Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67), determinou ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, que:

> 9.2.3. adotem as medidas necessárias a fim de que os estudos de viabilidade econômico-financeira das concessões das unidades de manejo florestal atendam ao disposto nos arts. 8º e 24, caput, da Lei 11.284/2006, em especial os fluxos de caixa das referidas concessões;
>
> 9.2.4. adotem as medidas necessárias a fim de:
>
> 9.2.4.1. incluir na minuta do edital da licitação cláusula prevendo expressamente, em vista do disposto no art. 3º, inciso VII, da Lei 11.284/2006, que:
>
> 9.2.4.1.1. informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados às unidades de manejo florestal objetos da licitação e às suas explorações, disponibilizados pelo Serviço Florestal Brasileiro, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de precificação da concessão, não apresentando, perante as potenciais proponentes, qualquer caráter vinculativo ou qualquer efeito do ponto de vista da responsabilidade do Poder Concedente perante as proponentes ou perante a futura concessionária;
>
> 9.2.4.1.2. as proponentes arcarão com seus respectivos custos e despesas que incorrerem para a realização de estudos, investigações, levantamentos, projetos e investimentos, relacionados à licitação ou ao processo de contratação;

41. Na Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 3), o SFB informou, quanto ao item 9.2.3, que os valores propostos para o PME das UMFs foram apresentados na audiência pública de 21 de novembro de 2019, bem como todos os questionamentos, sugestões, contribuições e pedidos de esclarecimentos foram analisados pelo SFB, o que resultou em cinco alterações no edital. Acrescentou que, decorrente do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, "os novos estudos e valores serão disponibilizados, conjuntamente com os demais documentos que compõem o edital, no sítio do Serviço Florestal Brasileiro".

42. Em consulta ao sítio do SFB na internet não foram encontradas essas informações referentes ao modelo econômico proposto, bem como não consta a atualização dos demais documentos já

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

encaminhados a este Tribunal. O SFB afirmou por meio de e-mail (peça 129) que pretende disponibilizar as informações no momento de publicação do edital.

43. Assim, considerando a não disponibilização dos estudos de viabilidade econômico-financeira pelo SFB, **propõe-se considerar o item 9.2.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como não cumprido**.

44. Em relação aos itens 9.2.4.1 e 9.2.4.2, a Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 3-4) indicou que tais informações foram incluídas nos itens 15.17 e 15.16 da minuta do edital, respectivamente. Ademais, destacam outros itens da minuta do edital e documentos da concessão que evidenciam a ausência de caráter vinculativo das informações e dados disponibilizados pelo SFB, com destaque para os riscos atribuídos ao concessionário na minuta de contrato e na caracterização da Flona.

45. De fato, na nova versão da minuta do edital encaminhado pelo SFB foram incluídos os itens 15.16 e 15.17, com a seguinte redação (peça 128, p. 30):

> 15.16. As proponentes arcarão com seus respectivos custos e despesas que incorrerem para a realização de estudos, investigações, levantamentos, projetos e investimentos, relacionados a licitação ou ao processo de contratação.
>
> 15.17. Informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados às unidades de manejo florestal objetos da licitação e às suas explorações, disponibilizados pelo Serviço Florestal Brasileiro, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de precificação da concessão e estimativa de produção, não apresentando, perante as potenciais proponentes, qualquer caráter vinculativo ou qualquer efeito do ponto de vista da responsabilidade do Poder Concedente perante as proponentes ou perante a futura concessionária;

46. Assim, considerando a inclusão dos itens 15.16 e 15.17 na minuta do edital nos termos determinados por esse Tribunal, **propõe-se considerar os itens 9.2.4.1.1 e 9.2.4.1.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como cumpridos**.

Investimentos

47. O Ministro Relator em seu Voto (peça 68, p. 15-16) apontou que "a minuta de edital e dos contratos de concessão não deixam claros quais investimentos o concessionário será obrigado a realizar durante a execução contratual". Complementa que a identificação dos investimentos obrigatórios e dos investimos não obrigatórios vinculados a nível de serviço ou desempenho do concessionário é essencial pois estão compreendidos no regime econômico e financeiro da concessão florestal, nos termos do inciso XI do art. 30 e inciso III, do art. 36 da Lei 11.284/2006 e do inciso V, do art. 23, da Lei 8.987/1995.

48. Nesse sentido foi determinado ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, por meio do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67), que:

> 9.2.4. adotem as medidas necessárias a fim de:
>
> 9.2.4.2. tornar claros na minuta do edital e dos contratos de concessão das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, os investimentos obrigatórios e não obrigatórios vinculados ao desempenho do concessionário, tendo em vista o disposto no art. 36, inciso III, da Lei 11.284/2006 c/c o art. 23, inciso V, da Lei 8.987/1995;

49. A Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 4), esclarece que o objeto da concessão é a prática do manejo florestal sustentável, a ser licenciado pelo órgão ambiental licenciador, que no caso da Flona de Humaitá será o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Assim, somente esse Instituto, ao analisar o Plano de Manejo Florestal elaborado pelo concessionário vencedor da licitação, poderá dimensionar e especificar os investimentos (infraestruturas e equipamentos) necessários para a execução do manejo florestal. De forma similar, o concessionário elaborará um Plano de Proteção Florestal, que será analisado e aprovado pelo SFB, que definirá investimentos obrigatórios em relação à preservação da área concedida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

50. Em relação aos investimentos não obrigatórios vinculados ao desempenho do concessionário, a Nota Técnica, explica que esses investimentos estão atrelados aos indicadores de desempenho A2 (Investimento na proteção da floresta) e A3 (Investimento em infraestrutura, bens e serviços para comunidade local), definidos no Anexo 12 da minuta de edital de licitação (peça 96, p. 5-8). Os valores desses investimentos só são definidos após a adjudicação do processo licitatório, já que são critérios para pontuação da Proposta Técnica dos licitantes.

51. Ademais, de forma a indicar o caráter obrigatório desses investimentos, foi ajustada a redação do inciso VI da Subcláusula 4.1 da minuta do contrato (peça 117, p. 4), como segue:

> Subcláusula 4.1 – O regime econômico-financeiro da concessão florestal compreende as seguintes obrigações contratuais:
>
> VI. A responsabilidade do concessionário em realizar investimentos previstos no Edital da Concorrência nº 01/2021 e neste contrato, incluindo àqueles necessários à execução das obrigações previstas na Cláusula 2ª, Inciso I; na Cláusula 10º, incisos VI, V, VII e IX, bem como os investimentos decorrentes dos indicadores técnicos A2 e A3, da tabela 2, Cláusula 9ª.

52. Há de se destacar a especificidade do contrato de concessão florestal em relação a outras concessões de serviços públicos, haja vista que não existe uma obrigação de nível de exploração a ser empreendida pelo concessionário. Cabe ao licitante vencedor definir sua estratégia de mercado e o nível de exploração que deseja empregar nas UMF concedida, desde que respeitado o máximo estipulado no contrato (25 m³ por hectare). Assim, somente ao apresentar o Plano de Manejo Florestal ao Ibama e o Plano de Proteção Florestal ao SFB, será possível ter conhecimento do investimento obrigatório.

53. Isto posto, considerando as especificidades da concessão florestal, bem como o ajuste da redação da minuta do contrato, **propõe-se considerar o item 9.2.4.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como cumprido**.

Produtos Não Madeireiros e Material Lenhoso Residual

54. O relatório da unidade técnica (peça 63, p. 16) constatou que o estabelecido no art. 2º da Resolução SFB 25/2014 não estava sendo cumprido, pois a minuta de edital de licitação e a minuta do contrato não definiam parâmetros para precificação dos produtos florestais não madeireiros. Ademais, o Voto do Ministro Relator (peça 68, p. 15) destacou que caberia ao SFB adotar metodologia de precificação de material lenhoso residual e de produtos florestais não madeireiros, que leve em consideração, entre outros aspectos, o impacto dessa exploração sobre a coleta pelas comunidades locais.

55. Isto posto, no Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67), foi determinado ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, que:

> 9.2.4. adotem as medidas necessárias a fim de:
>
> 9.2.4.3. incluir na minuta do contrato de concessão florestal das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM os preços florestais referentes a material lenhoso residual da exploração e a produtos florestais não madeireiros, em vista dos termos do art. 36, inciso II, da Lei 11.284/2006, c/c o art. 11 da Lei 8.987/1995 e o art. 2º, inciso I, da Resolução SFB 25/2014;

56. Bem como recomendado ao SFB:

> 9.5.1. implementar, para os futuros estudos de viabilidade econômico-financeira de concessões florestais, metodologia para precificação de material lenhoso residual da exploração e de produtos florestais não madeireiros, levando em conta, entre outros aspectos, o impacto da exploração econômica pelo concessionário de produtos florestais não madeireiros sobre a coleta desses produtos pelas comunidades locais;

57. Na Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 5), o SFB informa que o preço da madeira em tora representa o principal componente o valor a ser ofertado pelo licitante, e o valor mínimo está definido na minuta do edital de licitação (peça 128, p. 19). Quanto aos parâmetros de preço do material lenhoso residual e do manejo de produtos florestais não madeireiros, foram incluídas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

respectivamente, o item VI da Subcláusula 4.2 e a Subcláusula 4.3 na minuta de contrato.

58. De fato, na versão atualizada da minuta do contrato encaminhada (peça 117, p. 4-6), estão inclusos os itens indicados, com a definição de preço e de forma de cobrança, com a seguinte redação:

Subcláusula 4.2 – Parâmetros e obrigações do regime econômico-financeiro do contrato

Os parâmetros do regime econômico-financeiro deste contrato são:

(...)

VI. Preço do material lenhoso residual da exploração:

a) medição por peso – R$ 6,00 por tonelada;

b) medição por volume sólido – R$ 4,20 por metro cúbico;

c) medição por volume empilhado – R$ 3,00 por metro estéreo.

Subcláusula 4.3 – Receitas acessórias de produtos não madeireiros

A CONCESSIONÁRIA, por sua exclusiva responsabilidade, direta ou indiretamente, poderá explorar fontes alternativas e complementares de receita de PRODUTOS NÃO MADEIREIROS, nos termos do ANEXO VI, visando à obtenção de RECEITAS ACESSÓRIAS, desde que estas atividades não comprometam a segurança da operação e os padrões de qualidade da exploração madeireira, conforme previsto nas normas e procedimentos integrantes deste CONTRATO e na legislação vigente.

I. Não serão consideradas RECEITAS ACESSÓRIAS aquelas decorrentes de aplicações no mercado financeiro, valores recebidos de seguros e por indenizações ou penalidades pecuniárias decorrentes de contratos celebrados entre a CONCESSIONÁRIA e terceiros.

II. Toda e qualquer RECEITA ACESSÓRIA integrará a RECEITA BRUTA DE PRODUTOS NÃO MADEIREIROS da CONCESSIONÁRIA, que servirá como base de cálculo para incidência do percentual de 5% (cinco por cento) referente à OUTORGA VARIÁVEL a ser paga ao PODER CONCEDENTE.

III. A autorização do PODER CONCEDENTE para início da exploração das RECEITAS ACESSÓRIAS em áreas objeto desta CONCESSÃO não implicará responsabilidade pelos investimentos ou garantia quanto à estimativa de remuneração a ser auferida pela CONCESSIONÁRIA.

IV. Para fins deste CONTRATO, as RECEITAS ACESSÓRIAS são consideradas aleatórias, de modo que a CONCESSIONÁRIA não fará jus ao reequilíbrio econômico-financeiro, tampouco a quaisquer indenizações pelos investimentos realizados, ainda que o empreendimento associado tenha sido objeto de aceite pelo PODER CONCEDENTE.

V. Na exploração de RECEITAS ACESSÓRIAS, a CONCESSIONÁRIA responsabilizar-se- á por todas e quaisquer infrações legais ou ofensas a regulamentação específica perante terceiros e todos os órgãos competentes de fiscalização e regulação, excluindo o PODER CONCEDENTE de qualquer demanda a respeito.

VI. Caso terceiros interessados desejem explorar quaisquer atividades que gerem RECEITAS ACESSÓRIAS, deverão firmar CONTRATO com a CONCESSIONÁRIA, o qual será regido pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros o PODER CONCEDENTE.

VII. Nenhum contrato celebrado entre a CONCESSIONÁRIA e particulares no âmbito desta Cláusula poderá ultrapassar o prazo da CONCESSÃO.

VIII. Para todo e qualquer PRODUTO NÃO MADEIREIRO que a CONCESSIONÁRIA deseje ver explorado, deverá previamente solicitar a anuência ao PODER CONCEDENTE, encaminhando cópia, em formato a ser definido, das minutas de todos os contratos a serem celebrados, e outros documentos pertinentes, e apresentando e indicando, no mínimo:

a) O prazo de vigência do contrato;

b) A fonte e os valores estimados da RECEITA ACESSÓRIA, por ano ou pelo ato, quando este for individualizado;

c) A natureza do PRODUTO NÃO MADEIREIRO a ser explorado;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

d) A ausência de qualquer conflito e/ou impacto negativos na CONCESSÃO, com a exploração da RECEITA ACESSÓRIA;

e) Os preços a serem praticados e os parâmetros de reajuste periódicos;

f) O compromisso de que eventuais alterações na exploração dos PRODUTOS NÃO MADEIREIROS serão comunicadas e devidamente justificadas ao PODER CONCEDENTE.

IX. Caso o PODER CONCEDENTE rejeite a proposta de exploração de PRODUTO NÃO MADEIREIRO, deverá fazê-lo de maneira fundamentada, podendo apresentar proposta alternativa para que a exploração seja acatada.

59. Por meio do Ofício 41510/2021-TCU/Seproc (peça 108), o SFB foi questionado sobre a dinâmica de cobrança dos do material lenhoso residual definido no item VI da Subcláusula 4.2. A Nota Técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 118, p. 6-8) contextualiza o material lenhoso residual, que pode ser classificado de diferentes formas a depender de qual parte da árvore está sendo aproveitada. O SFB explica que a Instrução Normativa Ibama 9/2016 define a unidade de medida que será realizada o controle, tanto na Autorização de Exploração Florestal (Autex) quanto no Documento de Origem Florestal (DOF).

60. Dessa forma, toretes são classificados por metro cúbico (m^3), enquanto lenha é classificada por estéreo (st), e embora o Ibama atualmente não adote a unidade de medida em peso (tonelada) o SFB prevê tal situação em contrato devido ao prazo da concessão ser de quarenta anos. O SFB ainda detalha, na referida Nota Técnica, os fatores de conversão utilizados entre as unidades de medida, e garante que "independente da unidade de medida a ser adotada pelo concessionário florestal, o preço pago para o material lenhoso residual será o mesmo".

61. Considerando que a nova minuta de contrato (peça 117, p. 4-6) define preço fixo para a exploração de material lenhoso residual e uma outorga variável de alíquota fixa para a exploração de produtos não madeireiros, **propõe-se considerar o item 9.2.4.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como cumprido**.

62. Em relação ao item 9.5.1 do Acórdão o SFB informa na Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 11) que o SFB, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) "vem buscando aprimorar a modelagem de novos editais de concessão". Entre os pontos abordados está o estimula ao uso múltiplo da floresta e possibilidade de outras fontes de renda alternativas.

63. O SFB informou que está trabalhando no aprimoramento das concessões, no entanto não encaminhou nenhum documento ou evidência com comprovação desses trabalhos, assim, **propõe-se considerar o item 9.5.1 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como não implementado**.

Garantias de Execução Contratual

64. A Lei 11.284/2006 estabelece em seu art. 21 que as garantias contratuais nos contratos de concessão florestal incluirão cobertura de danos causados ao meio ambiente, ao erário e a terceiros, no entanto a Resolução SFB 16/2012 prevê casos de realização da garantia, mas somente inclui ressarcimento de prejuízos a terceiros e ao erário, ou seja, não inclui o ressarcimento de danos causados ao meio ambiente. A minuta de contrato da concessão, de forma similar não previu a possibilidade de execução da garantia contratual para cobertura de danos ao meio ambiente.

65. Em vista disso, o Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) determinou ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, que:

9.2.4. adotem as medidas necessárias a fim de:

9.2.4.4. prever na minuta do contrato de concessão florestal das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM a hipótese de execução da garantia contratual para ressarcimentos de danos ambientais ocasionados pelo concessionário, conforme disposto no art. 21, inciso I, da Lei 11.284/2006;

66. Bem como, recomendou ao SFB:

9.5.2. atualizar a Resolução SFB 16/2012, de modo a prever a execução da garantia contratual

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

para ressarcimentos de danos ambientais ocasionados pelo concessionário; e

67. A Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 6) indica que o SFB acatou a determinação 9.2.4.4 e promoveu a inclusão na minuta do contrato (peça 117, p. 19) da execução da garantia contratual para ressarcimento de danos ambientais, com segue:

> Subcláusula 14.2 – Execução da garantia contratual
>
> Nos termos da Resolução SFB nº 16/2012, a execução da garantia contratual será realizada no caso de rescisão, quando houver inadimplência contratual, e poderá ser efetuada nos casos de:
>
> I. Ressarcimento de prejuízos a terceiros, ao erário e danos ambientais ocasionados pela ação ou omissão do concessionário no cumprimento do objeto do contrato, incluindo a infraestrutura de órgãos governamentais e dos bens reversíveis da concessão;

68. Além disso, foi ajustado da mesma forma a previsão da execução da garantia contratual no Anexo 9 da minuta do edital – orientações para o processamento das garantias (peça 93, p. 3). Dessa forma, considerando os ajustes promovidos na minuta do contrato prevendo a execução da garantia também para o ressarcimento de danos ambientais, **propõe-se considerar o item 9.2.4.4 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como cumprido**.

69. Em relação ao item 9.5.2 do Acórdão, a Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 11) relata que o SFB, em parceria com o BNDES e com o BID, vem buscando aprimorar a modelagem de novos editais de concessão florestal, e o aprimoramento do conjunto de garantias contratuais é um dos pontos previstos.

70. O SFB informou que está trabalhando no aprimoramento das concessões, no entanto não encaminhou nenhum documento ou evidência com comprovação desses trabalhos, assim, **propõe-se considerar o item 9.5.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como não implementado**.

71. Em complemento, quanto as garantias contratuais, o Ministro Relator destacou em seu Voto (peça 78, p. 17-18) que a sistemática determinada pelo art. 2º da Resolução SFB 16/2012 para definir o valor da garantia em contratos de concessão florestal, 60% do Valor de Referência do Contrato (equivalente ao valor médio de um ano de produção), não garante intuitivamente o cumprimento do percentual máximo de garantia contratual estabelecido no § 2º do art. 56 da Lei 8.666/1993, 5% do valor total do contrato.

72. Nesse sentido, o Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) recomendou ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, que:

> 9.4.2. assegurem que o valor das garantias de execução dos contratos de concessão florestal, obtido na forma preconizada no art. 2º, parágrafo único, da Resolução SFB 16/2012, não supere o percentual fixado pelo art. 56, § 2º, da Lei 8.666/1993;

73. Por meio da Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p 10), o SFB justifica que a Nota Técnica 14/2012/GECOF/SFB/MMA que fundamentou a Resolução SFB 16/2012, atende aos requisitos do §2º, do art. 56 da Lei 8666/1993 por representar 1,5% do valor do contrato, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Valor percentual da garantia de contrato em relação ao valor total do contrato

Valor de Referência do Contrato	Valor Total do Contrato	Valor da garantia do contrato	% da garantia em relação ao valor total do contrato
VRC	40 x VRC	60% VRC	1,5

Fonte: Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p 10)

74. Destaca-se que a informação prestada pelo SFB é verdadeira para contratos de concessão florestal de quarenta anos, como o caso das UMFs da Flona de Humaitá. No entanto, caso a duração do contrato de concessão seja menor, os 60% do VRC irá representar um percentual maior do que os 1,5% do valor total do contrato. Destaca-se que o art. 35 da Lei 11.284/2006 define que o prazo das concessões é estabelecido de acordo com o ciclo de colheita ou exploração, podendo ser de no mínimo um ciclo e no máximo de quarenta anos.

75. Nessa lógica, o cumprimento do §2º, do art. 56 da Lei 8.666/1993 está garantido para contratos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

de concessão florestal com duração de no mínimo 12 anos, caso o prazo seja inferior, o valor da garantia do contrato será superior ao limite definido na Lei 8.666/1993.

76. Isto posto, considerando que o SFB não promoveu ações com vistas a evitar de maneira sistemática que o valor da garantia contratual extrapole os limites definidos na Lei 8.666/1993, **propõe-se considerar o item 9.4.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como não implementado**.

Conflitos de áreas da UMF com Comunidades Indígenas

77. No relatório da unidade técnica (peça 63, p. 10-13) esclarece a situação de alterações das UMFs a serem concedidas da Flona de Humaitá devido a discussões quanto à ampliação de áreas indígenas adjacentes à Flona, mesmo que ainda não reconhecidas oficialmente. Foi destacado que a Fundação Nacional do Índio (Funai) participou da construção do Plano Anual de Outorga Florestal (Paof), por meio de oitiva, mas ainda de forma incipiente. Assim, foi proposto recomendação para que o SFB inclua a Funai no processo de elaboração do Paof e em discussões preliminares de direcionamento de áreas para concessão florestal.

78. No entanto, o Ministro Relator em seu Voto (peça 68, p. 22-26) em face da "extrema relevância do tema indígena, fonte de constantes debates em foros nacionais e internacionais, e o impacto sobre o processo de concessão de florestas públicas", acolheu a proposta da unidade técnica, na forma de determinação ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, para que:

> 9.2.4. adotem as medidas necessárias a fim de:
>
> 9.2.4.5. assegurar a inclusão da Fundação Nacional do Índio (Funai) no processo de elaboração dos planos anuais de outorga florestal e em discussões preliminares quanto a direcionamento de áreas para a concessão florestal, de modo a evitar conflitos de áreas em processo de concessão com comunidades indígenas, em atendimento ao disposto no art. 11, inciso IV, da Lei 11.284/2006 c/c o art. 18 da Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio);

79. Na Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p 6-7), o SFB afirmou que na elaboração do Paof 2021 foi realizada consulta prévia à Funai para colher contribuições relativas a: sugestões de inclusão de florestas públicas com maior potencial de alavancagem do desenvolvimento econômico e social; eventuais efeitos às comunidades indígenas; e outros aspectos considerados importantes pela Fundação. O SFB afirmou que:

> Em resposta, a FUNAI encaminhou ao Serviço Florestal Brasileiro análise detalhada quanto a ocorrência de terras indígenas em sobreposição parcial e limítrofes às florestas públicas propostas para compor o PAOF 2021, contendo em cada situação o tipo de interface, o nome das terras indígenas e respectivos povos, e observações quanto a possível ocorrência de impactos e pontos de atenção a serem considerados na elaboração de cada edital de concessão. Em complementação, foi encaminhado também levantamento quanto ao registro da presença de povos indígenas isolados ou de recente contato nas florestas públicas incluídas no PAOF 2021, e seu entorno.

80. Além disso, o SFB destaca que no Paof 2021 está registrado, no tópico 14.1, que além da consulta prévia à Funai, "a cada proposta de edital de concessão florestal são realizadas audiências públicas e reuniões técnicas" para colher contribuições com as comunidades do entorno da floresta, sejam elas indígenas ou não, e órgãos de governo. Tais contribuições são analisadas e podem levar a revisão dos limites da UMF a ser concedida, inclusão de salvaguardas ambientais e adequação dos requisitos técnicos dos indicadores das concessionárias.

81. Assim, considerando a participação da Funai na edição do Paof 2021, bem como da inclusão do tópico 14.1 neste documento, com salvaguarda a participação de comunidades indígenas próximas às florestas a serem concedidas, **propõe-se considerar o item 9.2.4.5 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como cumprido**.

Proteção da Unidade de Manejo Florestal

82. O Voto do Ministro Relator (peça 68, p. 29-30) destaca que o inciso II da Cláusula 2ª da minuta contratual aponta a construção e manutenção de postos de controle pelo concessionário como uma faculdade e não uma obrigação do poder concedente, conforme previsto no art. 7º da Resolução SFB

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

6/2010. Salienta ainda que:

> 151. (...) Nesse sentido, entendo que a fiscalização da produção oriunda da cada unidade de manejo florestal estaria prejudicada em alguma medida, ainda que haja previsão de registros periódicos, em sistema informatizado, pelo concessionário, a fim de atualizar o Sistema de Cadeia de Custódia (SCC) com informações para o controle da produção – de acordo com a Subcláusula 11ª, inciso I (peça 15, p. 16), cabe ao concedente exercer a atividade normativa, o controle, a gestão e a fiscalização da execução deste contrato, e a Subcláusula 7.1, inciso I (peça 15, p. 11),.
>
> 152. Destaco que a identificação individual da origem de cada tora produzida, desde a floresta até o processamento, depende da inclusão de informações no SCC. Ou seja, para aquelas toras de madeira incluídas no SCC haverá controle, em razão da geração de Documento de Origem Florestal (DOF) específico pelo sistema. Todavia, não há garantia de controle de toras de madeira não inclusas no SCC, de modo que se faz presente a necessária fiscalização por parte do concedente.

83. Nesse sentido, o Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) determinou ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, que:

> 9.2.4. adotem as medidas necessárias a fim de:
>
> 9.2.4.6. assegurar o controle, em especial, da produção de toras de madeira nas Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, tendo em vista o disposto nos arts. 11, § 3º, e 50, da Lei 11.284/2006 c/c os arts. 6º e 7º da Resolução-SFB 6/2010.

84. Por meio da Nota técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 7-8) o SFB esclarece que desenvolveu diversos mecanismos para monitorar as obrigações contratuais das concessões florestais. O principal instrumento de monitoramento é o Sistema de Cadeia de Custódia (SCC) que permite a rastreabilidade dos produtos florestais, desde a árvore na floresta, pelas toras geradas, transporte e processamento na indústria. Toda a produção das concessões é controlada por este sistema, cujas informações são validadas pelos demais instrumentos.

85. Informações do SCC são cruzadas com dados do Sistema de Detecção da Exploração Seletiva (Detex) originados de ferramenta de sensoriamento remoto de imagens de satélite. Ademais, para obter informações de topografia e de cobertura vegetal (altura das árvores e densidade da floresta), o órgão utiliza a tecnologia de varredura a laser *Light Detection and Ranging* (Lidar), que utiliza sensores transportados em aviões. Os dados do Lidar são utilizados para verificar a consistência das informações prestadas pelos concessionários.

86. O SFB ainda utiliza Sistema de Aeronaves Remotamente Pilotadas, conhecidas como drones, que permitem criar mosaicos ortorretificados (corrigidas distorções de geometria de imageamento e de relevo) aliados ao Modelo de Superfície (MDS) que realiza verificação das pilhas de toras de madeira no pátio da floresta ou da serraria, mensura o volume estéreo das pilhas, e identifica infraestruturas e clareiras na floresta. Todos esses dados são confrontados com as informações de volume de pátio constantes do SCC.

87. Por fim, são realizadas visitas de campos direcionadas a partir dos dados colhidos pelos outros sistemas para verificação de alvos e da consistência das informações prestadas pelo concessionário. O SFB destaca ainda que a instalação e manutenção de postos de controle são onerosas e de difícil fiscalização, e que, com exceção do SCC, todas essas ferramentas de monitoramento foram desenvolvidas e aplicadas após a Resolução SFB 6/2010, a qual está em revisão para incluir essas novas tecnologias e excluir a obrigação dos postos de controle na saída das UMFs.

88. Por meio do Ofício 41150/2021-TCU/Seproc (peça 108), foi solicitado ao SFB que esclarecesse sob quais condições pode ser determinado a construção dos postos de controle previstos no inciso II da Cláusula 2ª da minuta de contrato. Em resposta, na Nota técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 118, p. 9), é esclarecido que a construção de postos de controle vai depender das ameaças, pressões e riscos identificados no Plano de Proteção Florestal, normatizado pela Resolução SFB 24/2014.

> As medidas necessárias para garantir a proteção das UMFs variam de acordo com os níveis de risco associados à invasão e às ocorrências de fogo. Para se propor um PPF é necessário realizar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

um diagnóstico dos riscos, pressões e ameaças sobre a UMF. A partir do diagnóstico é que o concessionário florestal irá propor as medidas necessárias para prevenir e combater invasões, incêndios florestais e outras ameaças à integridade da floresta sob concessão florestal.

As medidas a serem implementadas podem incluir a criação de brigadas contra incêndios, construção de infraestrutura para controle de entrada, prevenção e combate a incêndios florestais, capacitação da equipe dos concessionários para lidar com situações de ameaça.

89. Dessa forma, considerando o detalhamento das ferramentas utilizadas pelo SFB para controle e monitoramento da execução das atividades de manejo florestal sustentável, as dificuldades atreladas à instalação e à manutenção do posto de controle bem como de funcionário designado, e do processo de revisão não somente da Resolução SFB 6/2010, mas também da modelagem de concessão florestal, em parceria com o BNDES e com o BID, **propõe-se considerar o item 9.2.4.6 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como cumprido**.

Novos Estudos de Viabilidade Econômico-financeira

90. O Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) determinou ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, que:

> 9.3. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e em observância ao disposto nos arts. 1º, 3º e 8º da Instrução Normativa-TCU 81/2018, que, após atendidas a determinação do item 9.2 acima, encaminhem ao TCU os estudos de viabilidade econômico-financeira das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM;

91. O SFB encaminhou novos estudos de viabilidade econômico-financeira (peça 103 - itens não digitalizáveis) anexos a Nota técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 8). Após análise dos documentos encaminhados foi realizada diligência ao SFB (peça 106) por meio do Ofício 41150/2021-TCU/Seproc (peça 108), para esclarecimentos de diversos aspectos, como computação da receita com serraria, atualização de despesas pelo IPCA, custo do edital, despesas de pessoal e depreciação utilizados.

92. A Nota técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 118) esclareceu alguns pontos solicitados, bem como promoveu ajustes nos estudos de viabilidade econômico-financeira, resultando no encaminhamento de novos documentos (peça 126 - itens não digitalizáveis).

93. Nesses termos, considerando o encaminhamento de novos documentos relativos aos estudos de viabilidade econômico-financeira das três UMFs por parte do SFB, **propõe-se considerar o item 9.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como cumprido**.

Medidas de Regeneração das UMFs

94. Em seu Voto (peça 68, p. 16) o Ministro Relator expôs preocupação pela ausência de informação na documentação do processo de concessão sobre a perspectiva quanto ao recebimento da UMF após o prazo contratual.

> 92. No caso da presente concessão florestal, infere-se que as UMFs I, II e III da Flona de Humaitá/AM apresentarão, ao final do contrato, diferentes fases de regeneração natural. Isso porque não há previsão de plantio ou replantio florestal, ou de alguma atividade similar. A regeneração natural pode ser com ou sem manejo, porém, também não há menção expressa sobre esse processo na documentação enviada pelo SFB. Daí que aguardar a floresta se regenerar requer tempo não informado para retornar ou não à situação da assinatura do contrato, por exemplo, o que sujeita o poder concedente a incertezas acentuadas.

95. Destaca ainda que seria possível e recomendável ao SFB indicar medidas para acelerar o processo de restauração das áreas de manejo, juntamente com a regeneração natural, bem como identificar os custos atrelados a essas medidas e o responsável por essa obrigação.

96. Em vista disso, o Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) recomendou ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

9.4.1. prevejam, na documentação que rege a outorga de concessão das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, qual(is) será(ão) a(s) medida(s) que propiciará(ão) o retorno das Unidades de Manejo Florestal ao estágio inicial da assinatura dos contratos de concessão, bem como o tempo estimado para que isso ocorra;

97. O SFB esclarece por meio da Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 8-10) que a atividade delegada por meio das concessões é o direito da prática de manejo florestal sustentável em florestas públicas. Tal manejo tem como princípio técnico e científico, o conceito de que a floresta tropical é um mosaico de clareiras em diferentes fases de evolução, denominadas: fase de clareira, fase de construção e fase madura. Complementa ainda que:

> Este "mosaico" é criado a partir de um processo dinâmico de renovação da floresta resultante da morte e queda de grandes árvores senescentes que abrem clareiras de diversos tamanhos, causando a abertura do dossel da floresta (dossel é o nome técnico dado ao conjunto de copas das árvores mais altas da floresta).
>
> A abertura do dossel, promove a entrada de luz na clareira, promovendo o crescimento de árvores que estavam no subbosque da floresta (sub-bosque é o nome técnico do conjunto de árvores que compõem a floresta e que cuja copa, não atingem o dossel), bem como; conforme o tamanho da clareira, pode promover a germinação de sementes e crescimento de plântulas e arvoretas que compõem a floresta. Segundo Valeri e de Paula (2016), este processo de regeneração é conhecido como sucessão secundária.

98. Este processo natural e contínuo de formação de clareiras e recomposição da floresta é o que permite a manutenção da floresta tropical ao longo do tempo e a diversidade de espécies. Essas espécies são classificadas em: pioneiras, que demandam luz direta para desenvolver e têm crescimento rápido; climaxes, que demandam baixa intensidade de luz e possuem crescimento lento; e secundárias, que demandam nível intermediário de luz e têm crescimento lento.

99. A maioria das espécies comerciais são classificadas em climaxes ou secundárias, o que evidencia a necessidade de que as técnicas de exploração de florestas tropicais sejam de baixo impacto, com pequenas aberturas de dossel, compatíveis com clareiras que permita o crescimento dessas espécies.

> O manejo florestal sustentável como atividade produtiva tem suas bases técnicas estabelecidas a partir deste princípio. Experimentos realizados em todas as florestas tropicais do mundo, demonstraram que o tamanho das clareiras e seus efeitos sobre a floresta que está ao seu redor, possuem direta relação com os grupos de espécies que terão seu crescimento favorecido, bem como o tempo necessário para que a floresta esteja novamente em seu estágio clímax (clareira madura, com dossel fechado).
>
> Estes estudos subsidiaram a definição de um conjunto de práticas que buscam simular a abertura de clareiras na floresta, com reduzido impacto, de forma que a retirada das árvores colhidas, permite a recomposição da floresta, a partir de um processo natural de crescimento das árvores juvenis e menores de forma a compor os volumes extraídos e a estrutura da floresta, mantendo a diversidade de suas florestas

100. O SFB relata que com bases nesses estudos científicos e resultados de pesquisa nas florestas tropicais na Amazônia Brasileira, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) estabeleceram a Instrução Normativa MMA 5/2006 e a Resolução Conama 406/2009, que definem parâmetros para assegurar a recomposição dos estoques colhidos a cada ciclo de exploração, com arraste mecanizado. Os principais parâmetros são: estimativa de produtividade da floresta de 0,86 m^3/hectare/ano; ciclo de corte entre 25 e 35 anos; e intensidade máxima de corte de 30 m^3/hectare, para ciclo de corte de 35 anos.

101. Assim, de forma a respeitar o período de pousio, intervalo entre as colheitas na mesma área, a UMF é dividida em Unidade de Produção Anual (UPA), fração de área a ser colhida a cada ano em relação a área total e o ciclo de corte adotado. As UMF então podem ter entre 25 e 35 UPAs de acordo com o ciclo de corte estabelecido no Plano de Manejo Florestal Sustentável, e assim fica definido também o período de pousio de cada UPA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

102. O SFB evidencia que a atividade de licenciamento do manejo nas florestas públicas federais é realizada pelo Ibama, e inclui, além da análise técnica documental, a realização de vistorias de campo para acompanhar a execução das atividades e dos requisitos técnicos previstos no Plano de Manejo. Assim, com o atendimento das normas relativas ao licenciamento, o SFB indica que resta estabelecido as salvaguardas que visam assegurar a recomposição do estoque da floresta ao final ciclo de corte, ou período de pousio. O atendimento a essas normas está previsto nas Subcláusulas 3.1 e 3.2 da minuta do contrato de concessão (peça 117, p. 2-3).

> Subcláusula 3.1 – Produção de toras sob regime de manejo florestal sustentável
>
> Toda atividade produtiva realizada na UMF contratada está condicionada à aprovação de seu PMFS, nos termos da legislação, normas e das melhores práticas de produção.
>
> Parágrafo único. Durante a elaboração do PMFS da UMF, o concessionário poderá realizar os estudos necessários para a elaboração do 1º Plano Operacional Anual (POA), em conformidade com as normas do órgão ambiental responsável pelo licenciamento da atividade.
>
> Subcláusula 3.2 – Manejo de produtos florestais não madeireiros
>
> O manejo de produtos florestais não madeireiros está condicionado às regras e exclusões estabelecidas no Anexo 6 do Edital da Concorrência nº 01/2021, que integra o presente contrato, além das normas estabelecidas pelo órgão licenciador e pelo Plano de Manejo da Flona de Humaitá.

103. Além disso, está previsto entre os indicadores bonificadores do contrato o monitoramento da dinâmica de crescimento da floresta, parametrizado pela "área de monitoramento com Sistema de Inventário Florestal Contínuo por Parcelas Permanentes".

104. Por fim, o SFB explica que no próximo contrato de concessão para essas UMFs, existirá a obrigatoriedade de respeito ao período de pousio das UPAs, de acordo com o ciclo de corte da primeira concessão, ou em caso de não ser mais concedida a responsabilidade retorna ao órgão gestor da Unidade de Conservação, para acompanhar a regeneração natural.

105. O SFB entende que o regramento definido nos contratos de concessão e o atendimento às normas que regem a atividade de manejo florestal são suficientes para assegurar os ciclos de crescimento e recomposição da floresta.

106. Dessa forma, considerando a dinâmica de recomposição natural das florestas explicada pelo SFB, o processo de licenciamento aprovado e fiscalizado pelo Ibama, a previsão na minuta do contrato de cumprimento do manejo florestal sustentável e a dinâmica para a próxima concessão da UMF cumpra os ciclos de corte de UPA, **propõe-se considerar o item 9.4.1 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como implementado**.

Demandas de Comunidades do Entorno da UMF

107. A unidade técnica, em seu relatório (peça 63, p. 18), constatou obscuridade na Cláusula 23 – Da relação das Comunidades do Entorno, da minuta do contrato, que previa como obrigação do concessionário a identificação e recebimento de eventuais demandas e reclamações relacionadas direta ou indiretamente a execução do contrato na UMF, garantido aos interessados o recebimento, a análise e o posicionamento em relação às demandas. No entanto, a cláusula não era clara em especificar quais tipos de demanda devem ser atendidos nesses casos, principalmente devidos a diversas demandas já feitas por comunidades indígenas relacionadas à concessão da Flona.

108. Isto posto, o Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) recomendou ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, que:

> 9.4.3. esclareçam a relação do futuro concessionário com as comunidades do entorno prevista na cláusula 23 da minuta do contrato das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM;

109. Na Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 10) o SFB indica que promoveu a alteração na Cláusula 23 da minuta do contrato, estabelecendo a Ouvidoria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para registros das demandas e reclamações, e as restringiu somente àquelas diretamente relacionadas à execução do contrato. Na nova minuta de contrato encaminhada a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

Cláusula 23 apresenta o seguinte texto (peça 117, p. 27).

> Cláusula 23ª – DA RELAÇÃO COM AS COMUNIDADES DO ENTORNO
>
> O concessionário deverá identificar e receber eventuais demandas e reclamações que envolvam a UMF objeto do presente contrato ou relacionadas diretamente à execução do contrato, garantindo aos interessados o recebimento, a análise e o posicionamento em relação às demandas.
>
> § 1º. O concessionário deverá cadastrar as demandas na Ouvidoria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em até 10 (dez) dias úteis do recebimento destas, bem como sobre as providências adotadas.
>
> § 2º. O disposto nesta Cláusula não se aplica às demandas apresentadas pelas comunidades do entorno não relacionadas à execução do contrato.

110. Considerando a alteração promovida na minuta de contrato e a restrição de demandas e reclamações diretamente relacionadas à execução do contrato, **propõe-se considerar o item 9.4.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como implementado**.

Emissão de CND no Município de Humaitá

111. O relatório da unidade técnica (peça 63, p. 17-18) indicou obscuridade na minuta do edital de licitação em relação à obrigação de apresentação de Certidão Negativa de Débitos (CND) relativa à infração ambiental emitida pela Secretaria de Meio Ambiente do município da UMF e no que a licitante está sediada. Nem todos os municípios possuem capacidade de emissão dessa CND de infração ambiental, o que poderia inviabilizar a participação de algum licitante por incapacidade de o Ente emitir o documento.

112. Em vista disso, o Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) recomendou ao MAPA, ao SFB e ao SPPI, que:

> 9.4.4. esclareçam os itens 7.4.1.2.4 e 7.4.1.2.5 da minuta de edital para concessão florestal das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM acerca da emissão da CND relativa à infração ambiental pelos municípios;

113. O SFB se manifestou por meio da Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 10) e indicou que promoveu a alteração dos itens 7.4.1.2.4 e 7.4.1.2.4.1 e a inclusão do item 7.4.1.2.5.1. Na nova minuta de edital de licitação (peça 128, p. 9) tais itens apresentam a seguinte redação.

> 7.4.1.2.4. no município de Humaitá/AM, onde as Unidades de Manejo Florestal pretendidas estão localizadas, apresentação de CND relativa a infração ambiental, emitida pela Secretaria de Meio Ambiente do município e, se for o caso, pelos Institutos/Órgãos vinculados a esta Secretaria;
>
> 7.4.1.2.4.1. caso o município de Humaitá/AM não tenha estrutura administrativa ou capacidade para emitir CND relativa a infração ambiental, a licitante deverá apresentar documento emitido pela Prefeitura Municipal informando tal situação;
>
> 7.4.1.2.5. no âmbito do município onde a licitante está sediada, apresentação de CND relativa a infração ambiental, emitida pela Secretaria de Meio Ambiente do município e, se for o caso, pelos Institutos/Órgãos vinculados a esta Secretaria, que disponham de documentos comprobatórios complementares;
>
> 7.4.1.2.5.1. caso o município onde a licitante está sediada não tenha estrutura administrativa para emitir CND relativa a infração ambiental, emitida pela Secretaria de Meio Ambiente do município e, se for ocaso, pelos Institutos/Órgãos vinculados a esta Secretaria, a licitante deverá apresentar documento emitido pela Prefeitura Municipal informando tal situação;

114. Diante da alteração promovida pelo SFB na minuta do edital de licitação, com sistemática para resolução da questão indicada, **propõe-se considerar o item 9.4.4 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como implementado**.

Direitos Emergentes da Concessão

115. O relatório da unidade técnica (peça 63, p. 9) constatou que o SFB não promoveu a regulamentação do art. 29 da Lei 11.284/2006, no sentido de definir o limite de oferecimento, como garantia para obtenção de financiamento, dos direitos emergentes da concessão. Fato esse que pode

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

impactar na viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos.

116. Em vista disso, o Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) recomendou ao MAPA, ao SFB e ao SPPI:

> 9.5.3. regulamentar o limite máximo para oferta em garantia dos direitos emergentes da concessão nos contratos de financiamento firmados pelo concessionário, em atendimento ao art. 29, parágrafo único, da Lei 11.284/2006.

117. A Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78, p. 11) o SFB informa que, em parceira com o BNDES e com o BID, encontra-se em andamento estudo sobre instrumentos financeiros e garantias dos contratos de concessão florestal, que analisa os direitos emergentes das concessões. Assim, os resultados desses estudos auxiliarão na definição do limite e sua regulamentação.

118. O SFB informou que está trabalhando em estudos que auxiliarão na definição dos limites e regulação do emprego dos diretos emergentes da concessão como garantia de financiamentos, no entanto não encaminhou nenhum documento ou evidência com comprovação desses trabalhos, assim, **propõe-se considerar o item 9.5.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como não implementado**.

IV - EXAME TÉCNICO

119. A caracterização da concessão da Flona de Humaitá foi realizada no tópico visão geral apresentada no relatório da unidade técnica (peça 63, p. 3-4).

> 18. A concessão florestal é um dos modelos de gestão de florestas públicas previstas na Lei 11.284/2006, e assim como os demais, é pautada pelos princípios da conservação do meio ambiente, da utilização eficiente e racional das florestas, respeito aos direitos das populações locais de acesso e desenvolvimento do mercado local, com agregação e geração de empregos na região de instalação. Assim, a concessão florestal se apresenta como um modelo de desenvolvimento em regiões carentes alinhada a conservação das florestas, e de combate ao mercado ilegal de madeira.
>
> 19. O conceito do manejo florestal sustentável é embasado em administração da floresta de modo a extrair benefícios econômicos, sociais e ambientais, por meio da exploração de seus produtos ou serviços em quantidades e qualidade que permita a sustentação do ecossistema objeto do manejo. Assim, são definidas metodologias de recomposição da floresta com base em sua produtividade e capacidade produtiva, os ciclos de corte, e a intensidade de exploração que possibilitam a manutenção da qualidade ambiental da área.
>
> 20. Em 2020, a concessão florestal de florestas públicas abrange uma área de aproximadamente 1,05 milhão de hectares, divididas em dezoito unidades de manejo florestal, localizadas em seis florestas nacionais nos estados do Pará e Rondônia. Essas concessões resultaram em uma arrecadação de mais de R$ 22 milhões aos cofres públicos até novembro de 2020.
>
> 21. O primeiro passo para a realização da concessão florestal se dá por intermédio dos estudos das áreas passíveis de serem concedidas para manejo florestal, como base para o processo decisório de quais áreas serão concedidas no período de um ano. O documento que consolida estas informações, publicado anualmente, é denominado Plano Anual de Outorga Florestal – Paof, elaborado pelo SFB, é regulamentado pelos arts. 10 e 11 da Lei 11.284/2006, bem como arts. 19 a 24 do Decreto 6.063/2007. O Paof do exercício de 2021, apresenta 20 áreas passíveis de concessão florestal com 4,37 milhões de hectares.
>
> 22. Em seguida são iniciados estudos para subsidiar tecnicamente a elaboração do edital de licitação e do contrato de concessão, como logística de escoamento da produção da UMF, mercado consumidor local dos produtos da concessão, definição do preço mínimo do edital, e principalmente o inventário florestal amostral. No inventário são levantadas informações quantitativas e qualitativas sobre a floresta, de maneira amostral, definindo assim a disponibilidade de espécies de árvores na floresta na área a ser concedida, o que impacta diretamente nos valores a serem cobrados dos futuros concessionários.
>
> 23. Nas licitações para concessão florestal, o SFB define o preço mínimo do edital - PME, que representa o menor valor de proposta a ser aceita, a ser pago pelo concessionário, por metro cúbico

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

de madeira em pé extraído da floresta. A metodologia adotada utiliza as médias dos preços pagos, por espécie, nas madeireiras da região da concessão florestal, e inclui nesse valor os custos para a exploração e transporte dessas árvores com a utilização do manejo florestal sustentável.

24. Nessa fase, também deve ser providenciada a licença ambiental prévia, por meio de um relatório ambiental preliminar que deve ser aprovada pelo órgão ambiental licenciador, o qual ainda pode solicitar um estudo prévio de impacto ambiental – EIA. Cabe destacar que no caso de Florestas Nacionais, a aprovação de Plano de Manejo, elaborado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio substitui a necessidade da licença ambiental prévia.

25. Antes da licitação, as minutas do edital e do contrato são submetidas a consulta púbica e a audiência pública. Na consulta pública os documentos de interesse para a licitação, minuta do edital e seus anexos, são disponibilizados ao público e é aberto canal de comunicação para receber dúvidas, sugestões e contribuições. A audiência pública, reunião realizada pelo SFB no local de abrangência da concessão, é aberta ao público e à população local, e tem por objetivo identificar e debater o objeto da concessão e aspectos relevantes do edital, propiciar a atores interessados a oportunidade de contribuírem sobre a matéria, além de dar publicidade e transparência ao processo de concessão.

26. O procedimento licitatório de concessão florestal deve ser obrigatoriamente uma concorrência de técnica e preço, além de também obedecer às regras estipuladas na Lei 8.666/1993. Após a escolha da proposta mais vantajosa e assinatura do contrato, após verificação das habilitações requeridas, passa-se ao início da concessão florestal.

27. Para iniciar o trabalho de manejo florestal sustentável e assim a extração da madeira da Flona, o concessionário deve apresentar um Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, que é analisado e aprovado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. No PMFS são definidas as Unidades de Produção Anual – UPA, subdivisões da área de manejo florestal, destinada a ser explorada em um ano.

28. Em seguida o concessionário elabora e apresenta ao Ibama o Plano Operacional Anual – POA, documento em que especifica quais atividades serão realizadas em doze meses. Cabe destacar que na elaboração do POA é realizado um inventário florestal com medição, localização e avaliação de todas as árvores com potencial comercial de serem exploradas, bem como georreferenciamento daquelas destinadas a extração, além de definição do sistema de exploração, planejamento de estradas e pátios, dentre outras atividades.

29. Após avaliação, caso seja aprovado o POA, o Ibama emite uma Autorização de Exploração – Autex, que autoriza o início da exploração na UPA, e específica o volume máximo por espécie permitido para exploração. Assim, o concessionário pode iniciar o manejo florestal sustentável, que será monitorado pelo SFB.

120. De acordo com o PAOF 2022 (peça 130, p. 15-17) há dezoito unidades de manejo florestal, localizadas em seis Flonas, sob concessão florestal, com uma área total de 1,050 milhão de hectares, com uma produção total, no exercício de 2020, de 263.500 metros cúbicos de madeira.

121. A Flona de Humaitá, criada pelo Decreto 2.485/1998, teve seu plano de manejo aprovado pela Portaria ICMBio 502/2018, assim é dispensada de apresentação de licença ambiental prévia, nos termos do §8º do art. 18, da Lei 11.284/2006. A Flona consta no PAOF 2022 como passível de estabelecimento de UMFs para concessão, entre janeiro e dezembro de 2022 (peça 130, p. 32), e foi qualificada na PPI e incluída no PND por meio do Decreto 10.339/2020, após opinião favorável do CPPI, por meio da Resolução CPPI 114/2020.

122. Em 21/11/2019 foi realizada, no município de Humaitá/AM, a audiência pública da minuta do edital de concessão, nos termos do art. 8º da Lei 11.284/2006, e as contribuições da sociedade foram analisadas e respondidas no Relatório de Contribuições da Consulta Pública (peça 29).

123. O escopo do acompanhamento deste processo de desestatização foi definido e aprovado nos termos do art. 9º, §6º, da IN-TCU 81/2018 (peças 39, 40 e 41), conforme explicitado no relatório da unidade técnica (peça 63, p. 7-8).

46. O escopo foi aprovado nos seguintes termos: a) exame quanto à aderência do processo aos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

requisitos legais e normativos que regem a concessão florestal; b) análise da consistência técnica da documentação gerada nesse processo de desestatização, principalmente na definição do preço mínimo, nos critérios de seleção da proposta mais vantajosa, na minuta do edital e na minuta do contrato; c) verificação dos aspectos técnicos e jurídicos da concessão, no que se refere às atividades operacionais, investimentos planejados e sustentabilidade do manejo florestal, bem como ao regramento da relação entre os envolvidos na concessão: poder concedente, futura concessionária, comunidades populações e entidades impactadas; d) avaliação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro que embasam a concessão, abrangendo as estimativas de demanda, receita, despesas e investimentos, bem como a definição dos seguintes parâmetros contratuais: valor do preço mínimo definido, valor da garantia da proposta, valor do capital social exigido, indicadores de bonificação e fatores de redução previstos.

124. Após o Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) e da diligência promovida por meio do Ofício 41150/2021-TCU/Seproc (peça 108), o Serviço Florestal Brasileiro encaminhou nova documentação referente ao processo de concessão florestal das Unidades de Manejo Florestal da Flona de Humaitá, de maneira a cumprir o art. 3º da IN-TCU 81/2018. Por fim, foram enviados os Ofício 135/2021/COGAB-SFB/GAB-SFB/DG-SFB/SFB/MAPA (peça 124) e Ofício 56/2021/DCM-SFB/SFB/MAPA (peça 127), com alterações em documentos relativos à concessão analisada.

125. Da análise da documentação encaminhada, registra-se que a mesma foi suficiente para embasar a análise do processo de concessão, nos termos do art. 3º da IN-TCU 81/2018. Assim, como tais documentos ficaram esparsos no processo, a tabela a seguir apresenta a localização das peças mais relevantes para o processo de concessão da Flona de Humaitá.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

Tabela 2 - Documentação da Concessão da Flona de Humaitá (art. 3º da IN–TCU 81/2018)

Documento	Assunto	Peça
Ofício 433/2021/COGAB/GAB/DG/SFB	Reencaminha documentos do projeto de concessão	77
Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB	Posicionamento técnico sobre Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário	78
Nota Técnica 33/2013/GECOF/SFB/MMA	Fundamentos técnicos e critérios para definição do preço mínimo em concessões	83
Nota Técnica 40/2021/DCM/SFB	Metodologia para o cálculo do *Wacc*	114
Nota Técnica 23/2021/CGCOF/DCM/SFB	Fundamentos técnicos e definição do preço mínimo do edital da Flona de Humaitá	116
Nota Técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB	Resposta à diligência do TCU	118
Anexo I da Nota Técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB	Documentos e pesquisas que corroboram informações dos fluxos de caixa	120
Anexo II da Nota Técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB	Questionário da pesquisa de preços	121
Minuta do Edital de Licitação	Minuta de edital de licitação da Flona de Humaitá	128
Anexo 1 – Minuta de Edital	Descrição e Localização das Unidades de Manejo Florestal	85
Anexo 2 – Minuta de Edital	Caracterização das Unidades de Manejo	86
Anexo 3 – Minuta de Edital	Contextualização Ambiental, Geográfica e Social	87
Anexo 4 – Minuta de Edital	Análise Multitemporal da Intervenção Antrópica	88
Anexo 5 – Minuta de Edital	Infraestrutura e Logística da Floresta Nacional e Entorno	89
Anexo 6 – Minuta de Edital	Produtos Passíveis de Exploração	90
Anexo 7 – Minuta de Edital	Regras de Visitação à UMF	91
Anexo 8 – Minuta de Edital	Declarações	92
Anexo 9 – Minuta de Edital	Orientações para o Processamento das Garantias	93
Anexo 10 – Minuta de Edital	Formulário de Proposta Técnica	94
Anexo 11 – Minuta de Edital	Formulário de Proposta de Preço	95
Anexo 12 – Minuta de Edital	Fichas de Parametrização de Indicadores	96
Anexo 13 – Minuta de Edital	Minuta do contrato de concessão florestal	117
Anexo 14 – Minuta de Edital	Resumo Executivo do Inventário Florestal Amostral	98
Anexo 15 – Minuta de Edital	Custos do Edital	99
Anexo 16 – Minuta de Edital	Recibo de Retirada do Edital	100
Anexo 17 – Minuta de Edital	Lista de Verificação de Documentos de habilitação	101
Anexo 18 – Minuta de Edital	Instruções para o preenchimento da memória de cálculo da proposta	102
Fluxos de Caixa	Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira das UMFs da Flona de Humaitá	126
Relatório de Consulta Pública	Relatório de Audiência Pública e Respostas	29

Fonte: Elaborado pelo TCU

126. Cabe destacar em relação à documentação encaminhada anteriormente a alteração no tamanho da UMF II e da UMF III apresentados na nova minuta de edital (peça 128, p. 5). O SFB foi questionado quanto a essa alteração por diligência promovida pelo Ofício 41150/2021-TCU/Seproc (peça 108), e por meio da Nota Técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 118, p. 3-5) justificou que a alteração 'foi decorrente de ajustes nos limites entra as duas unidades de manejo florestal para acompanhar limites naturais, igarapés Forquilha e Aítebi" e reduzir custos de demarcação das áreas. Destacaram ainda que a alteração promovida é compatível com as orientações do Manual Técnico de Limites e Confrontação do Incra.

127. Portanto, após a alteração, as Unidades de Manejo Florestal destinadas à concessão na Flona de Humaitá remanesceram com área total de 200.864,98 hectares, com a seguinte divisão.

Tabela 3 - Área das UMFs da Flona de Humaitá

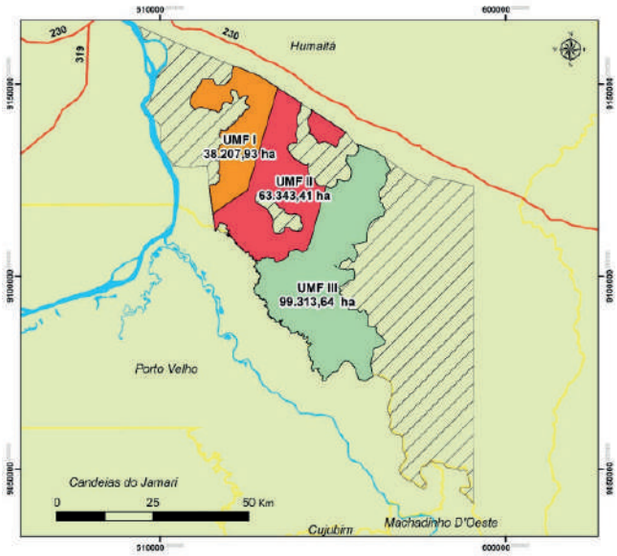
Unidade de Manejo Florestal	Área (hectares)
UMF I	38.207,93
UMF II	63.343,41
UMF III	99.313,64

Fonte: Peça 85, p. 1

128. O Anexo1 da minuta do edital – Descrição e Localização das UMFs (peça 85) apresenta os novos mapas, limites e perímetros das três UMFs.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

Figura 1- Mapa das UMFs da Flona de Humaitá



Fonte: Peça 85, p. 2

129. Cabe esclarecer que, devido às especificidades do mercado de madeira no Brasil, a exemplo da alta ilegalidade, atendimento a mercado nacional e internacional e variabilidade de espécies demandadas durante o prazo da concessão, a demanda de produtos florestais madeireiros é considerada como infinita, ou seja, o que é produzido é vendido. Os normativos do SFB, Ibama e ICMBio definem o nível de exploração máxima dentro da área, de acordo com a velocidade de regeneração da floresta, de forma a garantir que o ativo ambiental seja mantido. Dessa forma, o licitante vencedor de cada UMF definirá, após os estudos pré-operacionais, o nível de exploração que deseja operar.

130. Diversos parâmetros utilizados para os estudos de viabilidade econômico-financeira (EVEF), a exemplo do ciclo de corte, número de Unidades de Produção Anual, e nível de exploração, somente serão determinados após o licitante vencedor realizar estudos preliminares e aprovar seu Plano de Manejo Florestal Sustentável. Dessa forma, o SFB utilizou de dados médios para realizar os EVEFs, os quais estimam o volume anual de produção de madeira em tora para cada uma das três UMFs, conforme tabela a seguir.

Tabela 4 - Parâmetros para estimativa da produção anual de madeira por UMF

Parâmetros	Unidade	UMF I	UMF II	UMF III
(1) Área total	ha	38.207,93	63.343,41	99.313,64
(2) Área total de efetivo manejo	ha	29.514,55	49.693,44	77.268,29
(3) Ciclo de corte	anos	30	30	30
(4) Área total de efetivo manejo anual (=2/3)	ha	983,82	1.656,45	2.575,61
(5) Produtividade da floresta	m³/ha	20,00	20,00	20,00
(6) Volume anual de produção madeira em tora (=4*5)	m³	19.676,37	33.128,96	51.512,19
(7) Rendimento da Serraria	%	35	35	35
(8) Volume anual de produção madeira serrada (=6*7)	**m³**	**6.886,73**	**11.595,14**	**18.029,27**

Fonte: Peça 126, itens não digitalizáveis, planilha "Controle" do fluxo de caixa das UMFs I, II e III.

131. A receita de produtos florestais madeireiros é calculada sob a premissa de um rendimento de serraria (beneficiamento da madeira em tora) de 35% e do valor de mercado da madeira serrada de R$ 1.710,00/m³ (Peça 126, itens não digitalizáveis, planilha "Controle" do fluxo de caixa das UMFs I, II e III.). Por meio da Nota Técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 118, p. 10-12) o SFB esclarece que a utilização das receitas e custos da serraria nos parâmetros da concessão é derivado do princípio da promoção do processamento local e incentivo à agregação de valor do produto florestal, previsto no inciso IV, do art. 2º da Lei 11.284/2006, e critério técnico "maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão" definido no inciso II, alínea "d", do art. 26, o que resultou na criação de um indicador de desempenho classificatório relativo ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

processamento local dos produtos florestais.

132. Além disso, não existe na maior parte da Amazônia um mercado de toras de madeira consolidado, assim as pesquisas de preço são realizadas junto às serrarias na região, e a partir da precificação reversa atinge-se o valor da madeira em pé, que norteia o valor a ser licitado. O modelo de negócio usual da exploração de produtos florestais madeiros de forma legal na região inclui o manejo florestal e o processamento inicial das toras, e somente assim a concessão florestal atinge valores positivos para a licitação. O SFB complementa ainda que (peça 118, p. 12):

> Em resumo, a atividade do manejo florestal sustentável é viável desde que se considere a verticalização da atividade e agregação de valor à madeira, conseguida pelo processo de desdobro e beneficiamento. Caso essa etapa não seja considerada no modelo de negócio da concessão florestal, a licitação da madeira em pé pode não se demonstrar viável neste modelo de negócio, principalmente nas situações de condições logísticas desfavoráveis.
>
> A não realização de um processo licitatório nessas condições, além de repercutir em uma menor valorização do ativo florestal (madeira em pé), fará com que a floresta pública fique à mercê da exploração ilegal (invasão e roubo de madeira), sem que o poder público internalize todos os benefícios da política pública da concessão florestal, como a proteção da área, arrecadação de impostos e geração de emprego e renda locais.
>
> O possível risco de valorização excessiva dos ativos florestais derivado da verticalização da atividade e agregação de valor a madeira não tem sido observado na prática: todas as UMFs ofertadas desde 2016 foram contratadas com observação de ágio nos contratos (UMF I, II e III da Floresta Nacional de Caxiuanã, UMF IV da Floresta Nacional de Jamari e UMFs I, II, III e IV da Floresta Nacional do Amapá).

133. Dessa forma, com base no volume anual de produção de madeira em tora para cada UMF, no rendimento médio de serraria e no valor de mercado do metro cúbico de madeira serrada; a projeção da receita, para todo o período da concessão, quarenta anos, derivada da venda de produtos madeireiros e de sucata (20% do valor de aquisição bem vendido) e da venda do terreno da serraria, é de R$ 464.606.953,49 para a UMF I, R$ 780.364.992,02 para a UMF II, e de R$ 1.213.781.968,98 para a UMF III.

134. Os EVEFs projetam o início da receita com produtos florestais madeireiros a partir do ano 2, considerando o prazo de um exercício para realização de estudos pré-exploratórios e aprovação do PMFS junto ao Ibama e inícios das atividades. Além disso, as receitas de produtos florestais madeireiros são escalonadas entre os exercícios 2 a 5, entre 70% e 90%, e computada como 100% a partir do ano 6. De acordo com Nota Técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 118, p. 14-15) tal escalonamento refere-se ao ganho de produtividade no beneficiamento da madeira.

> Desta forma, foi considerado um ganho de produtividade anual proveniente do ajuste de planta, adequação tecnológica, capacitação de funcionários, entre outros, partindo-se de 70% no início da produção de madeira serrada (ano 2) até atingir 100% de eficiência no quinto ano de contrato, ou, de outra maneira, de 24,5% até atingir os 35% de rendimento de tora em madeira serrada. Ressalta-se, assim, que o escalonamento é decorrente exclusivamente da crescente eficiência de rendimento de produção da madeira serrada.
>
> Os fatores de produção (bens de capital, mão de obra, volume de toras produzido no manejo florestal e transportado até a serraria, energia consumida e demais gastos operacionais) são os mesmos tanto para o rendimento de 24,5% como de 35%. Com esse ganho de produtividade, produz-se mais madeira serrada e menos resíduo, com a mesma demanda de insumos. A única variável então considerada de forma impactante é a produção de madeira serrada e, consequentemente, a receita pertinente.

135. Destaca-se que essa projeção não engloba as receitas derivada de produtos florestais não madeireiros e de material lenhoso residual, conforme definição no Anexo 6 da minuta de edital de licitação – produtos passíveis de exploração (peça 90). Esses itens dependem de decisão de exploração do licitante vencedor, e a regra de pagamento pela exploração deles está definida nas Subcláusulas 4.2 e 4.3 da minuta de contrato (peça 117, p. 4-6). A exploração de material lenhoso residual será paga sobre valor fixo por unidade de medida do produto, seja, peso, volume sólido ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

volume empilhado, enquanto sob a exploração de produtos não madeireiros incidirá uma outorga variável de cinco por cento sobre a receita bruta de produtos não madeireiros.

136. Os EVEFs das UMFs (peça 126) preveem investimentos (Capex) e despesas operacionais (Opex) para os quarenta anos de concessão, de acordo com dados médios de exploração de outras concessões já realizadas, visto que os investimentos e despesas operacionais, assim como as receitas, dependem da aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) de cada Unidade e do nível de exploração que o licitante vencedor decidir operar. O Capex total e Opex total estão resumidamente descritos na tabela abaixo.

Tabela 5 - Investimentos (Capex) total e custos e despesas operacionais (Opex) total previstos

Itens		UMF I (R$)	UMF II (R$)	UMF III (R$)
Capex	Móveis e eletrodomésticos	231.920,00	455.840,00	687.760,00
	Edificações e instalações	227.300,00	345.900,00	537.100,00
	Pátios e Estradas	2.461.513,47	4.144.432,90	6.444.175,39
	Equipamentos	18.951.432,68	31.875.329,01	50.728.468,29
	Veículos	23.635.490,14	40.491.530,86	63.424.000,00
	Equipamentos – comunicação e informática	288.000,00	384.000,00	576.000,00
	Serraria	13.463.711,82	15.611.356,96	24.274.086,41
Capex Total		**59.259.368,11**	**93.308.389,73**	**146.671.590,09**
Opex	Pré-Operacionais	597.317,51	1.002.159,27	1.561.201,32
	Operacionais	48.788.870,13	81.726.407,10	126.756.380,40
	Transporte (interno e externo)	41.591.903.73	97.186.454,43	211.806.291,06
	Manutenção total	18.516.770,09	28.714.261,64	45.027.792,21
	Folha de pagamento e encargos	116.690.001,09	182.532.731,94	278.667.565,02
	Serviço Florestal Brasileiro	33.587.923,59	56.077.382,01	29.453.496,93
Opex Total		**259.772.786,14**	**447.239.396,39**	**693.272.726,94**

Fonte: Adaptado, peça 126, itens não digitalizáveis, planilhas do fluxo de caixa das UMFs I, II e III.

137. Destaca-se entre o Capex previsto os itens em equipamentos e veículos, que incluem gastos com maquinário necessário para atividades de abate, arraste e carregamento de árvores, assim como o item serraria, que envolve aquisição do terreno, construção e equipamentos necessários para o beneficiamento das toras.

138. Quanto ao Opex, os itens mais relevantes são os gastos com folha de pagamento e encargos trabalhistas, transporte de toras interno (dentro da UMF) e externo (até a serraria), assim como gastos operacionais, relacionados a despesas de exploração da floresta, funcionamento da serraria, inventário florestal, elaboração dos Planos Operativos Anuais e atividades de monitoramento da área. Os gastos de manutenção incluem manutenção de equipamentos, veículos, construções e de estradas.

139. Os gastos pré-operacionais somente ocorrerem no primeiro ano após a licitação, e estão relacionados a despesas de georreferenciamento da área da UMF, elaboração do PMFS a ser aprovado pelo órgão licenciador, obtenção de certificação de manejo sustentável e ressarcimentos dos custos do edital, o qual foi dividido entre as UMFs de acordo com a área de cada uma (peça 99, p. 2). No Opex "Serviço Florestal Brasileiro" estão classificadas as despesas com garantia contratual, cumprimento dos indicadores definidos na licitação e pagamento do valor de outorga da concessão. A outorga da concessão projetada para todo o contrato totaliza R$ 29.246.977,50 para a UMF I, R$ 48.854.284,05 para a UMF II, e R$ 22.055.642,70 para a UMF III.

140. Destaca-se que após a diligência, promovida pelo Ofício 41150/2021-TCI/SEPROC (peça 108) foram realizados saneamentos nos fluxos de caixa, informados por meio da Nota Técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 118) com destaque para metodologia de depreciação, compatibilidade de funcionários e maquinário previsto, ajustes no valor dos encargos sociais e trabalhistas e no impacto do escalonamento de receitas sobre os valores a serem pagos referentes à concessão. Dessa forma, quantos aos valores utilizados nos EVEFs, conclui-se que a metodologia e os valores apresentados são razoáveis e aptos para os objetivos do fluxo de caixa do empreendimento a ser licitado.

141. O art. 36 da Lei 11.284/2006 define que o regime econômico-financeiro da concessão florestal compreende:

I - o pagamento de preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

concessão florestal da unidade de manejo;

II - o pagamento de preço, não inferior ao mínimo definido no edital de licitação, calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido do objeto da concessão ou do faturamento líquido ou bruto;

III - a responsabilidade do concessionário de realizar outros investimentos previstos no edital e no contrato;

IV - a indisponibilidade, pelo concessionário, salvo disposição contratual, dos bens considerados reversíveis.

142. O Decreto 6.063/2007, por sua vez, estipula no art. 39 que os parâmetros necessários para definição do preço, previsto no inciso II do art. 36 da Lei 11.284/2006, serão especificados no edital de licitação. A minuta do edital de licitação define no item 8.8.6 que o Preço Mínimo do Edital (PME) por metro cúbico de madeira em tora é o valor mínimo a ser considerado para ofertas de preço, assim o PME é o valor de referência a ser licitado para remunerar a outorga da concessão. Já o item 8.8.8 da minuta do edital (peça 128, p. 19) estipula o PME para o edital como:

Tabela 6 - Preço Mínimo do Edital por UMF

Unidade de Manejo Florestal	PME (R$)
UMF I	38,11
UMF II	37,81
UMF III	10,98

Fonte: minuta de edital de licitação, peça 128, p. 19.

143. O PME das UMFs foi calculado de acordo com a Nota Técnica 23/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 116), que unificou a metodologia da Nota Técnica 33/2013/GECOF/SFB/MMA (peça 83), Resolução SFB 25/2014 e dos procedimentos definidos no Acórdão 1.052/2020-TCU-Plenário (peça 67). Após a aplicação da precificação reversa, a partir do preço da madeira nas serrarias, é aplicado o fluxo de caixa descontado pela aplicação do Wacc de forma que a definição do PME torne o valor presente líquido (VPL) dos fluxos de caixa igual a zero. A Nota Técnica 23/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 116, p. 3) destaca ainda:

4.8. Atente-se que os preços mínimos da madeira em pé encontrados para o VLP igual a zero das UMFs, à taxa WACC de 8,56% aa (vide Tabela 6), apresentam-se dentro dos intervalos calculados a partir da pesquisa do mercado local (vide item 4.5.), significando o devido cuidado com a concorrência e competição no setor florestal de origem nativa, conforme preceitua a Lei 11.284/06, em seu Art. 36, § 2º, Incisos I e II, conforme teor transcrito no item 4.6.

144. A taxa do Wacc utilizada foi de 8,56 %, calculada de acordo com o exposto na Nota Técnica 40/2021/DCM/SFB (peça 114), com Beta e estrutura de capital baseado nos levantamentos Aswath Damodaran para o setor "*Paper/Forest Produtcts*" global, já analisados no âmbito desse relatório.

145. A minuta do contrato de concessão (peça 117, p. 3) define em sua Subcláusula 4.1 que o regime econômico-financeiro da concessão compreende as seguintes obrigações:

I. O pagamento de preço calculado sobre os custos de realização do Edital da Concorrência nº 01/2021 da UMF XX, conforme o art. 37, e seus parágrafos, do Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007;

II. O pagamento de preço, não inferior ao mínimo definido no Edital da Concorrência nº 01/2021, calculado em função da quantidade de produto auferido do objeto da concessão;

III. O pagamento de Valor Mínimo Anual (VMA), independentemente da produção ou dos valores auferidos pelo concessionário com a exploração do objeto da concessão, conforme estabelecido na Lei nº 11.284/2006, no Decreto nº 6.063/2007 e na forma da Resolução SFB nº 25/2014;

IV. O pagamento por atividades acessórias, representadas pela exploração de produtos não madeireiros e material lenhoso residual, que podem ser facultativamente manejados pelo concessionário;

V. A indisponibilidade pelo concessionário, salvo disposição contratual, dos bens considerados reversíveis; e

VI. A responsabilidade do concessionário em realizar investimentos previstos no Edital da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

Concorrência nº 01/2021 e neste contrato, incluindo àqueles necessários à execução das obrigações previstas na Cláusula 2ª, Inciso I; na Cláusula 10º, incisos VI, V, VII e IX, bem como os investimentos decorrentes dos indicadores técnicos A2 e A3, da tabela 2, Cláusula 9ª.

146. Conforme já citado, o pagamento dos custos do edital já está incluso no Opex e as atividades acessórias dependem da exploração ou não do futuro concessionário. O PME foi explicitado na minuta do edital de licitação, e quanto ao Valor Mínimo Anual (VMA), devido independente de produção ou do nível de exploração do concessionário, foi definido no inciso V, da Subcláusula 4.2 da minuta do contrato de concessão (peça 117, p. 4):

V. Valor Mínimo Anual (VMA):

a) 5% do VRC, no primeiro ano de exigência de pagamento do valor mínimo anual – R$ XX,XX a ser exigido conforme disposição da Resolução SFB nº 25/2014;

b) 15% do VRC, no segundo ano de exigência de pagamento do valor mínimo anual – R$ XX,XX a ser exigido conforme disposição da Resolução SFB nº 25/2014; e

c) 30% do VRC, a partir do terceiro ano de exigência de pagamento do valor mínimo anual – R$ XX,XX a ser exigido conforme disposição da Resolução SFB nº 25/2014.

147. O Valor de Referência do Contrato (VRC) é definido no inciso V, do art. 2º da Resolução SFB 25/2014, como "valor médio de um ano de produção, com base no preço contratado (PC), fixado no contrato", a área de efetiva produção anual (ha/ano) e produtividade estimada (m^3/ha).

148. Dessa forma, quanto a definição do valor do PME e do regramento de pagamento da remuneração pela outorga da concessão, considera-se que o SFB utilizou de metodologia válida e aderentes às normas e melhores práticas e não foram identificadas irregularidades que possam obstar a continuidade do certame.

149. O §2º do art. 21 da Lei 11.284/2006 estipula as modalidades de garantia contratual aceitas em processos de concessão florestal. A garantia contratual está definida na Cláusula 14ª da minuta de contrato (peça 117, p. 19), equivalente a 60% do VRC, e encontra-se de acordo com o limite estipulado no §2º, do art. 56 da Lei 8.666/1993, bem como os casos possíveis de execução da garantia contratual, previstos na Subcláusula 14.2 da minuta de contrato, estão aderentes à Lei 11.284/2006 (peça 117, p. 19-20).

Subcláusula 14.2 – Execução da garantia contratual

Nos termos da Resolução SFB nº 16/2012, a execução da garantia contratual será realizada no caso de rescisão, quando houver inadimplência contratual, e poderá ser efetuada nos casos de:

I. Ressarcimento de prejuízos a terceiros, ao erário e danos ambientais ocasionados pela ação ou omissão do concessionário no cumprimento do objeto do contrato, incluindo a infraestrutura de órgãos governamentais e dos bens reversíveis da concessão;

II. Inadimplemento das obrigações financeiras contratuais, incluindo os custos do edital;

III. Condenação do poder concedente por razão de atos da responsabilidade do concessionário na execução do contrato; e

IV. Ressarcimento da Administração e dos valores das multas e indenizações a ela devidos.

§ 1º Caso o valor da garantia seja insuficiente para a cobertura dos eventos listados, permanecerá o concessionário responsável pelo valor remanescente.

§ 2º O concessionário poderá, no atendimento das disposições do Inciso I, utilizar-se de seguros específicos, neste caso o Limite Máximo de Indenização deverá ser equivalente aos valores definidos da Subcláusula 14.1.

V - CONCLUSÃO

150. Essa Instrução versou sobre o acompanhamento, nos termos do art. 3º da IN-TCU 81/2018, da concessão para manejo florestal sustentável, por quarenta anos, de três Unidades de Manejo Florestal, da Floresta Nacional de Humaitá, no estado do Amazonas, nos termos da Lei 11.284/2006, bem como do monitoramento das deliberações emitidas pela Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (peça 67) de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

151. O SFB reencaminhou ao TCU os documentos expressos na Instrução Normativa, bem como os dados necessários para esclarecimentos e fundamentações solicitados pelo Acórdão monitorado.

152. As medidas adotadas para o atendimento às deliberações foram informadas por meio da Nota Técnica 38/2021/DCM/SFB (peça 78), Nota Técnica 40/2021/DCM/SFB (peça 114), Nota Técnica 20/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 118), Nota Técnica 23/2021/CGCOF/DCM/SFB (peça 116) e nos novos documentos relacionados à concessão enviados pelo Ofício 433/2021/COGAB/GAB/DG/SFB (peça 77), Ofício 153/2021/GAB/DG/SFB (peça 115), Ofício 135/2021/COGAB-SFB/GAB-SFB/DG-SFB/SFB/MAPA (peça 124) e Ofício 56/2021/DCM-SFB/SFB/MAPA (peça 127).

153. A tabela abaixo sintetiza o estágio de atendimento de cada um dos itens do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, conforme analisado no Capítulo III dessa instrução.

Tabela 7- Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário

Deliberações	Cumprida / Implementada	Em cumprimento / Em implementação	Não mais Aplicável / Insubsistente	Não cumprida / Não Implementada
9.2.1.1	X			
9.2.1.2	X			
9.2.1.3	X			
9.2.1.4.1	X			
9.2.1.4.2	X			
9.2.2	X			
9.2.3				X
9.2.4.1.1	X			
9.2.4.1.2	X			
9.2.4.2	X			
9.2.4.3	X			
9.2.4.4	X			
9.2.4.5	X			
9.2.4.6	X			
9.3	X			
9.4.1	X			
9.4.2				X
9.4.3	X			
9.4.4	X			
9.5.1				X
9.5.2				X
9.5.3				X
Quantidade	**17**	**0**	**0**	**5**
Percentual	**77,3 %**	**0%**	**0%**	**22,7%**

Fonte: Elaborado pelo TCU.

154. Da tabela acima, percebe-se que o SFB e o SPPI cumpriram a maioria das deliberações do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, com destaque que as determinações relacionadas diretamente ao projeto de concessão da Flona de Humaitá (itens 9.2 e 9.3 do Acórdão) foram cumpridas, com exceção do item 9.2.3, em que o SFB informou por e-mail (peça 129) que publicará os estudos de viabilidade em seu sítio eletrônico quando da publicação do Edital de Concessão, e após a análise prévia deste Tribunal.

155. Quanto à nova documentação da concessão das UMFs da Flona de Humaitá para acompanhamento, nos termos do art. 3º da IN-TCU 81/2018, ressalta-se que o SFB ajustou a metodologia de cálculo do Preço Mínimo do Edital ao adequar o valor presente líquidos dos fluxos de caixa a zero, com aplicação do Wacc como referencial para taxa de desconto no modelo econômico-financeiro da concessão, bem como utilizou o Beta e a estrutura de capital do setor "*Paper/Forest Produtcts*" global referenciada pelos levantamentos de Aswath Damodaran.

156. Os estudos de viabilidade econômico-financeira (peça 126 – itens não digitalizáveis) sofreram diversos ajustes decorrentes tanto do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário como dos questionamentos realizados por essa unidade técnica através de diligências e reuniões. Após esses ajustes e do encaminhamento de documentação com fundamentação dos parâmetros utilizados, tais estudos foram considerados razoáveis e aptos para avaliação do fluxo de caixa do projeto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

157. O SFB realizou diversos ajustes na minuta do edital de licitação (peça 128) e na minuta do contrato de concessão (peça 117), com vistas a reduzir riscos identificados no relatório da unidade técnica (peça 63) e no Voto do Ministro Relator (peça 68), a exemplo de inclusão de itens excluindo o caráter vinculativo dos EVEFs, definição de parâmetros de precificação de produtos não madeireiros e material lenhosos residual e ajuste na execução da garantia contratual.

158. Dessa forma, com os ajustes realizados, entende-se que sob o ponto de vista formal e dentro do escopo delimitado de análise, o SFB e o SPPI atenderam aos requisitos previstos nos art. 3º e 8º da IN-TCU 81/2018, e não foram identificadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem a continuidade da concessão.

159. Entre os benefícios de controle desta fiscalização, pode-se mencionar o aperfeiçoamento da metodologia de concessão florestal do SFB, bem como o incremento na segurança jurídica dos contratos de concessão florestal. Ademais, após ajustes nos estudos de viabilidade econômico-financeira e na área das UMFs, registra-se o benefício potencial financeiro de R$ 28.889.258,45, referente ao acréscimo no valor da Preço Mínimo do Edital (PME) que implica no aumento do valor da outorga como segue:

Tabela 8 - Benefício de Controle Financeiro Potencial

	PME inicial	Outorga inicial	PME ajustado	Outorga ajustada	Benefício de Controle
UMF 1	R$ 25,00	R$ 19.184.457,50	R$ 38,11	R$ 29.246.977,50	R$ 10.062.520,00
UMF 2	R$ 25,00	R$ 31.775.997,50	R$ 37,81	R$ 48.854.284,05	R$ 17.078.286,55
UMF 3	R$ 10,00	R$ 20.307.190,80	R$ 10,98	R$ 22.055,642,70	R$ 1.748.451,90

Fonte: Elaborado pelo TCU.

160. O volume de recursos fiscalizados (VRF) tem seus critérios para cálculo e registro determinados na Portaria TCU 222/2003, e de acordo com o item 1.2 do Anexo, da Portaria TCU 202/2003, "quando forem examinados procedimentos licitatórios que ainda não tenham resultado no empenho da despesa, o VRF corresponderá ao valor estimado pelo órgão com base na pesquisa prévia de mercado". Desse modo, o VRF nesse processo deve ser calculado pelo somatório dos valores das outorgas a serem pagas para exploração das UMFs, totalizando R$ 100.156.904,25.

161. Por fim, propõe-se o prosseguimento do monitoramento dos itens não cumpridos e não implementados do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

162. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Ministro-Relator Vital do Rêgo, com as seguintes propostas:

a. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do RI/TCU c/c os arts. 1º e 2º da IN-TCU 81/2018, que, sob o ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise da presente desestatização, o Serviço Florestal Brasileiro e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento atenderam aos requisitos previstos nos arts. 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, Concorrência 1/2021, não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo;

b. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III do RITCU:

i. considerar "cumpridas" as determinações constantes dos itens 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.2.1.3, 9.2.1.4.1, 9.2.1.4.2, 9.2.2, 9.2.4.1.1, 9.2.4.1.2, 9.2.4.2, 9.2.4.3, 9.2.4.4, 9.2.4.5, 9.2.4.6 e 9.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo); (parágrafos 10-37, 44-61, 64-68 e 77-93)

ii. considerar "implementadas" as recomendações constantes dos itens 9.4.1, 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo); (parágrafos 94-114)

iii. considerar "não cumprida" a determinação constante do item. 9.2.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo); (parágrafos 38-43)

iv. considerar "não implementada" as recomendações constantes dos itens 9.4.2, 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo). (parágrafos 62-63, 69-76 e 115-118)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

c. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao Colegiado no sentido de:

i. informar ao Serviço Florestal Brasileiro, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

ii. restituir os autos a SecexAgroAmbiental e autorizar a realização de novo monitoramento dos itens 9.2.3, 9.4.2, 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451210.

VOTO

Tratam os autos de acompanhamento de desestatização referente à outorga de concessão para a exploração de manejo de produtos florestais, madeireiros e não madeireiros, pelo prazo de quarenta anos, em três Unidades de Manejo Florestal da Floresta Nacional de Humaitá, localizada no estado do Amazonas.

2. O processo concessório é conduzido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), órgão autônomo integrante da estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), no exercício de sua competência estabelecida no art. 55 da Lei 11.284/2006. A licitação, nos termos da minuta do edital da Concorrência 1/2021 (peça 128), será na modalidade concorrência, do tipo técnica e preço, por itens, de acordo com o art. 45, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993, o art. 26 da Lei 11.284/2006, a Lei 8.987/1995, as disposições do Decreto 6.063/2007, a Resolução SFB 37/2017, a Resolução SFB 25/2014 e demais resoluções.

3. Os documentos referentes à concessão das três Unidades de Manejo Florestal (UMFs) da Floresta Nacional de Humaitá, inicialmente encaminhados pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), foram apreciados pelo TCU nos termos do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, *verbis*:

> 9.2. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), (...), que:
>
> 9.2.1. atualizem os estudos de viabilidade econômico-financeira (...), de modo que:
>
> 9.2.1.1. a taxa de desconto dos fluxos de caixa reflita o custo de oportunidade do capital e os riscos para exploração das unidades de manejo florestal;
>
> 9.2.1.2. o risco sistêmico (Beta) adotado reflita o risco para exploração das unidades de manejo florestal;
>
> 9.2.1.3. a taxa de reinvestimento adotada esteja de acordo com os investimentos previstos para exploração das unidades de manejo florestal;
>
> 9.2.1.4. o cálculo do preço mínimo do edital assegure:
>
> 9.2.1.4.1. a sustentabilidade das concessões das unidades de manejo florestal (...);
>
> 9.2.1.4.2. o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (...);
>
> 9.2.2. justifiquem os valores utilizados para estimar a taxa de desconto dos fluxos de caixa, o risco sistêmico (Beta), a taxa de reinvestimento, os investimentos e os custos e as despesas operacionais no âmbito dos estudos de viabilidade econômico-financeiro (...);
>
> 9.2.3. adotem as medidas necessárias a fim de que os estudos de viabilidade econômico-financeira das concessões das unidades de manejo florestal atendam ao disposto nos arts. 8º e 24, *caput*, da Lei 11.284/2006, em especial os fluxos de caixa das referidas concessões;
>
> 9.2.4. adotem as medidas necessárias a fim de:
>
> 9.2.4.1. incluir na minuta do edital da licitação cláusula prevendo expressamente (...) que:
>
> 9.2.4.1.1. informações (...) e demais documentos ou dados, (...), disponibilizados pelo Serviço Florestal Brasileiro, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de precificação da concessão, não apresentando, (...), qualquer caráter vinculativo ou qualquer efeito do ponto de vista da responsabilidade do Poder Concedente perante as proponentes ou perante a futura concessionária;
>
> 9.2.4.1.2. as proponentes arcarão com seus respectivos custos e despesas que incorrerem para a realização de estudos, investigações, levantamentos, projetos e investimentos, relacionados à licitação ou ao processo de contratação;
>
> 9.2.4.2. tornar claros na minuta do edital e dos contratos de concessão (...), os investimentos obrigatórios e não obrigatórios vinculados ao desempenho do concessionário, (...);
>
> 9.2.4.3. incluir na minuta do contrato de concessão (...) os preços florestais referentes a material lenhoso residual da exploração e a produtos florestais não madeireiros, (...);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451211.

9.2.4.4. prever na minuta do contrato de concessão (...) a hipótese de execução da garantia contratual para ressarcimentos de danos ambientais ocasionados pelo concessionário, (...);

9.2.4.5. assegurar a inclusão da Fundação Nacional do Índio (Funai) no processo de elaboração dos planos anuais de outorga florestal e em discussões preliminares quanto a direcionamento de áreas para a concessão florestal, de modo a evitar conflitos de áreas em processo de concessão com comunidades indígenas, (...);

9.2.4.6. assegurar o controle, em especial, da produção de toras de madeira nas Unidades de Manejo Florestal (...);

9.3. determinar ao Mapa (...), ao SFB (...) e à SPPI (...), (...), que, após atendidas a determinação do item 9.2 acima, encaminhem ao TCU os estudos de viabilidade econômico-financeira (...);

9.4. recomendar ao Mapa (...), ao SFB (...) e à SPPI (...), que, (...), adotem as medidas necessárias a fim de que:

9.4.1. prevejam, na documentação que rege a outorga de concessão (...), qual(is) será(ão) a(s) medida(s) que propiciará(ão) o retorno das Unidades de Manejo Florestal ao estágio inicial da assinatura dos contratos de concessão, bem como o tempo estimado para que isso ocorra;

9.4.2. assegurem que o valor das garantias de execução dos contratos de concessão florestal, obtido na forma preconizada no art. 2º, parágrafo único, da Resolução SFB 16/2012, não supere o percentual fixado pelo art. 56, § 2º, da Lei 8.666/1993;

9.4.3. esclareçam a relação do futuro concessionário com as comunidades do entorno prevista na cláusula 23 da minuta do contrato (...);

9.4.4. esclareçam os itens 7.4.1.2.4 e 7.4.1.2.5 da minuta de edital para concessão florestal (...) acerca da emissão da CND relativa à infração ambiental pelos municípios;

9.5. recomendar ao SFB (...) que, (...), adote as medidas necessárias a fim de:

9.5.1. implementar, para os futuros estudos de viabilidade econômico-financeira de concessões florestais, metodologia para precificação de material lenhoso residual da exploração e de produtos florestais não madeireiros, levando em conta, entre outros aspectos, o impacto da exploração econômica pelo concessionário de produtos florestais não madeireiros sobre a coleta desses produtos pelas comunidades locais;

9.5.2. atualizar a Resolução SFB 16/2012, de modo a prever a execução da garantia contratual para ressarcimentos de danos ambientais ocasionados pelo concessionário; e

9.5.3. regulamentar o limite máximo para oferta em garantia dos direitos emergentes da concessão nos contratos de financiamento firmados pelo concessionário, em atendimento ao art. 29, parágrafo único, da Lei 11.284/2006.

4. Em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, o SFB encaminhou novas Notas Técnicas (peças 77 a 83) e reencaminhou os documentos do projeto de concessão florestal da Flona de Humaitá atualizados conforme o referido acórdão (peças 84 a 103). Em complemento, a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI) encaminhou a Nota Técnica SEI 30.877/2021/ME (peças 104 e 105).

5. A Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) realizou, ainda, diligência ao SFB para obter esclarecimento e justificativas referentes às informações constantes das Notas Técnicas, Minuta do Edital e do Contrato, e dos arquivos dos fluxos de caixas das três UMFs, bem como para obter documentação que corroborasse as informações prestadas nesses documentos (peças 106 e 108).

6. Em resposta à diligência, o SFB encaminhou as Notas Técnicas 20/2021 (peça 118) e 23/2021 (peça 116), atualizou as minutas de edital e de contrato (peças 128 e 117) e enviou as planilhas do fluxo de caixa (itens não digitalizáveis – peça 126), juntamente com a documentação comprobatória dos valores utilizados (peça 120 e 121).

7. A SecexAgroAmbiental, após verificar o cumprimento das deliberações prolatadas no Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário e analisar a documentação encaminhada pelo SFB, considerou não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451211.

haver irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento da desestatização e propôs, em síntese (peças 131 a 133):

a) considerar cumpridas as determinações constantes dos itens 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.2.1.3, 9.2.1.4.1, 9.2.1.4.2, 9.2.2, 9.2.4.1.1, 9.2.4.1.2, 9.2.4.2, 9.2.4.3, 9.2.4.4, 9.2.4.5, 9.2.4.6 e 9.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário;

b) considerar implementadas as recomendações constantes dos itens 9.4.1, 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário;

c) considerar não cumprida a determinação constante do item. 9.2.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário; e

d) considerar não implementada as recomendações constantes dos itens 9.4.2, 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

8. No mérito, concordo com o encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva, motivo pelo qual adoto como minhas razões de decidir os argumentos do relatório precedente, sem prejuízo de tecer os comentários que reputo necessários.

9. Passo, então, a abordar as medidas adotadas pelos órgãos demandados para o atendimento das determinações e recomendações constantes do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário e, posteriormente, avalio as repercussões dessas medidas no bojo da desestatização.

I - Monitoramento das determinações sobre os estudos de viabilidade

I.1 - Taxa de desconto, beta do setor e taxa de reinvestimento (itens 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.1.3)

10. Inicialmente, o SFB adotou uma taxa de desconto no percentual de 5,87%, incorporando apenas o custo do capital próprio, estando ausente daquela taxa o custo da dívida ou custo de capital de terceiros.

11. Nesta etapa, o SFB apresenta a taxa de desconto real no percentual de 8,56% obtida a partir da metodologia de cálculo do WACC (sigla em inglês de *Weighted Average Cost of Capital*). Os parâmetros utilizados constam da Nota Técnica 40/2021 (peça 79, p. 1-8; peça 114, p. 1-5) e são aderentes às diretrizes do então Ministério da Fazenda descritas no documento intitulado Metodologia para Cálculo do WACC 2018[1].

12. O cálculo da taxa de desconto está coerente com os principais parâmetros utilizados (peça 79, p. 1-8; peça 114, p. 1-5):

i) a estrutura de capital foi estimada para o setor "*Paper/Forest Products*" (Aswath Damodaran, janeiro de 2021), sendo de 65% para o capital próprio e de 35% para o capital de terceiros;

ii) o beta para o setor de *"Paper/Forest Products"* de 0,742 (Aswath Damodaran), correlato à operação de ativos de concessão de manejo florestal sustentável;

iii) prazo de 10 anos (1995 a 2020) para estabelecer a taxa livre de risco e a taxa de retorno de mercado com base, respectivamente, nos títulos do tesouro dos Estados Unidos e no *Standard & Poor's 500* (S&P 500); e

iv) serie diária de janeiro/2016 a dezembro/2020 do *Emerging Market Bond Index* (Embi+) para determinar o prêmio de risco Brasil.

13. O SFB informou, ainda, que não utilizará taxa de reinvestimento nos fluxos de caixa operacionais das três Unidades de Manejo Florestal – UMFs (peça 78, p.2). Segundo aquele órgão, para reposição dos investimentos, foram utilizados percentuais de depreciação de acordo com o Anexo I da Instrução Normativa Receita Federal Brasileira 162/1998, associados à vida útil de bens e equipamentos para a exploração do empreendimento (peça 118, p. 15).

14. De fato, os valores de reposição de investimentos registrados nos fluxos de caixa

[1] Disponível em https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/guias-e-manuais/metodologia-de-calculo-do-wacc2018.pdf; Acesso em 15/3/2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451211.

operacionais das Unidades de Manejo Florestal I, II e III estão aderentes à vida útil e às respectivas taxas de depreciação definidas no Anexo I da Instrução Normativa Receita Federal Brasileira 162/1998[2], sendo de 25 anos para imóveis, de 5 anos para veículos e computadores e de 10 anos para o conjunto de máquinas, equipamentos, móveis e utensílios (peça 126 - itens não digitalizáveis – planilhas "Investimentos", "Fluxo Investimento" e "Fluxo de caixa").

15. Assim sendo, considero cumpridas as determinações dos itens 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.1.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

I.2 - Cálculo do preço mínimo do edital – PME (itens 9.2.1.4.1 e 9.2.1.4.2)

16. O julgamento para obtenção da melhor proposta para a concessão florestal de cada uma das UMFs da Floresta Nacional de Humaitá/AM será baseado na combinação dos critérios melhor técnica e maior preço, nos termos do disposto no art. 26 da Lei 11.284/2006 e da minuta de edital (peça 128, p. 15-16), sendo declarada vencedora do certame a licitante que atingir a maior avaliação após a soma dos pontos referentes à proposta técnica (máximo de 500 pontos) e à proposta de preço (máximo de 500 pontos). Portanto, os preços mínimos do edital (PMEs) são um balizador para a proposta de preço ofertado que, juntamente com a proposta técnica, comporá o critério de julgamento do certame para cada uma das UMFs.

17. A fundamentação técnica para os PMEs adotados, incialmente, foi, em essência, pesquisas de mercado nos polos madeireiros adjacentes às áreas a serem licitadas. Ou seja, os preços mínimos não decorreram dos fluxos de caixa descontados a valor presente líquido das UMF I, II e III, pois representavam a média de preços de compra das madeireiras do entorno da Floresta Nacional de Humaitá/AM. Por isso, quando da primeira apreciação dos estudos nos termos do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, não foi possível certificar que o PME garantisse a sustentabilidade do empreendimento ou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

18. O SFB revisou a modelagem e, conforme Nota Técnica 38/2021 (peça 78, p. 2), reduziu a zero o valor presente líquido de cada fluxo de caixa descontado à taxa de 8,56%, a fim de extrair o excedente econômico dos projetos e obter os respectivos preços mínimos: (i) UMF I, passou de R$ 25,00/m³ para R$ 38,11/m³; (ii) UMF II = passou de R$ 25,00/m³ para R$ 37,81/m³; e (iii) UMF III = passou de R$ 10,00/m³ para 10,98/m³.

19. De fato, os preços mínimos fixados, nos termos do item 8.8.8. da minuta editalícia (peça 128, p. 19), correspondem aos valores referenciados nos fluxos de caixa operacionais das UMFs I, II e III (peça 126 – item não digitalizável, planilha "Controle").

20. Além disso, o SFB verificou que os preços mínimos estabelecidos na minuta de edital se situaram dentro da faixa de valores mínimos e máximos para cada UMF resultante da aplicação dos normativos daquele órgão, em atendimento ao disposto no art. 36, § 2º, incisos I e II, da Lei 11.284/2006 (peça 116, p. 1-5).

21. Logo, considero cumpridas as determinações dos itens 9.2.1.4.1 e 9.2.1.4.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

I.3 - Demanda, Receitas, Investimentos e Despesas (item 9.2.2)

22. Os estudos de viabilidade, inicialmente, encaminhados pelo SFB não demonstravam a fundamentação para os valores adotados para investimentos, custos e despesas operacionais.

23. O SFB, em resposta à diligência realizada pela unidade instrutiva (peça 108), esclareceu que os valores utilizados nos fluxos de caixa operacionais das UMFs decorrem das seguintes fontes (peça 118, p. 2-3): (a) fluxo de caixa da concessão da Floresta Nacional de Caxiuanã - Anexo I-A

[2] Disponível em http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15004&visao=original#:~:text=IN%20SRF%20N%C2%BA%20162%20%2D%201998&text=Fixa%20prazo%20de%20vida%20%C3%BAtil,vista%20o%20disposto%20no%20art.; Acesso em 10/3/2022.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451211.

(peça 120, p. 1-5); (b) planilhas de exequibilidade - Anexo I-B (peça 120, p. 6-8); (c) documentos técnicos - Anexo I-C (peça 120, p. 9-10); (d) pesquisa de campo para o edital da Floresta Nacional de Humaitá - Anexo II (peça 121); e (e) pesquisas na rede mundial de computadores e contatos diretos via correio e mensagens eletrônicas e telefonemas com concessionários e profissionais da área florestal.

24. A unidade instrutiva constatou que o quadro com detalhamento de itens, valores e fontes de informações de despesas operacionais, equipamentos e construções (peça 118, p. 2-3) e os documentos acostados aos autos (peça 120 e 121) justificam suficientemente os valores utilizados na modelagem econômica ora apresentada.

25. Nesse escopo, acolho o entendimento da SecexAgroAmbiental de considerar atendida a determinação do item 9.2.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

I.4 - Disponibilização dos estudos de viabilidade (item 9.2.3)

26. O SFB informou que, em razão da atualização dos estudos de viabilidade econômico-financeira, os novos estudos e valores serão disponibilizados, conjuntamente com os demais documentos que compõem o edital, no endereço eletrônico daquele órgão quando da publicação do edital (peça 78, p. 3; e peça 129).

27. Ainda que os estudos não tenham sido disponibilizados, conforme constatou a unidade técnica, entendo que o expresso comprometimento do SFB, de dar transparência aos estudos no momento da publicação do edital, enquadra-se na hipótese prevista no art. 16, parágrafo único, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, de modo que deixo de formular direcionamento específico para esse item, sem afastar a possibilidade de a SecexAgroAmbiental verificar o cumprimento da determinação quando da publicação do edital.

II - Monitoramento das determinações sobre as minutas do edital e dos contratos de concessão

II.1 - Caráter vinculativo e custos e despesas dos estudos (itens 9.2.4.1.1 e 9.2.4.1.2), Produtos não madeireiros e material lenhoso (item 9.2.4.3) e Execução da garantia contratual para ressarcir danos ambientais (item 9.2.4.4)

28. Quanto a esses aspectos, o SFB informa que procedeu às alterações (peça 78, p. 3-6), conforme os termos dos itens 15.16 e 15.17 da nova versão da minuta de edital (peça 128, p. 30) e das subcláusulas 4.2, item VI, 4.3, e 14.2, item I, da minuta contratual (peça 117, p. 4-6 e 19), transcritos no relatório precedente a este voto. Considero, portanto, atendida a determinação referente aos itens 9.2.4.1.1, 9.2.4.1.2, 9.2.4.3 e 9.2.4.4 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

II.2 - Investimentos obrigatórios e não obrigatórios (item 9.4.2.2)

29. O SFB esclarece que o dimensionamento e a especificação das infraestruturas e equipamentos a serem utilizados para a execução do manejo florestal serão definidos quando da aprovação do Plano de Manejo Florestal, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), e do Plano de Proteção Florestal, pelo SFB, que devem ser apresentados pelo futuro concessionário. Informa, também, que os investimentos, decorrentes dos indicadores de desempenho A2 (Investimento na proteção da floresta) e A3 (Investimento em infraestrutura, bens e serviços para comunidade local), definidos no Anexo 12 da minuta de edital de licitação, terão seus valores definidos quando da adjudicação da licitação, estabelecendo-se, assim, as propostas técnicas e de preço vencedoras (peça 78, p. 4; e peça 96, p. 5-8).

30. Além disso, o SFB, a fim de indicar os investimentos a serem realizados pelo concessionário de forma garantir a execução do contrato e respectivas obrigações contratuais, ajustou a redação da subcláusula 4.1, inciso VI, da minuta contratual (peça 117, p. 4), transcrita no relatório precedente.

31. Nesse sentido, considero cumprida a determinação do item 9.2.4.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451211.

II.3 - Conflitos de áreas da UMF com Comunidades Indígenas (item 9.2.4.5)

32. O SFB afirmou que recebeu da Funai análise detalhada quanto a ocorrência de terras indígenas em sobreposição parcial e limítrofes às florestas públicas propostas para compor o Plano Anual de Outorga Florestal 2021 (Paof 2021), contendo em cada situação o tipo de interface, o nome das terras indígenas e respectivos povos, e observações quanto a possível ocorrência de impactos e pontos de atenção a serem considerados na elaboração de cada edital de concessão (peça 78, p 6-7). Em complementação, a Funai enviou também levantamento quanto ao registro da presença de povos indígenas isolados ou de recente contato nas florestas públicas incluídas no Paof 2021, e seu entorno.

33. Assim sendo, tendo em vista estar caracterizada a participação da Funai na edição do Paof 2021, considero atendida a determinação do item 9.2.4.5 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

II.4 - Controle da produção de toras de madeira nas UMFs (item 9.2.4.6)

34. Quando da apreciação dessa matéria, nos termos do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, restou verificado que o controle da produção de toras de madeira está associado à inclusão de informações no Sistema de Cadeia de Custódia (SCC) e, em consequência, à geração de Documento de Origem Florestal (DOF). Em vista disso, registrei naquela oportunidade que não haveria garantia de controle de toras de madeira não inclusas no SCC, de modo que a fiscalização por parte do poder concedente seria oportuna e necessária, a exemplo de postos de controle.

35. Nesta etapa processual, o SFB esclarece que, além da rastreabilidade dos produtos florestais mediante o Sistema de Cadeia de Custódia, desenvolveu diversos mecanismos para monitorar as obrigações contratuais das concessões florestais (peça 78, p. 7-8). Cita, nesse sentido, o cruzamento de informações do SCC com dados do Sistema de Detecção da Exploração Seletiva (Detex) originados de ferramenta de sensoriamento remoto de imagens de satélite que fornecem dados de topografia e de cobertura vegetal, juntamente com tecnologia de varredura a laser *Light Detection and Ranging* (Lidar), por meio de sensores transportados em aviões.

36. De acordo com o SFB (peça 78, p. 7), o Lidar contribui, entre outros aspectos, para a contabilização do impacto da exploração para toda a biodiversidade criado pelas estradas abertas, trilhas de arraste de madeira, abertura do dossel com o corte de árvores e abertura de pátios. Ainda, possibilita, simultaneamente, mapear o terreno embaixo das árvores (gerando Modelo Digital de Terreno - MDT); bem como obter a estimativa da altura e da estrutura florestal (gerando o Modelo Digital de Superfície - MDS).

37. Além disso, o SFB informa que utiliza Sistema de Aeronaves Remotamente Pilotadas (drones), de modo a obter mosaicos ortorretificados aliados ao Modelo de Superfície (MDS). Dessa maneira, é possível: (i) verificar as pilhas de toras de madeira no pátio da floresta ou da serraria; (ii) mensurar o volume estéreo das pilhas; e (iii) identificar infraestruturas e clareiras na floresta. Ao final, todos esses dados são confrontados com as informações de volume de pátio constantes do SCC (peça 78, p. 7).

38. Por fim, o SFB destaca que o monitoramento é complementado com vistorias de campo composta pelas seguintes etapas: (i) cruzamento prévio dos dados do SCC, Detex e Lidar; (ii) definição de alvos a partir do cruzamento de dados; e (iii) vistoria de campo propriamente dita, para verificação dos alvos e da consistência das informações prestadas pelo concessionário (peça 78, p. 7).

39. Em relação aos postos de controle, o SFB afirma que a instalação e manutenção desses postos são onerosas e de difícil fiscalização. Ressalta que, à exceção do SCC, todas essas ferramentas de monitoramento foram desenvolvidas e aplicadas após a Resolução SFB 6/2010, a qual está em revisão para incluir essas novas tecnologias e excluir a obrigação dos postos de controle na saída das UMFs.

40. Ainda, em resposta à diligência efetuada pela unidade instrutiva (peça 108), acerca da possibilidade de o SFB determinar a construção dos postos de controle prevista na Cláusula 2ª, inciso II,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451211.

da minuta contratual (peça 117, p. 2), o SFB esclarece que as medidas a serem implementadas dependem dos riscos identificados no Plano de Proteção Florestal, de maneira que podem incluir (peça 118, p. 9): (i) a criação de brigadas contra incêndios; (ii) a construção de infraestrutura para controle de entrada, prevenção e combate a incêndios florestais; (iii) a capacitação da equipe dos concessionários para lidar com situações de ameaça; e (iv) a construção de posto de controle.

41. Entendo que as informações ofertadas pelo SFB são suficientes para considerar atendida a determinação do item 9.2.4.6 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

42. De toda forma, tenho a convicção que essa matéria é importante e merece uma atenção mais acurada por parte deste Tribunal, mediante a realização de fiscalização específica, a ser implementada pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) por meio da SecexAgroAmbiental, a fim de verificar, entre outros pontos, se o conjunto de informações associadas aos sistemas mencionados pelo Serviço Florestal Brasileiro asseguram o controle da produção de toras de madeira no âmbito de contratos de concessão para a exploração de manejo de produtos florestais, madeireiros e não madeireiros.

III - Monitoramento das recomendações

III-1. - Medidas de regeneração das Unidades de Manejo Florestal (item 9.4.1)

43. O SFB informa que a matéria regrada pela Instrução Normativa MMA 05/2006 e na Resolução Conama 406/2009 que prevê parâmetros para assegurar a recomposição dos estoques colhidos a cada ciclo de exploração, especificamente: (i) estimativa de produtividade da floresta em 0,86 m³/hectare/ano, em áreas com colheita florestal com arraste mecanizado; (ii) ciclo de corte entre 25 e 35 anos; e (iii) intensidade máxima de corte de 30 m³/hectare, para ciclo de corte de 35 anos (peça 78, p. 9). Em vista disso, esclarece que a obrigatoriedade ao atendimento destas normas consta das subcláusulas 3.1 e 3.2 da minuta contratual que tratam, respectivamente, da produção de toras sob regime de manejo florestal sustentável e do manejo de produtos florestais não madeireiros (peça 117, p. 3-4), transcritas no relatório precedente a este voto.

44. Ademais, de acordo com o SFB, as UMFs podem ter entre 25 e 35 UPAs de acordo com o ciclo de corte estabelecido no Plano de Manejo Florestal Sustentável, ficando definido também o período de pousio de cada UPA. Por fim, o SFB afirma que no próximo edital dessas UMFs, existirá a obrigatoriedade de respeito ao período de pousio das UPAs, de acordo com o ciclo de corte da primeira concessão, ou, em caso de não ser mais concedida, a responsabilidade retorna ao órgão gestor da Unidade de Conservação, para acompanhar a regeneração natural (peça 78, p. 10).

45. Perfilho da conclusão da unidade técnica no sentido de que as informações prestadas pelo SFB são suficientes para considerar implementada a recomendação do item 9.4.1 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

III.2 - Valor das garantias de execução contratual (item 9.4.2)

46. No voto condutor do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, registrei que a sistemática determinada pelo art. 2º da Resolução SFB 16/2012, de definir o valor da garantia em contratos de concessão florestal correspondente a 60% do Valor de Referência do Contrato (VRC), não garante intuitivamente o cumprimento do percentual máximo de 5% do valor total do contrato fixado pela Lei 8.666/1993.

47. Nesta oportunidade, o SFB justifica que, no presente caso, o percentual máximo estabelecido pela Lei 8.666/1993 foi atendido, tendo em vista que o valor da garantia contratual representar 1,5% do valor do contrato (peça 78, p 10).

48. Conforme verificado pela unidade instrutiva, a afirmação do SFB é válida para contratos de concessão florestal de quarenta anos, como o caso das UMFs da Floresta Nacional de Humaitá. Ainda, de acordo com a unidade técnica, caso a duração do contrato de concessão seja menor, os 60% do VRC

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451211.

irá representar um percentual maior do que 1,5% do valor total do contrato. Desse modo, o cumprimento do art. 56, §2º, da Lei 8.666/1993 está garantido para contratos de concessão florestal com duração de no mínimo 12 anos, caso o prazo seja inferior, o valor da garantia do contrato será superior ao limite definido na Lei 8.666/1993.

49. Portanto, tendo em vista que a Resolução SFB 16/2012 não associa a sistemática utilizada ao prazo contratual, acompanho o entendimento da SecexAgroAmbiental de considerar não implementado o item 9.4.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

III.3 - Demandas de Comunidades do Entorno da UMF (item 9.4.3) e Emissão de CND no Município de Humaitá (item 9.4.4)

50. O SFB indica que (peça 78, p. 10):

> i) passou a prever a obrigatoriedade de o concessionário cadastrar na Ouvidoria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento as demandas e reclamações recebidas e as providências adotadas relacionadas à execução do contrato, nos termos da Cláusula 23 da minuta contratual (peça 117, p. 27), transcrita no relatório precedente a este voto; e
>
> ii) promoveu a alteração dos itens 7.4.1.2.4 e 7.4.1.2.4.1 e a inclusão do item 7.4.1.2.5.1 na nova minuta de edital de licitação (peça 128, p. 9), transcritas no relatório precedente a este voto.

51. Considero que as alterações promovidas pelo SFB na minuta contratual refletem um avanço importante para o benefício das comunidades do entorno das UMFs I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, e na minuta editalícia resolvem a problemática associada à emissão da CND. Desse modo, entendo implementadas as recomendações dos itens 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

III.4 - Metodologia para precificação de material lenhoso residual e de produtos florestais não madeireiros (item 9.5.1)

52. O SFB informa que, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), "vem buscando aprimorar a modelagem de novos editais de concessão". Entre os pontos abordados consta o de incentivar o uso múltiplo da floresta com a possibilidade de obtenção de outras fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados (peça 78, p. 11).

53. Ainda que o SFB não tenha encaminhado documento ou evidência comprobatória das medidas citadas, conforme observado pela unidade técnica, entendo que o expresso comprometimento do SFB, de aprimorar a modelagem, tal como tem ocorrido neste processo, enquadra-se na hipótese prevista no art. 16, parágrafo único, inciso II, da Resolução TCU 315/2020.

54. Desse modo, deixo de formular direcionamento específico para esse item, sem afastar a possibilidade de a SecexAgroAmbiental verificar a implementação pelo SFB da recomendação do item 9.5.1 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, para os futuros estudos de viabilidade econômico-financeira de concessões florestais, quando do acompanhamento da desestatização de novas outorgas de concessão florestal.

III.5 - Atualização da Resolução SFB 16/2012 - execução da garantia contratual para ressarcimentos de danos ambientais (item 9.5.2) e Direitos Emergentes da Concessão (item 9.5.3)

55. O SFB destaca que, em parceria com o BNDES e com o BID (peça 78, p. 11):

> i) vem buscando aprimorar a modelagem de novos editais de concessão florestal, e o aprimoramento do conjunto de garantias contratuais é um dos pontos previstos; e
>
> ii) encontra-se em andamento estudo sobre instrumentos financeiros e garantias dos contratos de concessão florestal, que analisa os direitos emergentes das concessões e auxiliarão na definição do limite e sua regulamentação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451211.

56. Quanto a esses aspectos, adoto o entendimento aplicado à recomendação do item 9.5.1 Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, registrado no item 54 deste voto.

IV – Exame técnico após atualização dos estudos de viabilidade

57. Os estudos de viabilidade econômico-financeira (EVEF) da Floresta Nacional de Humaitá/AM atualizados estimaram o volume anual de produção de madeira para cada uma das três UMFs, conforme representado na Tabela 1.

Tabela 1 – Parâmetros para estimativa da produção anual de madeira por UMF

Parâmetros	Unidade	UMF I	UMF II	UMF III
(1) Área total	ha	38.207,93	63.343,41	99.313,64
(2) Área total de efetivo manejo	ha	29.514,55	49.693,44	77.268,29
(3) Ciclo de corte	anos	30	30	30
(4) Área total de efetivo manejo anual (=2/3)	ha	983,82	1.656,45	2.575,61
(5) Produtividade da floresta	m³/ha	20,00	20,00	20,00
(6) Volume anual de produção madeira em tora (=4*5)	m³	19.676,37	33.128,96	51.512,19
(7) Rendimento da Serraria	%	35	35	35
(8) Volume anual de produção madeira serrada (=6*7)	**m³**	**6.886,73**	**11.595,14**	**18.029,27**

Fonte: peça 126, itens não digitalizáveis, planilha "Controle" do fluxo de caixa das UMF I, II e III.

58. Com base no volume anual de produção de madeira serrada para cada UMF, a projeção de receita, para o período de quarenta anos, apresentou os seguintes valores: (a) UMF I: R$ 464.606.953,49; (b) UMF II: R$ 780.364.992,02; e (c) UMF III: R$ 1.213.781.968,98.

59. A estimativa de investimentos (Capex) e de custos e despesas operacionais (Opex), para 40 anos de concessão, estão descritos na Tabela 2 por Unidades de Manejo Florestal (UMF).

Tabela 2 - Investimentos (Capex) e custos e despesas operacionais (Opex) previstos

Itens		UMF I (R$)	UMF II (R$)	UMF III (R$)
Capex	Móveis e eletrodomésticos	231.920,00	455.840,00	687.760,00
	Edificações e instalações	227.300,00	345.900,00	537.100,00
	Pátios e Estradas	2.461.513,47	4.144.432,90	6.444.175,39
	Equipamentos	18.951.432,68	31.875.329,01	50.728.468,29
	Veículos	23.635.490,14	40.491.530,86	63.424.000,00
	Equipamentos – comunicação e informática	288.000,00	384.000,00	576.000,00
	Serraria	13.463.711,82	15.611.356,96	24.274.086,41
Capex Total		**59.259.368,11**	**93.308.389,73**	**146.671.590,09**
Opex	Pré-Operacionais	597.317,51	1.002.159,27	1.561.201,32
	Operacionais	48.788.870,13	81.726.407,10	126.756.380,40
	Transporte (interno e externo)	41.591.903.73	97.186.454,43	211.806.291,06
	Manutenção total	18.516.770,09	28.714.261,64	45.027.792,21
	Folha de pagamento e encargos	116.690.001,09	182.532.731,94	278.667.565,02
	Serviço Florestal Brasileiro	33.587.923,59	56.077.382,01	29.453.496,93
Opex Total		**259.772.786,14**	**447.239.396,39**	**693.272.726,94**

Fonte: Adaptado, peça 126, itens não digitalizáveis, planilhas do fluxo de caixa das UMFs I, II e III.

60. Em relação ao Capex, destacam-se os itens de equipamentos e veículos, que incluem gastos com maquinário necessário para atividades de abate, arraste e carregamento de árvores, assim como o de serraria, que envolve aquisição do terreno, construção e equipamentos necessários para o beneficiamento das toras.

61. Quanto às despesas operacionais (Opex), os itens mais relevantes são os gastos com folha de pagamento e encargos trabalhistas, transporte de toras interno (dentro da UMF) e externo (até a serraria), assim como gastos operacionais, relacionados a despesas de exploração da floresta, funcionamento da serraria, inventário florestal, elaboração dos Planos Operativos Anuais e atividades de monitoramento da área.

62. A subcláusula 4.1 da minuta do contrato de concessão estabelece que o regime econômico-financeiro da concessão florestal compreende os seguintes parâmetros (peça 117, p. 3-4):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451211.

I. O pagamento de preço calculado sobre os custos de realização do Edital;

II. O pagamento de preço, não inferior ao mínimo definido no Edital;

III. O pagamento de Valor Mínimo Anual (VMA), independentemente da produção ou dos valores auferidos pelo concessionário com a exploração do objeto da concessão;

IV. O pagamento por atividades acessórias, representadas pela exploração de produtos não madeireiros e material lenhoso residual;

V. A indisponibilidade pelo concessionário, salvo disposição contratual, dos bens considerados reversíveis; e

VI. A responsabilidade do concessionário em realizar investimentos previstos no Edital.

63. De acordo com o Anexo 15 da minuta do edital do certame (peça 99, p. 1-2), os custos de realização do edital alcançaram o montante de R$ 168.034,01 para uma área de 200.282,98 hectares (R$ 0,84/hectare), fornecendo os seguintes valores para cada unidade de manejo florestal: (a) UMF I: R$ 31.962,92; (b) UMF II: R$ 52.990,06; e (c) UMF III: R$ 83.081,036. Esses valores deverão ser pagos em quatro parcelas a cada três meses a contar da assinatura do contrato, ao longo do primeiro ano da concessão florestal, conforme subcláusula 4.5 da minuta contratual (peça 117, p. 6).

64. Os preços mínimos do edital foram fixados na minuta do edital, como sendo: (a) UMF I = R$ 38,11/m³ de madeira; (b) UMF II = R$ 37,81/m³ de madeira; e (c) UMF III = R$ 10,98/m³ de madeira (peça 128, p. 19).

65. O pagamento de Valor Mínimo Anual (VMA) foi fixado em (peça 117, p. 4 e 9-10): (a) 5% do valor de referência do contrato (VRC) a ser pago no primeiro ano da concessão; (b) 15% do VRC, no segundo ano de concessão; e (c) 30% do VRC, a partir do terceiro ano da concessão.

66. Os preços referentes ao material lenhoso residual da exploração foram fixados em (peça 117; p. 4): (a) medição por peso – R$ 6,00 por tonelada; (b) medição por volume sólido – R$ 4,20 por metro cúbico; e (c) medição por volume empilhado – R$ 3,00 por metro estéreo.

67. Por fim, conforme ressaltado pela SecexAgroAmbiental, os ajustes realizados nos estudos de viabilidade, na minuta de edital e na minuta contratual referentes à outorga de concessão para a exploração de manejo de produtos florestais, madeireiros e não madeireiros, pelo prazo de quarenta anos, em três Unidades de Manejo Florestal da Floresta Nacional de Humaitá, localizada no estado do Amazonas, atenderam aos requisitos previstos nos art. 3º e 8º da IN-TCU 81/2018, e não foram identificadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem a continuidade da concessão.

Pelo exposto, voto para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451211.

ACÓRDÃO Nº 600/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 033.616/2020-5.
1.1. Apenso: 029.524/2020-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Responsáveis: Tereza Cristina Correa da Costa Dias, Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Valdir Colatto, Diretor-Geral do Serviço Florestal Brasileiro e Martha Seillier, Secretária Especial da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos.
4. Órgãos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Serviço Florestal Brasileiro; e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de desestatização que tratam do acompanhamento da outorga de concessão por quarenta anos para exploração das Unidades de Manejo Florestal I, II e III na Floresta Nacional de Humaitá, localizada no estado do Amazonas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 1º e 2º da Instrução Normativa-TCU 81/2018, que, sob o ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise da presente desestatização, o Serviço Florestal Brasileiro e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento atenderam aos requisitos previstos nos arts. 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização das Unidades de Manejo Florestal I, II e III da Floresta Nacional de Humaitá/AM, Concorrência 1/2021, não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo;

9.2. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III do Regimento Interno/TCU:

9.2.1. considerar cumpridas as determinações dos itens 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.2.1.3, 9.2.1.4.1, 9.2.1.4.2, 9.2.2, 9.2.4.1.1, 9.2.4.1.2, 9.2.4.2, 9.2.4.3, 9.2.4.4, 9.2.4.5, 9.2.4.6 e 9.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário;

9.2.2. considerar implementadas as recomendações dos itens 9.4.1, 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário;

9.2.3. considerar não implementada a recomendação do item 9.4.2 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário;

9.3. encaminhar o presente acórdão ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao Serviço Florestal Brasileiro e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a presente deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. restituir os autos a SecexAgroAmbiental e autorizar a realização de:

9.4.1. novo monitoramento dos itens 9.2.3, 9.4.2, 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário; e

9.4.2. fiscalização específica, a fim de verificar, entre outros pontos, se o conjunto de informações associadas aos sistemas mencionados pelo Serviço Florestal Brasileiro asseguram o controle da produção de toras de madeira no âmbito de contratos de concessão para a exploração de manejo de produtos florestais, madeireiros e não madeireiros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451220.

10. Ata n° 10/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/3/2022 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0600-10/22-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Bruno Dantas, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70451220.

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 026.110/2020-2
Natureza: Desestatização
Entidades: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. CONCESSÃO DO TERMINAL PESQUEIRO PÚBLICO DE CABEDELO (PB). ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DO PONTO DE VISTA FORMAL. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. AUTORIZAÇÃO DE MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (peça 78), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 79 e 80).

I. *INTRODUÇÃO*

1. *Trata-se de acompanhamento da desestatização, na forma de concessão do Terminal Pesqueiro Público (TPP) de Cabedelo (PB), localizado em área contígua ao Porto de Cabedelo, a 19 km de João Pessoa (PB), capital do estado.*

2. *A concessão desse terminal foi qualificada no âmbito da carteira de projetos do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) mediante o Decreto 10.383, de 28/5/2020.*

3. *A documentação, protocolada para exame do TCU em 9/7/2020, foi encaminhada pela Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) por meio do Ofício 1432/2020/GABSAP/SAP/MAPA (peça 1). A avaliação deste Tribunal se pautou pelos termos da IN-TCU 81/2018.*

4. *A execução metodológica deste trabalho foi ancorada em entrevistas com: a) órgãos responsáveis pela concessão; b) possíveis interessados em participar da concorrência; c) atores econômicos que poderão ser impactados pela futura operação do TPP; e d) especialistas no assunto. Além disso, a partir das informações extraídas dessas entrevistas e da documentação entregue ao TCU, foi efetivada análise dos riscos atrelados ao projeto de concessão, que fundamentou as contribuições do Tribunal para o aperfeiçoamento desse projeto.*

5. *Este relatório está organizado em capítulos que abordam: a) o histórico descritivo sintético da legislação que regula os terminais pesqueiros públicos, dos fatos relevantes vinculados ao TPP de Cabedelo e dos eventos precedentes à confecção desta Instrução, tais como a Consulta Pública promovida pelo poder concedente, as entrevistas produzidas pelo TCU e a documentação remetida ao Tribunal; b) o exame técnico da proposta de concessão, no qual serão evidenciados o escopo deste trabalho, e, em relação à concessão, os atributos que a caracterizam e os riscos mais significativos a ela associados; c) a síntese*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

dos comentários dos gestores da SAP/MAPA e SPPI quanto a uma versão preliminar deste relatório; d) as conclusões pertinentes; e e) as propostas de encaminhamento.

II. *HISTÓRICO*

II.1. Legislação

6. *O Decreto 5.231/2004 dispõe sobre os princípios a serem observados pela administração pública federal na criação, organização e exploração de terminais pesqueiros públicos. No seu artigo 8º, esse normativo estabelece que, independentemente do modelo de administração utilizado no terminal, a gestão terá que ser participativa e os seguintes princípios deverão ser obedecidos: responsabilidade social; desenvolvimento sustentável; impessoalidade na prestação de serviços; isonomia no atendimento aos usuários; publicidade dos atos e decisões; preservação dos bens públicos; e supremacia do interesse público.*

7. *De acordo com o mesmo decreto, no artigo 6º, as atividades permitidas no TPP são, especialmente, aquelas relacionadas ao pescado (descarga, beneficiamento, comercialização, aproveitamento de resíduos etc); à fabricação de gelo; ao fornecimento de víveres, combustível e petrechos para a pesca; ao reparo de embarcações pesqueiras; a determinados serviços para os usuários do terminal; e aquelas consideradas de interesse do setor pesqueiro.*

II.2. TPP de Cabedelo – A última década

8. *Construído a partir de uma parceria entre a então Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República e o Governo da Paraíba, o Terminal Pesqueiro Público de Cabedelo foi inaugurado em 2010. O terminal, com 10 mil metros quadrados, iria atender a toda a comunidade pesqueira, garantindo-se a sua finalidade pública, a assistência técnica e a incubação de empreendimentos solidários, como mecanismos de suporte administrativo à autogestão do negócio.*

9. *Na construção inicial do TPP foram investidos R$ 11 milhões. Conforme informações colhidas em reunião virtual com a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA-PB), no período de dezembro de 2013 a junho de 2015, foi realizada uma reforma para sanar inadequações sanitárias e estruturais do terminal (peça 14, p.1). Essa reforma foi fruto de um convênio com o Ministério da Defesa e consumiu mais R$ 3,4 milhões em recursos públicos.*

10. *A despeito de todos esses gastos, o TPP de Cabedelo nunca funcionou devidamente. Até 2017, havia um apoio mínimo aos pescadores, resumido ao fornecimento de gelo e espaço para atracação. Mesmo a disponibilização de gelo era precária, pois não havia servidores para operar as máquinas. A fabricação do gelo era feita por um vigilante noturno. Não havia controle sobre a produção de gelo nem sobre os pagamentos que eram efetuados pelos pescadores, de acordo com testemunho extraído do relatório que expressa a Ação Civil Pública (ACP) de 2018 do Ministério Público Federal relacionada ao TPP de Cabedelo (peça 42, p. 21).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

11. *Em inspeção conjunta de 13/8/2018 no terminal, realizada pelo Ministério Público Federal na Paraíba, Polícia Federal e Advocacia Geral da União, constatou-se abandono, arrombamento do portão principal, furto de equipamentos, depredação de instalações e ausência de vigilância. Além disso, em 27/8/2018, ocorreu vazamento de gás amônia, causado pelo extravio de peças do sistema que faz a refrigeração do TPP.*

Figura 1 – Situação de abandono do TPP de Cabedelo em 2018

***Fonte**: Relatório de Inspeção do MPF na Paraíba*

12. *Diante da provocação da ACP acima citada, determinou-se judicialmente, em decisão de primeira instância, que a União apresentasse um projeto contemplando todas as providências necessárias para a operação efetiva do TPP de Cabedelo (peça 43, p. 4 e 5). A União recorreu e o processo atualmente encontra-se em exame no Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peça 44) com parecer favorável ao recurso por Procurador Geral da República (peça 45).*

13. *Uma das razões alegadas para o insucesso do TPP de Cabedelo é a ausência de um norte administrativo, já que os assuntos vinculados à pesca, no período recente, foram impactados pelas frequentes alterações de comando, hierarquia e vinculação ministerial do órgão estatal federal responsável por esse objeto no Brasil. Neste século, a área da pesca e aquicultura já dispôs de um ministério específico, mas agora é apenas uma secretaria, tendo, nesta última condição, transitado pelo Ministério da Agricultura, depois da Indústria e Comércio, posteriormente pela Presidência da República e, finalmente, retornado ao MAPA.*

14. *A Licença de Operação do TPP de Cabedelo está vencida desde novembro/2018. À época, as principais condicionantes de conservação da licença eram: a) promover manutenção periódica e preventiva na rede coletora de esgotos sanitários; b) preservar o sistema de coleta, tratamento e disposição final dos seus efluentes em perfeita condição de funcionamento; c) armazenar os resíduos sólidos classe 1 (estopas, trapo com óleo, areia, vasilhames) em recipientes fechados e em área coberta, encaminhando-os para destinação final adequada através de empresas licenciadas. Em linha com a subcláusula 11.2.n. da minuta do Contrato (peça 46, p. 23), é obrigação da futura concessionária a obtenção de nova Licença de Operação para o funcionamento do terminal.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

15. *O TPP de Cabedelo também não detém o registro no Serviço de Inspeção Federal (SIF). Como lembra o presidente da empresa Atum do Brasil Captura Ind e Com Ltda, é importante o terminal possuir inscrição no SIF para permitir o comércio interestadual e internacional a partir do TPP (peça 17, p.1).*

16. *Em Laudo Técnico Higiênico-Sanitário de Vistoria de Instalações e Equipamentos, produzido em setembro/2017 (antes, portanto, de novas ocorrências de furto de equipamentos e depredação de instalações) pelo Serviço de Inspeção e Saúde Animal da Superintendência Federal de Agricultura, seção Paraíba, foram apontados os seguintes problemas no terminal: a) presença de resíduos, mato e entulhos no pátio externo da área industrial; b) diversas áreas do pavimento deterioradas; c) píer para atracação de pequenas embarcações deteriorado; d) presença de embarcações não autorizadas atracadas no cais do TPP; e) presença de acúmulo de águas pluviais; residuais na área externa; f) existência de recipientes e tambores de óleo queimado e resíduos de óleo no pavimento, piso e paredes externas do prédio industrial; g) partes danificadas do forro externo do telhado; h) sistema de proteção contra pombos deficiente; i) fezes de pombos em algumas paredes do prédio industrial; j) resíduos e equipamentos/utensílios acumulados; k) equipamentos de frio e de produção de gelo ociosos por um longo período; l) ausência de instalações / equipamentos para as operações de descarga dos barcos pesqueiros; m) inexistência de cobertura nos locais reservados à descarga do pescado; n) ausência de instalações e equipamentos para higienização dos barcos; o) inexistência de sanitários privativos para a tripulação dos barcos; p) prédios anexos com pinturas descascadas; e q) portas, janelas e outras estruturas danificadas (peça 47, p. 1 e 2). A resolução desses problemas e, provavelmente, de outros adicionais decorrentes do abandono do TPP de Cabedelo é condição necessária para a conquista do selo SIF.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

17. *Hoje, o terminal se acha completamente inoperante. Há apenas dois contratos administrativos vigentes associados ao TPP de Cabedelo. Um deles é o contrato de vigilância, que sofreu solução de continuidade quando o Ministério da Indústria e Comércio abrigou a Secretaria de Aquicultura e Pesca, foi retomado e se encerra em 7/4/2021. Contudo, ainda assim, a falta de iluminação externa, decorrente do furto das instalações elétricas, torna as instalações do terminal vulneráveis ao tráfico de drogas. O outro contrato em ser até 5/1/2021 refere-se à exploração comercial de posto de combustível para fornecimento de óleo diesel marítimo e gás liquefeito de petróleo para as embarcações pesqueiras. Entretanto, por problemas diversos, o posto nunca operou, apesar de a bomba de combustível estar instalada.*

II.3. Consulta Pública

18. *Para tentar reverter a situação do TPP de Cabedelo e viabilizá-lo operacionalmente, foi elaborado um projeto de concessão do terminal. Em linha com essa iniciativa, foi efetivada Consulta Pública entre os dias 11/5/2020 e 11/6/2020 para colher sugestões e críticas da sociedade civil em prol do aperfeiçoamento desse projeto. A Consulta Pública foi materializada em formulário constante no site do MAPA, em Audiência Pública realizada no dia 25/5/2020 e em reuniões individuais com possíveis investidores ocorridas nos dias 4 e 5/6/2020 (peça 48).*

19. *Os documentos publicamente liberados para apreciação foram a minuta do Edital e seus anexos (Modelos de Licitação, Contratos Vigentes e Cronograma da Licitação), a minuta do Contrato e seus anexos (Proposta Econômica, Sistema de Mensuração de Desempenho e Relação de Bens Reversíveis) e o Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira do TPP de Cabedelo.*

20. *Com relação ao formulário disponibilizado, foram recebidos 12 questionamentos encaminhados por 7 participantes distintos. Em referência à Audiência Pública, que aconteceu no formato virtual em função das circunstâncias geradas pela pandemia do coronavírus, houve a participação de 45 pessoas, sendo 13 representantes do poder concedente, 22 da sociedade civil e os 10 restantes pertenciam ao setor público de diversos entes da federação. Finalmente, ocorreram 4 encontros individuais com empresas e cooperativas potencialmente interessadas na concorrência.*

21. *No exame da documentação relacionada à Consulta Pública, verificou-se que o poder concedente não se utilizou do expediente de dar uma resposta padrão às indagações, fornecendo esclarecimentos individualizados, coerentes com o assunto abordado e supostamente fundamentados. Além disso, a Consulta Pública resultou na modificação do valor mínimo da Outorga Fixa e no ajuste no montante e na forma de exigência para a integralização do capital social a ser subscrito pela Sociedade de Propósito Específico constituída pelo futuro vencedor da concorrência.*

II.4. Reuniões com o TCU

22. *Para cumprir o seu papel de realizar o acompanhamento devido da concessão do TPP de Cabedelo, o TCU realizou reuniões virtuais com diversos órgãos e pessoas direta ou indiretamente envolvidos nessa concessão ou então que, por sua atividade e/ou experiência, pudessem contribuir com informações para tornar o exame do Tribunal o mais acurado possível. Na tabela abaixo está disposto o rol dessas reuniões, das quais os extratos estão contidos nas peças 5, 8, 11, 14, 17, 20, 23 e 26.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

Tabela 1 – Reuniões virtuais feitas pelo TCU para tratar da Concessão do TPP de Cabedelo

Data	*Entrevistados*	*Perfil dos Entrevistados*
25/06/2020	*Secretaria de Aquicultura e Pesca/MAPA e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos*	*Poder Concedente*
03/07/2020	*Cia Docas do Ceará*	*Órgão responsável pela concessão do cais pesqueiro do Porto de Fortaleza (CE) em 2020*
07/07/2020	*Disney Barroca Neto – Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários*	*Coordenador-Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários*
09/07/2020	*Secretaria da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente da Paraíba; Secretaria de Meio Ambiente, Pesca e Aquicultura de Cabedelo; Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento da Paraíba*	*Órgãos da Paraíba direta ou indiretamente relacionados com a concessão do TPP de Cabedelo*
16/07/2020	*Atum do Brasil Captura Ind e Com Ltda*	*Empresa potencialmente interessada na concessão*
20/07/2020	*Colônia de Pescadores de Cabedelo Z2*	*Associação representante de possíveis futuros usuários do TPP de Cabedelo*
20/07/2020	*Marinner Entreposto Marítimo & Pesqueiro*	*Empresa potencialmente interessada na concessão*
21/07/2020	*Cia Docas da Paraíba*	*Administradora do Porto de Cabedelo, que tem interesses conexos com o TPP de Cabedelo*

Fonte: *elaborado pelo TCU*

II.5. Documentação encaminhada ao TCU

23. *O art. 3º da IN-TCU 81/2018 elenca os documentos que o poder concedente deve enviar ao TCU para que o Tribunal possa realizar o acompanhamento dos processos de desestatização. No caso específico do projeto de concessão do TPP de Cabedelo, junto com a documentação também foi encaminhado o Parecer 525/2020/Conjur-MAPA/CGU/AGU (peça 49), no qual é expressa a interpretação da consultoria jurídica do MAPA sobre o atendimento ou não das demandas documentais estipuladas naquele artigo do normativo do Tribunal. Na tabela em sequência, estão listados os documentos normativamente requisitados pelo TCU, especificados os locais onde podem ser encontrados no conjunto documental remetido e acrescentada alguma observação esclarecedora quando ela se fizer necessária.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

Tabela 2 – Art. 3º da IN-TCU 81/2018 – Documentação requisitada e a enviada

Item ou Informação Documental Demandada	***Local Onde se Encontra o Documento ou Informação Demandada***	***Observação***
Deliberação competente para abertura de procedimento licitatório	*Peça 39, p. 26*	-
Objeto, área de exploração e prazo do contrato	*Subcláusulas 5.1., 5.2., 6.1. e 6.2. da minuta do Contrato*	-
Avaliação econômico-financeira do empreendimento em documentos e planilhas eletrônicas	*Planilhas do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira*	-
Relação de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados ao objeto a ser licitado, quando houver, com a discriminação dos custos correspondentes	*Peças 38 e 39*	*A lista de Bens Reversíveis (supostamente investimentos efetuados) veio zerada*
Estudo de demanda atualizado	*Planilha "Receitas" do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira*	-
Projeção das receitas operacionais	*Planilha "Receitas" do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira*	-
Relação de possíveis fontes de receitas alternativas, complementares	*Subcláusulas 18.4. e 18.5. da minuta do Contrato*	-
Relação das obras e dos investimentos obrigatórios, acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros	*Subcláusulas 18.2. e 18.3. da minuta do Contrato*	*Um cronograma físico-financeiro simplificado só se acha na planilha "Invest. Capital" do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, sem nenhum vínculo formal com o Contrato*
Relação das obras e dos investimentos não obrigatórios, acompanhados de cronogramas físico-financeiros sintéticos	*Subcláusulas 18.4. e 18.5. da minuta do Contrato*	*Não há nenhuma espécie de cronograma físico-financeiro associado aos investimentos não obrigatórios*
Orçamento detalhado e atualizado das obras e dos investimentos obrigatórios	*Planilha "Invest. Capital" do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira*	*Não há nenhum vínculo formal da planilha com a minuta do Contrato*
Discriminação das despesas e custos estimados para a prestação dos serviços	*Planilhas "Custos operac.", "Custos Ambient." e "Financeiro" do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira*	-
Discriminação das garantias exigidas da concessionária para cumprimento do plano de investimentos	*Não está prevista na minuta do Contrato a garantia de execução contratual*	*Na interpretação da consultoria jurídica do MAPA, a integralização em dinheiro do capital social cumpriria a função de instrumento garantidor dos investimentos*
Definição da metodologia para aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato	*Subcláusula 21.1. da minuta do Contrato*	-
Definição da metodologia para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro afetado	*Cláusulas 21 e 22 da minuta do Contrato*	-
Descrição da metodologia a ser utilizada para a aferir a qualidade dos serviços prestados pela concessionária	*Anexo II da minuta do Contrato – Sistema de Mensuração de Desempenho*	-
Obrigações contratuais de financiamentos previamente concedidos por instituições internacionais	*Não se aplica no caso*	-
Cópia da licença ambiental prévia	*Não se aplica no caso*	*A renovação da Licença de Operação*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

sempre que o objeto da licitação assim o exigir		*do empreendimento é tarefa atribuída à futura concessionária*
Relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente	*Não se aplica no caso*	-
Discriminação dos custos para adequação do projeto às exigências do órgão ambiental	*Não se aplica no caso*	-
Relatório com manifestação do órgão gestor acerca das questões solicitadas durante a audiência pública	*Relatório da Consulta Pública do TPP de Cabedelo de 2020*	-
Estudo contendo descrição exaustiva de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos do empreendimento	*Cláusula 20 da minuta do Contrato*	-

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU*

24. *Em função do que se apurou naquelas reuniões e do cotejamento/análise da documentação remetida ao TCU, foi elaborada uma instrução preliminar amparada na necessidade de realização de diligências (peça 31), capeada pelos Ofícios 45878/2020-TCU/Seproc (peça 33) e 45886/2020-TCU/Seproc (peça 34), dirigidos à SAP/MAPA e à SPPI, respectivamente, a fim de se obter esclarecimentos que permitissem a continuidade da avaliação do processo pelo Tribunal.*

III. *EXAME TÉCNICO*

III.1. Escopo do Trabalho

25. *Inicialmente, nos termos do §6º do art. 9º da IN – TCU 81/2018, foi definido o escopo do acompanhamento a ser realizado pela equipe de fiscalização: a) exame quanto à aderência do processo ao suporte normativo que rege a concessão de terminal pesqueiro público; b) análise da consistência técnica da documentação gerada nesse processo de desestatização, principalmente do estudo de viabilidade econômico-financeira, da minuta do edital e da minuta do contrato; c) verificação dos aspectos técnicos e jurídicos da concessão, no que se refere às atividades operacionais e investimentos planejados e ao regramento da relação entre os envolvidos na concessão: poder concedente, futura concessionária, usuários e entidades impactadas, como a Companhia Docas da Paraíba, administradora do Porto de Cabedelo, e as empresas com contratos vigentes com o terminal pesqueiro público; d) avaliação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro que embasam a concessão, abrangendo as estimativas de demanda, receita, despesas e investimentos, bem como a definição dos seguintes parâmetros contratuais: valor da outorga, valor do contrato, valor da garantia da proposta e valor do capital social exigido; e e) averiguação da adequação da governança da concessão, no que concerne ao sistema de mensuração de desempenho e à gestão do terminal pesqueiro público (peça 28).*

III.2. Descrição Sintética do Projeto de Concessão do TPP de Cabedelo

III.2.a. Localização do TPP de Cabedelo

26. *Com acesso fácil por rodovias, o Terminal Pesqueiro Público cuja proposta de concessão é analisada neste Relatório localiza-se na cidade de Cabedelo/PB, situada na Região Metropolitana de João Pessoa. Cabedelo é o segundo município mais rico do estado e, segundo dados de 2016, detém um produto interno bruto superior a R$ 2,5 bilhões.*

27. *O TPP de Cabedelo está inserido na Zona Especial Portuária e fica em área contígua ao Porto de Cabedelo. Portanto, o TPP compartilha com o Porto as mesmas características*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

socioambientais do entorno, os mesmos acessos aquaviários e terrestres, sendo apenas as portarias independentes, além do próprio cais do terminal ser uma continuação do cais do porto, separado somente por um muro.

28. *O Porto de Cabedelo e, por extensão, o terminal pesqueiro está localizado na foz do Rio Paraíba do Norte e possui situação geográfica privilegiada, sendo a zona portuária brasileira mais próxima da Ásia, África e Europa, além de ocupar uma posição estratégica em relação aos demais estados do Nordeste.*

29. *O acesso aquaviário é efetivado pela barra, na entrada do estuário do Rio Paraíba do Norte. O canal de acesso tem 3 milhas náuticas de extensão e largura entre 120m e 150m. O calado máximo dos navios para trafegar na bacia de evolução é de 9,14 metros. A linha de cais acostável do TPP de Cabedelo tem atualmente 100 metros de comprimento.*

III.2.b. Estrutura do TPP de Cabedelo

30. *O terminal possui 3,6 mil m² de área construída e 5 mil m² para atracação de embarcações de pesca oceânica. A área externa do TPP de Cabedelo é dotada de pátio de manobras de veículos, reservatórios de água enterrado (cisterna) e elevado (caixa d´água) com capacidade total para 150 mil litros, portaria/guarita de acesso e vagas para automóveis e caminhões.*

31. *O TPP, no seu potencial projetado, seria constituído por uma planta industrial para beneficiamento de pescado fresco e congelado que, equipada, teria capacidade para 60 toneladas/dia, onde seriam realizadas atividades de movimentação, lavagem (água gelada e clorada), classificação, medição, pesagem, aferição de temperatura, estatística, tratamento, armazenagem de pescado e iscas com capacidade total de 550 toneladas, túneis para congelamento do pescado, fábrica de gelo com possibilidades de produção de 80 toneladas/dia, unidade de comercialização de combustível, instalações para fornecimento de água e energia elétrica para abastecimento das embarcações.*

32. *No terminal, há edificações que, devidamente reformadas e reparadas, poderão abrigar recepção, estação de radiocomunicações, controle, instalações para os fiscais do MAPA, copa, refeitório e ambulatório. Ainda haveria prédio de apoio com áreas para vestiários, sanitários, lavanderia e almoxarifado. O projeto prevê uma casa de máquinas para os equipamentos de refrigeração e sala de manutenção.*

Figura 2 – Delimitação da área do TPP de Cabedelo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

Fonte: *Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira fazendo uso do Google Earth*

III.2.c. Objeto e Prazo do Contrato

33. *O objeto do Contrato é a concessão para exploração do Terminal Pesqueiro Público de Cabedelo (PB), com vistas à sua revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão (subcláusula 5.1. da minuta do Contrato – peça 46, p. 12).*

34. *O prazo de vigência da concessão será de 20 anos, admitida a sua prorrogação por 5 anos, caso necessário para reequilíbrio contratual. Como se verá mais adiante, o desempenho da concessionária poderá implicar alterações na duração do prazo do Contrato.*

III.2.d. Valor do Contrato, Outorga, Investimentos Obrigatórios e Facultativos

35. *O valor do Contrato de concessão é de* ***R$ 194.113.695,00*** *(subcláusula 15.1. – peça 46, p. 31), equivalente à projeção do somatório do faturamento da concessionária no prazo do Contrato.*

36. *A Outorga Fixa corresponde à oferta vencedora do leilão e deverá estar expressa na Proposta Econômica contida num envelope a ser entregue em data a ser estipulada no processo licitatório. O valor mínimo estabelecido para essa outorga na subcláusula 14.2.1. da minuta do Edital é de* ***R$ 14.967,00*** *e os recursos obtidos serão direcionados para a Conta Única do Tesouro Nacional (peça 52, p. 34). O valor estabelecido para o piso da Outorga Fixa corresponde ao Valor Presente Líquido (VPL) calculado para o empreendimento na planilha "Result." do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (peça 50).*

37. *Na subcláusula 18.2. da minuta do Contrato (peça 46, p. 33 e 34), são listadas as atividades para as quais devem ser realizados investimentos em infraestrutura e equipamentos: atracação de embarcação; desembarque de pescado; lavagem, seleção e pesagem de pescado; acondicionamento para transporte; fabricação e fornecimento de gelo; expedição de pescado; fornecimento de água potável (aguada) e abastecimento de combustível para as embarcações. Esses investimentos precisam ser disponibilizados pela concessionária no máximo 12 meses depois da publicação do Contrato.*

38. *Os investimentos em infraestrutura e equipamentos para ancorar as atividades a seguir são permitidos, mas não são de execução compulsória pela concessionária: comercialização de pescado; espera em câmara fria ou armazenagem em câmara frigorífica; congelamento e processamento de pescado; reparo das embarcações e de petrechos de pesca; e atendimento aos armadores de pesca e tripulação, por meio de refeitório, capacitação, comercialização de petrechos e iscas (subcláusula 18.4. da minuta do Contrato – peça 46, p. 34).*

Tabela 3 – Custo de Capital Estimado para os Investimentos no TPP de Cabedelo

Item	*Valor (R$)*
Estrutura Marítima (A)	***413.662***
Pier / Cais sobre Estacas	*413.662*
Desenvolvimento da Área (B)	***3.884.072***
Pavimentação Leve	*135.660*
Distribuição Elétrica e de Iluminação	*1.356.600*
Água e Esgoto	*392.036*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

Cercamento e Segurança	*114.900*
Sistema de Combate a Incêndio	*306.771*
Fábrica de Gelo	*480.000*
Subestação Elétrica	*299.007*
Posto de Combustível	*446.000*
Custos de Engenharia e Administração	*176.549*
Custos de Contingência	*176.549*
Edificações (C)	***1.386.000***
Administração, Operações, Manutenção etc	*1.260.000*
Custos de Engenharia e Administração	*63.000*
Custos de Contingência	*63.000*
Equipamentos Principais (D)	***3.821.972***
Equipamentos Industriais	*2.790.000*
Empilhadeira	*684.520*
Custos de Engenharia e Administração	*173.726*
Custos de Contingência	*173.726*
TOTAL GERAL = (A) + (B) + (C) + (D)	***9.505.705***

Fonte: *planilha "Invest. Capital" do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (peça 51)*

39. *Não há nas minutas do Edital ou do Contrato nenhuma informação sobre o custo estimado dos investimentos obrigatórios, embora no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira do TPP de Cabedelo haja uma projeção desses custos conforme tabela da página anterior. Apesar de não terem sido contratualmente considerados de forma explícita, a contabilização da depreciação do montante desses investimentos durante o prazo da concessão repercutiu no valor mínimo da Outorga Fixa definido na minuta do Edital.*

III.2.e. Capital Social da Concessionária e Garantias

40. *De acordo com a subcláusula 8.2. da minuta do Contrato (peça 46, p. 17), o capital social subscrito da concessionária deverá ser no mínimo de **R$ 3.168.568,00**, quantia a ser integralizada em dinheiro em até cinco dias úteis antes da data prevista para a assinatura do Contrato. Esse montante corresponde a um terço do valor dos Investimentos Obrigatórios (planilha "Result" do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira – peça 50). Durante o prazo da concessão, o capital social poderá ser reduzido, bastando que o novo valor-piso proposto pela concessionária não comprometa o cumprimento do Contrato e seja aceito pelo poder concedente.*

41. *Em termos de lastro aos eventos relacionados ao processo de concessão, os licitantes deverão apresentar uma Garantia de Proposta numa quantia equivalente a **R$ 668.152,00** (subcláusula 10.1. do Edital – peça 52, p. 23). Não há previsão no Contrato de uma Garantia de Execução Contratual para ser acionada no caso de não serem levados a cabo os investimentos listados como obrigatórios.*

III.2.f. As Influências das Circunstâncias do Mercado de Pescado sobre o TPP de Cabedelo

42. *Em termos planetários, a demanda por pescado tem sido um estímulo para um empreendimento tal qual um terminal pesqueiro. Conforme o relatório da Organização das*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, "O Estado Mundial da Pesca e Aquicultura 2020" (peça 53, p. 3 e 13), o consumo global per capita de pescado aumento de 13,4 kg no período 1986-1995 para 20,5 kg em 2018, uma elevação de 53%. No mesmo intervalo temporal, as exportações de pescado quase dobraram, saltando de 34,9 para 67,1 milhões de toneladas. O Brasil, contudo, não se encontra entre os 25 maiores produtores mundiais de pescado, a despeito da extensão da sua costa marítima e de apresentar a maior reserva de água doce do mundo.

43. *Atuns e afins são o tipo de pescado cuja exploração é a mais almejada para o TPP de Cabedelo. Em função da ausência de levantamentos estatísticos do governo brasileiro sobre pescados, no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (peça 54, p. 87-89) recorreu-se a dados da International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT). O consumo nacional de atuns e afins cresceu significativamente entre 2007 e 2017, alcançando 48 mil toneladas, um incremento de 45%, quando se considera a média móvel de cinco anos dos dados coletados. Demonstrando a existência de uma lacuna a ser preenchida pela captura em águas brasileiras, boa parte desse maior consumo foi atendida por um crescimento significativo das importações (especificamente 297% na média móvel de cinco anos). Caso o TPP de Cabedelo venha a impulsionar o mercado de atuns e afins na Paraíba, haveria o resgate de um passado recente, quando esse Estado era um dos principais exportadores desse pescado no Brasil, conforme foi falado em reuniões com a Secretaria de Meio Ambiente, Pesca e Aquicultura de Cabedelo (peça 14, p. 1) e a Cia Docas da Paraíba (peça 26, p. 2).*

44. *No que se refere ao desempenho local, na zona portuária de Cabedelo se trabalhou com a movimentação de pescado somente até o ano de 2008. Conforme dados fornecidos pela Cia. Docas da Paraíba, 16 empresas de pesca chegaram a atuar no Porto de Cabedelo no período entre 1988 e 2008 (peça 55). Ainda segundo informações extraídas da mesma fonte, a mediana da movimentação de pescado desse período atingiu 1.818 toneladas e o pico ocorreu no ano de 2001, no qual foram movimentadas 10.248 toneladas.*

III.2.g. Estudo de Demanda Prevista para o TPP de Cabedelo

45. *Inicialmente, deve-se reforçar a precariedade da base de dados brasileira para lastrear uma projeção relacionada ao setor pesqueiro. O último Boletim Estatístico da Pesca foi publicado em 2011.*

46. *Além disso, no Brasil, há atualmente 22 terminais pesqueiros públicos, mas nenhum deles está operando satisfatoriamente. Em reunião realizada no dia 25/6/2020, representantes da SAP/MAPA e SPPI relataram que os poucos terminais que executam algum serviço, como desembarque de pescado de pescado ou abastecimento de combustível, são os de Cananéia (SP), Laguna (SC), Manaus (SP), Santos (SP) e Vitória (ES); todos os demais estão totalmente inoperantes (peça 5-item não digitalizável, localizado no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão do TPP Cabedelo - TC 026.110-2020-2\Contatos, Reuniões e Interessados\Reunião 25-06-20 - SPPI e MAPA - Gravação da Reunião.mp4).*

47. *A concessão ora em exame será a primeira de várias de terminais pesqueiros planejadas pelo governo federal. Outros seis TPP já foram qualificados no âmbito do Programa de Parceria de Investimentos da Presidência da República (PPI) para fins de desestatização: os de Belém (PA), Cananéia (SP), Manaus (AM), Natal (RN), Santos (SP) e Vitória (ES).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

48. *Ressalvadas a fragilidade da base histórica de dados enquanto pilar de uma previsão e a inexistência de uma experiência operacional em outro empreendimento similar, a estimativa de demanda ao longo do prazo da concessão se assentou em apostas sobre a quantidade e evolução do binômio barcos - tonelagem de pescado. Supôs-se que, a partir de um nível inicial de utilização do TPP de Cabedelo por 45 barcos de pesca artesanal no segundo ano da concessão (o primeiro ano seria pré-operacional e voltado para a execução dos investimentos obrigatórios), haveria um incremento de 8 barcos a cada ano, até se atingir o número final e permanente de 85 barcos artesanais no sétimo ano da concessão. Em paralelo, a quantidade de barcos de pesca industrial começaria em 25, aumentaria em 3 por ano, até se alcançar 40 no mesmo sétimo ano.*

49. *É controversa essa previsão quanto à quantidade/tipo de embarcações que poderão fazer uso do TPP de Cabedelo. De um lado, respaldando essa projeção, a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento da Paraíba relatou em reunião realizada com o TCU que mesmo no período de operação precária do terminal já havia a atracação de 35 barcos e que, na Paraíba, na modalidade de pesca artesanal, há cerca de 100 embarcações permissionadas, sendo que em torno de metade delas atua majoritariamente com lagostas (peça 14, p. 2 e 3). Essa última informação foi corroborada no encontro virtual com a Colônia de Pescadores Z2 (peça 20, p. 1).*

50. *Por outro lado, os representantes das empresas Atum do Brasil Captura Ind e Com Ltda e Marinner Entreposto Marítimo & Pesqueiro consideraram otimistas as estimativas sobre a quantidade de barcos, especialmente para os primeiros anos de funcionamento do TPP de Cabedelo, já que as grandes embarcações concentrariam suas operações no Sudeste e Sul do País (peça 17, p. 2 e peça 23, p. 2). Além disso, o responsável pela Secretaria da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente da Paraíba esclareceu em reunião que nesse Estado não há pesca industrial, mas contemporizou que a ausência desse modelo de captura de pescado é fruto da inexistência de terminais pesqueiros (peça 14, p. 2), o que, supostamente, a concessão do TPP de Cabedelo poderia resolver. De toda maneira, registre-se que o Estudo de Demanda não tem um caráter vinculante no processo concorrencial. Constitui apenas uma referência e os potenciais interessados na concessão poderão fazer estudos próprios para balizar suas atuações no certame licitatório.*

51. *Em relação à outra métrica que fundamenta a projeção da demanda de utilização do TPP de Cabedelo, adota-se a premissa de que no primeiro ano de operação efetiva do terminal (segundo ano da concessão), os 70 barcos façam uma atracação a cada mês e, em consequência, desembarquem 6.144 toneladas de pescado, em coerência com as capacidades de captura das embarcações artesanais e industriais. Do terceiro ao décimo-primeiro ano da concessão, a estimativa da tonelagem de pescado desembarcada mantém correspondência com a evolução da quantidade de barcos. As 10 mil toneladas de pescado supostas para o sétimo (até o décimo-primeiro) ano são plausivelmente referenciadas na Produção Marinha de Pescado da Paraíba de 2011, conforme o último Boletim Estatístico de Pesca e Aquicultura divulgado pelo extinto Ministério da Pesca e Aquicultura, pressupondo-se que haveria um avanço de 10% sobre o número registrado nesse Boletim (9.140 toneladas). Do décimo-segundo ano em diante, abandona-se a correlação com o número de embarcações e assume-se que a movimentação de pescado atingiria um volume próximo ao potencial máximo do terminal pesqueiro, definido pelos fatores limitantes da capacidade do sistema de expedição rodoviária do pescado que transita pelo TPP (Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, peça 54, p. 85, 97 e 98).*

52. *Na tabela abaixo pode ser visualizado o comportamento da demanda esperada para o TPP de Cabedelo.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

Tabela 4 – Evolução Projetada da Demanda de Utilização do TPP de Cabedelo

	Ano 2		Ano 3		Ano 4		Ano 5		Ano 6		Anos 7 a 11		Anos 12 a 20	
Tipo de Barco	BARCOS	PESCADO (ton)	BARCOS	PESCADO (ton)	BARCOS	PESCADO (ton)	BARCOS	PESCADO (ton)	BARCOS	PESCADO (ton)	BARCOS	PESCADO (ton)	BARCOS	PESCADO (ton)
Pesca Artesanal	45	744	53	876	61	1009	69	1141	77	1273	85	1405	-	-
Pesca Industrial	25	5400	28	6048	31	6696	34	7344	37	7992	40	8640	-	-
Total	70	6144	81	6924	92	7705	103	8485	114	9265	125	10000	-	12000

Fonte: *planilha "Receitas" do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (peça 56)*

III.2.h. Preços, Receitas, Despesas e Indicadores Econômico-Financeiros

53. *Conforme dispõe a cláusula 16ª da minuta do Contrato (peça 46, p. 31 e 32), os preços para a utilização do TPP Cabedelo pelos usuários serão livremente definidos pela concessionária, salvo hipóteses de preços comprovadamente abusivos, quando essa liberdade poderá ser restringida pelo poder concedente.*

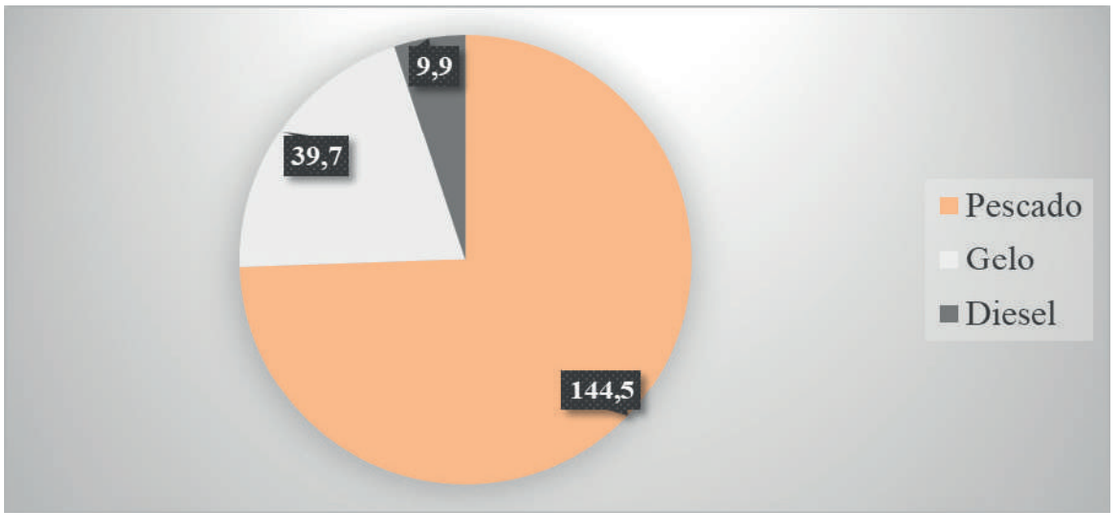
54. *Esses preços serão cobrados sobre atividades relacionadas ao pescado movimentado no terminal e ao fornecimento de gelo e de combustível para as embarcações pesqueiras. Projeta-se que a recepção, preparação, armazenagem e expedição de peixes representem 74,4% das receitas do empreendimento, a produção e a venda de gelo sejam responsáveis por 20,5% e a comercialização de óleo diesel e outros insumos gerem os 5,1% restantes da receita total do TPP (Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, peça 54, p. 96).*

55. *Para embasar esses cálculos, no EVEF (peça 54, p. 99), considerou-se que uma embarcação comercial média de 10 ton de atuns e afins é abastecida com 2 mil litros de óleo diesel e 500 caixas de 20 kg de gelo, resultando que a necessidade de gelo tem a relação de 1 por 1 com o pescado capturado (uma tonelada de gelo para cada tonelada de peixe) e a demanda por combustível alcança uma proporção de 17% do pescado, já que a densidade do diesel de petróleo é de cerca de 0,853 kg/l (0,853(densidade) x 2000(diesel) / 10000 (pescado)).*

56. *Além disso, tendo em conta as peculiaridades regionais e por pesquisa comparativa, definiram-se as tarifas por tonelada de pescado, gelo e diesel em, respectivamente, R$ 735,11; R$ 202,08 e R$ 297,42 (EVEF, peça 54, p. 99-101). Essas estimativas foram consideradas realistas tanto na reunião com a empresa Atum do Brasil Captura Ind e Com Ltda (peça 17, p. 2) quanto no encontro com a SFA-PB (peça 14, p. 2).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

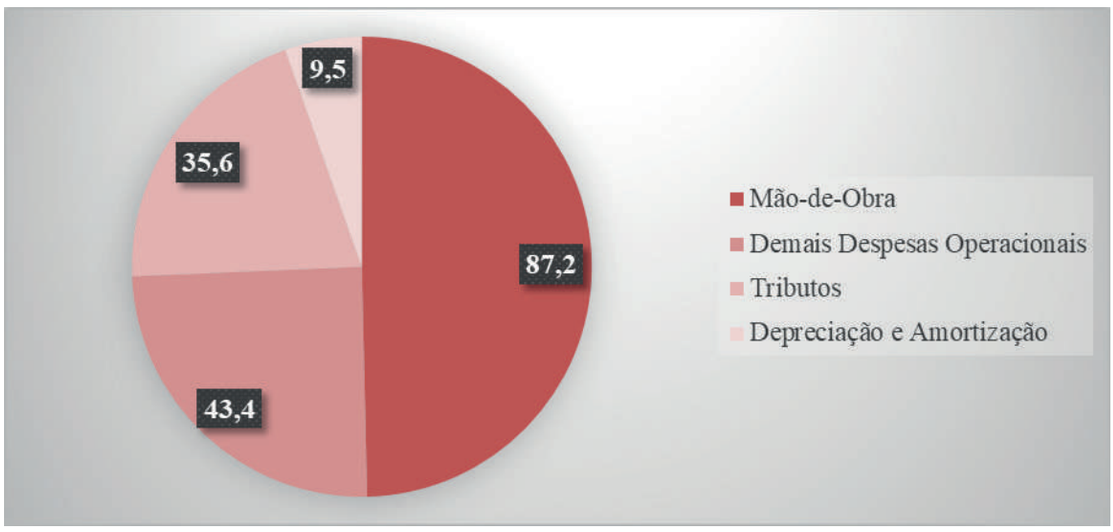
Gráfico 1 – Composição das Receitas Estimadas para o TPP Cabedelo em 20 Anos (R$ mi)



Fonte: *planilha "Receitas" do EVEF (peça 56)*

57. *Conforme expresso nas planilhas "Custos operac." e "Financeiro" do EVEF (peças 57 e 58), no lado das despesas, os gastos com mão-de-obra representam 49,6% do total; as demais despesas operacionais são responsáveis por 24,7%; os tributos, por 20,3%; e os últimos 5,4% são traduzidos pelas despesas de depreciação e amortização.*

Gráfico 2 – Distribuição das Despesas Previstas para o TPP Cabedelo em 20 Anos (R$ mi)



Fonte: *planilhas "Custos operac." e "Financeiro" do EVEF (peças 57 e 58)*

58. *De acordo com os números constantes no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (planilha "Financeiro"- peça 58), no período da concessão (20 anos), serão geradas receitas acumuladas de R$ 194,1 milhões, despesas de R$ 175,7 milhões e, portanto, um lucro total de R$ 18,4 milhões.*

59. *Diante dessa projeção econômico-financeira e considerando um Custo Médio Ponderado de Capital de 9,38%, ou seja, a taxa de desconto que traz a valor presente o fluxo de receitas e despesas, o Valor Presente Líquido (VPL) associado à concessão seria de R$ 15 mil. A Taxa Interna de Retorno (TIR) ou, em outros termos, a taxa de desconto*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

que, aplicada ao fluxo de caixa, igualaria a zero o seu VPL, seria de 9,4% (planilha "Result" do EVEF – peça 50). Ressalte-se que na diligência encaminhada à SAP/MAPA e SPPI (peça 31), foi indagado o porquê de, diferentemente de outros grupamentos de investimentos, não terem sido considerados os custos de contingência e de engenharia e administração para a construção da estrutura marítima. Na resposta conjunta da SAP/MAPA e da SPPI, na Nota Técnica 33/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 37, p. 12), capeada pelo Ofício 1976/2020/GABSAP/SAP/MAPA, de 8/9/2020 (peça 37, p. 1), alegou-se que os custos de engenharia e administração já estariam devidamente incorporados e admite-se a necessidade de incluir os custos de contingência. Feito esse ajuste, o VPL será negativo em R$ 3,6 mil.

III.2.i. Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro

60. *A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão será feita de modo a tornar nulo o VPL da diferença entre os fluxos de caixa estimados ou passados sem e com o impacto do evento que criou a necessidade de recomposição da justiça financeira do instrumento contratual. Modificação no prazo da concessão, alteração de encargos e obrigações da concessionária e/ou realização de pagamento de dinheiro são as ações que podem ser utilizadas para se atingir a aludida recomposição (subcláusulas 22.5. e 21.4. da minuta do Contrato – peça 46).*

61. *Podem ensejar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão: a) acontecimentos cujo riscos sejam de responsabilidade do poder concedente e que impliquem alteração relevante de custos ou receitas da concessionária; b) requisições de Investimentos Obrigatórios não previstos contratualmente (subcláusulas 20.1. e 18.8. da minuta do Contrato – peça 46). Do outro lado, a substituição dos Bens Reversíveis não autoriza o pleito de recomposição (subcláusula 23.9 da minuta do Contrato – peça 46).*

III.2.j. Prestação de Informações e Mensuração de Desempenho

62. *Durante o período da concessão, caberá à concessionária prestar as seguintes informações, dentre outras: a) periodicamente, a quantidade e fluxo de usuários, segregado por modalidade de pescador; o valor arrecadado, discriminado por tipo de atividade; a quantidade de pescado por tonelada para as principais espécies; e b) trimestralmente, até 30 dias depois do fim do trimestre, as demonstrações financeiras desse intervalo temporal (subcláusulas 11.2.s. e 11.2.t. da minuta do Contrato – peça 46).*

63. *Para aferir a qualidade dos serviços prestados pela concessionária, há um Sistema de Mensuração de Desempenho (peça 59), no qual a nota é o resultado da média ponderada de três indicadores: a) Satisfação dos Usuários; b) Manutenção e Conservação da Infraestrutura; e c) Atendimento aos Padrões de Sanidade. Este último indicador sempre terá um peso proporcional de 40% no cálculo final do desempenho. A depender da quantidade de questionários preenchidos pelos usuários considerados válidos, o índice de satisfação terá uma importância relativa de 0 a 40% na definição da nota da concessionária. Para contrabalançar essa variação, o peso do indicador "Manutenção e Conservação da Infraestrutura", de maneira correspondente e responsiva, caminhará numa régua que vai de 60 a 20%. A nota obtida pela concessionária poderá implicar a modificação do prazo de vigência do Contrato de Concessão (subcláusulas 6.6. e 6.7. da minuta do Contrato – peça 46).*

64. *O indicador de Satisfação será apurado a partir da percepção dos usuários do TPP. Os fatores julgados serão: disponibilidade de instalações e equipamentos, segurança, limpeza, horário de funcionamento, tempo de atendimento, cordialidade, qualidade das informações e preço das atividades oferecidas. Para esse indicador passar a ter alguma influência na*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

nota de desempenho, pelo menos quatro questionários de satisfação precisam ser considerados válidos e para que essa validade ocorra, pelo menos 10 das 16 respostas necessitam ser diferente de zero. Contudo, se o piso dessas respostas é ultrapassado, o fato do usuário não utilizar o serviço ou equipamento avaliado ou, então, não saber como responder uma determinada questão, gera uma nota zero para essa questão e prejudica a média final de desempenho da concessionária.

65. *No caso do indicador Manutenção e Conservação de Infraestruturas, haverá fiscalizações pelo poder concedente, ao menos uma vez ao ano, nas quais serão valorados os seguintes itens: píer flutuante, câmara de espera técnica, salão de recepção de pescado fresco e congelado, salão de manipulação do pescado, câmara de expedição do pescado, pátio de carga dos caminhões, bloco administrativo, bloco de vestiários, subestação de energia, casa de máquinas, reservatório elevado, portaria/guarita, sistema de fabricação e fornecimento de gelo, sistema de abastecimento de embarcações, iluminação, segurança, limpeza, existência de licença ambiental e tempestividade nas respostas às diligências do poder concedente. Além de a indagação referente à subestação de energia aparecer repetida nas questões 10 e 12, vários dos itens avaliados nesse indicador não são explicitamente requisitados na minuta do Contrato, o que pode criar uma incompatibilidade entre as exigências contratuais estabelecidas para a concessionária e a mensuração do seu desempenho.*

66. *Finalmente, para o indicador de Atendimento aos Padrões de Sanidade, será considerado se o terminal pesqueiro possui o selo emitido pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF) e se estão sendo cumpridas as determinações ditadas pela autoridade de vigilância sanitária. Registre-se que novamente algo demandado no cômputo do desempenho da concessionária não constitui expressa obrigação contratual. Não há referência à exigência de obtenção do selo SIF na minuta do Contrato de Concessão.*

III.3. Análise dos Riscos do Projeto de Concessão do TPP de Cabedelo

67. *Para balizar as contribuições do TCU para o aperfeiçoamento do projeto de concessão do TPP de Cabedelo, foi efetivado um exame dos riscos associados a esse projeto. Para tanto, elencaram-se os fatores constitutivos desses riscos, que foram especificados e hierarquizados, a partir de um julgamento dos respectivos impactos e probabilidades de ocorrência (peças 60 e 61). Neste tópico, serão abordados os riscos considerados mais relevantes e sugeridos os encaminhamentos para melhor lidar com eles.*

III.3.a. Risco de Não Execução dos Investimentos Necessários ao Funcionamento do TPP

68. *O inciso VIII do art. 3º da IN TCU 81/2018 estabelece que deve ser encaminhada a relação das obras e dos investimentos obrigatórios a serem realizados pela delegatária, acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros, bem como das obras e dos investimentos que caberão ao poder concedente realizar, se for o caso.*

69. *Já a Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão, define que o edital deverá conter a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço e, adicionalmente, que são cláusulas essenciais do contrato o modo, a forma e as condições de prestação do serviço, bem como as obrigações da concessionária, inclusive as relacionadas às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações, conforme inciso II do art. 18 e incisos II e V do art. 23.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

70. *A presente licitação prevê a reforma do TPP no primeiro ano de operação da concessão, posto que atualmente as estruturas do terminal estão depredadas. De acordo com o EVEF (peça 54, p. 65), a previsão de novos investimentos necessários para a plena operação do TPP totaliza R$ 9.505.705,00, de acordo com o discriminado na Tabela 3 desta Instrução.*

71. *Ocorre que não há vinculação entre as especificações dos investimentos constantes do EVEF e a minuta contratual. Esta apenas lista de forma genérica as atividades que devem ser disponibilizadas pela concessionária no prazo de doze meses, conforme itens 18.2 e 18.3.*

18.2. a concessionária deverá realizar investimentos com o objetivo de disponibilizar a infraestrutura e equipamentos necessários para os usuários do TPP Cabedelo/PB para as seguintes atividades: a) acostagem/atracação de embarcação; b) desembarque de pescado; c) lavagem, seleção e pesagem de pescado; d) acondicionamento para transporte; e) fabricação e fornecimento de gelo; f) expedição de pescado; g) fornecimento de água potável (aguada) para as embarcações; e h) fornecimento de abastecimento de combustível para as embarcações.
18.3. As áreas e equipamentos referentes às atividades de que trata a subcláusula 18.2 devem ser disponibilizadas pela concessionária durante toda vigência do Contrato a contar de 12 (doze) meses da publicação do extrato do Contrato no Diário Oficial da União.

72. *Cabe ressaltar que a previsão de investimento do EVEF foi utilizada para reduzir o valor da outorga mínima que deverá ser paga ao poder concedente.*

73. *Complementarmente, nas entrevistas realizadas com empresas públicas do setor portuário, Companhia Docas do Ceará e Companhia Docas da Paraíba, e com a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA), todos os entrevistados opinaram ser um problema a não especificação do valor e do cronograma de desembolso dos investimentos que devem ser realizados pela concessionária.*

74. *A Companhia Docas do Ceará, ao ser indagada sobre os investimentos obrigatórios, se surpreendeu com a falta de requisitos detalhados de investimentos na licitação do TPP de Cabedelo, fazendo os seguintes questionamentos retóricos (peça 8, p. 2): quanto fica para o setor público? E se o a concessionária investir só R$ 100.000,00? Nessa hipótese, sem maiores exigências, o objetivo da concessão seria satisfeito? Já a Companhia Docas da Paraíba, sobre o mesmo tema, afirmou que deve haver na minuta do Contrato um cronograma físico-financeiro (peça 26, p.2). A SNPTA, por sua vez, quanto a esse item, identificou como possível problema na concessão do terminal a ausência de um Plano Básico de Implantação, que traria as especificações técnicas e de desempenho a serem desenvolvidas pela concessionária (peça 11, p. 1).*

75. *Nos Ofícios 45878/2020-TCU/Seproc (peça 33) e 45886/2020-TCU/Seproc (peça 34), foram realizados os seguintes questionamentos à SAP/MAPA e à SPPI: o motivo de não haver na minuta do Contrato vínculo formal com os investimentos necessários detalhados no EVEF; se a especificação das atividades listadas no item 18.2 da minuta contratual seria suficiente para garantir os investimentos necessários por parte da concessionária e para amparar a futura fiscalização do poder concedente; e quais dentre as reformas e equipamentos demandados para a operação do TPP, de acordo com o EVEF, seriam obrigações da concessionária (peça 31).*

76. *Na resposta às diligências, a SAP/MAPA e a SPPI, na Nota Técnica 33/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA, conjuntamente, afirmaram que os investimentos exigidos da concessionária são somente os necessários para executar as atividades*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

pesqueiras estabelecidas na cláusula 18.2 da minuta do Contrato, os quais não estão vinculados ao EVEF. Este seria documento auxiliar, prévio ao procedimento de concessão, que teria por objetivo apresentar informações detalhadas da situação do TPP, mas que não subordinaria as partes envolvidas no que concerne a direitos ou obrigações (peça 37, p. 3-5).

77. *Ainda, na mesma comunicação, a SAP/MAPA e a SPPI reiteraram que a redação dada pelo item 18.2 seria suficiente para vincular os investimentos obrigatórios por parte da concessionária e para amparar a fiscalização do poder concedente. Por fim, destacaram que a verificação do cumprimento do disposto no item 18.2 será realizado mais especificamente por meio do sistema de mensuração de desempenho que se destina à permanente e constante avaliação da qualidade da exploração pela concessionária do TPP de Cabedelo.*

78. *Apesar das alegações apresentadas, o que se observa é que vários dos investimentos listados no EVEF como necessários para a operação do TPP de Cabedelo não foram especificados como obrigatórios na minuta do Contrato, como a reforma ou a revitalização do bloco administrativo, do vestiário, do refeitório, da portaria e do pátio de manobra.*

79. *Além disso, as atividades listadas como obrigatórias na minuta contratual possuem descrição insuficiente para definir as responsabilidades da concessionária e possibilitar a futura fiscalização do poder concedente. Na subcláusula 18.2.a, por exemplo, ao se exigir a disponibilização da "acostagem/atracação de embarcação", não fica claro se está sendo feita referência à reforma do cais flutuante, orçada em R$ 414.000,00, ou ao funcionamento do píer fixo, que precisaria apenas de pequenos reparos.*

80. *Mais um exemplo se encontra na subcláusula 18.2.e, quando se diz "fabricação e fornecimento de gelo". Não há nenhuma métrica definida para balizar os equipamentos ou investimentos necessários. Assim, a princípio, qualquer fornecimento de gelo, mesmo precário, atenderia ao estipulado na minuta do Contrato. As demais atividades constantes na subcláusula 18.2 carecem de detalhamentos análogos aos itens exemplificados.*

81. *Em relação à especificação das obrigações da delegatária, uma boa prática foi verificada no processo de arrendamento da área STS14 no Porto de Santos em que são listados indicadores objetivos, por exemplo: quantitativo de movimentação mínima exigida de celulose em cada ano de operação; capacidade estática mínima do novo armazém que será construído e volume mínimo da carga a ser movimentada no terminal de Santos (peça 62, p. 16-23).*

82. *Importante observar que o EVEF utilizou indicadores de capacidade das instalações/equipamentos e de produção para estimar as receitas, assim o poder concedente já detém informações que poderiam embasar mais objetivamente a execução dos investimentos necessários ao funcionamento do TPP de Cabedelo.*

83. *Ademais, quanto à justificativa apresentada na referida diligência de que a verificação do cumprimento do item 18.2, ou seja, das obrigações da contratada, será realizada "mais especificamente" pelo sistema de mensuração de desempenho, entende-se insuficiente para resguardar o interesse público.*

84. *O sistema de mensuração de desempenho é composto por três indicadores, em que cada item pode ter um peso pequeno no resultado final da avaliação, por exemplo, o fornecimento de combustível, apesar de serviço de suma importância para os usuários de um TPP, corresponde a no máximo 2,5% da nota final. Além de que a máxima punição prevista, a considerar unicamente o sistema de mensuração de desempenho, é a redução do prazo de vigência contratual.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

85. *Dessa forma, essa deficiência contratual na especificação dos investimentos obrigatórios pode acarretar uma inadequação na prestação de serviços, incompatível com o pleno atendimento dos usuários, contrariando o art. 6º da Lei 8.987/1995.*

86. *Outrossim, há a possibilidade de prejuízo ao Erário advindo da depreciação de equipamento público sem a devida contrapartida por parte do ente privado, tendo em conta que o TPP de Cabedelo já possui estrutura e equipamentos estimados em R$ 33 milhões, de acordo com o EVEF (planilha "Invest. Capital" - peça 51), e que o prazo de concessão é de 20 anos.*

87. *Por fim, ainda há a ameaça de litígio judicial ocasionado por interpretações diferentes do poder concedente e da concessionária no que se refere aos investimentos obrigatórios, em função da falta de clareza devida do instrumento editalício e contratual.*

88. *Logo, verifica-se que há desconformidade no processo licitatório ao não se detalhar minimamente na minuta do Contrato os investimentos obrigatórios exigidos da concessionária.*

89. ***Nesse sentido, propõe-se recomendar à SAP/MAPA e à SPPI que estabeleçam na minuta do Edital e na minuta do Contrato, em seção específica, de forma clara e objetiva, todos os investimentos obrigatórios que devem ser realizados pela concessionária para operação adequada do TPP de Cabedelo, incluindo indicadores como de capacidade instalada, de produtividade ou outros que o poder concedente considere mais conveniente.***

90. *Espera-se que a melhoria sugerida proporcione maior segurança jurídica para as partes envolvidas e auxilie no direcionamento dos investimentos necessários para que o TPP de Cabedelo opere de forma adequada, atendendo plenamente aos usuários.*

III.3.b. Risco de Conflito Operacional e Legal com o Porto de Cabedelo

91. *O Porto de Cabedelo localiza-se em área contígua ao TPP de Cabedelo. Somente um muro laminado separa os dois empreendimentos. O Porto possui apenas 3 berços de atracação, sendo o primeiro dedicado a granéis líquidos (berço 101), o segundo destinado a carga geral e granéis sólidos (berço 103/105) e o terceiro também indicado para granéis sólidos (berço 107). Em razão da limitação da área para atracação de navios no berço 107, é necessária a utilização de dois cabeços de amarração (pontos de ancoragem para fixar as linhas de amarração para garantir a segurança de navios junto a cais, ancoradouros e atracadouros em portos e marinas) instalados no TPP.*

92. *Esse Porto pertence à União, mas foi delegado ao Estado da Paraíba por 25 anos, delegação que atualmente está em processo para renovação. Ele é administrado pela Cia Docas da Paraíba, sociedade de economia mista criada para essa finalidade e cujo maior acionista é o governo do Estado da Paraíba.*

Figura 3 – Utilização dos cabeços de amarração do TPP pelo Porto de Cabedelo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

Fonte: *Ofício 0356/2020 – GABPRE, da Cia Docas da Paraíba (peça 63)*

93. *Em função dos nexos com a União, tanto do Porto como do Terminal Pesqueiro Público de Cabedelo, um eventual desentendimento negocial entre esses dois entes pode, de alguma forma, prejudicar o adequado funcionamento dos empreendimentos e o uso eficiente dos recursos públicos. Esse desentendimento pode ser derivado de problemas agora manifestos e não solucionados tempestivamente.*

94. *Em Ofício 0356/2020 – GABPRE, de 4/6/2020, a Cia Docas da Paraíba expôs à Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA) a importância da utilização dos dois cabeços de amarração instalados no TPP e afirmou que a não disponibilização ou o valor cobrado pelo uso dos dois pontos de fixação resultaria na impossibilidade de se trabalhar com o berço 107 ou na elevação do valor das operações, o que poderia ocasionar a perda de cargas e a inviabilização do Porto de Cabedelo (peça 63).*

95. *No mesmo ofício, a Cia Docas da Paraíba informa que a Prefeitura de Cabedelo estaria disposta a ceder área do município no lado oposto ao dos cabeços em questão, para uso do TPP em compensação à pleiteada disponibilização de equipamentos ao Porto de Cabedelo.*

96. *A SNPTA, por sua vez, encaminhou, em 17/6/20, o Ofício 492/2020 para a SAP/MAPA, pelo qual são externadas as preocupações da Cia Docas da Paraíba acima aludidas e solicitada a inclusão no Contrato de Concessão do TPP de Cabedelo de cláusula que obrigue a futura concessionária a disponibilizar sem custo para o Porto de Cabedelo a utilização dos dois cabeços de amarração localizados no terminal pesqueiro (peça 64). Não há conhecimento de resposta a esse ofício.*

97. *Em reuniões com o TCU, a Secretaria de Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente da Paraíba (peça 14, p.3), a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (peça 11, p. 1) e a Cia Docas da Paraíba (peça 26, p. 1) reforçaram a necessidade de previsão contratual para a utilização das duas estruturas de amarração do TPP pelo Porto de Cabedelo, porque o Porto não poderia ser prejudicado pelas condições da concessão do terminal pesqueiro.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

98. *Uma outra questão envolve simultaneamente o Porto e o TPP de Cabedelo: a utilização comum do canal de acesso dos barcos. Esse canal tem 6 km de extensão, 150m de largura e permite a navegação de embarcações com até 9m de calado, dependendo da amplitude das marés. A bacia de evolução possui extensão de 700m, largura de 300m e profundidade de 10m, também possibilitando a manobra de navios com calado compatível ao canal de acesso.*

99. *De acordo com informações obtidas em encontro virtual com a Cia Docas da Paraíba (peça 26, p. 1 e 2), o canal de acesso encontra-se dentro da Poligonal do Porto de Cabedelo, embora a regularização formal sobre essa localização ainda esteja em exame na Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Mesmo sem a definição final da SPU, a Cia Docas da Paraíba acredita que pode cobrar pela passagem no canal de acesso em função do controle corriqueiro de sua operação pelo Porto.*

100. *Não há um regramento combinado entre Porto e TPP de Cabedelo sobre a hierarquia de utilização do canal de acesso e sobre a cobrança de taxas pelo uso desse caminho aquaviário. Esse regramento seria fundamental porque, por exemplo: a) se um navio grande estiver atracado em determinado berço do Porto, uma embarcação de maior porte pode não conseguir acessar o TPP ou b) no caso de tentativa de acesso simultâneo de dois navios, um de carga e outro de pesca, precisaria ser estabelecida uma ordem de prioridade, em função das limitações do canal aquaviário. Além disso, até hoje não se cobrava pelo trânsito no canal de acesso para atracação no terminal pesqueiro porque os usuários eram somente os pescadores artesanais.*

101. *Sobre o tema, nos Ofícios 45878/2020-TCU/Seproc (peça 33) e 45886/2020-TCU/Seproc (peça 34), foram efetuadas estas indagações à SAP/MAPA e à SPPI: qual seria o tratamento dado ao pleito da Cia Docas da Paraíba sobre a utilização dos dois cabeços de amarração situados na área do TPP, manifestado no Ofício 492/2020/SNPTA; a razão de, nas minutas do Edital e do Contrato, não haver menção à questão dos cabeços de amarração do TPP que são usados na operação do Porto; se, no entendimento dos questionados, o canal de acesso ao TPP seria controlado pela Cia Docas da Paraíba, se ela poderia cobrar taxa da futura concessionária pela utilização desse canal e, em caso de resposta afirmativa, porque esse custo não teria sido considerado no EVEF; se haveria alguma tratativa com a Cia Docas da Paraíba para acordar um regramento para compartilhamento do canal de acesso e, finalmente, o motivo de, nas minutas do Edital e do Contrato, não haver referência a essa problemática de uso comum do canal de acesso (peça 31).*

102. *Na resposta conjunta da SAP/MAPA e da SPPI, na Nota Técnica 33/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 37, p. 6 e 7), capeada pelo Ofício 1976/2020/GABSAP/SAP/MAPA, de 8/9/2020 (peça 37, p. 1), afirmou-se que não há vinculação contratual entre o MAPA e a Cia Docas da Paraíba para a utilização por esta dos cabeços de amarração do TPP e o tratamento a ser dado à questão ficará a cargo da futura concessionária. Quanto ao canal de acesso, informou-se que, caso seja necessário o seu uso, o responsável pelo pagamento de eventual tarifa seria o armador ou responsável pela embarcação e não a concessionária pelo TPP de Cabedelo, não fazendo sentido a inserção desse custo no fluxo de caixa da concessão.*

103. *Ainda assim, tanto a utilização, pelo Porto de Cabedelo, de cabeços de amarração situados no TPP de Cabedelo quanto o estabelecimento de um regramento para o uso compartilhado do canal de acesso da zona portuária de Cabedelo são assuntos ainda pendentes de definição. Em relação ao primeiro tema há inclusive um pleito formal de solução pela Cia Docas da Paraíba, por enquanto sem resposta.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

104. *A ausência de resolução dessas pendências e/ou o modo como elas serão encaminhadas poderão ter implicações operacionais e financeiras sobre o Porto e o TPP de Cabedelo, dois ativos pertencentes à União, eventualmente alterando as condições da concessão do terminal pesqueiro.*

105. *A indefinição sobre a disponibilização solicitada pelo Porto de Cabedelo de dois dos cabeços de amarração do TPP e sobre as regras de uso do canal de acesso da zona portuária pode prejudicar a operação do Porto e a viabilização do terminal. Nesse sentido, seria recomendável que a SAP/MAPA e a Cia Docas da Paraíba fizessem um esforço negocial para chegarem a um consenso de solução dessas duas pendências previamente ao processo licitatório, a fim de que elas não se tornem objeto de conflito de interesses ou disputa judicial e não comprometam o sucesso do projeto de concessão.*

106. ***Em linha com o aqui exposto, propõe-se recomendar que a SAP/MAPA solucione as pendências de utilização de dois cabeços de amarração do TPP pelo Porto de Cabedelo e de uso do canal de acesso ao Porto e TPP de Cabedelo, previamente à data de licitação, e efetue os ajustes necessários nos documentos constantes do processo de concessão do TPP de Cabedelo.***

107. *Na Nota Técnica 38/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 75, p. 3), encaminhada pelos ofícios 2276/2020/GABSAP/SAP/MAPA (peça 74) e SEI 258749/2020/ME (peça 76), houve concordância em relação ao teor da recomendação aqui proposta e assumiu-se o compromisso de sua implementação. Ainda assim, é aconselhável manter a recomendação em razão de: a) seu significado para a viabilização do empreendimento; e b) tornar a deliberação objeto de monitoramento no tempo devido.*

108. *Supõe-se que a implementação dessa deliberação proposta diminua a possibilidade de um conflito de interesses ou de um eventual litígio judicial vir a prejudicar a operação adequada do terminal pesqueiro.*

III.3.c. Risco de Governança Deficiente da Concessão do TPP de Cabedelo

109. *No caso de uma concessão de serviço público, tão ou mais importante do que o processo licitatório em si é a maneira pela qual a concessão vai ser controlada e administrada em prol do interesse público durante o longo período (no caso, 20 anos) pelo qual ela vai se estender. Na situação específica do projeto de concessão aqui analisado, proporcionalmente falando, a relevância da governança futura do empreendimento é ainda maior porque o foco principal não é o volume de recursos que vai se arrecadar quando da concorrência pela concessão.*

110. *Os riscos associados à governança do TPP de Cabedelo serão analisados nesta Instrução sob as seguintes perspectivas: a) pertinência do sistema de mensuração de desempenho enquanto mecanismo de avaliação da concessionária; b) coerência entre a forma de gestão da concessão e os preceitos estabelecidos para os terminais pesqueiros públicos; e c) controle dos investimentos, os já existentes na área do terminal e os que terão que ser executados.*

111. *A mensuração do desempenho da concessionária tem papel central na governança da concessão, podendo, inclusive, implicar a alteração do seu prazo. Portanto, é essencial que não haja distorções metodológicas que possam vir a desvirtuar essa avaliação.*

112. *O sistema de mensuração de desempenho (peça 59) é composto pela conjugação de três indicadores. O primeiro deles é o de Satisfação de Usuários, para o qual há hipóteses de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

resultados dissociados da realidade. Caso, por exemplo, o questionário do usuário seja considerado válido (10 ou mais respostas diferentes de zero), 10 respostas tenham o conceito máximo e todas as outras 6 sejam respondidas com "não utilizou/não sabe", a nota final da concessionária por esse usuário será de 6,25 em 10 possíveis, mesmo que o interrogado tenha feito a melhor avaliação em todos os quesitos que ele conhecia ou se julgou capaz de responder. Essa distorção ocorre porque quando o respondente não conhece ou não usa determinado serviço ou equipamento, é atribuída nota zero, um valor menor do que a avaliação "péssima".

113. *O segundo indicador é o de Manutenção e Conservação das Infraestruturas do TPP, pelo qual o poder concedente avalia as diversas instalações e equipamentos, além de alguns serviços do terminal. Neste caso, para amparar a segurança jurídica do relacionamento entre poder concedente e concessionária é importante que a existência ou a necessidade de construção ou aquisição dessas instalações e equipamentos esteja especificada em algum documento contratual. Não é o que acontece. Embora tenham suas condições avaliadas no âmbito desse indicador, os seguintes itens não estão discriminados nem no corpo do Contrato de Concessão (peça 46) nem na relação de Bens Reversíveis existentes no TPP (peça 65): píer flutuante, câmara de espera técnica, pátio de carga dos caminhões, bloco administrativo, bloco de vestiários, subestação de energia, casa de máquinas, reservatório elevado e portaria/guarita. Além disso, a manutenção da subestação de energia é avaliada de maneira repetida.*

114. *Por fim, o terceiro indicador, o de Atendimento aos Padrões de Sanidade, avalia e valoriza a obtenção do selo emitido pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF). Contudo, na minuta do Contrato, não há nenhum dispositivo que expresse a necessidade de posse do selo SIF enquanto requisito de operação do TPP de Cabedelo. Ou seja, aqui também ocorre a incompatibilidade entre o mecanismo de mensuração do desempenho da concessionária e as exigências contratualmente estabelecidas para ela.*

115. *Quanto à governança do TPP de Cabedelo sob o prisma da forma de gestão, o instrumento normativo que aborda o tema do ponto de vista dos terminais pesqueiros públicos é o Decreto 5.231/2004, que regula o funcionamento desses terminais. Esse decreto, no caput do seu art. 8º, diz que independentemente do modelo estabelecido para a administração do terminal pesqueiro público, a sua gestão será participativa.*

116. *Entretanto, nos documentos concernentes à concessão, não há nenhuma referência à forma de gestão conforme disciplina o Decreto 5.231/2004, de modo a lembrar formalmente aos potenciais interessados no empreendimento que a maneira de administrar o negócio precisa estar alinhada com o que dispõe tal normativo. Em reunião com o TCU, o dirigente da Marinner Entreposto Marítimo & Pesqueiro declarou que, caso a empresa seja a vencedora na disputa pela concessão, há a intenção de colocar alguém da Colônia de Pescadores como representante no TPP de Cabedelo, para conseguir atender melhor os interesses dos pescadores artesanais (peça 23, p. 2).*

117. *O zelo pelo bem público também deve ser uma premissa na governança da concessão do TPP de Cabedelo. Nessa perspectiva, é necessário que haja o controle devido dos investimentos já existentes no terminal e a definição de parâmetros adequados para subsidiar a tarefa do poder concedente de determinar se os investimentos obrigatórios serão efetivamente executados pela concessionária.*

118. *A Lei 8.987/1995, em seu art. 18, inciso X, estipula que o edital de licitação da concessão deverá conter a indicação dos bens reversíveis. No TC 024.646/2014-8, o TCU define bens reversíveis como aqueles afetados à prestação do serviço, que serão revertidos ao poder público ao término da concessão, independentemente de terem sido transferidos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

ao concessionário no momento da concessão ou de terem sido incorporados pelo concessionário ao serviço durante a execução do contrato.

119. *A lista dos bens reversíveis contém os investimentos que retornarão ao setor público ao final da concessão e, portanto, precisam ser discriminados e controlados. Entretanto, a relação dos bens reversíveis encaminhada ao TCU veio zerada, sem nenhum item (peça 65), ao contrário da lista remetida anteriormente, anexa à atualização do Extrato de Planejamento da Desestatização do TPP de Cabedelo, na qual os bens reversíveis somavam 210 itens, no valor total de R$ 5,3 milhões (peça 66).*

120. *Além dessa lacuna de informação sobre os investimentos já existentes, também faltam parâmetros para monitorar a consecução dos investimentos considerados obrigatórios, em função do caráter genérico do elenco de inversões constante na subcláusula 18.2. da minuta do Contrato (peça 46). A pactuação correta dos investimentos obrigatórios revela-se ainda mais importante porque a requisição, por parte do poder concedente, da realização de investimentos ou modernizações não previstas ensejará o direito de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em benefício da concessionária (subcláusula 18.8. da minuta do Contrato, peça 46).*

121. *Nos Ofícios 45878/2020-TCU/Seproc (peça 33) e 45886/2020-TCU/Seproc (peça 34), foram encaminhados os seguintes questionamentos à SAP/MAPA e à SPPI: se a avaliação final do desempenho da concessionária não será prejudicada se no cálculo do indicador "Satisfação de Usuário" as respostas "não sabe ou não utilizou" tiverem um peso na nota final, a despeito de não traduzirem uma insatisfação, e sim, um desconhecimento ou não utilização de determinado serviço ou equipamento; a razão de não terem sido especificadas na minuta do Contrato as exigências vinculadas à avaliação de desempenho; se há expectativa que a futura concessionária emita o SIF a partir do 2º ano de operação, já que esse item corresponde a 20% da avaliação de desempenho; em caso afirmativo, qual o motivo desse fato não constar na minuta do Contrato; se há algum exemplo na literatura jurídica ou algum caso de projeto de concessão conhecido no qual o prazo da concessão é alterável de maneira contínua conforme o nível de desempenho da concessionária e qual seria a motivação para o estabelecimento dessa metodologia; se há inconsistência no questionário de avaliação do indicador "Manutenção e Conservação das Infraestruturas do TPP", já que há repetição do questionamento relativo ao tema "Subestação de Energia"; como o poder concedente pretende atender ao requisito legal de gestão participativa do TPP; e porque a atual lista de bens reversíveis não possui nenhum item, diferentemente de versão anterior na qual foram indicados 210 itens (peça 31).*

122. *Na Nota Técnica 33/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 37, p. 7 a 10), capeada pelo Ofício 1976/2020/GABSAP/SAP/MAPA, de 8/9/2020 (peça 37, p. 1), SAP/MAPA e SPPI responderam que: a) a fórmula do indicador Satisfação de Usuários será ajustado de modo que as respostas do tipo "não utilizou / não sabe" deixem de ser consideradas; b) as exigências vinculadas à avaliação de desempenho, inclusive a obtenção do selo SIF, fariam parte do Contrato, já que o Sistema de Avaliação de Desempenho é um anexo do instrumento contratual; c) no Acórdão 2876/2019 do TCU, haveria previsão de cláusula resolutiva de renovação de prazo de contrato no caso de a concessionária não concluir os investimentos solicitados; d) a repetição da pergunta relacionada à Subestação de Energia seria um erro material a ser corrigido; e) a determinação legal de gestão participativa do TPP seria cumprida por meio da avaliação dos usuários estabelecida pelo indicador de Satisfação dos Usuários; e f) uma lista de bens reversíveis atualizada será disponibilizada proximamente à publicação do Edital.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

123. *A boa governança de uma concessão de serviços públicos é uma premissa crucial para o seu sucesso e para a proteção do interesse e dos recursos públicos. No caso da concessão do TPP de Cabedelo, para que essa premissa seja cumprida, seria importante: a) tornar o sistema de mensuração de desempenho imune a distorções e compatível com os documentos contratuais; b) guardar conformidade com o que se preceitua normativamente quanto à forma de gestão de um terminal pesqueiro público; e c) realizar o controle necessário dos investimentos já existentes e dos que obrigatoriamente deverão ser feitos na área do terminal.*

124. *Para aperfeiçoar o sistema de mensuração de desempenho, SAP/MAPA e SPPI informaram oficialmente que a resposta "não utilizou/não sabe" no indicador Satisfação de Usuários será neutralizada, deixando de ser considerada no cômputo final da nota da concessionária, e o erro material referente ao questionamento sobre a conservação e funcionamento da Subestação de Energia será corrigido.*

125. *Em referência à ponderação de que o "Sistema de Avaliação de Desempenho faz parte do Contrato, sendo apenas estabelecido como anexo por questões estilísticas e de organização" (peça 37, p. 7), é essencial ressaltar o que se diz na subcláusula 4.1.1. do Contrato: "nos casos de divergência entre as disposições do Contrato e as disposições dos Anexos que o integram, prevalecerão as disposições do Contrato". Ou seja, quando o Contrato e seus anexos não se reforçam e, ao contrário, dão margem a possíveis interpretações diferenciadas, a lacuna de especificação do investimento a ser feito (Contrato) ou já realizado (lista de bens reversíveis) no píer flutuante, câmara de espera técnica, pátio de carga dos caminhões, bloco administrativo, bloco de vestiários, subestação de energia, casa de máquinas, reservatório elevado e portaria/guarita enfraquece contratualmente a cobrança quanto a esses itens no indicador de Manutenção/Conservação de Infraestruturas do TPP. A mesma lógica de enfraquecimento de cobrança se aplica no indicador de Atendimento aos Padrões de Sanidade em função da inexistência de exigência da obtenção do selo SIF na minuta do Contrato. A compatibilização entre o que está expresso no Contrato e nos seus anexos poderia, preventivamente, evitar uma futura divergência de interpretação e, eventualmente, litígio judicial entre poder concedente e concessionária quanto às regras de avaliação de desempenho.*

126. *Em relação à forma de gestão do terminal pesqueiro público, o Decreto 5.231/2004 é claro em estabelecer que ela deverá ser participativa. Entretanto, não há nenhum dispositivo contratual do projeto de concessão que explicite que esse regramento normativo será cumprido por meio da avaliação dos usuários estabelecida pelo indicador de Satisfação dos Usuários.*

127. *Quanto ao controle dos investimentos na concessão que serão posteriormente revertidos para o poder público, é fundamental que a lista de bens reversíveis já existente seja adequadamente especificada e que haja referências e métricas devidamente expressas na minuta do Contrato para viabilizar o acompanhamento dos investimentos a serem compulsoriamente realizados pela concessionária.*

128. ***Portanto, propõe-se determinar à SAP/MAPA e à SPPI que a minuta contratual estipule que o disposto no art. 8º do Decreto 5.231/2004 quanto à forma de gestão obrigatoriamente participativa do terminal pesqueiro público será cumprido por meio da avaliação dos usuários estabelecida pelo indicador de Satisfação dos Usuários***.

129. *Na Nota Técnica 38/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 75, p. 2), encaminhada pelos ofícios 2276/2020/GABSAP/SAP/MAPA (peça 74) e SEI 258749/2020/ME (peça 76), houve concordância em relação ao teor da determinação aqui proposta e assumiu-se o compromisso de sua implementação. Ainda assim, é aconselhável*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

manter a determinação em razão de: a) sua relevância para o atendimento da premissa de gestão participativa do empreendimento; e b) tornar a deliberação objeto de monitoramento no tempo devido.

130. ***Sugere-se ainda determinar à SAP/MAPA e à SPPI que os bens reversíveis sejam devidamente indicados na minuta do Edital, em linha com o que dispõe o inciso X do art. 18 da Lei 8.987/1995. Ademais, reforça-se a proposta de recomendação contida no item 89 desta Instrução.***

131. *Na Nota Técnica 38/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 75, p. 2), enviada por meio dos ofícios 2276/2020/GABSAP/SAP/MAPA (peça 74) e SEI 258749/2020/ME (peça 76), houve concordância em relação ao conteúdo da determinação aqui proposta e assumiu-se o compromisso de sua implementação. Ainda assim, é aconselhável manter a determinação em razão de: a) sua importância para a conformidade legal do evento concorrencial; e b) tornar a deliberação objeto de monitoramento no tempo devido.*

132. ***Propõe-se também recomendar à SAP/MAPA e à SPPI que especifiquem no corpo principal da minuta do Contrato os investimentos ou serviços que, mesmo não obrigatórios, constam no sistema de mensuração de desempenho, tais como a obtenção do selo SIF, o píer flutuante, a câmara de espera técnica, o pátio de carga dos caminhões, o bloco administrativo, o bloco de vestiários, a subestação de energia, a casa de máquinas, o reservatório elevado e a portaria/guarita.***

133. ***Finalmente, seria recomendado à SAP/MAPA e à SPPI que deixasse de considerar a resposta "não utilizou/não sabe" do indicador Satisfação de Usuários no cálculo da nota da concessionária e que excluísse a questão 12 do indicador Manutenção/Conservação de Infraestruturas do TPP que replica a questão 10. Todavia, na Nota Técnica 33/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 37, p. 7 e 9), encaminhada pelo Ofício 1976/2020/GABSAP/SAP/MAPA, de 8/9/2020 (peça 37, p. 1), houve concordância em relação à recomendação aqui proposta e garantiu-se sua implementação. Em função desse compromisso, deixou-se de formular essa deliberação, em linha com o inciso I do Parágrafo Único do art. 16 da Resolução TCU 315, de 22/4/2020.***

134. *Imagina-se que, concretizadas essas deliberações, haverá mais chances de uma boa governança do TPP de Cabedelo, assegurando-se a conformidade legal da forma de gestão do terminal e do fornecimento da lista de bens reversíveis. Outrossim, supõe-se que o sistema de mensuração de desempenho funcionará melhor, minimizando possíveis distorções de avaliação e a existência de conflitos de interpretação quanto a sua operação.*

III.3.d. Risco de Não Reparação Devida ao Poder Concedente em Caso de Eventuais Descumprimentos Contratuais pela Concessionária do TPP de Cabedelo

135. *Verificou-se a inexistência nas minutas do Edital e do Contrato de cláusula com exigência de garantia de execução contratual a fim de ressarcir o poder Concedente nos casos de descumprimento de obrigações. Além disso, não há entre as penalidades previstas nas minutas do Edital e do Contrato a multa, conforme comprova-se na subcláusula 25.2. do instrumento contratual (peça 46):*

Pelo descumprimento ou atraso no cumprimento deste Contrato, o poder concedente poderá, garantida prévia defesa, aplicar, isolada ou cumulativamente, à concessionária as seguintes penalidades: a) advertência; b) suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração Pública Federal; c) intervenção ou declaração de caducidade da concessão; e d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a sua reabilitação, mediante o ressarcimento pelos prejuízos resultantes e transcurso do prazo da penalidade aplicada com base na alínea b) acima.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

136. *A Lei 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, define, no art. 56, que, a critério da autoridade competente, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras e serviços, cabendo ao contratado optar por uma das seguintes modalidades: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária. Esse mesmo normativo, no art. 87, lista que poderão ser aplicadas aos contratados pela inexecução total ou parcial do contrato as seguintes sanções: advertência; multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; suspensão temporária de participação em licitação e de contratar com a Administração; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.*

137. *Na reunião realizada com a equipe da SAP/MAPA e da SPPI, responsável por essa concessão, foi mencionado que a ausência desses dois mecanismos, garantia de execução e multa, se deve à dificuldade de recebimento das multas aplicadas ou de executar as garantias contratuais. Citou-se que mesmo as agências reguladoras mais estruturadas raramente obtêm sucesso ao tentar utilizar esses dois instrumentos (peça 5, p. 3 e 6).*

138. *Além disso, eles ressaltaram que a exigência de garantia contratual onera a concessionária, devido aos custos envolvidos, e o poder concedente, por tornar mais complexa a gestão.*

139. *O inciso XII do art. 3º da IN TCU 81/2018 exige do poder concedente a discriminação das garantias exigidas para cumprimento do plano de investimentos do empreendimento, adequadas a cada caso. De acordo com o parecer da Consultoria Jurídica (Conjur) do Mapa essa obrigação foi cumprida pelo item 21.2 da minuta do Edital:*

Em até 05 (cinco) dias úteis antes da data prevista para assinatura do Contrato, a adjudicatária deverá apresentar ao poder concedente os documentos que comprovem ter constituído a SPE, bem como ter subscrito e integralizado, em dinheiro, capital social no valor mínimo de R$ 3.168.568,00 (três milhões e cento e sessenta e oito mil e quinhentos e sessenta e oito reais), apresentando a correspondente certidão, emitida pela Junta Comercial responsável (do Estado onde se localizar a sede eleita para a SPE), bem como a inscrição da SPE no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda (CNPJ/MF).

140. *Dessa forma, verifica-se que foi estipulada a exigência de integralização correspondente a um terço do total de investimento previsto, conforme atesta-se na planilha eletrônica "Result." do EVEF (peça 50). Apesar de o montante a integralizar ser um requisito que contribui para garantir que a concessionária terá capacidade financeira para execução dos investimentos necessários para a reforma do TPP de Cabedelo, esse instrumento não substitui a garantia de execução contratual, já que eles têm finalidades distintas.*

141. *A garantia de execução contratual possui o objetivo de assegurar a execução plena do contrato, resguardando o poder concedente em caso de descumprimento contratual por parte da concessionária. A garantia só é liberada ou restituída após a execução do contrato e, como regra geral, não pode exceder a 5% do valor contratual, conforme §4º e §2º do art. 56 da Lei 8.666/1993.*

142. *Já os recursos financeiros integralizados serão consumidos naturalmente com a realização dos investimentos por parte da concessionária. Além disso, há previsão na minuta de Contrato, item 8.2.2., da possibilidade de redução do capital social da Sociedade de Propósito Específico (SPE) responsável pela execução do objeto da concessão, caso isso não comprometa o cumprimento do contrato (peça 46, p. 17).*

A concessionária poderá, durante o prazo da concessão, reduzir seu capital social abaixo do valor mínimo especificado na subcláusula 8.2 caso a redução não comprometa o cumprimento do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

Contrato, mediante proposta previamente encaminhada ao poder concedente, o qual, estando de acordo com a proposta, autorizará, por escrito, a referida redução de capital.

143. *Cabe ressaltar a falta de clareza da situação que possibilitará a redução do capital social, pois a condição "caso a redução não comprometa o cumprimento do contrato" é demasiadamente abstrata e insuficiente para pactuar as partes envolvidas, o que vai de encontro a um dos princípios básicos que devem reger todos os procedimentos licitatórios: a impessoalidade (art. 3º da Lei 8.666/1993).*

144. *Na reunião realizada com a SNPTA, órgão com reconhecida experiência em concessões do setor portuário, mencionou-se que há, realmente, uma dificuldade extrema para o cumprimento da garantia de execução contratual. Ainda assim, na opinião do entrevistado, não haveria razão para se abrir mão dessa exigência. Sem ela, não há nada. O requisito de capital social mínimo não seria lastro bastante para amparar eventual descumprimento dos investimentos obrigatórios (peça 11, p. 2).*

145. *Já a multa, no caso em questão, teria a finalidade de penalizar a concessionária, em caso de descumprimento de alguma das obrigações expressamente descritas no Contrato. Assim, esse instrumento ressarciria o poder concedente do prejuízo observado e, em tese, contribuiria para evitar a ocorrência de mais falhas por parte da concessionária, devido ao receio de nova punição.*

146. *A ausência da possibilidade da multa dificulta a gradação das penalidades que eventualmente sejam cometidas pela concessionária. Pois, com a exceção da penalidade mais branda "advertência", as demais são bastante gravosas: suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração Pública Federal; intervenção ou declaração de caducidade da concessão; ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração.*

147. *Assim, para melhor esclarecimento do assunto, foram encaminhados os Ofícios 45878/2020-TCU/Seproc (peça 33) e 45886/2020-TCU/Seproc (peça 34) à SAP/MAPA e à SPPI com os seguintes questionamentos: se não há previsão de garantia de execução contratual e multa, de que forma o poder concedente buscará o ressarcimento financeiro, em caso de descumprimento contratual por parte da concessionária; se há algum normativo, orientação ou estudo indicando ser vantajosa para a Administração Pública a não utilização destes dois instrumentos, garantia de execução contratual e multa; se há conhecimento de outras concessões que não tenham utilizado esses dois mecanismos (peça 31).*

148. *Na resposta à diligência, na Nota Técnica 33/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA, defendeu-se que a garantia de execução contratual e multa não foram criados para "ressarcimento financeiro", o que se almeja seria a prestação adequada do serviço. Especialmente nas concessões, esses mecanismos não asseguram a devida compensação, já que os valores da apólice ou da multa são bastante diferentes do valor da obra ou do prejuízo possível advindo da inexecução contratual (peça 37, p. 10-11).*

149. *Afirmou-se ainda, no sentido do baixo benefício para a Administração do uso desses dois instrumentos, que o Acórdão 1970/2017-TCU-Plenário apontou que apenas 6,03% das multas aplicadas pelos órgãos reguladores federais são pagas e que, no seguro-garantia, principal modalidade utilizada para garantia da execução contratual, o histórico de sucesso das agências reguladoras na tentativa de execução é praticamente zero. Por exemplo, em décadas de gestão contratual e após milhares de tentativas, a Agência Nacional de Energia Elétrica só obteve sucesso em um processo de execução de garantia contratual, e que dificuldade semelhante ocorre nas outras agências reguladoras.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

150. *Na sequência dessa comunicação, destacou-se o entendimento de que a definição da alíquota e base de cálculo da garantia devem ser pautadas por uma análise de custo e benefício. Logo, considerando os resultados auferidos pela Administração Pública no uso da garantia de execução e da multa, os respondentes acreditam que a previsão de tais instrumentos não é vantajosa, uma vez que geram elevado custo à concessionária (a garantia de execução) e alto custo de gestão contratual (multas). Citou-se que os contratos de concessão de distribuição de energia elétrica não estabelecem garantia de execução contratual.*

151. *Em relação à garantia de execução contratual, o art. 56 da Lei de Licitações prevê que esse instrumento será utilizado "a critério da autoridade competente", ou seja, discricionariamente se decidirá em que casos o instrumento convocatório possibilitará o uso da garantia de execução contratual. Esse entendimento é verificado na jurisprudência do TCU, conforme registrado no Relatório do Acórdão 2020/2017 – Plenário: " Em que pese a importância da prestação de garantia, destaca-se que: (i) ela é discricionária".*

152. *Dessa forma, considerando que a materialidade dos investimentos envolvida neste processo de concessão não é alta, em torno de R$ 9,5 milhões, e que a exigência de garantia de execução contratual aumenta os custos para a concessionária, consequentemente reduzindo a atratividade do objeto a ser licitado, cabe ao poder concedente realizar uma análise de custo e benefício, verificando se é ou não vantajosa para a Administração a inclusão de tal dispositivo.*

153. *Entende-se que a Nota Técnica 33/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA motivou devidamente a decisão de não previsão no instrumento convocatório de exigência de garantia contratual, logo não há proposição de deliberação relativa a esse tema.*

154. *Quanto à ausência da possibilidade da sanção de multa nas minutas do Edital e do Contrato, a resposta à diligência da SAP/MAPA e da SPPI a fundamenta em dois fatores: o baixo percentual de sucesso no recebimento das multas aplicadas pela Administração e o alto custo de gestão contratual.*

155. *De fato, é notória a dificuldade da Administração no recebimento das multas aplicadas em contratos administrativos, contudo não se apresentou alternativa para substituir a multa de forma a preservar o interesse público. A simples exclusão da possibilidade da Administração multar a concessionária em caso de infração contratual não a deixa em uma situação mais protegida.*

156. *No tocante ao aludido "alto custo de gestão contratual", verifica-se que todas as quatro sanções previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993 dependem de um processo administrativo que garanta defesa prévia ao contratado, e dessas somente a multa não foi prevista na minuta do contrato.*

157. *O processo ora em análise trata de concessão de um serviço público e como tal exige do poder concedente uma série de encargos, mesmo após finalizado o procedimento licitatório, conforme atesta-se no art. 29 da Lei 8.987/1995. Assim, não é razoável eliminar dispositivo que auxilia a resguardar os interesses da União baseado no receio dele hipoteticamente tornar a gestão contratual complexa.*

158. *A inexistência da previsão da penalidade de multa pode prejudicar a reparação do poder concedente, em caso de necessidade. Além disso, elimina-se o potencial efeito inibidor advindo da possibilidade de aplicação dessa punição e compromete-se a gradação das penalidades, devido à ausência de uma pena intermediária.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

159. *Quanto à hipótese contratual de redução do capital social exigido da SPE, a não especificação de parâmetros objetivos para balizar essa redução traz insegurança jurídica e dificuldade para a gestão do Contrato de Concessão.*

160. *Portanto, entende-se não haver justificativas suficientes para a não inclusão nos documentos do processo licitatório da previsão da possibilidade de aplicação de multa. Ademais, há falta de clareza na cláusula que estabelece a possibilidade de redução do capital social da SPE.*

161. ***Dessa forma, propõe-se recomendar à SAP/MAPA e à SPPI que incluam nas minutas do Edital e do Contrato a possibilidade de aplicação de multa.***

162. ***Sugere-se ainda recomendar à SAP/MAPA e à SPPI que definam critérios objetivos para balizar a possibilidade de diminuição do capital social da concessionária.***

163. *Na Nota Técnica 38/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 75, p. 2), encaminhada pelos ofícios 2276/2020/GABSAP/SAP/MAPA (peça 74) e SEI 258749/2020/ME (peça 76), houve concordância em relação a essa última recomendação e assumiu-se o compromisso de sua implementação. Ainda assim, é aconselhável manter a determinação em razão de: a) sua relevância para dimensionar o capital social compatível com os desafios do negócio; e b) tornar a deliberação objeto de monitoramento no tempo devido.*

164. *Espera-se que as deliberações proporcionem mais lastro financeiro para o poder concedente, facilitem a gestão contratual e promovam maior segurança jurídica.*

III.3.e. Risco de Não Cumprimento do Princípio de Responsabilidade Social do Decreto 5.231/2004

165. *O inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 reza que a gestão do terminal pesqueiro público precisa atender ao princípio da responsabilidade social. No entanto, nas minutas do Edital e do Contrato não há nenhuma menção à necessidade de cumprimento desse princípio.*

166. *Em reunião com o TCU, a SNPTA afirmou que a possibilidade de acesso ao terminal (open access) deveria ser definida via Contrato. No encontro, foi dito ainda que criar uma cesta de serviços poderia ser um caminho para garantir que a concessionária não abandone a pesca artesanal, caso só queira, por exemplo, realizar o beneficiamento de pescado. Para tanto, no contrato poderiam ser incluídas salvaguardas de abastecimento e atracação (peça 11, p. 1 e 2).*

167. *O representante da Cia Docas do Ceará reforçou ser importante que a concessionária mantenha livre acesso ao cais, a fim de não se impedir a operação dos pequenos pescadores. O maior risco da concessão seria não ter uma diversidade de usuários caso um grande armador venha a dominar o terminal e passe a operar sozinho, criando dificuldades para os pescadores mais modestos (peça 8, p. 1 e 2). A Secretaria de Meio Ambiente, Pesca e Aquicultura de Cabedelo defendeu que seria fundamental haver apoio à pesca artesanal na minuta do Edital, já que essa modalidade de pesca seria uma vocação do terminal pesqueiro (peça 14, p. 2). Na conversa com a Colônia de Pescadores de Cabedelo Z2, foi informado ao TCU que eles não foram convidados para nenhuma reunião para tratar do projeto de concessão do TPP de Cabedelo (peça 20, p. 1).*

168. *No Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, está prevista a reconstrução do píer flutuante, voltado para o atendimento de carga e descarga do pescado proveniente das embarcações da frota artesanal. O cais flutuante também será usado para o abastecimento de gelo, víveres e combustível para essas embarcações. Sua área projetada é de 120m^2, ou*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

seja, 20 metros de comprimento por 6 metros de largura, mais a ponte de acesso. O custo estimado de recuperação do píer flutuante é de R$ 413,7 mil (peça 54, p. 40-42).

Figura 4 – Estado atual do píer flutuante do TPP de Cabedelo

Fonte: *Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira do TPP de Cabedelo (peça 54)*

169. *Entretanto, apesar de a reconstrução do cais flutuante constituir um atributo claro de responsabilidade social do empreendimento e de estar descrito, em detalhes, no EVEF, não há nenhuma cláusula do Contrato ou do Edital que expresse a obrigatoriedade de execução do píer flutuante por parte da futura concessionária.*

170. *Em relação a esse assunto, nos Ofícios 45878/2020-TCU/Seproc (peça 33) e 45886/2020-TCU/Seproc (peça 34), foram enviadas estas perguntas à SAP/MAPA e à SPPI: em quais cláusulas das minutas do Edital e do Contrato de Concessão está evidenciado o cumprimento do princípio de responsabilidade social ou de que forma o poder concedente pretende atender a esse princípio; se os pescadores artesanais da região de Cabedelo ou alguma entidade representativa dessa categoria estaria participando da concessão do TPP e se sim, de que forma; e porque não há exigência na minuta do Contrato da construção do píer flutuante, com o respectivo cronograma físico-financeiro (peça 31).*

171. *Na resposta conjunta da SAP/MAPA e da SPPI, na Nota Técnica 33/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 37, p. 9 e 10), capeada pelo Ofício 1976/2020/GABSAP/SAP/MAPA, de 8/9/2020 (peça 37, p. 1), foi colocado que o princípio da responsabilidade social estaria atendido pela exigência de investimentos para a disponibilização de áreas e equipamentos para a realização das atividades pesqueiras dos pescadores artesanais e pela inclusão de atributos de gestão participativa e gestão ambiental e fitossanitária do TPP no sistema de mensuração de desempenho.*

172. *Nos esclarecimentos em relação à diligência do TCU, foi dito também que se buscou amplo contato com pescadores artesanais da região de Cabedelo, seja por via da Consulta e Audiência Públicas ou através de realização de agendas individuais.*

173. *Quanto ao píer flutuante, SAP/MAPA e SPPI assumiram o compromisso de incluir no Contrato cláusula específica estabelecendo obrigação de sua reforma com as devidas especificações técnicas.*

174. *A despeito de ser uma obrigação normativa, a necessidade de cumprimento do princípio da responsabilidade social no funcionamento dos terminais pesqueiros públicos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

não está explicitamente indicada nas minutas do Edital e do Contrato de Concessão do TPP de Cabedelo.

175. *Para ilustrar essa ausência de referência a qualquer circunstância que evoque a responsabilidade social, a demanda de reconstrução do píer flutuante não está expressa na minuta do Contrato, embora seja um investimento supostamente obrigatório para a concessionária, de acordo com informações disponibilizadas no EVEF.*

176. ***Então, propõe-se determinar à SAP/MAPA e à SPPI que tornem a minuta do Contrato de Concessão do TPP de Cabedelo conforme com o inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 quanto ao cumprimento do princípio de responsabilidade social nos terminais pesqueiros públicos, incorporando no instrumento contratual a obrigatoriedade de recuperação do píer flutuante por parte da concessionária.***

177. *Na Nota Técnica 33/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 37, p. 10), encaminhada pelo Ofício 1976/2020/GABSAP/SAP/MAPA, de 8/9/2020 (peça 37, p. 1), e também na Nota Técnica 38/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 75, p. 2), remetida pelos ofícios 2276/2020/GABSAP/SAP/MAPA (peça 74) e SEI 258749/2020/ME (peça 76), houve concordância em relação ao teor da determinação aqui proposta e assumiu-se o compromisso de sua implementação. Ainda assim, é aconselhável manter a determinação em razão de: a) sua relevância para o cumprimento da responsabilidade social do empreendimento; e b) tornar a deliberação objeto de monitoramento no tempo devido.*

178. *Supõe-se que a implementação dessa deliberação aumentará a probabilidade de o terminal pesqueiro público operar em linha com o estipulado no decreto que regula o funcionamento desses terminais, além de tornar mais clara e objetiva a relação entre o poder concedente e a concessionária ao especificar melhor as obrigações desta última.*

IV. *COMENTÁRIOS DOS GESTORES*

179. *De acordo com o § 8º do art. 9º da IN-TCU 81/2018, incluído pela IN-TCU 86/2020, nos casos de desestatização, o relatório de acompanhamento deve ser apresentado aos gestores previamente ao encaminhamento ao Relator. Além disso, conforme art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a unidade técnica instrutiva deve conceder aos destinatários das deliberações a possibilidade de realizar comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação.*

180. *Nesse sentido, uma versão inicial deste Relatório foi encaminhada à SAP/MAPA e à SPPI para os devidos comentários, por meio dos ofícios 54359/2020-TCU/Seproc e 54360/2020-TCU/Seproc, de 1/10/2020 (peças 71 e 70). O arquivo com a gravação da reunião de 25/9/2020 na qual foram expostas a esses órgãos as propostas de encaminhamento desta Instrução constitui item não digitalizável da peça 71.*

181. *Fazendo uso dos ofícios 2276/2020/GABSAP/SAP/MAPA (peça 74) e SEI 258749/2020/ME (peça 76), a SAP/MAPA e a SPPI encaminharam conjuntamente a Nota Técnica 38/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 75), pela qual se manifestaram em relação a algumas das deliberações preliminarmente propostas no acompanhamento da desestatização do TPP de Cabedelo (PB).*

182. *Nessa Nota Técnica, SAP/MAPA e SPPI informaram que consideraram pertinentes as determinações apresentadas e que serão conformes com os normativos expressos no: a) art. 8º do Decreto 5.231/2004 (gestão obrigatoriamente participativa no TPP); b) inciso X do art. 18 da Lei 8.987/1995 (indicação de todos os bens reversíveis nas minutas editalícias); e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

c) inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 (cumprimento do princípio da responsabilidade social no TPP).

183. *Quanto às recomendações previamente estabelecidas, os órgãos consultados comentaram que serão realizados ajustes na minuta do Contrato para prever de maneira mais objetiva a possibilidade de diminuição do capital social da concessionária, incluindo, por exemplo, a obtenção do registro do SIF e a recuperação do píer flutuante como critérios de balizamento dessa diminuição.*

184. *Além disso, foi esclarecido que houve avanços na negociação com a Cia. Docas da Paraíba e com o Ministério da Infraestrutura de modo que possam ser solucionadas antes da concorrência as pendências quanto à utilização dos dois cabeços de amarração do TPP pelo Porto de Cabedelo e ao uso do canal de acesso ao Porto pelos usuários do TPP de Cabedelo.*

185. *Em relação às outras recomendações não houve nenhum comentário específico.*

186. *A concordância com o teor das deliberações sugeridas no Relatório Preliminar gerou a inclusão dos parágrafos 107, 129, 131 e 163 e a modificação do parágrafo 177 desta Instrução.*

187. *Nos termos do disposto no inciso I do Parágrafo Único do art. 16 da Resolução TCU 315, de 22/4/2020, o Tribunal poderá dispensar a formulação de deliberações se a unidade jurisdicionada, por meio de declaração emitida por gestor máximo ou outro instrumento cabível, houver se comprometido, formalmente, a adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da determinação, ou estiverem em estudo outros aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos com a recomendação.*

188. *À luz do normativo citado no parágrafo anterior, uma recomendação deixou de ser formulada. A despeito de haver compromisso dos gestores com sua implementação, um outro conjunto de deliberações foi preservado em função de sua relevância e da necessidade de monitoramento de seu cumprimento. Para a parcela restante de recomendações, não houve comentários dos gestores e julgou-se necessário mantê-las.*

V. *CONCLUSÃO*

189. *Esta Instrução versou sobre o acompanhamento, nos termos do art. 3º. da IN-TCU 81/2018, da concessão do Terminal Pesqueiro Público de Cabedelo.*

190. *A SAP/MAPA, uma das responsáveis por esse projeto de concessão, encaminhou para o TCU os documentos expressos na instrução normativa que tinham nexo com o caso em exame. Em relação aos documentos, cabem alguns reparos na intenção de conferir a devida conformidade com a legislação, de suprimir algumas contradições internas, lacunas, ambiguidades e erros materiais observados na documentação e de sugerir oportunidades de melhoria para a governança/gestão do Contrato de Concessão e para a execução das políticas públicas que envolvem os TPP federais.*

191. *Em prol de uma maior segurança jurídica da relação entre poder concedente e concessionária e para facilitar o balizamento dos investimentos obrigatórios na concessão, seria importante especificar adequadamente esses investimentos nos documentos licitatórios, associando, inclusive, indicadores ou referências de controle, tais como capacidade instalada e produtividade.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

192. *O TPP e o Porto de Cabedelo localizam-se em áreas contíguas, compartilham do mesmo entorno geográfico e, em última instância, ambos pertencem à União. Contudo, quando o terminal pesqueiro se tornar operacional, poderá haver conflitos de interesses quanto ao uso de dois cabeços de amarração do TPP e à utilização disciplinada do canal de acesso da zona portuária. Para que essas pendências não se tornem litígios entre o Porto e o TPP de Cabedelo e, eventualmente, prejudiquem o funcionamento do terminal, seria prudente que houvesse, tempestivamente, uma pactuação entre os dois empreendimentos para definir um regramento comum para o acesso aos cabeços de amarração e ao canal aquaviário.*

193. *A concessão precisa guardar conformidade com os preceitos legais. O Decreto 5.231/2004 regula a criação, organização e exploração dos terminais pesqueiros públicos. A Lei 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão de serviços públicos. Por sua vez, a Lei 8.666/1993 prescreve as regras a serem cumpridas nos contratos realizados com a Administração Pública.*

194. *O art. 8º do Decreto 5.231/2004 estabelece que a forma de gestão do terminal pesqueiro público será necessariamente participativa e, portanto, a minuta contratual precisa ser coerente com essa disposição legal, tendo que, ao menos, esclarecer qual regramento, atributo ou característica da concessão corresponde ao imperativo de gestão participativa do TPP.*

195. *Ainda no inciso I do mesmo artigo desse Decreto, se disciplina que os terminais pesqueiros públicos devem atender ao princípio da responsabilidade social. Como, no caso do TPP, as necessidades dos pescadores artesanais estariam amparadas no foco desse princípio, a inclusão na minuta do Contrato da especificação da construção do píer flutuante, voltada para esses pescadores, seria uma forma de aderência do empreendimento aos ditames da responsabilidade social.*

196. *O inciso X do art. 18 da Lei 8.987/1995 reza que os bens reversíveis precisam obrigatoriamente constar na minuta do Edital. Essa determinação legal vai ao encontro da necessidade de resguardar e zelar pelos bens públicos disponibilizados numa concessão, de modo que se viabilize o controle devido dos recursos públicos já aplicados nesses bens.*

197. *O art. 87 da Lei 8.666/1993 lista as sanções cabíveis nas hipóteses de descumprimentos de cláusulas em contratos celebrados com a Administração Pública, entre eles o de concessão de serviços públicos. O pagamento de multa é uma dessas possíveis sanções. Entretanto, tal possibilidade não é considerada nos documentos que regram a relação com a futura concessionária do TPP de Cabedelo.*

198. *Na ausência da garantia de execução contratual como instrumento de suporte das responsabilidades da concessionária quanto aos investimentos no terminal pesqueiro, adotou-se a alternativa de requisitar um capital social mínimo para a sociedade de propósito específico encarregada da concessão. O valor desse capital social constituiria um lastro que simbolizaria o compromisso da concessionária com os investimentos no TPP de Cabedelo. Sob autorização do poder concedente, esse valor poderia ser reduzido ao longo do prazo da concessão. Todavia, não há um regramento contratual específico e quantitativo sobre as premissas que deveriam ser alcançadas a fim de que essa redução seja permitida.*

199. *O Sistema de Mensuração de Desempenho é essencial para uma adequada governança e gestão do Contrato de Concessão. Nessa lógica, é fundamental que a construção dos indicadores de desempenho seja consistente e que os itens avaliados tenham o devido respaldo contratual. Então, para evitar distorções na apuração do resultado do indicador Satisfação de Usuários, a resposta "não utilizou/não sabe" precisaria deixar de ser*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

considerada no cálculo final. Além disso, a questão 12 do indicador Manutenção/Conservação de Infraestruturas teria que ser excluída para eliminar redundâncias. Por seu turno, os investimentos ou serviços cujas avaliações compõem os indicadores de Manutenção/Conservação de Infraestruturas e de Atendimento aos Padrões de Sanidade necessitariam ser discriminados na minuta contratual.

200. *Em razão de alterações na IN-TCU 81/2018, produzidas pela IN-TCU 86/2020, previamente ao encaminhamento para o Relator, a versão preliminar do Relatório foi apresentada e enviada aos gestores da SAP/MAPA e SPPI para os devidos comentários (peças 70 e 71).*

201. *Por meio da Nota Técnica 38/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 75), remetida pelos ofícios 2276/2020/GABSAP/SAP/MAPA (peça 74) e SEI 258749/2020/ME (peça 76), os gestores acataram todas as determinações e parcela das recomendações, não se pronunciando a respeito da parcela restante.*

202. *A concordância dos órgãos acima citados com as deliberações em relação às quais eles se expressaram e o compromisso formalmente assumido em implementá-las reforçou as conclusões desta Instrução e ensejou a desnecessidade de uma recomendação, nos moldes do que preconiza o inciso I do Parágrafo Único do art. 16 da Resolução TCU 315, de 22/4/2020. As outras deliberações foram mantidas em razão de sua relevância e/ou da necessidade de se fazer o monitoramento da sua implementação.*

VI. *PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

203. *Ante o exposto, submete-se a presente Instrução à consideração superior com as seguintes propostas:*

Determinações à SAP/MAPA e SPPI

I. ***Determinar*** *à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do Edital de Concessão do Terminal Pesqueiro Público de Cabedelo:*

a) *em conformidade com o disposto no art. 8º do Decreto 5.231/2004 quanto à forma de gestão obrigatoriamente participativa do terminal pesqueiro público, a minuta contratual estipule que esse tipo de gestão será cumprido por meio da avaliação dos usuários estabelecida pelo indicador de Satisfação dos Usuários (itens 115-116, 121-123, 126, 128-129 e 134 do Relatório);*

b) *os bens reversíveis sejam devidamente indicados na minuta do Edital, em linha com o que dispõe o inciso X do art. 18 da Lei 8.987/1995 (itens 117-119, 121-123, 127, 130-131 e 134 do Relatório);*

c) *tornem a minuta do Contrato de Concessão do TPP de Cabedelo conforme com o inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 quanto ao cumprimento do princípio de responsabilidade social nos terminais pesqueiros públicos, incorporando no instrumento contratual a obrigatoriedade de recuperação do píer flutuante por parte da concessionária (itens 165-178 do Relatório).*

Recomendações à SAP/MAPA e à SPPI

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

II. ***Recomendar*** *à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:*

a) estabeleçam na minuta do Edital e na minuta do Contrato, em seção específica, de forma clara e objetiva, todos os investimentos obrigatórios que devem ser realizados pela concessionária para operação adequada do TPP de Cabedelo, incluindo indicadores como de capacidade instalada, de produtividade ou outros que o poder concedente considere mais conveniente (itens 68-90 do Relatório);

b) especifiquem no corpo principal da minuta do Contrato os investimentos ou serviços que, mesmo não obrigatórios, constam no sistema de mensuração de desempenho, tais como a obtenção do selo SIF, o píer flutuante, a câmara de espera técnica, o pátio de carga dos caminhões, o bloco administrativo, o bloco de vestiários, a subestação de energia, a casa de máquinas, o reservatório elevado e a portaria/guarita (itens 113-114, 121-123, 125 e 134 do Relatório);

c) incluam nas minutas do Edital e do Contrato a possibilidade de aplicação de multa (itens 135-137, 145-150, 154-158, 160 e 164 do Relatório);

d) definam critérios objetivos para balizar a possibilidade de diminuição do capital social da concessionária (itens 142-143, 159-160 e 162-164 do Relatório).

Recomendação à SAP/MAPA

III. ***Recomendar*** *à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) que solucione as pendências de utilização de dois cabeços de amarração do TPP pelo Porto de Cabedelo e de uso do canal de acesso ao Porto e TPP de Cabedelo, previamente à data de licitação, e efetue os ajustes necessários nos documentos constantes do processo de concessão do TPP de Cabedelo (itens 91-108 do Relatório).*

Informações Complementares

IV. ***Deixar de recomendar*** *à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, que não considere a resposta "não utilizou/não sabe" do indicador Satisfação de Usuários no cálculo da nota da concessionária e que exclua a questão 12 do indicador Manutenção/Conservação de Infraestruturas que replica a questão 10, tendo em conta o compromisso formal de sua concretização até a data de publicação do Edital de Concessão do Terminal Pesqueiro Público de Cabedelo, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes (itens 112-113, 121-124 e 134 do Relatório).*

Providências Internas

V. Nos termos do art. 8º. da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao Colegiado no sentido de:

a) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP/MAPA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

informando-as que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser obtidos por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos;

b) restituir os autos à SecexAgroAmbiental e autorizar a realização de monitoramento das determinações e recomendações deliberadas nesta Instrução.

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329835.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em razão de haver sido sorteado relator, conforme o termo de sorteio à peça 3.

2. Em análise, processo de desestatização (concessão) do Terminal Pesqueiro Público (TPP) de Cabedelo (PB), localizado em área contígua ao Porto de Cabedelo, a 19 km de João Pessoa (PB). Referida concessão foi qualificada no âmbito da carteira de projetos do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) mediante o Decreto 10.383, de 28/5/2020.

3. O valor do Contrato de concessão é de **R$ 194.113.695,00** (subcláusula 15.1. – peça 46, p. 31), equivalente à projeção do somatório do faturamento da concessionária no prazo do Contrato, previsto para vinte anos, prorrogáveis por mais cinco.

4. Desde já, esclareço que acolho, em essência, as conclusões presentes nos pareceres uniformes da unidade técnica, as quais adoto como razões de decidir. A análise empreendida pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente abordou com profundidade e propriedade o tema.

5. No que concerne ao controle dos investimentos na concessão que serão posteriormente revertidos para o poder público, conforme apontado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, é fundamental que a lista de bens reversíveis existente seja adequadamente especificada e que haja referências e métricas devidamente expressas na minuta do Contrato para viabilizar o acompanhamento dos investimentos a serem compulsoriamente realizados pela concessionária.

6. Nesse passo, é oportuna a proposta da unidade técnica o sentido de **determinar** à SAP/MAPA e à SPPI que a minuta contratual estipule que o disposto no art. 8º do Decreto 5.231/2004 quanto à forma de gestão obrigatoriamente participativa do terminal pesqueiro público será cumprido por meio da avaliação dos usuários estabelecida pelo indicador de Satisfação dos Usuários, bem como que, em observância ao que dispõe o inciso X do art. 18 da Lei 8.987/1995, os bens reversíveis devem ser devidamente indicados na minuta do Edital.

7. Para suprir a ausência da garantia de execução contratual como instrumento de suporte das responsabilidades da concessionária quanto aos investimentos no terminal pesqueiro, foi adotada a alternativa de estipular capital social mínimo para a sociedade de propósito específico encarregada da concessão. O valor desse capital social constituirá lastro que refletirá o compromisso da concessionária com os investimentos no TPP de Cabedelo. Sob autorização do poder concedente, esse valor poderá ser reduzido ao longo do prazo da concessão.

8. Sobre os investimentos obrigatórios, na resposta às diligências, a SAP/MAPA e a SPPI, na Nota Técnica 33/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA, afirmaram que os investimentos exigidos da concessionária são somente os necessários para executar as atividades pesqueiras estabelecidas na cláusula 18.2 da minuta do Contrato, os quais não estão vinculados ao Estudo de Viabilidade Econômico Financeira (EVEF). Este seria documento auxiliar, prévio ao procedimento de concessão, que teria por objetivo apresentar informações detalhadas da situação do TPP de Cabedelo, mas que não subordinaria as partes envolvidas no que concerne a direitos ou obrigações (peça 37, p. 3-5).

9. Ainda, na mesma comunicação, a SAP/MAPA e a SPPI reiteraram que a redação dada pelo item 18.2 seria suficiente para vincular os investimentos obrigatórios por parte da concessionária e para amparar a fiscalização do poder concedente. Por fim, destacaram que a verificação do cumprimento do disposto no item 18.2 será realizado mais especificamente por meio do sistema de mensuração de desempenho que se destina à permanente e constante avaliação da qualidade da exploração pela concessionária do TPP de Cabedelo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329841.

10. O art. 3º, inciso VIII , da IN TCU 81/2018 estabelece que deve ser encaminhada a relação das obras e dos **investimentos obrigatórios** a serem realizados pela delegatária, acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros, bem como das obras e dos investimentos que caberão ao poder concedente realizar, se for o caso

11. Considero que a questão dos investimentos obrigatórios é de extrema importância, e julgo preocupante o seguinte registro feito pela unidade técnica sobre o assunto (item 74 da instrução), *verbis*:

> *A Companhia Docas do Ceará, ao ser indagada sobre os investimentos obrigatórios, se surpreendeu com a falta de requisitos detalhados de investimentos na licitação do TPP de Cabedelo, fazendo os seguintes questionamentos retóricos (peça 8, p. 2): quanto fica para o setor público? E se o a concessionária investir só R$ 100.000,00? Nessa hipótese, sem maiores exigências, o objetivo da concessão seria satisfeito? Já a Companhia Docas da Paraíba, sobre o mesmo tema, afirmou que deve haver na minuta do Contrato um cronograma físico-financeiro (peça 26, p.2). A SNPTA, por sua vez, quanto a esse item, identificou como possível problema na concessão do terminal a ausência de um Plano Básico de Implantação, que traria as especificações técnicas e de desempenho a serem desenvolvidas pela concessionária (peça 11, p. 1).*

12. Quanto a esse ponto, a SecexAmb propõe que seja feita **recomendação** para que conste na minuta do Edital e na minuta do Contrato, em seção específica, de forma clara e objetiva, todos os investimentos obrigatórios que devem ser realizados pela concessionária para operação adequada do TPP de Cabedelo. Tendo em vista a relevância do tema, **entendo que a referida deliberação deve ser emitida pelo TCU na forma de determinação**, em vez de recomendação.

13. De acordo com o § 8º do art. 9º da IN-TCU 81/2018, incluído pela IN-TCU 86/2020, nos casos de desestatização, o relatório de acompanhamento deve ser apresentado aos gestores previamente ao encaminhamento ao Relator. Além disso, conforme art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a unidade técnica instrutiva deve conceder aos destinatários das deliberações a possibilidade de realizar comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação.

14. Assim, uma versão inicial do relatório foi encaminhada à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI) para comentários, por meio dos ofícios 54359/2020-TCU/Seproc e 54360/2020-TCU/Seproc, de 1/10/2020 (peças 71 e 70).

15. Por meio da Nota Técnica 38/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA (peça 75), remetida pelos ofícios 2276/2020/GABSAP/SAP/MAPA (peça 74) e SEI 258749/2020/ME (peça 76), os gestores encaminharam seus comentários, que foram devidamente analisados pela SecexAmb.

16. Por fim, diante das informações prestadas pelos órgãos jurisdicionados e com base nas análises procedidas pela SecexAmb, cabe considerar que, sob o ponto de vista formal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento atendeu aos requisitos previstos nos arts. 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização (concessão) do Terminal Pesqueiro Público (TPP) de Cabedelo (PB), não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo concessão.

17. Ante o exposto, acolho a proposta uníssona da unidade técnica, com o ajuste consignado no item 12 retro, e voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de novembro de 2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329841.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329841.

ACÓRDÃO Nº 3080/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.110/2020-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de processo de desestatização (concessão) do Terminal Pesqueiro Público (TPP) de Cabedelo (PB), qualificada no âmbito da carteira de projetos do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) mediante o Decreto 10.383, de 28/5/2020.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões exposta pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 258, inciso II, do RI/TCU c/c os arts. 1º e 2º da IN-TCU 81/2018, **considerar** que, sob o ponto de vista formal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento **atendeu aos requisitos** previstos nos arts. 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização do Terminal Pesqueiro Público (TPP) de Cabedelo (PB), não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo concessão;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, **determinar** à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI), que, até a data de publicação do Edital de Concessão do Terminal Pesqueiro Público de Cabedelo:

9.2.1. em conformidade com o disposto no art. 8º do Decreto 5.231/2004, a minuta contratual deve estipular que a forma de gestão obrigatoriamente participativa do terminal pesqueiro público será cumprida por meio da avaliação dos usuários e estabelecida pelo indicador de "Satisfação dos Usuários";

9.2.2. em observância ao que dispõe o inciso X do art. 18 da Lei 8.987/1995, os bens reversíveis devem ser devidamente indicados na minuta do Edital;

9.2.3. incorpore no instrumento contratual a obrigatoriedade de recuperação/reconstrução do píer flutuante por parte da concessionária, **nos primeiros dez anos de vigência do contrato**;

9.2.4. estabeleça na minuta do Edital e na minuta do Contrato, em seção específica, de forma clara e objetiva, todos os investimentos obrigatórios que devem ser realizados pela concessionária para operação adequada do TPP de Cabedelo, incluindo indicadores que considere eficaz;

9.3. com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, **recomendar** à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI) que:

9.3.1. especifiquem, no corpo principal da minuta do Contrato, os investimentos ou serviços que, mesmo não obrigatórios, constam no sistema de mensuração de desempenho, tais como a obtenção do selo SIF, o píer flutuante, a câmara de espera técnica, o pátio de carga dos caminhões, o bloco administrativo, o bloco de vestiários, a subestação de energia, a casa de máquinas, o reservatório elevado e a portaria/guarita;

9.3.2. incluam nas minutas do Edital e do Contrato a possibilidade de aplicação de multa;

9.3.3. definam critérios objetivos para balizar a possibilidade de diminuição do capital social da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329844.

concessionária;

9.4. com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, **recomendar** à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) que **solucione as pendências** de utilização de dois cabeços de amarração do TPP pelo Porto de Cabedelo e de uso do canal de acesso ao Porto e TPP de Cabedelo, previamente à data de licitação, e efetue os ajustes necessários nos documentos constantes do processo de concessão do TPP de Cabedelo;

9.5. esclarecer à Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP/MAPA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) que o Relatório é parte integrante da presente Deliberação e sua observância é obrigatória;

9.6. enviar cópia do presente Acórdão à Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP/MAPA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), informando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser obtidos por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos;

9.7. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente e autorizar a realização de monitoramento das determinações e recomendações constantes do presente Acórdão.

10. Ata n° 44/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 18/11/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3080-44/20-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66329844.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 025.714/2021-0
Natureza: Desestatização.
Órgãos/Entidades: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO DE SETE TERMINAIS PESQUEIROS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE DESACONSELHEM O PROSSEGUIMENTO DA CONCESSÃO. OPORTUNIDADES DE MELHORIA NO SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E NOS MECANISMOS PARA ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL. DIVERGÊNCIA ENTRE REQUISITOS DO EDITAL E DA MODELAGEM FINANCEIRA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada por auditor da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (peça 321), a qual contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 322 e 323):

"I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento da desestatização, na forma de concessão de sete Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), aqui listados: Aracaju/SE; Belém/PA; Manaus/AM; Natal/RN; Santos/SP; Cananéia/SP; e Vitória/ES.

2. A concessão desses terminais foi qualificada no âmbito da carteira de projetos do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) por meio dos Decretos 10.383/2020 e 10.442/2020.

3. A documentação, protocolada para exame do TCU em 14/7/2021, foi encaminhada pela Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) fazendo uso do Ofício 1310/2021/GABSAP/SAP/MAPA (peça 1). A avaliação deste Tribunal se pautou pelos termos da IN-TCU 81/2018.

4. A execução metodológica deste trabalho foi ancorada em entrevistas e/ou reuniões com: a) órgãos responsáveis pela desestatização; b) consórcio encarregado dos estudos e do suporte técnico ao processo de concessão; e c) atores sociais que poderão ser impactados pela futura operação de alguns dos TPPs. Além disso, a partir das informações extraídas desses encontros e da documentação entregue ao TCU, foi efetivada análise dos riscos atrelados aos projetos de concessões, que fundamentou as contribuições do Tribunal para o aperfeiçoamento desses projetos.

5. Este relatório está organizado em capítulos que abordam: a) o histórico descritivo sintético da legislação que regula os terminais pesqueiros públicos; da renovação normativa do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que dá lastro técnico ao processo de desestatização; dos fatos relevantes vinculados aos sete TPPs em concessão e dos eventos precedentes à confecção desta Instrução, tais como a Consulta Pública promovida pelo poder concedente, as entrevistas/reuniões produzidas pelo TCU e a documentação remetida ao Tribunal; b) o exame técnico das propostas de concessão, no qual serão evidenciados o escopo deste trabalho, e, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

relação às concessões, os atributos que as caracterizam e os riscos mais significativos a elas associados; c) os comentários dos gestores; d) as conclusões pertinentes; e e) as propostas de encaminhamento.

II. HISTÓRICO

II.1. Legislação

6. A Lei 11.959/2009, que trata da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, disciplina que o regime de concessão poderá ser adotado para utilização por particular de infraestrutura e de terrenos públicos destinados à exploração de recursos pesqueiros.

7. Nessa linha, o Decreto 10.587/2020 retificou o Decreto 5.231/2004 e estipulou que a exploração de terminais pesqueiros públicos pode ser feita por particular mediante contrato de concessão.

8. O Decreto 5.231/2004 dispõe sobre os princípios a serem observados pela administração pública federal na criação, organização e exploração de terminais pesqueiros públicos. No seu art. 8º, esse normativo estabelece que, independentemente do modelo de administração utilizado no terminal, a gestão terá que ser participativa e os seguintes princípios deverão ser obedecidos: responsabilidade social; desenvolvimento sustentável; impessoalidade na prestação de serviços; isonomia no atendimento aos usuários; publicidade dos atos e decisões; preservação dos bens públicos; e supremacia do interesse público.

9. De acordo com o mesmo decreto, no art. 6º, as atividades permitidas no TPP são, especialmente, aquelas relacionadas ao pescado (descarga, beneficiamento, comercialização, aproveitamento de resíduos etc); à fabricação de gelo; ao fornecimento de víveres, combustível e petrechos para a pesca; ao reparo de embarcações pesqueiras; a determinados serviços para os usuários do terminal; e aquelas consideradas de interesse do setor pesqueiro.

10. Em relação especificamente ao Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) na apresentação de projetos, levantamentos ou estudos que seriam utilizados pela administração pública, inclusive em processos de concessão, o Decreto 10.104/2019 alterou o Decreto 8.428/2015, permitindo que, a partir de uma concorrência aberta ao público em geral, houvesse exclusividade na seleção de interessados em tal apresentação (inciso I do art. 6º) e que essa seleção, por coerência, pudesse ocorrer previamente à realização dos projetos, levantamentos ou estudos (§ 5º do art. 1º).

II.2. Procedimento de Manifestação de Interesse na apresentação de projetos, levantamentos ou estudos para subsidiar a concessão dos 7 TPPs

11. A Nota Técnica 34/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA, de 14/7/2021 (peça 13), balizou o Edital de Chamamento Público que selecionou os responsáveis pelos estudos que subsidiariam a concessão dos 7 TPPs. Nessa Nota Técnica, foi adotado como referência de teto, para cada terminal, o valor de R$ 412.118,00, gerando-se, em consequência, o valor de R$ 2.884.826,00 como o montante máximo de ressarcimento pelos estudos para o pacote de concessões dos 7 TPPs (peça 13, p. 5 e 6).

12. A definição fundamentada do valor de ressarcimento máximo para os estudos e sua estipulação em montante inferior a 2,5% ao total dos investimentos necessários à implementação dos empreendimentos ou ao conjunto dos gastos necessários à operação e manutenção dos negócios nos vinte anos das concessões (o que for maior) seguem os preceitos do § 5º do art. 4º do Decreto 8.428/2015.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

13. No cálculo desse montante máximo de ressarcimento foi considerado inicialmente o valor médio (R$ 306.447,00) pago aos estudos que embasaram leilões exitosos de arrendamento portuário no Brasil, no período entre 2015 e 2020. Para se chegar ao valor definido, foi acrescentada uma quantia correspondente à imputação de preço ao risco de não ressarcimento dos estudos, adotando-se como referência para essa imputação o custo dos estudos efetivados, mas não ressarcidos, em função da não realização de licitação ou de uma licitação deserta (peça 13, p. 5 e 6).

14. O Edital de Chamamento Público (peça 14, p. 4) utilizou dois critérios de seleção para definir o responsável pelos estudos: experiência profissional em elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental nos setores de infraestrutura (peso de 70%) e plano de trabalho para a execução dos estudos (peso de 30%).

15. No Anexo II do Edital de Chamamento Público (peça 14, p. 15), em seu item 5, é estipulado que o valor de ressarcimento total dos estudos será distribuído para cada TPP proporcionalmente ao valor de outorga estimado para a concessão de cada TPP. Essa regra de distribuição de valor foi ratificada em exemplo numérico constante no Comunicado 01/2020 (peça 15, p. 2) e relatada na ata da 1ª reunião da Comissão de Seleção de Estudos (peça 16, p.1). Em comunicado enviado ao TCU em 28/10/2021 (peça 304), a SAP/MAPA relatou, com novo exemplo, uma complementação no critério de definição do valor de outorga.

16. Conforme publicado no Diário Oficial da União de 27/1/2021 (peça 25, p. 1) e expresso na ata da 5ª reunião da Comissão de Seleção de Estudos (peça 20, p. 1 e 2), foi escolhido como responsável pela realização dos estudos o Consórcio LPC Latina (Terrafirma Consultoria Empresarial e de Projetos Ltda; Moysés & Pires Sociedade de Advogados; CPEA – Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais Ltda; e Latina Projetos Civis e Associados Ltda), numa concorrência na qual participaram ainda outros cinco competidores.

17. Posteriormente, a Comissão de Seleção de Estudos avaliou os estudos entregues (avaliação de mercado / demanda; análise da infraestrutura existente e estudo de engenharia; estudos ambientais e de sanidade; avaliação econômico-financeira; e modelagem jurídica), de acordo com os requisitos explicitados no Termo de Referência ou Anexo I do Edital de Chamamento Público (peça 14, p. 10 a 14).

18. Em consonância com o registrado em ata da 7ª reunião da Comissão de Seleção de Estudos, tal avaliação resultou em notas para os estudos apresentados e na definição do valor máximo de ressarcimento, ajustado em função da qualidade e completude do material disponibilizado pelo consórcio vencedor: R$ 2.698.609,72 para o conjunto dos estudos que dariam suporte técnico às concessões dos 7 TPPs (peça 28, p. 1).

II.3. Consulta Pública, Audiências Públicas e Reuniões com Investidores

19. Para colher sugestões e críticas da sociedade civil em prol do aperfeiçoamento do projeto de concessão de 7 TPPs, foi efetivada Consulta Pública entre os dias 29/4/2021 e 13/6/2021 (peça 30), materializada em formulário constante no site do MAPA. Além disso, ocorreram Audiências Públicas entre os dias 2 e 8/6/2021 (peças 256 a 262) e reuniões individuais com possíveis investidores entre os dias 9 e 11/6/2021 (peças 263 a 270).

20. Os documentos publicamente liberados para apreciação foram a minuta do Edital e seus anexos (Modelos do Edital e Contratos Vigentes), a minuta do Contrato e seus anexos (Sistema de Mensuração de Desempenho, Proposta Comercial e Lista de Bens Reversíveis) e relatórios que versaram sobre o mercado, sobre as áreas operacional, de engenharia, ambiental, de sanidade e sobre a modelagem financeira.

21. Com relação ao formulário disponibilizado, foram recebidos 13 questionamentos encaminhados por 12 participantes distintos. Em referência às Audiências Públicas, que aconteceram no formato virtual em função das circunstâncias geradas pela pandemia do coronavírus, houve 319 participações, sendo 78 advindas do poder público, 52 da equipe do consórcio selecionado para a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

elaboração dos estudos e documentos editalícios e 189 da sociedade civil. Finalmente, ocorreram 10 encontros individuais com empresas e organizações potencialmente interessadas nas concorrências.

22. No exame da documentação relacionada à Consulta Pública, verificou-se que o poder concedente não se utilizou do expediente de dar uma resposta padrão às indagações, fornecendo esclarecimentos individualizados, coerentes com o assunto abordado e supostamente fundamentados. Além disso, a Consulta Pública resultou na modificação do valor mínimo das outorgas, no ajuste dos prazos para a realização dos investimentos, na revisão das soluções conceituais para o acesso ao TPP de Natal e na adequação da área do TPP de Santos.

II.4. Reuniões com o TCU

23. Para cumprir o seu papel de realizar o acompanhamento devido das concessões dos 7 TPPs, o TCU realizou reuniões virtuais com órgãos e pessoas direta ou indiretamente envolvidos nessas concessões ou então que, por sua atividade e/ou experiência, pudessem contribuir com informações para tornar o exame do Tribunal o mais acurado possível. Na tabela abaixo está disposto o rol dessas reuniões.

Tabela 1 – Reuniões virtuais feitas pelo TCU para tratar das concessões dos 7 TPPs

Data	Entrevistados	Perfil dos Entrevistados
14/7/2021	Secretaria de Aquicultura e Pesca/MAPA, Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos e Consórcio LPC Latina	Poder Concedente e consórcio selecionado para elaborar os estudos e documentos editalícios das concessões (a reunião gerou a solicitação de esclarecimentos constante na peça 285)
3/9/2021	Secretaria de Aquicultura e Pesca/MAPA, Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos e Consórcio LPC Latina	Poder Concedente e consórcio selecionado para elaborar os estudos e documentos editalícios das concessões (a peça 290 ratifica os encaminhamentos dessa reunião)
17/9/2021	Mariana Sobral e Rafael Portella	Defensores Públicos do Espírito Santo que estão tratando de questões que envolvem o relacionamento entre moradores da Comunidade Jesus de Nazareth e o TPP de Vitória (extrato dessa reunião constitui a peça 287)
22/9/2021	José Marcos Santos de Menezes e Humberto Luiz Eng de Almeida	Presidente da Federação dos Pescadores do Estado de Sergipe e Presidente da Associação Sergipana dos Armadores de Pesca (extrato dessa reunião constitui a peça 288)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

25/10/2021	*Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos e Consórcio LPC Latina*	*Poder Concedente e consórcio selecionado para elaborar os estudos e documentos editalícios das concessões (os questionamentos realizados nessa reunião foram respondidos em mail da SAP/MAPA – peça 304)*

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU*

II.5. Documentação encaminhada ao TCU

24. O art. 3º da IN-TCU 81/2018 elenca os documentos que o poder concedente deve enviar ao TCU para que o Tribunal possa realizar o acompanhamento dos processos de desestatização. No caso específico do projeto de concessão dos 7 TPPs, junto com a documentação também foi encaminhado o Parecer 563/2021/Conjur-MAPA/CGU/AGU (peça 5), no qual é expressa a interpretação da consultoria jurídica do MAPA sobre o atendimento ou não das demandas documentais estipuladas naquele artigo do normativo do Tribunal. Na tabela em sequência, estão listados os documentos normativamente requisitados pelo TCU, especificados os locais onde podem ser encontrados no conjunto documental remetido e acrescentada alguma observação esclarecedora quando ela se fizer necessária.

Tabela 2 – Art. 3º da IN-TCU 81/2018 – Documentação requisitada e a enviada

Item ou Informação Documental Demandada	*Local Onde se Encontra o Documento ou Informação Demandada*
*I - Deliberação competente para abertura de procedimento licitatório**	*Peça 289*
II - Objeto, área de exploração e prazo do contrato	*Cláusulas 5 e 6 da minuta do Contrato (peça 3) e itens II.1, III.1, IV.1, V.1, VI.1, VII.1 e VIII.1 do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 4)*
III - Avaliação econômico-financeira dos empreendimentos em documentos e planilhas eletrônicas	*Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255) e anexos 1 (planilhas) desses relatórios (itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)*
IV - Relação de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados ao objeto a ser licitado, quando houver, com a discriminação dos custos correspondentes	*Lista de Bens Reversíveis – Anexo 4 da minuta do Contrato (peça 3, p. 98 a 101) e item 3 – 'Situação Atual' dos Relatórios 2 – Estudo Operacional e de Engenharia de cada um dos sete TPPs (peças 32, 66, 112, 146, 172, 205 e 231)*
V - Estudo de demanda atualizado e desenvolvido a partir das características do empreendimento a ser licitado	*Item 1 – 'Projeção dos Volumes de Desembarque' dos Relatórios 1 – Estudo de Mercado de cada um dos sete TPPs (peças*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

	31, 62, 110, 143, 171, 195 e 224)
VI - Projeção das receitas operacionais, devidamente fundamentada no estudo de demanda previsto no item anterior	*Item 2.2. – 'Receita Operacional Bruta' dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255)*
VII - Relação de possíveis fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados, bem como a descrição de como serão apropriadas durante a execução do contrato a fim de promover a modicidade tarifária	*Cláusula 16 da minuta do Contrato (peça 3) e subitens 2.2 e 2.3 dos itens II.2, III.2, IV.2, V.2, VI.2, VII.2 e VIII.2 do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 4).*
VIII - Relação das obras e dos investimentos obrigatórios a serem realizados pela delegatária durante a execução do termo de ajuste, acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros, bem como das obras e dos investimentos que caberá ao poder concedente realizar, se for o caso	*Item 5 – 'Intervenções Previstas e Capex' dos Relatórios 2 – Estudo Operacional e de Engenharia de cada um dos sete TPPs (peças 32, 66, 112, 146, 172, 205 e 231); itens 11.6, III.6, IV.6, V.6, VI.6, VII.6 e VIII.6 do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 4); e anexos 1 (planilhas) dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)*
IX - Relação das obras e dos investimentos não obrigatórios, mas que são vinculados ao nível de serviço, acompanhados da estimativa de sua implantação, por meio de cronogramas físico-financeiros sintéticos	*Subitens 2.2 e 2.3 dos itens II.2, III.2, IV.2, V.2, VI.2, VII.2 e VIII.2 do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 4); e anexos 1 (planilhas) dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)*
X - Orçamento detalhado e atualizado das obras e dos investimentos a serem realizados obrigatoriamente pela delegatária, de forma que os elementos de projeto básico e o nível de atualização dos estudos apresentados permitam a plena caracterização da obra, do investimento ou do serviço	*Item 5 – 'Intervenções Previstas e Capex' dos Relatórios 2 – Estudo Operacional e de Engenharia de cada um dos sete TPPs (peças 32, 66, 112, 146, 172, 205 e 231)*
XI - Discriminação fundamentada das despesas e dos custos estimados para a prestação dos serviços	*Itens 2.4 – 'Custos Operacionais' e 2.5 – 'Despesas Gerais e Administrativas' dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255)*
XII - discriminação das garantias exigidas da	*Cláusula 18 da minuta do Edital (peça 2),*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

delegatária para cumprimento do plano de investimentos do empreendimento, adequadas a cada caso	*considerando que a integralização em dinheiro do capital social seria a garantia para o cumprimento dos planos de investimentos dos empreendimentos*
XIII - definição da metodologia a ser utilizada para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro no primeiro ciclo de revisão do contrato de concessão ou permissão e sua forma de atualização, bem como justificativa para a sua adoção	*Cláusulas 21 e 22 da minuta do Contrato (peça 3)*
XIV - definição da metodologia para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro afetado	*Cláusulas 21 e 22 da minuta do Contrato (peça 3)*
XV - descrição da metodologia a ser utilizada para aferir a qualidade dos serviços prestados pela delegatária, incluindo indicadores, períodos de aferição e outros elementos necessários para definir o nível de serviço	*Anexo 2 – 'Sistema de Mensuração de Desempenho' da minuta do Contrato (peça 3)*
XVI - obrigações contratuais decorrentes de financiamentos previamente concedidos por organismos ou instituições internacionais que tenham impacto no empreendimento	*Não se aplica no caso*
XVII - cópia da licença ambiental prévia, das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento ou das condicionantes fixadas pelo órgão ambiental responsável, na forma do regulamento setorial, sempre que o objeto da licitação assim o exigir	*Item 8 – 'Diretrizes e Cronograma para o Licenciamento Ambiental' dos Relatórios 3 – Estudo Ambiental e de Sanidade de cada um dos sete TPPs (peças 53, 104, 136, 165, 189, 219 e 249) e cópias das licenças ambientais e/ou providências para sua obtenção (peças 56, 106, 138, 167, 191, 221 e 251)*
XVIII - relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente, inclusive do passivo ambiental existente, acompanhada de cronograma físico-financeiro e da indicação do agente responsável pela implementação das referidas medidas	*Item 5 – 'Levantamento e Avaliação de Passivos Ambientais' dos Relatórios 3 – Estudo Ambiental e de Sanidade de cada um dos sete TPPs (peças 53, 104, 136, 165, 189, 219 e 249) e seção 4 – Ambiental dos anexos 1 (planilhas) dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)*
XIX - discriminação dos custos para adequação do projeto às exigências ou condicionantes do órgão competente de proteção ao meio ambiente	*Seção 4 – Ambiental dos anexos 1 (planilhas) dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

	localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)
XX - relatório com manifestação do órgão gestor acerca das questões suscitadas durante a audiência pública sobre os estudos de viabilidade, caso ocorra, e sobre a minuta do instrumento convocatório e anexos	*Relatório da Consulta Pública (peça 30)*
XXI - estudo contendo descrição exaustiva de dos elementos que compõem a matriz de riscos do empreendimento, com a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado	*Cláusula 20 da minuta do Contrato (peça 3)*

**O documento foi encaminhado depois de solicitado pelo TCU em instrução de diligência (peça 271)*

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU*

25. Em 3/9/2021, a SPPI e o MAPA encaminharam por e-mail (peça 286) uma nova versão do Anexo 2 da minuta do Contrato (peça 284) na qual, na subcláusula 5.9, é melhor esclarecido o tema da pecúnia decorrente da conversão em dinheiro da punição de redução de prazo do contrato por desempenho ruim quando essa punição ocorre no último ano da concessão e não tem mais como se materializar em intervalo temporal.

II.6. Ajustes pelo Poder Concedente e reencaminhamento de documentação ao TCU

26. No dia 3/9/2021, houve uma reunião do TCU com a SAP/MAPA, SPPI e Consórcio LPC Latina. A partir dessa reunião, o Tribunal encaminhou uma correspondência aos demais participantes do encontro (peça 290) solicitando informações sobre os critérios de definição do valor da outorga e a respeito da fundamentação do porquê da imputação dos créditos tributários de PIS/Cofins estar restrita às despesas com água e energia elétrica, embora, aparentemente, a lei permitisse que essa imputação alcançasse também outras contas de gastos.

27. Além disso, nessa mesma correspondência, foi relatada uma série de erros formais observados nos papéis editalícios que respaldam a concessão dos 7 TPPs. Em resposta à solicitação de informações e ao relato do TCU, o poder concedente remeteu ao Tribunal, em 6/10/2021 (peça 291), o seguinte conjunto de documentos contendo ajustes em relação à versão inicial: uma nota técnica detalhando o que foi alterado nos estudos (peça 292); minutas do Edital, do Contrato e do anexo 1 do Contrato revisados (peças 293 a 295); relatório 5 – Parecer Jurídico modificado (peça 296); relatório 1 – Estudo de Mercado corrigido do TPP de Natal (peça 298); relatórios 4 – Modelagem Financeira ajustados dos 7 TPPs (peças 297, 299 a 303); e anexos 1 desses relatórios de todos os TPPs (itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira\Revisão).

28. Entretanto, alguns dos documentos enviados apresentaram incorreções em função de um controle de versionamento inadequado. Nesse sentido, em 16/11/2021, foi encaminhada ao TCU uma nova versão, supostamente corrigida, da minuta do Edital (peça 306), da minuta do Contrato (peça 307) e do Anexo 1 dessa última minuta (peça 308).

29. Para fins de registro desse processo de aperfeiçoamento da documentação que sustenta a concessão dos 7 TPPs, resultante dessa interlocução colaborativa entre TCU e poder concedente, elencam-se a seguir as correções realizadas com base nas observações listadas pelo Tribunal.

Tabela 3 – Erros formais apontados pelo TCU e ajustes efetivados pelo poder concedente

Erro formal relatado pelo TCU	*Correção efetuada pelo*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

	poder concedente
Texto incorreto na subcláusula 13.1.m da minuta do Contrato (peça 3, p. 25)	*Correção do texto (peça 307, p. 25)*
Texto incorreto na subcláusula 20.1.l da minuta do Contrato (peça 3, p. 34)	*Exclusão da subcláusula (peça 307, p. 34)*
TPP Belém – a atividade 'acondicionamento para transporte e expedição de peixes' não foi considerada Essencial no anexo 1 do Contrato (peça 4, p. 11), em desacordo com a p. 7 do relatório 4 (peça 142)	*A atividade passou a ser considerada Essencial no anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 11)*
TPP Manaus – a atividade 'fornecimento de combustível' foi considerada Essencial no anexo 1 do Contrato (peça 4, p. 30), contrariando a informação de que não existe essa atividade no citado TPP e também o constante no relatório 1, p. 26 (peça 143); no relatório 4, p. 7 (peça 170); e na Modelagem Financeira	*Exclusão da atividade 'fornecimento de combustível' no anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 30)*
TPP Natal – a atividade 'oferta de área para comercialização de pescados' foi considerada Acessória Complementar no anexo 1 do Contrato (peça 4, p. 37), mas não consta no relatório 1, p. 30 (peça 62), nem no relatório 4, p. 10 (peça 109)	*Inclusão da atividade 'oferta de área para comercialização de pescados' no relatório 1, p. 30 (peça 298), e no relatório 4, p. 11(peça 299)*
TPP Cananéia – na estipulação dos Requisitos Mínimos, o relatório 4 (peça 255, p. 12) estabelece a necessidade de implantação de infraestrutura de lavagem e higienização para 111 t/mês de peixes e 55 t/mês de camarões, além de dois caminhões baú ou similares para a infraestrutura de expedição, enquanto o anexo 1 do Contrato (peça 4) é omisso em relação a esses pontos	*Inclusão desses Requisitos Mínimos no anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 20)*
TPP Vitória – em relação ao capex de investimentos previstos, o relatório 4 (peça 194, p. 23) divulga o valor de R$ 4.321.000,00, montante divergente do constante na célula C8 da planilha Resumo do anexo 1 do relatório 4, R$ 4.987.899,24	*Correção do valor da célula C8 da planilha Resumo do anexo 1 do relatório 4, deixando de haver divergências entre as duas quantias*

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU*

30. Contudo, em relação a quatro erros formais de divergência encontrados nos documentos dos TPPs de Natal e Vitória, não houve a devida correção. Quanto ao TPP de Natal, na definição dos Requisitos Mínimos para a infraestrutura de expedição, o anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 38) estabelece três caminhões baú ou similares, enquanto o relatório 4 (peça 299, p. 9) fala em dois caminhões baú ou similares. Além disso, em relação ao fornecimento mínimo de água, o volume seria de 166 m³/mês segundo o anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 39), em contraste com os 116 m³/mês conforme o relatório 4 (peça 299, p. 9)

31. Já em referência ao TPP de Vitória, na definição dos Requisitos Mínimos para a capacidade de desembarque desse TPP, o anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 45) estipula 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, diferenciando-se do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peça 302, p. 9), no qual se estabelecem 222 t/mês para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal. Finalmente, no anexo 1 do Contrato, as atividades 'aluguel

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira' e 'aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca' são consideradas, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória no anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 44), enquanto no relatório 1 (peça 171, p. 29 e 30) e no relatório 4 (peça 302, p. 10), são, contrariamente, classificadas como Acessória e Acessória Complementar.

III. EXAME TÉCNICO

III.1. Escopo do Trabalho

32. Inicialmente, nos termos do § 6º do art. 9º da IN – TCU 81/2018, foi definido o escopo do acompanhamento a ser realizado pela equipe de fiscalização: a) apuração quanto à aderência do processo ao suporte normativo que rege a concessão de terminais pesqueiros públicos; b) análise da consistência técnica da documentação gerada nesse processo de desestatização, principalmente do estudo de viabilidade econômico-financeira, da minuta do edital, da minuta do contrato e seus anexos; c) verificação dos aspectos patrimoniais, jurídicos e sociais das concessões, no que se refere às atividades operacionais, investimentos planejados e aos eventuais e potenciais conflitos com comunidades de usuários ou pescadores que moram ou atuam próximos aos terminais pesqueiros públicos; d) avaliação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro que embasam a concessão, abrangendo as estimativas de demanda, receita, despesas e investimentos, bem como a definição dos seguintes parâmetros contratuais: valor da outorga, valor do contrato, valor da garantia da proposta e valor do capital social exigido; e e) averiguação da adequação da governança das concessões, no que concerne ao sistema de mensuração de desempenho e à gestão dos terminais pesqueiros públicos (peça 280).

33. Além disso, tendo em conta o princípio da oportunidade, a impossibilidade de se fazer visitas presenciais aos terminais pesqueiros públicos em função da crise sanitária e as competências do auditor, considera-se como não-escopo do trabalho: a) o crivo sobre os projetos de engenharia sugeridos para serem executados nos terminais pesqueiros públicos posteriormente às concessões; e b) o exame crítico e certificação dos problemas ambientais preliminarmente identificados nas áreas de operação dos terminais pesqueiros públicos que estão sendo concedidos.

III.2. Descrição Sintética dos Projetos de Concessão dos 7 TPPs

III.2.a. Situação da Operação dos 7 TPPs

34. O TPP de Aracaju ainda não entrou em operação e, atualmente, as obras civis de instalação se encontram praticamente concluídas. Contudo, nenhum equipamento de manipulação, processamento ou refrigeração de pescado foi adquirido.

35. A implantação do TPP de Belém iniciou-se em 2009 e em 2013/2014 o contrato foi suspenso, sem finalização das obras. A construção foi financiada pelo governo federal e o edifício existente já foi ocupado pelo antigo Ministério da Pesca. Idealizado como um dos maiores entrepostos pesqueiros da América Latina, o TPP nunca entrou em operação.

36. O terminal de Cananéia foi criado na década de 70 e, na época, pertencia à Ceasa de São Paulo, sendo posteriormente incorporado à Ceagesp. A pesca é a principal atividade econômica da cidade. Depois de diversas mudanças na gestão, o TPP se encontra atualmente sob responsabilidade do MAPA e oferece, precariamente, serviços de fornecimento de gelo, desembarque de pescado (executado pela própria mão de obra dos armadores), fornecimento de água e energia elétrica.

37. O TPP de Manaus foi construído pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit) em convênio com o município de Manaus e teve as obras concluídas em 2010. Atualmente, o terminal tem uma operação parcial e limitada. O cais flutuante é utilizado por pescadores para desembarque e comercialização no local de modo informal, sem nenhum tipo de gestão e fiscalização. As instalações de processamento e fabricação de gelo não se encontram operacionais. Ao lado do TPP de Manaus se situa a Feira da Panair, um dos principais pontos de comercialização de pescado do Amazonas e ponto turístico no centro da cidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

38. A edificação do TPP de Natal se iniciou em 2009, sendo paralisada em 2011 por descumprimento de contrato com a construtora, e nunca entrou em operação. As obras civis se encontram praticamente concluídas, mas o acesso ao terminal nunca foi construído. Ademais, nenhum equipamento de manipulação, processamento ou refrigeração foi adquirido.

39. O terminal de Santos começou a funcionar em 1958, já operou com grandes quantidades, mas hoje trabalha com um volume mínimo, apenas para desembarques pontuais e beneficiamento de pescados em condições precárias. O declínio na operação deve-se, em grande parte, à paralisação da fábrica de gelo em 2016. Recentemente, houve um processo de revitalização urbana na região próxima ao TPP de Santos, inclusive com o investimento em um Novo Mercado de Peixes.

40. O TPP de Vitória foi inaugurado na década de 60 e passou por algumas reestruturações, sendo a mais recente em 2005, quando o terminal foi arrendado para a empresa privada Copemar. O contrato foi rescindido unilateralmente pelo extinto Ministério da Pesca e Aquicultura em 2011 e, atualmente, o TPP se encontra sob responsabilidade do MAPA. Hoje, a Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-5 – Maria Ortiz administra o terminal, de forma não totalmente regularizada. A fábrica de gelo e o posto de combustível são operados de forma privada, também sem qualquer tipo de vínculo contratual. Embora a localização do TPP seja favorável à atividade pesqueira da região, embarcações de menor porte (geralmente sem convés) não possuem altura suficiente para atracar no cais do TPP de Vitória.

III.2.b. Localização e Área dos 7 TPPs

41. Os terminais pesqueiros públicos cujos projetos de concessão são examinados nesta instrução possuem localização e área conforme discriminado abaixo.

Tabela 4 – Localização e Área dos 7 TPPs

TPP	Localização	Área	Área Construída	Extensão do Cais
Aracaju	Centro de Aracaju, às margens do Rio Sergipe, defronte à Praça dos Mercados, tradicional região pesqueira	1.530 m^2	1.398 m^2	81 metros
Belém	Rodovia Arthur Bernardes, voltado para a Baía de Guajará e a cerca de 12 km do Mercado Ver-o-Peso	32.453 m^2	14.000 m^2	90 metros
Cananéia	Centro da cidade de Cananéia, às margens do estuário denominado Mar Pequeno (ou Mar de Cananéia)	9.400 m^2	2.250 m^2	78 metros
Manaus	Zona sul de Manaus, na margem esquerda do Rio Negro	26.835 m^2	2.660 m^2	360 metros
Natal	Zona leste de Natal, nas margens do Rio Potengi. O acesso ao TPP é realizado através de terreno da CBTU	14.249 m^2	4.800 m^2	300 metros
Santos	Bairro Ponta da Praia, às margens da entrada do canal do Porto de Santos	7.360 m^2	2.935 m^2	200 metros
Vitória	Bairro Jesus de Nazareth, às margens da Baía de Vitória, distando em torno de 5 km do Porto de Vitória	3.190 m^2	1.720 m^2	90 metros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados dos Relatórios 1 - Estudo de Mercado e 2 – Estudo Operacional e de Engenharia (peças 31, 32, 62, 66, 110, 112, 143, 146, 171, 172, 195, 205, 224 e 231)*

42. A localização dos 7 TPPs pode ser visualizada com a ajuda das figuras a seguir.

Figura 1 – Localização do TPP de Aracaju

[figuras no original]

Fonte: *Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Aracaju (peça 32)*

Figura 2 – Localização do TPP de Belém

[figuras no original]

Fonte: *Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Belém (peça 112)*

Figura 3 – Localização do TPP de Cananéia

[figuras no original]

Fonte: *Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Cananéia (peça 205)*

Figura 4 – Localização do TPP de Manaus

[figuras no original]

Fonte: *Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Cananéia (peça 146)*

Figura 5 – Localização do TPP de Natal

[figuras no original]

Fonte: *Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Natal (peça 66)*

Figura 6 – Localização do TPP de Santos

[figuras no original]

Fonte: *Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Santos (peça 231)*

Figura 7 – Localização do TPP de Vitória

[figuras no original]

Fonte: *Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Vitória (peça 172)*

III.2.c. Objetos e Prazos dos Contratos

43. Conforme modelo, o objeto do Contrato para cada uma das concessões será a exploração dos terminais pesqueiros públicos, com vistas à revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão (subcláusula 5.1. da minuta do Contrato – peça 307, p. 9).

44. O prazo de vigência das concessões será de 20 anos, admitida a sua prorrogação por 5 anos, caso necessário para reequilíbrio contratual (cláusula 6.1. da minuta do Contrato – peça 307, p. 10). Como se verá mais adiante, o desempenho das futuras concessionárias poderá implicar alterações na duração do prazo dos contratos.

III.2.d. Valores dos Contratos e das Outorgas

45. O valor do Contrato de Concessão de cada um dos TPPs é especificado na subcláusula 4.1 da minuta do Edital (peça 306, p. 7) e é equivalente à projeção do somatório do faturamento da concessionária no prazo da concessão.

Tabela 5 – Valor dos Contratos de Concessão dos TPPs

TPP	*Valor do Contrato*
Aracaju	*R$ 98.317.787,62*
Belém	*R$ 272.231.011,41*
*Bloco Cananéia – Santos **	*R$ 177.825.162,61*
Manaus	*R$ 169.932.208,50*
Natal	*R$ 170.295.473,53*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

Vitória	*R$ 43.052.773,56*

**o poder concedente optou por realizar em um único bloco a concessão dos TPPs de Cananéia e Santos para viabilizar financeiramente o conjunto dos dois empreendimentos. A inviabilidade do TPP de Cananéia seria mais do que compensada pela viabilidade do TPP de Santos, de acordo com o expresso no Relatório 4, de Modelagem Financeira (peça 303, p. 6)*

Fonte: *minuta do Edital (peça 306, p.7)*

46. A Outorga Fixa corresponde à oferta vencedora do leilão e deverá estar expressa na Proposta Comercial contida num envelope a ser entregue em data a ser estipulada no processo licitatório. Na versão inicial da documentação encaminhada ao TCU, os valores mínimos estabelecidos para as outorgas constavam na subcláusula 17.3. da minuta do Edital (peça 2, p. 28) e resultavam da soma do montante previsto para o ressarcimento dos estudos com a quantia que igualava a zero o Valor Presente Líquido (VPL) do empreendimento ao custo de capital de 9,38% (peça 283 e item 2.7 do Relatório 4 – Modelagem Financeira; peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255).

Tabela 6 – Versão Inicial do Valor das Outorgas Mínimas das Concessões dos TPPs

TPP	***Valor da Outorga Mínima (I + II)***	***Quantia que iguala o VPL a 0 (I)***	***Valor do Ressarcimento dos Estudos (II)***
Aracaju	*R$ 448.340,52*	*R$ 62.824,85*	*R$ 385.515,67*
Belém	*R$ 563.317,26*	*R$ 177.801,59*	*R$ 385.515,67*
Cananéia-Santos	*R$ 785.856,20*	*R$ 14.824,85*	*R$ 771.031,35*
Manaus	*R$ 563.079,46*	*R$ 177.563,79*	*R$ 385.515,67*
Natal	*R$ 484.436,62*	*R$ 98.920,95*	*R$ 385.515,67*
Vitória	*R$ 385.516,67*	*R$ 1,00*	*R$ 385.515,67*

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados da minuta do Edital (peça 2, p. 28 e 31) e item 2.7 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255)*

47. Na nova remessa de documentos entregue ao TCU em 6/10/2021, há modificações quantitativas e conceituais relacionadas ao valor da outorga. Essas modificações derivam da revisão dos cálculos dos fluxos de caixa dos empreendimentos quanto aos créditos tributários de PIS / Cofins e da adequação do valor da outorga em relação ao que disciplina o anexo II do Edital de Chamamento Público do Procedimento de Manifestação de Interesse na apresentação de projetos, levantamentos ou estudos para subsidiar a concessão dos 7 TPPs.

48. Em resposta à solicitação do Tribunal de que o poder concedente examinasse a conveniência e relevância de ampliar a imputação dos créditos tributários de PIS / Cofins para outras despesas além dos gastos com energia elétrica e água (peça 290), o MAPA e a SPPI entenderam por bem estender o alcance desses créditos para os encargos de depreciação e amortização dos ativos intangíveis e equipamentos (peça 292, p. 4 a 6).

49. Essa extensão de alcance se materializou em aumentos na média anual nos créditos tributários de PIS / Cofins de R$ 366 mil; R$ 177 mil; R$ 253 mil; e R$ 124 mil para R$ 467 mil; R$ 237 mil; R$ 304 mil; e R$ 183 mil nos TPPs de Belém, Cananéia-Santos (bloco), Manaus e Natal, respectivamente (linha 349 na aba '1. MF' dos anexos 1 dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira, itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira\Revisão).

50. Nos casos dos TPPs de Aracaju e Vitória, não houve esse incremento dos créditos tributários de PIS / Cofins porque se projetou que os gastos adicionais com o suporte necessário de pessoal especializado na área contábil superariam em demasia os benefícios financeiros da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

majoração de tais créditos tributários. Esses gastos adicionais com o escritório contábil foram estimados em R$ 96 mil/ano para o TPP de Belém e em R$ 48 mil/ano para os TPPs de Cananéia-Santos, Manaus e Natal (peças 142 e 300, p. 22; peças 255 e 303, p. 29; peças 170 e 301, p. 22; e peças 109 e 299, p. 24).

51. A maior extensão dos créditos tributários de PIS / Cofins e a correspondente elevação dos custos de pessoal de contabilidade para fazer a devida apuração desses créditos repercutiram nos fluxos de caixa estimados para os empreendimentos, no VPL dos projetos e, por consequência, nos valores de outorga mínima das concessões dos TPPs. Considerando-se o mecanismo de descontar o fluxo de caixa, a distribuição diferenciada no tempo dessas novas entradas e saídas de caixa (havendo um maior peso comparativo das saídas nos anos iniciais) impactou negativamente o valor conjunto das outorgas e ressarcimentos previstos para os 7 TPPs (o montante somado foi reduzido de R$ 3.231 mil para R$ 3.148 mil, conforme pode se deduzir das tabelas 6 e 7).

52. Em função de esclarecimentos adicionais solicitados pelo TCU em reunião de 25/10/2021, o poder concedente encaminhou um comunicado em 28/10/2021 (peça 304), complementando os critérios de definição do valor de outorga. Nesse comunicado, foi dito que o valor de outorga estimado, constante no Anexo II do Edital de Chamamento Público do PMI, corresponderia ao VPL de cada TPP, antes do pagamento do ressarcimento dos estudos. Contudo, esse valor não seria o final. Depois de se distribuir o valor do ressarcimento dos estudos para cada um dos terminais conforme a proporção referencial do valor de outorga estimado, deveria ser feita a dedução de um pelo outro e se chegaria ao valor de outorga final. Essa lógica de cálculo é explicitada na tabela abaixo.

Tabela 7 – Novo Valor das Outorgas Mínimas das Concessões dos TPPs

TPP	*Valor de Outorga Estimado, incluindo Ressarcimento de Estudos (I)*	*Valor do Ressarcimento dos Estudos (II)*	*Valor de Outorga Final (I - II)*
Aracaju	*R$ 448.340,86 (a)*	*R$ 384.281,82 (a/g)*(h)*	*R$ 64.059,04*
Belém	*R$ 654.581,47 (b)*	*R$ 561.054,72 (b/g)*(h)*	*R$ 93.526,74*
Cananéia-Santos	*R$ 854.255,62 (c)*	*R$ 732.199,39 (c/g)*(h)*	*R$ 122.056,23*
Manaus	*R$ 590.560,77 (d)*	*R$ 506.181,31 (d/g)*(h)*	*R$ 84.379,45*
Natal	*R$ 600.717,07 (e)*	*R$ 514.886,48 (e/g)*(h)*	*R$ 85.830,59*
Vitória	*R$ 7,00 (f)*	*R$ 6,00 (f/g)*(h)*	*R$ 1,00*
TOTAL	***R$ 3.148.462,78 (g)***	***R$ 2.698.609,72 (h)***	***R$ 449.853,06***

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados da minuta do Edital revisada (peça 306, p. 28 e 30), item 2.7 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 297 e 299 a 303) e comunicado da SAP/MAPA e SPPI de 28/10/2021 (peça 304, p. 1 e 2)*

III.2.e. Atividades Previstas para os TPPs

53. As atividades contratualmente previstas para os TPPs são divididas em essenciais, acessórias e acessórias complementares (anexo 1 da minuta do Contrato, peça 308 - p. 5, 11, 18, 23, 30, 36 e 43). As atividades essenciais são aquelas consideradas obrigatórias, ou seja, que necessariamente deverão ser efetivadas pelas concessionárias. Aquelas cuja exploração é facultada são denominadas acessórias. Finalmente, são consideradas atividades acessórias complementares aquelas residuais e que não comprometam as atividades dos dois grupamentos anteriores. Possíveis atividades acessórias complementares estão listadas no anexo 1 da minuta do Contrato. Para as atividades não listadas e para as quais a concessionária demonstra interesse de exploração econômica, deverá haver uma comunicação ao poder concedente trinta dias antes do início da execução da atividade (minuta do Contrato revisada, subcláusula 16.5, peça 307, p. 28).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

Tabela 8 – Atividades Previstas para os 7 TPPs

Atividades / TPPs	Aracaju	Belém	Cananéia	Manaus	Natal	Santos	Vitória
Desembarque de peixes	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial
Lavagem e/ou seleção de peixes	Essencial	Essencial	Acessória Complementar	Essencial	Essencial	Essencial	Acessória Complementar
Acondicionamento p/ transporte de peixes	Essencial	Essencial		Essencial	Essencial	Essencial	
Desembarque de camarões	Essencial	Essencial	Essencial			Essencial	Essencial
Lavagem e seleção de camarões	Essencial	Essencial	Acessória Complementar				
Oferta de infraestrutura p/ seleção e higienização dos pescados	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial
Oferta de infraestrutura para seleção e higienização de camarões	Essencial	Essencial				Essencial	
Acondicionamento p/ transporte e expedição de camarões	Essencial						
Fornecimento de gelo, enquanto insumo básico	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial
Fornecimento de água	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial
Fornecimento de combustível	Essencial	Essencial	Essencial		Essencial	Essencial	Essencial
Fornecimento de energia	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial	Essencial
Prover infraestrutura de manipulação de pescados lastreada em SIF	Acessória	Acessória			Acessória		
Armazenagem refrigerada e congelada de pescados		Acessória		Acessória	Acessória	Acessória	
Embalagem p/ exportação de atuns					Acessória		
Recepção, beneficiamento, congelamento e armazenagem refrigerada de	Acessória				Acessória		

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

camarões (carcinicultura)							
Beneficiamento, congelamento, armazenagem refrigerada e consolidação de volumes de camarão	*Acessória*						
Oferta de cais e prestação de serviços de estadia e manutenção	*Acessória*		*Acessória Complementar*	*Acessória*	*Acessória*	*Acessória*	*Acessória*
Oferta de área para comercialização de pescados	*Acessória*			*Essencial*	*Acessória Complementar*	*Acessória*	
Comercialização de víveres e petrechos para o abastecimento de embarcações pesqueiras	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*
Aproveitamento industrial de resíduos e rejeitos do manuseio e do beneficiamento do pescado	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*
Reparos e manutenções de embarcações pesqueiras	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*
Filetagem e posteamento de pescados	*Acessória Complementar*		*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*
Cobrança de estacionamento de veículos	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória*		*Acessória*	*Acessória*	*Acessória*
Aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*Acessória Complementar*	*
Aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira	*Acessória Complementar*	*Acessória*	*Acessória*	*Acessória Complementar*	*Acessória*	*Acessória Complementar*	*

** Conforme relatado no parágrafo 31 desta instrução, há uma divergência quanto à classificação dessas atividades do TPP de Vitória*

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 308 - p. 5, 11, 18, 23, 30, 36 e 43)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

III.2.f. Requisitos Mínimos para o Funcionamento dos TPPs

54. Nos projetos de concessão dos 7 TPPs, foram estipulados parâmetros de dimensionamento e de capacidade das operações dos terminais que deverão obrigatoriamente ser alcançados pelas futuras concessionárias. Esses requisitos mínimos de funcionamento dos TPPs balizam o relacionamento entre os agentes da concessão e foram expressos no anexo 1 da minuta do Contrato (peça 308 - p. 7, 12, 19, 25, 31, 38 e 45). São listados abaixo os requisitos para cada um dos TPPs.

Tabela 9 – Requisitos Mínimos de Funcionamento dos 7 TPPs

Requisitos / TPPs	Aracaju	Belém	Cananéia	Manaus	Natal	Santos	Vitória
Capacidade de atracação simultânea	4 embarcações	6 embarcações	2 embarcações industriais e 2 embarcações de pesca artesanal	26 embarcações	3 embarcações industriais e 2 embarcações de pesca artesanal	2 embarcações industriais e 2 embarcações de pesca artesanal	2 embarcações industriais e 2 embarcações de pesca artesanal
Regra de ocupação do píer	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Regra de tarifação sobre estadia		Sim		Sim			
Abrigo do sol e da chuva de área igual a 50% do píer flutuante para a exposição de pescados				Sim			
Espaço mínimo de 700 m^2 destinado à comercialização de pescados				Sim			
Capacidade de desembarque	187 t/mês de peixes e atuns e 189 t/mês de camarões	1.640 t/mês de peixes e camarões	De peixes e camarões, 116 t/mês para frota industrial e 49 t/mês, artesanal	2.761 t/mês de peixes	De peixes e atuns, 141 t/mês para frota industrial e 93 t/mês, artesanal	De peixes e camarões, 1.123 t/mês para frota industrial e 15 t/mês, artesanal	*
Lavagem, seleção, acondicionamento p/ transporte e expedição	187 t/mês de peixes e atuns e 95 t/mês de camarões de pesca	1.640 t/mês de peixes e camarões	111 t/mês de peixes e atuns e 55 t/mês de camarões	935 t/mês de peixes	De peixes e atuns, 141 t/mês para frota industrial e 93 t/mês, artesanal	De peixes, 816 t/mês para frota industrial e 8 t/mês, artesanal	222 t/mês de peixes e 74 t/mês de camarões
Infraestrutura de expedição	2 caminhões baú ou similares	6 caminhões baú ou similares	2 caminhões baú ou similares	3 caminhões baú ou similares	*	4 caminhões baú ou similares	2 caminhões baú ou similares
Produção e oferta mínima de gelo	608 t/mês	2.464 t/mês	333 t/mês	2.669 t/mês	464 t/mês	1.134 t/mês	381 t/mês
Oferta mínima de combustível	229 mil litros/mês	614 mil litros/mês	108 mil litros/mês		120 mil litros/mês	510 mil litros/mês	192 mil litros/mês
Fornecimento mínimo de água	449 m^3 / mês	183 m^3 / mês	117 m^3 / mês	463 m^3 / mês	*	373 m^3 / mês	248 m^3 / mês
Fornecimento de energia elétrica	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

Prazo p/ atendimento de todos os requisitos mínimos	*1,5 ano*	*8 anos*	*2 anos*	*3 anos*	*3 anos*	*3 anos*	*4 anos*

** Conforme expresso nos parágrafos 30 e 31 deste relatório, na confrontação interna dos documentos editalícios, há divergências para esses requisitos mínimos dos TPPs de Natal e Vitória*

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 308 - p. 7, 12, 19, 25, 31, 38 e 45)*

III.2.g. Investimentos Estimados para os TPPs

55. Os projetos de concessão preveem a realização de investimentos em obras civis, equipamentos e ambientais. Essas inversões serão de responsabilidade das futuras concessionárias. Os investimentos obrigatórios são aqueles necessários ao atendimento das atividades denominadas essenciais, conforme preceitua a subcláusula 18.2 da minuta do Contrato (peça 307, p. 30) e estão relacionados também com o cumprimento dos requisitos mínimos acima citados. Grande parte dos investimentos deverá ser concretizada no início do período da concessão, mas estão projetados também recursos para a conservação e reposição de ativos nos anos seguintes.

Tabela 10 – Investimentos Projetados para os TPPs

*TPPs / Capex**	*Capex Inicial*	*Capex de Manutenção*
Aracaju	*R$ 4.151.861,49*	*R$ 1.878.698,00*
Belém	*R$ 16.164.780,81*	*R$ 6.113.601,17*
Cananéia	*R$ 1.186.265,43*	*R$ 185.821,56*
Manaus	*R$ 7.967.225,15*	*R$ 3.265.319,01*
Natal	*R$ 9.626.735,14*	*R$ 3.392.317,20*
Santos	*R$ 9.593.639,67*	*R$ 2.188.062,41*
Vitória	*R$ 4.321.069,12*	*R$ 2.363.246,90*

**Capex = Capital Expenditure ou Despesas de Capital*

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do anexo 1 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (células C8 e C9 das planilhas 'Resumo' e, no caso dos TPPs de Cananéia e Santos, células T5 e T11 a AM11 da planilha '1.2.3 Capex'; e células T5 e T11 a AM11 da planilha '1.1.3 Capex' - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira e Modelagem Financeira\Revisão)*

III.2.h. Capital Social Exigido das Concessionárias e Garantias das Propostas

56. Em até cinco dias úteis antes da data prevista para assinaturas dos contratos, as concessionárias deverão subscrever e integralizar em dinheiro o valor contratualmente determinado para o capital social da Sociedade de Propósito Específico (SPE) especificamente criada para prestar os serviços em cada TPP. O montante desse capital social poderá ser reduzido em até 50% desde que sejam cumpridos os requisitos mínimos exigidos das concessionárias para a operação dos terminais pesqueiros (subcláusula 7.2.3 da minuta do Contrato, peça 307, p. 11).

57. Em linha com o que disciplina o § 3º do art. 31 da Lei 8.666, o valor do capital social mínimo requerido da concessionária não poderá exceder 10% do valor do contrato. Conforme se verifica na tabela abaixo, em relação a esse critério legal há conformidade dos projetos de concessão dos 7 TPPs.

Tabela 11 – Capital Social Requerido para os TPPs

TPP	*Valor do Capital Social Mínimo*	*% Capital Social Mínimo / Valor do Contrato*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

Aracaju	*R$ 1.607.885,00*	*1,6%*
Belém	*R$ 4.031.546,00*	*1,5%*
Bloco Cananéia – Santos	*R$ 3.686.187,00*	*2,1%*
Manaus	*R$ 3.662,478,00*	*2,2%*
Natal	*R$ 3.783.057,00*	*2,2%*
Vitória	*R$ 1.068.561,00*	*2,5%*

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados constantes nas subcláusulas 4.1 e 18.1.4 da minuta do Edital (peça 306, p. 7 e 29)*

58. Em termos de lastro aos eventos relacionados ao processo de concessão, os licitantes deverão apresentar uma Garantia de Proposta numa quantia equivalente à estipulada na subcláusula 16.1 da minuta do Edital (peça 306, p. 24). De acordo com o que se depreende da tabela a seguir, os valores das Garantias de Propostas estão conformes com o inciso III do art. 31 da Lei 8.666, que diz que os montantes dessas garantias estão limitados a 1% dos valores dos contratos.

Tabela 12 – Garantias de Propostas Definidas para os TPPs

TPP	*Valor da Garantia de Proposta*	*% Garantia de Proposta / Valor do Contrato*
Aracaju	*R$ 497.182,85*	*0,51%*
Belém	*R$ 1.377.559,44*	*0,51%*
Bloco Cananéia – Santos	*R$ 901.410,81*	*0,51%*
Manaus	*R$ 853.210,68*	*0,50%*
Natal	*R$ 851.477,37*	*0,50%*
Vitória	*R$ 227.880,22*	*0,53%*

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados constantes nas subcláusulas 4.1 e 16.1 da minuta do Edital (peça 306, p. 7 e 24)*

III.2.i. Estudos de Demanda Prevista para os 7 TPPs

59. A projeção da demanda de pescados nos TPPs em concessão não se assenta numa base estatística robusta porque: a) os dados disponíveis da produção pesqueira nacional são temporalmente dispersos, espacialmente restritos e foram coletados por metodologias diferentes; b) o último Boletim Estatístico da Pesca foi publicado no distante 2011; e c) houve frequentes mudanças institucionais e de atribuições da gestão pesqueira no Brasil nos últimos 15 anos.

60. Em função da fragilidade estatística do conjunto de dados pesqueiros que pudesse ancorar uma previsão fundamentada da demanda nos terminais, a consultoria que produziu os estudos que subsidiam os projetos de concessão recorreu a fontes bibliográficas, números esparsos, entrevistas e visitas às localidades dos TPPs.

61. Os principais temas das entrevistas para balizar as estimativas de demandas foram: forma de atendimento dos pescadores; frota pesqueira; volumes de pesca médios por embarcação; arranjos institucionais dos armadores e tripulação pesqueira; tipos de pescado; formas de acondicionamento; quantidade de suprimentos das embarcações; movimentos de fomento à atividade pesqueira nos estados e municípios; problemas operacionais no tratamento do pescado; principais mercados de destinação; preços de serviços em terminais pesqueiros; e sazonalidade da pesca.

62. Para mitigar a importância dessa ausência de assertividade nos levantamentos projetados de demanda futura de pescados nos TPPs, é prudente lembrar que esses estudos não têm efeito vinculante nas concessões dos terminais. Em outras palavras, tais estimativas não são imperativas e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

apenas referenciam uma determinada construção dos fluxos de caixa pelo poder concedente. Os participantes do processo licitatório, caso julguem apropriado, podem fazer estudos de demanda próprios, a partir de cenários alternativos, para definirem seus lances nos leilões.

63. Na tabela abaixo pode ser visualizado o comportamento médio da demanda de pescados esperada para os TPPs em concessão que foi utilizado na modelagem financeira dos empreendimentos.

Tabela 13 – Demanda Média Anual (ton) Prevista para os 7 TPPs

TPPs / Demanda	Aracaju	Belém	Cananéia	Manaus	Natal	Santos	Vitória
Pescado Artesanal	167	11.007	201	15.040	799	66	215
Pescado Industrial	203	1.665	800		487	5.332	675
Psicultura				1.233			
Camarão Pesca	1.160	2.935	262			945	512
Camarão Carcinicultura	750				730		
Atum	1.119				2.757		
TOTAL	**3.399**	**15.607**	**1.263**	**16.273**	**4.773**	**6.343**	**1.402**

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados das planilhas 'Demanda' do anexo 1 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)*

64. Em consequência da projeção estipulada para a tonelagem média de pescados que transitariam em cada um dos TPPs, também se estima, de maneira associada, a quantidade e/ou volume de insumos que seriam fornecidos pelos terminais, contribuindo para gerar receitas para esses negócios. Essas estimativas estão expressas na tabela em sequência.

Tabela 14 – Média Anual de Fornecimento de Insumos Projetada para os 7 TPPs

TPPs / Insumo	Aracaju	Belém	Cananéia	Manaus	Natal	Santos	Vitória
Fornecimento de gelo (ton)	8.185	28.691	3.403	17.148	11.635	9.448	3.317
Fornecimento de água (m^3)	4.358	1.528	995	2.523	2.789	2.443	1.793
Fornecimento de combustível (m^3)	2.173	4.858	1.454		3.370	2.967	1.268

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados das planilhas 'Demanda' do anexo 1 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)*

III.2.j. Preços, Preços-Teto, Receitas, Despesas e Lucros

65. Conforme dispõe a subcláusula 16.4 da minuta do Contrato (peça 307, p. 27), os preços para a utilização dos 7 TPPs pelos usuários serão livremente definidos pela concessionária, salvo se especificados preços-tetos para determinados produtos e ressalvadas as hipóteses de preços comprovadamente abusivos, quando essa liberdade poderá ser restringida pelo poder concedente.

66. Em algumas atividades, foi colocado um limite no preço que poderá ser cobrado pelas futuras concessionárias. Nos casos dos TPPs de Cananéia, Manaus e Vitória, foi estabelecido um preço-teto de R$ 0,15 para o quilo do pescado desembarcado e de R$ 0,24 para o quilo do gelo associado a atividades relacionadas com o desembarque de pescado. Nos TPPs de Santos e Natal, esse limite será praticado para as atividades no âmbito da pesca artesanal, sendo que, no TPP de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

Natal, o quilo do gelo tem um preço-teto de R$ 0,23. Para os TPPs de Aracaju e Belém, não foram estipulados preços-teto (anexo 1 da minuta do Contrato, peça 308, p. 7, 12, 19, 25, 31, 37 e 45).

67. Para subsidiar a elaboração dos fluxos de caixa dos empreendimentos, tanto os preços-teto como os outros preços relevantes foram definidos a partir de pesquisa de mercado (entrevistas), sendo estes últimos elencados conforme abaixo para cada um dos 7 TPPs.

Tabela 15 – Preços Adotados para Balizar os Fluxos de Caixa dos 7 TPPs

Preços / TPPs	Aracaju	Belém	Cananéia	Natal	Manaus	Santos	Vitória
Aguada (m^3)	R$ 38,56		R$ 33,40	R$ 24,22	R$ 35,00	R$ 45,00	R$ 21,50
Margem de comercialização do combustível (l)	R$ 0,17	R$ 0,20	R$ 0,30	R$ 0,21		R$ 0,30	R$ 0,30
Seleção e higienização (kg)	R$ 0,20	R$ 0,10		R$ 0,20	R$ 0,20	R$ 0,20	
Seleção e higienização – atuns e afins – exportação (kg)				R$ 1,60			
Seleção e higienização – atuns e afins – mercado interno (kg)	R$ 0,55			R$ 0,60			
Seleção e higienização – carcinicultura (kg)	R$ 1,00			R$ 1,00			
Beneficiamento de pescado (kg)		R$ 0,12					
Beneficiamento de camarão – descabeçamento (kg)	R$ 0,125						
Beneficiamento de camarão – filetagem (kg)	R$ 0,25						
Armazenamento refrigerado (kg)	R$ 0,31	R$ 0,12		R$ 0,31	R$ 0,12	R$ 0,10	
Armazenamento + congelamento (kg)	R$ 1,15	R$ 0,84		R$ 1,15		R$ 0,84	
Aluguel de áreas (m^2/mês)	R$ 45,94	R$ 20,00			R$ 35,00	R$ 70,00	
Aluguel de áreas (unidade / ano)			R$ 12 mil	R$ 18 mil			R$ 12 mil
Estacionamento (período de 4h)	R$ 5,00		R$ 5,00	R$ 5,00		R$ 10,00	R$ 10,00
Atracação no cais – estadia, manutenção (período de 6h)				R$ 200,00	R$ 10,00		R$ 200,00

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255)*

68. Considerando o volume de prestação de serviços projetado para cada atividade dos 7 TPPs e os preços a serem cobrados por essas atividades, chega-se ao montante das receitas estimadas para serem obtidas durante o período da concessão desses terminais. Na tabela a seguir, pode-se antever a importância relativa que cada atividade terá para a geração de recursos dos 7 TPPs, tendo em conta as peculiaridades e vocações de cada um deles. É de se registrar que o fornecimento de gelo é o maior responsável pela entrada de receitas previstas em praticamente todos os terminais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

Tabela 16 – Receita Média Anual e Participação Relativa das Atividades na Receita dos 7 TPPs

TPPs Atividades	Aracaju	Belém	Cananéia	Natal	Manaus	Santos	Vitória
	Participação Relativa da Atividade na Receita Média Anual do TPP (%)						
Descarga	8%	17%	10%	7%	27%	14%	10%
Seleção e Higienização	31%	12%		35%	13%	14%	
Beneficiamento Pescado		1%					
Beneficiamento Camarão	2%						
Armazenamento	6%	9%		14%	2%	8%	
Fornecimento de Gelo	38%	51%	52%	32%	54%	37%	61%
Fornecimento de Água	3%	0,3%	2%	1%	1%	1%	2%
Fornecimento Combustível	8%	7%	22%	8%		13%	18%
Aluguel de Áreas	3%	3%	12%	1%	3%	10%	3%
Estacionamento	1%		2%	1%		1%	2%
Atracação				1%	0,4%	2%	4%
TOTAL DA RECEITA MÉDIA ANUAL (R$ MIL)	4.915	13.612	1.975	8.515	8.497	6.917	2.153

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255)*

69. Do lado das despesas antevistas para os 7 TPPs, supõe-se que os gastos com pessoal, energia elétrica e tributos serão os que mais onerarão o funcionamento dos terminais. O peso relativo de cada um dos grandes grupamentos de despesas que compõem o fluxo de caixa futuro dos TPPs em concessão é ilustrado pelos números listados na tabela abaixo.

Tabela 17 – Despesa Média Anual e Participação Relativa no Total das Despesas dos 7 TPPs

TPPs / Grupamento de Despesas	Aracaju	Belém	Cananéia	Natal	Manaus	Santos	Vitória
	Participação Relativa do Grupamento de Despesas no Total Anualmente Gasto em Média no TPP (%)						
Deduções Tributárias	13%	12%	11%	13%	11%	12%	10%
Despesas de Pessoal	39%	19%	25%	37%	30%	28%	19%
Energia Elétrica	12%	29%	16%	14%	26%	16%	23%
Água	7%	5%	5%	3%	8%	9%	3%
Segurança	5%	5%	13%	5%	3%	6%	10%
Despesas Ambientais	3%	2%	8%	2%	4%	2%	6%
Jurídico / Contábil	2%	1%	2%	1%	1%	2%	3%
Manutenção	4%	5%	6%	6%	4%	3%	6%
Outros Custos	5%	6%	9%	6%	4%	4%	6%
CSLL + IR	3%	6%	1%	4%	2%	7%	0%
Depreciação	7%	10%	4%	9%	7%	11%	14%
TOTAL DA DESPESA MÉDIA ANUAL (R$ MIL)	4.557	11.806	1.896	7.666	7.960	6.018	2.337

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados da planilha '1. MF' do anexo 1 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira\Revisão)*

70. No cotejo entre receitas e despesas médias anuais estimadas dos terminais pesqueiros, obtém-se a hierarquia da lucratividade prevista para os 7 TPPs, que pode ser visualizada na sequência.

Tabela 18 – Lucro Médio Anual e Hierarquia da Lucratividade Projetada dos 7 TPPs

Receitas, Despesas e Lucros / TPPs	Receita Média Anual R$ mil (a)	Despesa Média Anual R$ mil (b)	Lucro Médio Anual R$ mil (c)	Lucratividade (c / a)	Ranking de Lucratividade
Belém	13.612	11.806	1.806	**13,3%**	**1º**
Santos	6.917	6.018	899	**13,0%**	**2º**
Natal	8.515	7.666	849	**10,0%**	**3º**
Aracaju	4.915	4.557	358	**7,3%**	**4º**
Manaus	8.497	7.960	537	**6,7%**	**5º**
Cananéia	1.975	1.896	79	**4,0%**	**6º**
Vitória	2.153	2.337	-184	**-8,0%**	**7º**

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados da planilha '1. MF' do anexo 1 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira\Revisão)*

III.2.k. Situação Ambiental e de Sanidade dos 7 TPPs

71. No material disponibilizado pelo poder concedente, os Relatórios 3 – Estudos Ambientais e de Sanidade (peças 53, 104, 136, 165, 189, 219 e 249) consolidam as informações ambientais e de sanidade de cada um dos 7 TPPs.

72. De acordo com a Lei 10.165/2000, anexo VIII, os TPPs (enquadráveis nas categorias 'Indústria de Produtos Alimentares e Bebidas' e 'Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio') são considerados possuidores de atividades potencialmente poluidoras e, portanto, são passíveis de licenciamento ambiental. São três os tipos de licenças ambientais: a) Licença Prévia, que avalia a localização e a viabilidade ambiental do negócio; b) Licença de Instalação, que autoriza a execução das obras; e c) Licença de Operação, que permite o funcionamento do empreendimento.

73. O Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP), controlado pelo Ibama, é o registro obrigatório de pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades passíveis de controle ambiental, tais como a preparação de pescados. O Certificado de Regularidade é a certidão pela qual o Ibama atesta a conformidade com as obrigações decorrentes do CTF/APP, das quais as mais significativas são: a) emitir o Relatório Anual de Atividades; b) renovar o Certificado de Regularidade a cada três meses; e c) pagar trimestralmente a Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental.

74. Passivos ambientais são danos causados ao meio ambiente em razão de condutas adotadas por um empreendimento. A ocorrência de passivos pode ser acidental ou estar associada a operações inadequadas. O consórcio encarregado de realizar os estudos que dão suporte às concessões dos 7 TPPs investigou e avaliou preliminarmente dois tipos de passivos nos terminais: os decorrentes de áreas degradadas e os resultantes de áreas contaminadas.

75. Todo estabelecimento que realize o comércio interestadual ou internacional de produtos de origem animal deve estar registrado no Serviço de Inspeção Federal (SIF), pertencente ao MAPA. O selo SIF atesta que o produto está certificado sanitariamente para o consumidor, em linha com o que regram as legislações nacionais e internacionais da área.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

76. A seguir, encontra-se uma tabela que sintetiza os aspectos mais relevantes da condição ambiental e de sanidade dos 7 TPPs.

Tabela 19 – Síntese da Situação Ambiental e de Sanidade dos 7 TPPs

TPP	Licenciamento Ambiental	Cadastro Técnico Federal do Ibama	Passivos Ambientais	Selo SIF
Aracaju	Licença de Instalação emitida pela Administração Estadual de Meio Ambiente (Adema) e válida até fev/2024	Possui, mas o Certificado de Regularidade está vencido	Não tem	Não possui
Belém	A Licença de Instalação emitida pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas) expirou em set/2018	Não possui	Duas áreas contaminadas ou suspeitas ou com potencial de contaminação	Não possui
Cananéia	A atividade de desembarque de pescado é isenta de licenciamento, mas, para a fabricação de gelo, é exigido o conjunto das licenças	Não possui	Sete áreas contaminadas ou suspeitas ou com potencial de contaminação e duas áreas com irregularidades físicas ou degradadas	Não possui
Manaus	Não possui	Possui, mas o Certificado de Regularidade está vencido	Uma área contaminada ou suspeita ou com potencial de contaminação	Não possui
Natal	Licença de Instalação emitida pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema) e válida até maio/2025	Possui, mas o Certificado de Regularidade está vencido	Uma área contaminada ou suspeita ou com potencial de contaminação e sete áreas com irregularidades físicas ou degradadas	Não possui
Santos	Em mar//2017, a Cia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) emitiu o Certificado de Atividade Isenta de Licenciamento para a atividade de apoio à pesca em água salgada	Possui, mas o Certificado de Regularidade está vencido	Cinco áreas contaminadas ou suspeitas ou com potencial de contaminação e uma área com irregularidades físicas ou degradada	Não possui
Vitória	Não possui	Não possui	Sete áreas contaminadas ou suspeitas ou com potencial de contaminação	Não possui

Fonte: *elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do Relatório 3 – Estudo Ambiental e de Sanidade (peças 53, 104, 136, 165, 189, 219 e 249)*

77. Por fim, é necessário realçar que é obrigação das futuras concessionárias cumprir todas as normas e exigências legais ambientais, cabendo a elas a obtenção e pagamento dos custos, quando aplicável, de todas as licenças, permissões e autorizações exigidas para a execução plena do objeto das concessões (minuta do Contrato revisada, subcláusula 11.2.n, peça 307, p. 18).

III.2.l. Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro

78. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão será feita de modo a tornar nulo o Valor Presente Líquido da diferença entre os fluxos de caixa estimados ou passados sem e com o impacto do evento que criou a necessidade de recomposição da justiça

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

financeira do instrumento contratual. Modificação no prazo da concessão, alteração de encargos e obrigações da concessionária e/ou realização de pagamento de dinheiro são as ações que podem ser utilizadas para se atingir a aludida recomposição (subcláusulas 22.6. e 21.4. da minuta do Contrato – peça 307, p. 40 e 38).

79. Podem ensejar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão os acontecimentos cujo riscos sejam de responsabilidade do poder concedente e que impliquem alteração relevante de custos ou receitas da concessionária (subcláusula 20.1 da minuta do Contrato – peça 307, p. 32). Do outro lado, a solicitação pelo poder concedente de refazimento de obras que não estejam em consonância com os parâmetros e requisitos contratuais não enseja a recomposição de equilíbrio econômico-financeiro em prol da concessionária (subcláusula 19.6 da minuta do Contrato – peça 307, p. 32). Além disso, a substituição dos Bens Reversíveis não autoriza o pleito de recomposição por nenhuma das partes (subcláusula 23.7 da minuta do Contrato – peça 307, p. 43).

III.2.m. Prestação de Informações e Mensuração de Desempenho

80. Durante o período da concessão, caberá à concessionária prestar as seguintes informações, dentre outras: a) periodicamente, a quantidade e fluxo de usuários, segregado por modalidade de pescador; o valor arrecadado, discriminado por tipo de atividade; a quantidade de pescado por tonelada para as principais espécies; e b) trimestralmente, até 30 dias depois do fim do trimestre, as demonstrações financeiras desse intervalo temporal (subcláusulas 11.2.s. e 11.2.t. da minuta do Contrato – peça 307, p. 19 e 20).

81. Para aferir a qualidade dos serviços prestados pela concessionária, há um Sistema de Mensuração de Desempenho, subdividido em Sistema de Mensuração de Atendimento aos Requisitos Mínimos e Sistema de Mensuração de Desempenho de Infraestrutura e Sanidade. O primeiro contém um indicador, o Atendimento dos Requisitos Mínimos, e o segundo, dois: Manutenção e Conservação das Infraestruturas do TPP e Atendimento aos Padrões de Sanidade (anexo 2 da minuta do Contrato, peça 307, p. 81).

82. O indicador de Atendimento dos Requisitos Mínimos tenciona medir se foram cumpridos os requisitos mínimos contratualmente estabelecidos para a prestação de serviços e oferta de produtos pelos TPPs. Operacionalmente, os requisitos mínimos precisam ser providos pelas concessionárias em caráter contínuo no período mínimo de um turno funcionando e com disponibilidade de, no mínimo, 90% do tempo. Além desse critério de controle do funcionamento e de disponibilidade do terminal pesqueiro, uma pesquisa anual sobre a satisfação dos usuários também comporá o indicador de Atendimento dos Requisitos Mínimos, sendo a avaliação atribuída a esse indicador a mescla do apurado nesses mecanismos de controle e pesquisa. Caso a nota associada a esse indicador não atinja um determinado nível, poderá haver a redução do prazo de vigência do Contrato de Concessão (anexo 2 da minuta do Contrato, peça 307, p. 81 a 84 e 91 a 93).

83. No caso do indicador Manutenção e Conservação de Infraestruturas do TPP, haverá fiscalizações pelo poder concedente, ao menos uma vez ao ano, nas quais serão valorados os seguintes itens: cais, píer flutuante, salão de recepção do pescado, câmara de expedição do pescado fresco, pátio de carga dos caminhões, sistema de fabricação e fornecimento de gelo, sistema de abastecimento de embarcações, centro de manipulação do pescado fresco, mobiliário, iluminação, limpeza, existência de licença ambiental, segurança e tempestividade nas respostas às diligências do poder concedente. A nota desse indicador será uma média ponderada das respostas ao Questionário de Fiscalização (anexo 2 da minuta do Contrato, peça 307, p. 85, 91, 93 e 94).

84. Finalmente, para o indicador de Atendimento aos Padrões de Sanidade, será considerado se o terminal pesqueiro atende aos critérios estabelecidos pela autoridade de inspeção sanitária (municipal, estadual ou federal), se recebeu alguma multa ou notificação dessa autoridade e se tomou as providências para a obtenção ou regularização das licenças ambientais. A média ponderada das avaliações das respostas a esses três quesitos determinará o resultado vinculado a esse indicador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

(anexo 2 da minuta do Contrato, peça 307, p. 85, 86, 91 e 95);

85. A mensuração do Desempenho de Infraestrutura e Sanidade será fruto da combinação das notas dos indicadores Manutenção e Conservação de Infraestruturas do TPP e Atendimento aos Padrões de Sanidade (com peso ponderado de 60% para o primeiro e de 40% para o segundo). Aqui também uma nota abaixo de certo limite provocará uma diminuição do prazo de vigência do Contrato de Concessão. Contudo, ao contrário do que ocorre com o indicador de Atendimento dos Requisitos Mínimos, nessa composição dos indicadores de desempenho (Infraestrutura e Sanidade), poderá ocorrer, em caso de uma nota acima de determinado patamar, uma compensação de aumento do prazo de vigência do Contrato de Concessão se esse prazo tiver sido anteriormente reduzido (anexo 2 da minuta do Contrato, peça 307, p. 86 a 88).

III.3. Análise dos Riscos dos Projetos de Concessão dos 7 TPPs

86. Para balizar as contribuições do TCU para o aperfeiçoamento dos projetos de concessão dos 7 TPPs, foi efetivado um exame dos riscos associados a esses projetos. Três dos riscos inicialmente detectados foram sanados pela interlocução com o poder concedente, que, em função dessa interlocução, realizou ajustes nos documentos editalícios, reencaminhando-os ao Tribunal.

87. Os riscos debelados foram os de: a) nos casos relevantes, não dar o alcance normativamente devido para os créditos tributários de PIS / Cofins nos fluxos de caixa dos empreendimentos; b) no anexo 1 da minuta do Contrato, haver erros, omissões e contradições na conceituação das atividades demandadas para os TPPs e na definição dos requisitos mínimos exigidos para o funcionamento dos terminais pesqueiros, o que, se não sanado, prejudicaria o controle adequado do cumprimento, pelas concessionárias, do pacto contratual; e c) ocorrerem fragilidades conceituais e quantitativas na definição dos valores de outorga das concessões dos 7 TPPs. Ainda assim, permaneceram os riscos abaixo descritos e para os quais sugerimos os encaminhamentos para melhor lidar com eles.

III.3.a. Risco de Insuficiências no Sistema de Mensuração de Desempenho das Concessões

88. A Lei 8.987/1995, em seu art. 3º, estabelece que as concessões estarão sujeitas à fiscalização pelo poder concedente, a quem incumbe avaliar permanentemente a prestação do serviço concedido, segundo o inciso I do art. 29 da mesma lei.

89. Essa lei, que regulamenta a concessão dos serviços públicos, disciplina no seu art. 6º que toda concessão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, sendo serviço adequado aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

90. No caso de uma concessão de serviço público, tão ou mais importante do que o processo licitatório em si é a maneira pela qual a concessão vai ser controlada e administrada em prol do interesse público durante o longo período (no caso, 20 anos) pelo qual ela vai se estender. Na situação específica dos projetos de concessão aqui analisados, proporcionalmente falando, a relevância da governança futura do empreendimento é ainda maior porque o foco principal não é o volume de recursos que vai se arrecadar quando da concorrência pelas concessões, e sim, o funcionamento adequado e proveitoso dos terminais pesqueiros públicos.

91. A mensuração do desempenho das concessionárias tem papel central na governança dos TPPs, podendo, inclusive, a depender de como possam vir a ser as avaliações das concessionárias, implicar a redução dos prazos dos contratos de concessão. Portanto, é essencial que não haja distorções metodológicas que venham a desvirtuar essa avaliação.

92. Conforme já reportado neste relatório, a mensuração de desempenho das futuras concessionárias será realizada por meio de dois sistemas: a) o de mensuração de atendimento aos requisitos mínimos, fazendo-se uso de um indicador homônimo; e b) o de mensuração de desempenho de infraestrutura e sanidade, através de uma mescla ponderada dos indicadores Manutenção e Conservação de Infraestruturas do TPP e Atendimento aos Padrões de Sanidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

93. O desempenho anual das concessionárias relativo ao atendimento dos requisitos mínimos será verificado por dois mecanismos: a) avaliação pelo poder concedente do atendimento / provimento dos requisitos mínimos em caráter contínuo no período mínimo de um turno funcionando e com disponibilidade de, no mínimo, 90% do tempo (subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada; peça 307, p. 81); e b) resultado da pesquisa de Satisfação de Usuários.

94. Na subcláusula 2.3.1 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 82), é disposto que a avaliação pelo poder concedente da disponibilidade temporal dos requisitos mínimos de funcionamento dos TPPs será efetivada por verificação in loco das instalações e poderá considerar resultados das análises comparativas das Pesquisas de Satisfação de Usuários, por informações decorrentes de estatísticas de pesca e por índices de disponibilidade de equipamentos, entre outros critérios. Todavia, os parâmetros de controle e as tábuas de mensuração dessa avaliação são insuficientemente especificados. Algumas indagações ficam sem resposta no exame desse item do Sistema de Mensuração de Desempenho. Por exemplo: a) as visitas do poder concedente para analisar o atendimento ou não dos requisitos mínimos serão avisadas ou não à concessionária? b) como será feita a fiscalização de disponibilidade temporal dos TPPs nos períodos nos quais o poder concedente não estiver em visita de controle aos terminais? c) caso esse controle seja apenas amostral, como essa amostra estará quantitativamente distribuída ao longo do ano? d) haverá algum tipo de controle à distância da disponibilidade dos terminais? se sim, a fonte da informação será algum sistema eletrônico ou um representante autorizado? e) de que maneira as análises comparativas das pesquisas de Satisfação de Usuários poderão ajudar a balizar a avaliação sobre os requisitos mínimos de operação dos TPPs? f) como será a régua para vincular as estatísticas de pesca ao indicador aqui tratado? e g) como será elaborado e quem será o responsável por construir o índice de disponibilidade de equipamentos.

95. Em alusão a essas alegações, na Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME, a SAP/MAPA e a SPPI expressaram que, para evitar qualquer interpretação subjetiva indevida e tendo em conta o reconhecimento da inexequibilidade da fiscalização da disponibilidade temporal dos TPPs, será alterado o conteúdo da subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato (peça 317, p.3). Em consequência dessa mudança projetada, também foi modificado o teor de parte da determinação derivada do risco examinado nestes parágrafos.

96. Em relação à pesquisa de Satisfação de Usuários, as subcláusulas 2.14 e 2.15 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 83 e 84) estabelecem que o prazo de vigência da concessão será reduzido em quatro meses caso o resultado da pesquisa seja inferior ao nível 'Satisfatório' e a concessionária tenha atendido aos requisitos mínimos com disponibilidade ao menos de 90%. Entretanto, na tabela 2 do anexo 2 dessa mesma minuta (peça 307, p. 91), o conceito 'Satisfatório' está associado apenas ao valor '6' e a média final consolidada da pesquisa pode se dar no contínuo de '0' a '10'. Nesse sentido, como o conceito 'Bom' também está vinculado somente ao valor '8' e o conceito 'Ruim' se resume unicamente ao valor '3', não fica esclarecido se à faixa de valores de '6,1 a 7,9' se atribui o conceito 'Satisfatório' ou 'Bom' e, analogamente, qual conceito, 'Ruim' ou 'Satisfatório', está alinhado com a faixa de valores de '3,1 a 5,9'.

97. Além de se definir faixas de valores correspondentes a cada um dos conceitos - 'Muito Bom', 'Bom', 'Satisfatório', 'Ruim' e 'Péssimo' – para mensurar o atingimento ou não do nível 'Satisfatório', constante na subcláusula 2.14 do anexo 2 da minuta do Contrato, deve-se também considerar a média dessas faixas de valores, a fim de possibilitar o cálculo do indicador P, observado na subcláusula 2.7 do anexo 2 da minuta do Contrato. Ou seja, para se atender o que está preceituado no documento contratual, a tabela 2 do anexo 2 desse documento precisaria conter, distintamente, tanto as faixas de valor quanto as médias dessas faixas atribuídas aos conceitos da pesquisa de Satisfação de Usuários. Finalmente, em coerência com o disposto nas definições relacionadas a essa pesquisa, cumpre ressaltar que não deve ser imputado nenhum valor (nem mesmo o valor zero) às respostas neutras 'não sabe / não utilizou / não se aplica', de maneira a não haver distorção na apuração matemática dos resultados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

98. Ainda em referência à pesquisa de Satisfação de Usuários, nos itens 2.7 e 2.9 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 82 e 83), há alusão à possibilidade de resposta 'não utilizou / não sabe' para esse questionário. Contudo, no modelo do questionário, constante na tabela 5 do anexo 2 da minuta do contrato revisada (peça 307, p. 92 e 93), não se encontra esse tipo de resposta. Além disso, deveria ser acrescentada, no mesmo bloco, a possibilidade de resposta 'não se aplica', já que, por exemplo, no caso do TPP de Manaus, por ausência do serviço avaliado, não caberia a pergunta '8. Como você avalia a disponibilidade da atividade de abastecimento de combustível para as embarcações?'

99. Em relação ao atendimento dos requisitos mínimos, como já expresso neste relatório, no caso do TPP de Natal, quanto à infraestrutura de expedição, o item 3.1.6. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 38) estabelece três caminhões baú ou similares, enquanto o relatório 4 (peça 299, p. 9) fala em dois caminhões baú ou similares. Ademais, sobre o fornecimento mínimo de água, o volume seria de 166 m^3/mês segundo o item 3.1.9. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 39), em contraste com os 116 m^3/mês indicados no relatório 4 (peça 299, p. 9)

100. Ainda tratando dos requisitos mínimos, permanece uma divergência nos documentos relacionados ao TPP de Vitória. No item 3.1.3. do anexo 1 da minuta do Contrato revisada (peça 308, p. 45), exige-se o provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, definição diferente da constante no Relatório 4 – Modelagem Financeira revisado (peça 302, p. 9), onde se encontra uma exigência diversa de provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 222 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal.

101. No tocante às atividades previstas para o TPP de Vitória, 'aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira' (item 2.3.f) e 'aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca' (item 2.2.e) são consideradas, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória no anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 44), enquanto no relatório 1 (peça 171, p. 29 e 30) e no relatório 4 (peça 302, p. 10), são, inversamente, classificadas como Acessória e Acessória Complementar.

102. O Sistema de Mensuração de Desempenho precisa ser claro, objetivo e autoexplicativo, para assegurar que a governança da concessão seja transparente e minimizar eventuais conflitos entre poder concedente e concessionária na interpretação das regras de avaliação, especialmente quando o não cumprimento dessas regras pode, inclusive, acarretar a diminuição do prazo de vigência da concessão.

*103. **Portanto, sugere-se determinar à SAP/MAPA e à SPPI, com fundamento nos art. 3º, 6º e inciso I do art. 29 da Lei 8.987/1995, que corrigissem as insuficiências do Sistema de Mensuração de Desempenho das concessões, adotando-se as seguintes medidas:***

a) ajuste da subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato, de modo que se evite a inclusão de compromissos contratuais com objetividade insuficiente e/ou potencialmente inexequíveis, tais como a fiscalização da disponibilidade temporal de funcionamento dos TPPs;

b) em referência à pesquisa de Satisfação de Usuários: I) na Tabela 2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 91), definição das faixas de valores correspondentes a cada um dos conceitos - 'Muito Bom', 'Bom', 'Satisfatório', 'Ruim' e 'Péssimo' – para balizar o atingimento ou não do nível 'Satisfatório', constante na subcláusula 2.14 do anexo 2 da minuta do Contrato, e estipulação da média dessa faixa de valor para subsidiar o cálculo do indicador P, existente na subcláusula 2.7 do anexo 2 da minuta do Contrato; II) na Tabela 5 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 92), inclusão das possibilidades de resposta 'não sabe / não utilizou / não se aplica' no modelo de Questionário de Satisfação do Usuário;

c) quanto ao TPP de Natal, eliminação das divergências entre: a) o item 3.1.6. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 38), que estabelece três caminhões baú ou similares como requisito mínimo para a estrutura de expedição, e o relatório 4 (peça 299, p. 9), no qual se fala em dois caminhões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

baú ou similares; e b) o item 3.1.9. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 39), que define o volume de 166 m³/mês como fornecimento mínimo de água a ser exigido, em contraposição aos 116 m³/mês indicados no relatório 4 (peça 299, p. 9);

d) quanto ao TPP de Vitória, eliminação das divergências entre: a) o item 3.1.3. do anexo 1 da minuta do Contrato revisada (peça 308, p. 45), no qual se exige o provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, e o constante no Relatório 4 – Modelagem Financeira revisado (peça 302, p. 9), onde se encontra uma exigência de provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 222 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal; b) os itens 2.3.f . / 2.2.e., que afirmam que as atividades 'aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira' e 'aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca' são, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória (anexo 1 do Contrato - peça 308, p. 44), e o relatório 1 (peça 171, p. 29 e 30) / relatório 4 (peça 302, p. 10), que, em sentido invertido, expressam que essas atividades são classificadas como Acessória e Acessória Complementar.

104. Na Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME (peça 317), encaminhada pelos ofícios 1680/2021/GABSAP/SAP/MAPA (peça 318, p. 2 e 3) e SEI 311549/2021/ME (peça 316), houve concordância com os princípios da deliberação aqui proposta e assumiu-se o compromisso de sua implementação. Ainda assim, é aconselhável manter a determinação em razão de: a) seu significado para a viabilização dos empreendimentos; e b) tornar a deliberação objeto de monitoramento no tempo devido.

105. Supõe-se que, concretizadas essas deliberações, haverá mais chances de uma boa governança dos TPPs em concessão, assegurando-se que o Sistema de Mensuração de Desempenho seja mais robusto, transparente e esclarecedor, tanto para o avaliador quanto para o avaliado, o que diminuiria as possibilidades de uso discricionário do sistema de avaliação, minimizaria a ocorrência de conflitos de entendimento na operação do sistema e restringiria a probabilidade de existência de disputas, judiciais ou não, relacionadas à mecânica das rotinas de apuração do desempenho das concessionárias.

III.3.b. Risco de Não Cumprimento do Princípio de Responsabilidade Social do Decreto 5.231/2004

106. O inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 reza que a gestão do terminal pesqueiro público precisa atender ao princípio da responsabilidade social. Quando se fala em responsabilidade social, imagina-se que sejam empreendidas ações para contribuir com a construção de uma sociedade mais justa. No caso dos TPPs, um modo de exercer essa busca por justiça seria conferir tratamento diferenciado aos pescadores artesanais, no intuito de proteger o acesso deles aos serviços dos terminais e de tentar diminuir o desequilíbrio concorrencial com os armadores da frota industrial de barcos.

107. Em linha com esses preceitos, os projetos de concessão dos TPPs de Natal e Santos estabelecem preços-teto para os serviços de desembarque de pescado e fornecimento de gelo para embarcações artesanais. Nos casos dos TPPs de Cananéia, Manaus e Vitória, os preços-teto estipulados também alcançam os barcos artesanais. Para os TPPs de Aracaju e Belém, não está prevista a figura do preço-teto (anexo 1 da minuta do Contrato revisado, peça 308, p. 7, 12, 19, 25, 31, 37 e 45).

108. O poder concedente, em mail de 5/8/2021 encaminhado ao TCU (peça 285, p. 2), informou que foram adotados preços-teto para a cobrança de algumas atividades realizadas pelos TPPs e vistas como essenciais para a manutenção do caráter público dos terminais. Essas atividades estariam relacionadas à prestação de serviços básicos para a pesca (artesanal, principalmente) e ao fornecimento de insumos fundamentais. As condições concorrenciais e as especificidades de mercado teriam subsidiado a escolha para quais TPPs as opções de preços-teto foram aplicadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

109. Segundo o relatado nesse mesmo mail, não teria sido adotado o critério de preço-teto apenas para o TPP de Belém, pois teria sido identificado que o terminal terá concorrência acirrada com outras infraestruturas existentes nas proximidades, fazendo com que a futura concessionária seja obrigada a implementar uma política de preços competitiva e oferecer um nível de serviços que atraia novos usuários. Ademais, alega o poder concedente, o terminal de Belém é de grande porte e precisaria operar com uma demanda elevada, o que, supostamente, inibiria ações que dificultassem o uso do TPP pelos pescadores artesanais.

110. Ao contrário do que está exposto no e-mail enviado pelo poder concedente, também no TPP de Aracaju, e não somente no terminal de Belém, não existe o controle, via preços-teto, de eventuais políticas de preço abusivas, especialmente contra os pescadores artesanais, que são a fração de potenciais usuários com menos poder de mercado. Além dessa informação incorreta, deve-se lembrar que o período da concessão é longo (20 anos) e no decorrer do intervalo temporal de duas décadas, as circunstâncias de mercado e os parâmetros da disputa por clientes podem se modificar sensivelmente. Ou seja, o que se postula hoje como estratégia de negócios de uma futura concessionária do TPP de Belém pode não ser válida alguns anos à frente. Diante dessas incertezas em relação ao futuro, faz sentido também para esse terminal adotar a opção de utilização do conceito de preço-teto, já que esse regramento pode prevenir eventuais práticas anticoncorrenciais, não impede o funcionamento adequado da operação comercial do TPP de Belém e está alinhado com o princípio de responsabilidade social defendido no Decreto 5.231/2004.

111. Um outro tópico relacionado à concessão dos TPPs está vinculado ao exercício da responsabilidade social dos empreendimentos, a garantia de atracação para os barcos utilizados em pesca artesanal. Nesse viés, os TPPs de Natal, Santos, Cananéia e Vitória têm a obrigação contratual de assegurar a capacidade de atracação simultânea de pelo menos duas embarcações artesanais. Nos casos dos TPPs de Aracaju, Manaus e Belém, não há nenhuma exigência nesse sentido (anexo 1 da minuta do Contrato revisado, peça 308, p. 7, 12, 19, 25, 31, 37 e 45).

112. Nos termos do e-mail de 5/8/2021 remetido pelo poder concedente (peça 285, p. 2), não haveria necessidade de especificar um requisito de atracação mínima de embarcações artesanais no TPP de Aracaju porque a frota local seria composta majoritariamente por embarcações artesanais ou industriais de pequeno porte, não apresentando uma grande heterogeneidade. Além disso, o píer de atracação possuiria uma capacidade bastante superior à demanda identificada no estudo de mercado, o que desincentivaria a priorização de algum tipo de embarcação. Essa política de priorização não seria cabível também no TPP de Belém em função do grande porte do terminal e, no caso do TPP de Manaus, toda a frota pesqueira seria artesanal, não havendo como operar o terminal sem dar a atenção devida a esse tipo de frota.

113. Esses argumentos para justificar a ausência de exigência de capacidade mínima de atracação para embarcações artesanais nos TPPs de Aracaju, Belém e Manaus sofrem da mesma limitação daqueles que tentam explicar o porquê de não se utilizar o controle dos preços-teto em determinados terminais: as condições de mercado e demanda, ainda que observáveis na atualidade, não perdurarão necessariamente nos próximos 20 anos. Durante o extenso período das concessões, o desenho da concorrência pode mudar e, eventualmente, prejudicar a frota artesanal, que, para piorar, não teria, então, em alguns TPPs, o requisito contratualmente pactuado de proteção na capacidade de atracação mínima.

114. ***Nesse sentido, propõe-se determinar à SAP/MAPA e à SPPI que tornem o anexo 1 da minuta do Contrato de Concessão dos 7 TPPs conforme com o inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 quanto ao cumprimento do princípio de responsabilidade social nos terminais pesqueiros públicos, incorporando no instrumento contratual:***

a) o estabelecimento de preços-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, minimamente para a pesca artesanal, nos casos dos TPPs de Aracaju e Belém;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

b) a definição quantitativa para uma capacidade de atracação mínima de embarcações artesanais para os TPPs de Aracaju, Belém e Manaus.

115. Na Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME (peça 317), encaminhada pelos ofícios 1680/2021/GABSAP/SAP/MAPA (peça 318, p. 2 e 3) e SEI 311549/2021/ME (peça 316), houve concordância com a deliberação aqui proposta e assumiu-se o compromisso de sua implementação. Ainda assim, é aconselhável manter a determinação em razão de: a) seu significado para a viabilização dos empreendimentos; e b) tornar a deliberação objeto de monitoramento no tempo devido.

116. A implementação dessa deliberação deverá aumentar a probabilidade de os terminais pesqueiros públicos operarem em linha com o estipulado no decreto que regula o funcionamento desses terminais, além de ajudar na permanência do caráter público dos empreendimentos e, por consequência, da responsabilidade social com os pescadores artesanais, que ficaria menos ameaçada por imponderáveis alterações nas estruturas de competição e de mercado concernentes aos TPPs durante as duas décadas previstas de concessão.

IV. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

117. De acordo com o § 8º do art. 9º da IN-TCU 81/2018, incluído pela IN-TCU 86/2020, nos casos de desestatização, o relatório de acompanhamento deve ser apresentado aos gestores previamente ao encaminhamento ao Relator. Além disso, conforme art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a unidade técnica instrutiva deve conceder aos destinatários das deliberações a possibilidade de realizar comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação.

118. Nesse sentido, uma versão inicial deste relatório (peça 309) foi encaminhada à SPPI e à SAP/MAPA para os devidos comentários, por meio dos ofícios 65642/2021-TCU/Seproc e 65643/2021-TCU/Seproc, de 18/11/2021 (peças 312 e 313).

119. Fazendo uso dos ofícios 1680/2021/GABSAP/SAP/MAPA (peça 318, p. 2 e 3) e SEI 311549/2021/ME (peça 316), a SAP/MAPA e a SPPI encaminharam conjuntamente, em 24/11/2021, a Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME (peça 317), pela qual se manifestaram em relação às deliberações preliminarmente propostas no acompanhamento da desestatização dos 7 TPPs (Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória).

120. Quanto à determinação na qual se demandam definições sobre a fiscalização da disponibilidade temporal de funcionamento dos TPPs (se avisadas previamente ou não, periodicidade mínima, forma da fiscalização e uso da das pesquisas de Satisfação de Usuários, estatísticas de pesca e índices de disponibilidade de equipamentos) estipulada na subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada, os gestores responderam que, de acordo com a subcláusula 6.5 do Contrato, o poder concedente poderá realizar as fiscalizações sem o prévio agendamento ou comunicação às futuras concessionárias.

121. Porém, a SAP/MAPA e a SPPI avaliaram que o texto atual da subcláusula 2.2 do anexo 2 do Contrato não está objetivo o suficiente e a parte que trata da fiscalização da disponibilidade temporal dos TPPs pode se tornar inexequível tanto para o poder concedente como para as concessionárias. Em linha com essa avaliação, foi informada a nova redação da subcláusula: '2.2. A concessionária deverá estruturar sua operação de forma que os Requisitos Mínimos sejam atendidos/providos com disponibilidade de, no mínimo, 90% em relação aos parâmetros estabelecidos no anexo 1 do Contrato' (peça 317, p. 3).

122. Além disso, foi esclarecido que tal alteração implicará a incorporação dessa mudança em outros dispositivos da documentação editalícia, tais como as alíneas 3.2 dos itens II.3, III.3, IV.3, V.3, VI.3, VII.3 e VIII.3 do anexo 1 do Contrato.

123. Em função da modificação a ser promovida pelo poder concedente, a determinação relacionada à subcláusula 2.2. do anexo 2 da minuta do Contrato será adaptada conforme explicita o parágrafo 102 desta instrução.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

124. Em relação às propostas de mudanças nas tabelas 2 e 5 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 91 e 92), que remetem à pesquisa de Satisfação de Usuários, o poder concedente, na Nota Técnica acima referida, expressa a ideia de modificação conforme abaixo da Tabela 2 -parâmetros para o Indicador P (peça 317, p. 4).

Nota	*Muito Bom*	*Bom*	*Satisfatório*	*Ruim*	*Péssimo*	*Não sabe / Não utilizou / Não se aplica*
Valor	*10,0 - 9,0*	*8,9 – 7,0*	*6,9 – 5,0*	*4,9 – 2,0*	*1,9 – 1,0*	*0,0*

125. Entretanto, para a apuração devida de dois propósitos diferentes, ou seja, do indicador P e da definição do atingimento ou não do nível 'Satisfatório', de acordo com as subcláusulas 2.7 e 2.14 do anexo 2 da minuta de Contrato revisada (peça 307, p. 82 e 83), seria necessário estipular dois tipos distintos de valor (média da faixa e faixa). Ademais, em consonância com a lógica dos conceitos 'não sabe / não utilizou / não se aplica', o correto seria atribuir a esses conceitos a classificação de 'sem valor' e não de '0,0'.

126. Além disso, embora os gestores não tenham se manifestado quanto à correção da Tabela 5 do anexo 2 da minuta de Contrato revisada (peça 307, p. 92), permanece a necessidade de inclusão das possibilidades de resposta 'não sabe / não utilizou / não se aplica' no modelo de Questionário de Satisfação do Usuário, contido em tal tabela.

127. Com referência à determinação para se eliminar as divergências encontradas nos documentos editalícios quanto às exigências de requisitos mínimos para os TPPs de Natal e Vitória e quanto à classificação de atividades para este último TPP, a SAP/MAPA e a SPPI reconheceram o problema e afirmaram que os relatórios serão corrigidos previamente à abertura do Edital (peça 317, p. 4).

128. A deliberação de estabelecer preços-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, minimamente para a pesca artesanal, nos casos dos TPPs de Aracaju e Belém, foi acatada pelos representantes do poder concedente. Foi adiantado por eles que: a) o preço-teto do desembarque de pescados para pesca artesanal, incluindo a disponibilização de infraestrutura para seleção e higienização dos pescados, será de R$ 0,15/kg; e b) o preço-teto para o fornecimento de gelo para atividades diretamente associadas ao desembarque de pescados será de R$ 0,24/kg (peça 317, p. 5).

129. Finalmente, também houve a concordância dos gestores quanto à determinação de se definir quantitativamente uma capacidade de atracação mínima de embarcações artesanais para os TPPs de Aracaju, Belém e Manaus. A SAP/MAPA e a SPPI reportaram que para: a) o TPP de Aracaju, dois dos quatro pontos de atracação estipulados serão prioritariamente utilizados por embarcações artesanais; b) o TPP de Belém, três dos seis pontos de atracação serão utilizados preferencialmente por embarcações artesanais; e c) o TPP de Manaus, os vinte e seis pontos de atracação serão reservados para as embarcações artesanais (peça 317, p. 5).

130. A concordância com o teor das deliberações sugeridas no relatório preliminar gerou a inclusão dos parágrafos 95, 104 e 115 e a modificação do parágrafo 103 desta instrução.

131. Nos termos do disposto no inciso I do Parágrafo Único do art. 16 da Resolução TCU 315, de 22/4/2020, o Tribunal poderá dispensar a formulação de deliberações se a unidade jurisdicionada, por meio de declaração emitida por gestor máximo ou outro instrumento cabível, houver se comprometido, formalmente, a adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da determinação. Contudo, a despeito de haver compromisso dos gestores com a implementação das determinações, elas foram preservadas em função de sua relevância e da necessidade de monitoramento de seu cumprimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

V. CONCLUSÃO

132. Esta instrução versou sobre o acompanhamento da concessão de 7 TPPs (Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória), nos termos do art. 3º. da IN-TCU 81/2018.

133. Depois de realizarem um Edital de Chamamento Público para escolherem o consórcio encarregado de elaborar os estudos que sustentam tecnicamente as concessões e de efetivarem uma Consulta Pública para colherem sugestões de aperfeiçoamento dos projetos, a SAP/MAPA e a SPPI encaminharam para o TCU os documentos editalícios que pautarão as licitações dos 7 TPPs.

134. Em razão da interlocução proveitosa ocorrida entre o poder concedente e este Tribunal, a SAP/MAPA e a SPPI enviaram ao TCU uma nova remessa de documentos com ajustes que corrigiram o valor de outorga de cada TPP, o alcance da imputação de créditos tributários de PIS / Cofins e uma série de erros formais detectados pela SecexAgroAmbiental.

135. Neste trabalho, discorreu-se sinteticamente sobre os aspectos principais dos 7 TPPs e dos respectivos projetos de concessão. O relato abrangeu a situação atual de operação, a localização e área dos terminais; o objeto e prazo dos contratos de concessão; os valores dos contratos e das outorgas; as atividades previstas, os requisitos mínimos de funcionamento, os investimentos estimados e a demanda projetada para os 7 TPPs; o capital social a ser exigido das concessionárias e a garantia das propostas apresentadas na licitação; os preços, preços-teto, receitas, despesas e lucros calculados para os terminais; a condição ambiental e de sanidade dos 7 TPPs; o procedimento pelo qual seria recomposto o equilíbrio econômico-financeiro dos empreendimentos e a maneira pela qual seriam prestadas as informações e mensurado o desempenho das concessionárias.

136. As concessões precisam guardar conformidade com os normativos legais. A Lei 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão de serviços públicos. O Decreto 5.231/2004 regula a criação, organização e exploração dos terminais pesqueiros públicos. Por sua vez, a Lei 8.666/1993 prescreve as regras a serem cumpridas nos contratos realizados com a Administração Pública.

137. Os art. 3º, 6º e o inciso I do art. 29 da Lei 8.987/1995 dispõem sobre a necessidade de o poder concedente fiscalizar permanentemente as concessões, em prol de uma prestação de serviços adequada pelas concessionárias. Para alicerçar uma boa fiscalização, é imprescindível que haja um sistema de mensuração de desempenho objetivo e consistente.

138. No caso dos projetos de concessão dos 7 TPPs, o sistema de mensuração de desempenho precisa passar pelos seguintes aprimoramentos: a) em relação à fiscalização da disponibilidade temporal de funcionamento dos terminais, caso permaneça, precisaria ter os critérios de controle e acompanhamento melhor especificados; b) quanto à pesquisa de Satisfação de Usuários, a régua dos conceitos que caracterizam o resultado da pesquisa deve ser aperfeiçoada e a insuficiência nas respostas dos questionários entregues aos usuários deve ser sanada; e c) em referência aos TPPs de Natal e Vitória, devem ser eliminadas quatro divergências nos documentos editalícios, sendo uma delas relacionada à classificação das atividades e as outras três sobre requisitos mínimos exigidos, que são objetos de fiscalização pelo poder concedente.

139. Realizados esses aperfeiçoamentos, o Sistema de Mensuração de Desempenho será fortalecido tanto na sua transparência quanto na sua capacidade informativa. Além disso, a melhoria do mecanismo de avaliação inibirá sua utilização discricionária e reduzirá a possibilidade de conflitos, judiciais ou não, relacionados a esse instrumento de governança voltado para a verificação da qualidade de operação das concessionárias.

140. O inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 disciplina que os terminais pesqueiros públicos devem atender ao princípio da responsabilidade social. Como, no caso dos TPPs, as necessidades dos pescadores artesanais estariam amparadas no foco desse princípio, deve se estender a todos os terminais o olhar diferenciado e mais cuidadoso com esses pescadores. Nesse sentido, precisa alcançar os 7 TPPs o tratamento preferencial à frota artesanal, materializado no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

estabelecimento de preços-teto para os serviços básicos e fornecimento de insumos essenciais, e também na garantia de uma capacidade mínima de atracação.

141. Cumprida essa conformidade legal, seriam melhor respaldados os fundamentos que alicerçam o caráter público dos terminais pesqueiros, resguardando-se de maneira mais apropriada os preceitos de responsabilidade social associados a esses terminais, independentemente de circunstâncias futuras que venham a modificar as condições atuais de operação de tais empreendimentos.

142. É interessante expressar que, durante a elaboração deste relatório, o diálogo e as interações mantidas entre o poder concedente e a Secretaria do TCU permitiram a correção antecipada de alguns itens dos documentos editalícios e a obtenção de informações que viabilizaram um melhor andamento dos trabalhos.

143. Contudo, é importante informar que o tempo decorrido entre a solicitação de esclarecimentos do TCU ao poder concedente em 3/9/2021 (peça 290) e a resposta enviada ao Tribunal somente em 6/10/2011 (peça 291), inclusive com uma nova versão de documentos editalícios, influenciou negativamente no prazo previsto para a elaboração desta instrução, que está regulado pelo art. 9º da IN-TCU 81/2018.

144. Ademais, a SAP/MAPA encaminhou ao TCU, em 16/11/2021, uma nova remessa de documentos editalícios (minuta de Edital, minuta de Contrato e anexo 1 dessa minuta), tendo em conta que os remetidos anteriormente continham incorreções em razão da realização de ajustes distorcidos em decorrência de um controle de versionamento inadequado desses documentos.

145. Em razão de alterações na IN-TCU 81/2018, produzidas pela IN-TCU 86/2020, previamente ao encaminhamento para o Relator, a versão preliminar do relatório foi enviada aos gestores da SAP/MAPA e SPPI para os devidos comentários (peças 309, 312 e 313).

146. Por meio da Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME (peça 317), remetida pelos ofícios 1680/2021/GABSAP/SAP/MAPA (peça 318, p. 2 e 3) e SEI 311549/2021/ME (peça 316), os gestores acataram todas as determinações preliminarmente propostas pela SecexAgroAmbiental.

147. A concordância dos órgãos acima citados com as deliberações e o compromisso formalmente assumido em implementá-las reforçou as conclusões desta instrução. As determinações foram mantidas em razão de sua relevância e/ou da necessidade de se fazer o monitoramento da sua implementação.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

148. Ante o exposto, submete-se a presente instrução à consideração superior com as seguintes propostas:

*I. Com fundamento no art. 258, inciso II, do RI/TCU c/c os arts. 1º e 2º da IN-TCU 81/2018, **considerar** que, sob o ponto de vista formal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento **atenderam aos requisitos** previstos nos arts. 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização dos Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs) de Aracaju (SE), Belém (PA), Cananéia (SP), Manaus (AM), Natal (RN), Santos (SP) e Vitória (ES), não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento dos referidos processos de concessão.*

Determinações à SAP/MAPA e SPPI

*II. **Determinar** à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do Edital de Concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória, com base nos art. 3º, 6º e inciso I do art. 29 da Lei 8.987/1995, corrijam as insuficiências do Sistema de Mensuração de Desempenho das concessões, adotando-se as seguintes medidas:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

a) ajuste da subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato, de modo que se evite a inclusão de compromissos contratuais com objetividade insuficiente e/ou potencialmente inexequíveis, tais como a fiscalização da disponibilidade temporal de funcionamento dos Terminais Pesqueiros Públicos (parágrafos 92 a 95, 104 a 105 e 120 a 123);

b) em referência à pesquisa de Satisfação de Usuários: I) na Tabela 2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 91), definição das faixas de valores correspondentes a cada um dos conceitos - 'Muito Bom', 'Bom', 'Satisfatório', 'Ruim' e 'Péssimo' – para balizar o atingimento ou não do nível 'Satisfatório', constante na subcláusula 2.14 do anexo 2 da minuta do Contrato, e estipulação da média dessa faixa de valor para subsidiar o cálculo do indicador P, existente na subcláusula 2.7 do anexo 2 da minuta do Contrato; II) na Tabela 5 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 92), inclusão das possibilidades de resposta 'não sabe / não utilizou / não se aplica' no modelo de Questionário de Satisfação do Usuário (parágrafos 96 a 98, 104 a 105 e 124 a 126);

c) quanto ao Terminal Pesqueiro Público de Natal, eliminação das divergências entre: a) o item 3.1.6. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 38), que estabelece três caminhões baú ou similares como requisito mínimo para a estrutura de expedição, e o relatório 4 (peça 299, p. 9), no qual se fala em dois caminhões baú ou similares; e b) o item 3.1.9. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 39), que define o volume de 166 m^3/mês como fornecimento mínimo de água a ser exigido, em contraposição aos 116 m^3/mês indicados no relatório 4 (peça 299, p. 9) (parágrafos 99, 104 a 105 e 127);

d) quanto ao Terminal Pesqueiro Público de Vitória, eliminação das divergências entre: a) o item 3.1.3. do anexo 1 da minuta do Contrato revisada (peça 308, p. 45), no qual se exige o provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, e o constante no Relatório 4 – Modelagem Financeira revisado (peça 302, p. 9), onde se encontra uma exigência de provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 222 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal; b) os itens 2.3.f./ 2.2.e., que afirmam que as atividades 'aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira' e 'aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca' são, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória (anexo 1 do Contrato - peça 308, p. 44), e o relatório 1 (peça 171, p. 29 e 30) / relatório 4 (peça 302, p. 10), que, em sentido invertido, expressam que essas atividades são classificadas como Acessória e Acessória Complementar (parágrafos 100 a 101, 104 a 105 e 127).

*III. **Determinar** à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do Edital de Concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória, tornem o anexo 1 da minuta do Contrato conforme com o inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 quanto ao cumprimento do princípio de responsabilidade social nos terminais pesqueiros públicos, incorporando no instrumento contratual:*

a) o estabelecimento de preços-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, minimamente para a pesca artesanal, nos casos dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju e Belém (parágrafos 106 a 110, 115 a 116 e 128);

b) a definição quantitativa para uma capacidade de atracação mínima de embarcações artesanais para os Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém e Manaus (parágrafos 111 a 113, 115 a 116 e 129).

Informações Complementares

IV. Nos termos do art. 8º. da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao Colegiado no sentido de:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

a) informar à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

b) restituir os autos à SecexAgroAmbiental e autorizar a realização de monitoramento das determinações deliberadas nesta instrução."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787466.

VOTO

Em exame acompanhamento da desestatização, na forma de concessão, de sete Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), aqui listados: Aracaju/SE; Belém/PA; Manaus/AM; Natal/RN; Santos/SP; Cananéia/SP; e Vitória/ES.

2. A concessão desses terminais foi qualificada no âmbito da carteira de projetos do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) por meio dos Decretos 10.383/2020 e 10.442/2020.

3. Os respectivos estudos foram desenvolvidos por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) instaurado mediante Edital de Chamamento Público. Para colher sugestões e críticas da sociedade civil em prol do aperfeiçoamento do projeto, foi efetivada, após a elaboração dos estudos, Consulta Pública entre os dias 29/4/2021 e 13/6/2021 (peça 30), materializada em formulário constante no site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Além disso, realizaram-se Audiências Públicas entre os dias 2 e 8/6/2021 (peças 256 a 262) e reuniões individuais com possíveis investidores entre os dias 9 e 11/6/2021 (peças 263 a 270).

4. Finda a consolidação das contribuições obtidas e implementação das que se consideraram pertinentes, a documentação foi encaminhada, em 14/7/2021 (peça 1), pela Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA), para avaliação deste Tribunal, nos termos da IN-TCU 81/2018.

5. Após sucessivas diligências e reuniões com a equipe da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental), em 16/11/2021 foi encaminhada ao TCU uma nova versão da minuta do Edital (peça 306), da minuta do Contrato (peça 307) e do Anexo 1 dessa última minuta (peça 308), ajustada de acordo com os questionamentos levantados pela unidade técnica do TCU.

6. As conclusões abordadas neste voto dizem respeito, portanto, a essa última versão do edital, mencionada no parágrafo precedente, sobre a qual a SecexAgroAmbiental emitiu o pronunciamento que transcrevi em meu relatório, tendo consignado, ao final, ausentes irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento dos referidos processos de concessão, a despeito de ter proposto determinações corretivas, às quais desde já manifesto minha anuência e cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir.

-II-

7. O objeto do contrato para cada uma das concessões será a exploração dos terminais pesqueiros públicos, com vistas à revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão (subcláusula 5.1. da minuta do Contrato – peça 307, p. 9).

8. O prazo de vigência das concessões será de 20 anos, admitida a sua prorrogação por 5 anos, caso necessário para reequilíbrio contratual (cláusula 6.1. da minuta do Contrato – peça 307, p. 10). O desempenho das futuras concessionárias poderá implicar alterações na duração do prazo dos contratos.

9. Para melhor compreensão do objeto da concessão em exame, apresento a seguir a situação atual de cada um dos 7 TPPs ora avaliados:

9.1. **TPP de Aracaju**: ainda não entrou em operação e, atualmente, as obras civis de instalação se encontram praticamente concluídas. Contudo, nenhum equipamento de manipulação, processamento ou refrigeração de pescado foi adquirido.

9.2. **TPP de Belém**: sua implantação iniciou em 2009, porém, em 2013/2014 o contrato foi suspenso, sem a finalização das obras. A construção foi financiada pelo governo federal e o edifício

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787934.

existente já foi ocupado pelo antigo Ministério da Pesca. Idealizado como um dos maiores entrepostos pesqueiros da América Latina, o TPP nunca entrou em operação.

9.3. **TPP de Cananéia**: o terminal de Cananéia foi criado na década de 70 e, na época, pertencia à Ceasa de São Paulo, sendo posteriormente incorporado à Ceagesp. A pesca é a principal atividade econômica da cidade. Depois de diversas mudanças na gestão, o TPP se encontra atualmente sob responsabilidade do MAPA e oferece, precariamente, serviços de fornecimento de gelo, desembarque de pescado (executado pela própria mão de obra dos armadores), fornecimento de água e energia elétrica.

9.4. **TPP de Manaus**: foi construído pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit) em convênio com o município de Manaus e teve as obras concluídas em 2010. Atualmente, o terminal tem uma operação parcial e limitada. O cais flutuante é utilizado por pescadores para desembarque e comercialização no local de modo informal, sem nenhum tipo de gestão e fiscalização. As instalações de processamento e fabricação de gelo não se encontram operacionais. Ao lado do TPP de Manaus se situa a Feira da Panair, um dos principais pontos de comercialização de pescado do Amazonas e ponto turístico no centro da cidade.

9.5. **TPP de Natal**: sua edificação se iniciou em 2009, sendo paralisada em 2011 por descumprimento de contrato com a construtora, e nunca entrou em operação. As obras civis se encontram praticamente concluídas, mas o acesso ao terminal não foi construído. Ademais, nenhum equipamento de manipulação, processamento ou refrigeração foi adquirido.

9.6. **TPP de Santos**: o terminal de Santos começou a funcionar em 1958, já operou com grandes quantidades, mas hoje trabalha com um volume mínimo, apenas para desembarques pontuais e beneficiamento de pescados em condições precárias. O declínio na operação deve-se, em grande parte, à paralisação da fábrica de gelo em 2016. Recentemente, houve um processo de revitalização urbana na região próxima ao TPP de Santos, inclusive com o investimento em um Novo Mercado de Peixes.

9.7. **TPP de Vitória**: foi inaugurado na década de 60 e passou por algumas reestruturações, sendo a mais recente em 2005, quando o terminal foi arrendado para a empresa privada Copemar. O contrato foi rescindido unilateralmente pelo extinto Ministério da Pesca e Aquicultura em 2011 e, atualmente, o TPP se encontra sob responsabilidade do MAPA. Hoje, a Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-5 – Maria Ortiz administra o terminal, de forma não totalmente regularizada. A fábrica de gelo e o posto de combustível são operados de forma privada, também sem qualquer tipo de vínculo contratual. Embora a localização do TPP seja favorável à atividade pesqueira da região, embarcações de menor porte (geralmente sem convés) não possuem altura suficiente para atracar no cais do TPP de Vitória.

10. Na tabela a seguir, elaborada a partir de dados extraídos da instrução da SecexAgroAmbiental transcrita em meu relatório, consolidei o resumo dos valores de contrato e de outorga mínima previsto em cada concessão.

TPP	Valor do contrato da concessão (R$)	Valor da outorga mínima (R$) (I)	Valor devido ao ressarcimento dos estudos realizados mediante PMI (R$) (II)	Valor de outorga mínima descontado o ressarcimento dos estudos do PMI (R$) (I-II)
Aracaju	98.317.787,62	448.340,86	384.281,82	64.059,04
Belém	272.231.011,41	654.581,47	561.054,72	93.526,74
Bloco Cananéia – Santos *	177.825.162,61	854.255,62	732.199,39	122.056,23
Manaus	169.932.208,50	590.560,77	506.181,31	84.379,45
Natal	170.295.473,53	600.717,07	514.886,48	85.830,59

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787934.

Vitória	43.052.773,56	7,00	6,00	1,00

**Nota: o poder concedente optou por realizar em um único bloco a concessão dos TPPs de Cananéia e Santos para viabilizar financeiramente o conjunto dos dois empreendimentos, tendo em vista que o primeiro se mostrava deficitário.*

-III-

11. O primeiro apontamento da SecexAgroAmbiental diz respeito a possíveis deficiências no sistema de mensuração de desempenho das concessões em exame.

12. De acordo com o edital, a mensuração de desempenho das futuras concessionárias será realizada por meio de dois sistemas:

12.1. **Mensuração de atendimento aos requisitos mínimos**, mediante avaliação pelo Poder Concedente dos requisitos com funcionamento contínuo em pelo menos um turno e com disponibilidade de, no mínimo, 90% do tempo (subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada; peça 307, p. 81) e resultado da pesquisa de Satisfação de Usuários; e

12.2. **Mensuração de desempenho de infraestrutura e sanidade**, através de uma mescla ponderada dos indicadores Manutenção e Conservação de Infraestruturas do TPP e Atendimento aos Padrões de Sanidade.

13. Na subcláusula 2.3.1 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 82), é disposto que a avaliação pelo poder concedente da disponibilidade temporal dos requisitos mínimos de funcionamento dos TPPs será efetivada por verificação **in loco** das instalações e poderá considerar resultados das análises comparativas das Pesquisas de Satisfação de Usuários, por informações decorrentes de estatísticas de pesca e por índices de disponibilidade de equipamentos, entre outros critérios.

14. Todavia, no entendimento da unidade técnica instrutora, os parâmetros de controle e as tábuas de mensuração dessa avaliação foram insuficientemente especificados, pois algumas indagações ficam sem resposta no exame desse item do Sistema de Mensuração de Desempenho. São elas:

a) as visitas do poder concedente para analisar o atendimento ou não dos requisitos mínimos serão avisadas ou não à concessionária?

b) como será feita a fiscalização de disponibilidade temporal dos TPPs nos períodos nos quais o poder concedente não estiver em visita de controle aos terminais?

c) caso esse controle seja apenas amostral, como essa amostra estará quantitativamente distribuída ao longo do ano?

d) haverá algum tipo de controle à distância da disponibilidade dos terminais? se sim, a fonte da informação será algum sistema eletrônico ou um representante autorizado?

e) de que maneira as análises comparativas das pesquisas de Satisfação de Usuários poderão ajudar a balizar a avaliação sobre os requisitos mínimos de operação dos TPPs?

f) como será a régua para vincular as estatísticas de pesca ao indicador aqui tratado? e

g) como será elaborado e quem será o responsável por construir o índice de disponibilidade de equipamentos?

15. Ademais, identificaram-se divergências entre algumas informações constantes nos requisitos mínimos previstos no edital/minuta do contrato e em seus anexos, em especial na Modelagem Econômico-Financeira.

16. A título de exemplificação, menciona-se, no TPP de Natal, que o item 3.1.6. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 38) estabelece três caminhões baú ou similares como requisito mínimo para a estrutura de expedição, conquanto no relatório 4 – Modelagem Financeira (peça 299, p. 9) são estimados apenas dois caminhões baú ou similares. Da mesma forma, no item 3.1.9. do anexo 1 do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787934.

Contrato (peça 308, p. 39) é definido o volume de 166 m³/mês para fornecimento mínimo de água a ser exigido, em contraposição aos 116 m³/mês indicados na Modelagem Financeira (peça 299, p. 9).

17. Outro exemplo: no TPP de Vitória, o item 3.1.3. do anexo 1 da minuta do Contrato revisada (peça 308, p. 45) exige o provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, porém consta na respectiva Modelagem Financeira (peça 302, p. 9) uma exigência de provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 222 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal. Também os itens 2.3.f. / 2.2.e. preveem que as atividades "aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira" e "aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca" devem ser classificadas, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória (anexo 1 do Contrato - peça 308, p. 44), conquanto o relatório 1 (peça 171, p. 29 e 30) / relatório 4 (peça 302, p. 10), em sentido invertido, expressam que essas atividades são classificadas como Acessória e Acessória Complementar.

18. Após tomarem ciência dos apontamentos acima, a SAP/MAPA e a SPPI concordaram com a necessidade de ajustar o edital e seus anexos. Por meio da Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME, expressaram que, para evitar qualquer interpretação subjetiva indevida e tendo em conta o reconhecimento da inexequibilidade da fiscalização da disponibilidade temporal dos TPPs, será alterado o conteúdo da subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato (peça 317, p.3). Informaram, ainda, alguns aprimoramentos já implementados em relação à Pesquisa de Satisfação de Usuários.

19. Nada obstante, por ainda não estarem devidamente implementados todos os ajustes tendentes a sanear os apontamentos descritos nesta seção, acompanho a proposta da SecexAgroAmbiental, para determinar suas respectivas correções no edital.

-IV-

20. O segundo e último apontamento da equipe de fiscalização diz respeito à ausência de parâmetros, em algumas localidades, para dar pleno cumprimento ao inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004, que prevê que a gestão do terminal pesqueiro público precisa atender ao princípio da responsabilidade social.

21. Quando se fala em responsabilidade social, imagina-se que sejam empreendidas ações para contribuir com a construção de uma sociedade mais justa. No caso dos TPPs, um modo de exercer essa busca por justiça seria, por exemplo, conferir tratamento diferenciado aos pescadores artesanais, no intuito de proteger o acesso deles aos serviços dos terminais e de tentar diminuir o desequilíbrio concorrencial com os armadores da frota industrial de barcos.

22. Em linha com esses preceitos, os projetos de concessão dos TPPs de Natal, Santos, Cananéia, Manaus e Vitória estabelecem preços-teto para os serviços de desembarque de pescado e fornecimento de gelo para embarcações artesanais. No entanto, para os TPPs de Aracaju e Belém, não está prevista a figura do preço-teto (anexo 1 da minuta do Contrato revisado, peça 308, p. 7, 12, 19, 25, 31, 37 e 45).

23. Na visão do Poder Concedente, far-se-ia desnecessária a previsão de preço-teto para o TPP de Belém, pois teria sido identificado que o terminal terá concorrência acirrada com outras infraestruturas existentes nas proximidades, fazendo com que a futura concessionária seja obrigada a implementar uma política de preços competitiva e oferecer um nível de serviços que atraia novos usuários. Ademais, alega o poder concedente que o terminal de Belém é de grande porte e precisaria operar com uma demanda elevada, o que, supostamente, inibiria ações que dificultassem o uso do TPP pelos pescadores artesanais.

24. A despeito da justificativa apresentada, a unidade técnica instrutora manteve o entendimento quanto à necessidade de se definir tal parâmetro, tendo em vista o longo prazo da vigência da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787934.

concessão, pois o que se postula hoje como estratégia de negócios de uma futura concessionária do TPP de Belém pode não ser válida alguns anos à frente. Além disso, não foi apresentada justificativa para a ausência de previsão de preço-teto para o TPP de Aracaju.

25. Sendo assim, a área técnica do TCU propõe determinar a inclusão, nos casos dos TPPs de Aracaju e Belém, de cláusula definindo preço-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, pelo menos para a pesca artesanal.

26. Outro mecanismo identificado para garantir o atendimento do princípio da responsabilidade social foi a garantia de atracação para os barcos utilizados em pesca artesanal. Nesse viés, os TPPs de Natal, Santos, Cananéia e Vitória têm a obrigação contratual de assegurar a capacidade de atracação simultânea de pelo menos duas embarcações artesanais. Contudo, nos casos dos TPPs de Aracaju, Manaus e Belém, não há qualquer exigência nesse sentido (anexo 1 da minuta do Contrato revisado, peça 308, p. 7, 12, 19, 25, 31, 37 e 45).

27. Sobre o assunto, o Poder Concedente manifestou-se no sentido de que não haveria necessidade de especificar um requisito de atracação mínima de embarcações artesanais no TPP de Aracaju porque a frota local seria composta majoritariamente por embarcações artesanais ou industriais de pequeno porte, não apresentando uma grande heterogeneidade. Além disso, o píer de atracação possuiria uma capacidade bastante superior à demanda identificada no estudo de mercado, o que desincentivaria a priorização de algum tipo de embarcação. Essa política de priorização também não seria cabível no TPP de Belém, em função do grande porte do terminal, e, no caso do TPP de Manaus, toda a frota pesqueira seria artesanal, não havendo como operar o terminal sem dar a atenção devida a esse tipo de frota.

28. Pelas mesmas razões anteriormente apresentadas, a unidade técnica discordou do posicionamento do jurisdicionado, pois as condições de mercado e demanda, ainda que observáveis na atualidade, podem não perdurar necessariamente nos próximos 20 anos. Sendo assim, propõe determinar a inclusão de atracação mínima para os barcos utilizados em pesca artesanal nos TPPs de Aracaju, Manaus e Belém.

29. Ante o longo prazo de vigência das concessões e a imprevisibilidade de cenários-futuros, alinho-me ao posicionamento da SecexAgroAmbiental, para determinar a inclusão, nos editais e minutas contratuais dos TPPs de Aracaju e Belém, de preço-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, pelo menos para a pesca artesanal; assim como a inclusão, nos editais e minutas contratuais dos TPPs de Aracaju, Manaus e Belém, de parâmetros mínimos para atracação de barcos utilizados em pesca artesanal.

30. Cabe ressaltar que, previamente ao envio dos autos a este Gabinete, a unidade técnica encaminhou a minuta da sua instrução para comentários preliminares dos gestores (peças 312 e 313), em atendimento ao § 8º do art. 9º da IN-TCU 81/2018. Em resposta, os gestores não opuseram resistência, tanto por parte da SAP/MAPA, como por parte da SPPI, à inclusão dos referidos parâmetros nos respectivos editais e minutas contratuais (peças 316 a 318).

Ante o exposto, acompanhando o posicionamento da unidade técnica, VOTO por que este Colegiado adote a minuta de acórdão que ora submeto à aprovação.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de dezembro de 2021.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787934.

ACÓRDÃO Nº 3154/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.714/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do acompanhamento da desestatização, na forma de concessão, de sete Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), aqui listados: Aracaju/SE; Belém/PA; Manaus/AM; Natal/RN; Santos/SP; Cananéia/SP; e Vitória/ES;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar**,** com fundamento no art. 258, inciso II, do RI/TCU c/c os arts. 1º e 2º da IN-TCU 81/2018, que, sob o ponto de vista formal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento atenderam aos requisitos previstos nos arts. 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização dos Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs) de Aracaju (SE), Belém (PA), Cananéia (SP), Manaus (AM), Natal (RN), Santos (SP) e Vitória (ES), não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento dos referidos processos de concessão;

9.2. determinar à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, o seguinte:

9.2.1. corrigir, até a data de publicação do Edital de Concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória, com base nos art. 3º, 6º e inciso I do art. 29 da Lei 8.987/1995, as insuficiências do Sistema de Mensuração de Desempenho das concessões, em especial as seguintes, dentre outras que se considerarem pertinentes:

9.2.1.1. ajustar a subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato, de modo a evitar a inclusão de compromissos contratuais com objetividade insuficiente e/ou potencialmente inexequíveis, tais como a fiscalização da disponibilidade temporal de funcionamento dos Terminais Pesqueiros Públicos (seção III do Voto);

9.2.1.2. definir, em relação à pesquisa de Satisfação de Usuários, na Tabela 2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada, as faixas de valores correspondentes a cada um dos conceitos - “Muito Bom”, “Bom”, “Satisfatório”, “Ruim” e “Péssimo” – para balizar o atingimento ou não do nível “Satisfatório”, constante na subcláusula 2.14 do anexo 2 da minuta do Contrato, e estipular a média dessa faixa de valor para subsidiar o cálculo do indicador P, existente na subcláusula 2.7 do anexo 2 da minuta do Contrato;

9.2.1.3. incluir, na Tabela 5 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada, as possibilidades de resposta “não sabe / não utilizou / não se aplica”, no modelo de Questionário de Satisfação do Usuário (seção III do Voto);

9.2.1.4. corrigir as divergências identificadas por este Tribunal entre cláusulas que contêm requisitos a serem exigidos da concessionária na execução do contrato e os adotados na modelagem econômico-financeira, notadamente as seguintes:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787939.

9.2.1.4.1. inconsistência, no edital do Terminal Pesqueiro Público de Natal, entre o item 3.1.6. do anexo 1 do Contrato, que estabelece três caminhões baú ou similares como requisito mínimo para a estrutura de expedição, e o relatório 4, no qual se considerou apenas dois caminhões baú ou similares (seção III do Voto);

9.2.1.4.2. inconsistência, no edital do Terminal Pesqueiro Público de Natal, entre o item 3.1.9. do anexo 1 do Contrato, que define o volume de 166 m^3/mês como fornecimento mínimo de água a ser exigido, em contraposição aos 116 m^3/mês indicados no relatório 4 (seção III do Voto);

9.2.1.4.3. inconsistência, no edital do Terminal Pesqueiro Público de Vitória, entre o item 3.1.3. do anexo 1 da minuta do Contrato revisada, no qual se exige o provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, e o constante no Relatório 4 – Modelagem Financeira revisado, em que se considerou a exigência de provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 222 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal (seção III do Voto);

9.2.1.4.4. inconsistência, no edital do Terminal Pesqueiro Público de Vitória, entre os itens 2.3.f. / 2.2.e., que preveem que as atividades "aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira" e "aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca" são, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória (anexo 1 do Contrato), e os relatórios 1 e 4, que, em sentido invertido, expressam que essas atividades são classificadas como Acessória e Acessória Complementar (seção III do Voto);

9.2.2. adequar, até a data de publicação do Edital de Concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória, com base no inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004, o anexo 1 da minuta do Contrato, para cumprimento do princípio de responsabilidade social nos terminais pesqueiros públicos, incorporando ao instrumento contratual as seguintes medidas, dentre outras que se considerarem pertinentes:

9.2.2.1. estabelecer preços-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, minimamente para a pesca artesanal, nos casos dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju e Belém (seção IV do Voto);

9.2.2.2. definir a capacidade de atracação mínima de embarcações artesanais para os Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém e Manaus (seção IV do Voto);

9.3. encaminhar cópia deste acórdão à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, para ciência, comunicando-lhes que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. fazer constar, na ata desta sessão, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido ordenar o monitoramento da determinação contida no subitem 9.2 deste acórdão, a cargo da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).

10. Ata n° 49/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/12/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3154-49/21-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787939.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69787939.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 042.705/2021-5 [Apensos: TC 043.352/2021-9, TC 029.523/2021-4]
Natureza: Desestatização
Órgãos/Entidades: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A.; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento.
Representação legal: Melissa Monte Stephan (118.596/OAB-RJ), representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Maximiliano Nagl Garcez (27.889/OAB-DF), representando Rogério Correia de Moura Baptista; Melissa Monte Stephan (118.596/OAB-RJ), representando Bndes Participações S.a.; Melissa Monte Stephan (118.596/OAB-RJ), representando Agência Especial de Financiamento Industrial.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. PRIVATIZAÇÃO DAS CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS S.A., ASSOCIADA À CONCESSÃO DO MERCADO LIVRE PRODUTOR. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA IN TCU 81/2018, SEM PREJUÍZO DA REALIZAÇÃO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela SecexAgroAmbiental (peça 523), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 524 e 525):

"*1. Trata-se de processo de desestatização, objeto de fiscalização desta Corte nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 81/2018, envolvendo a privatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CeasaMinas), sociedade de economia mista de capital fechado, constituída por meio da Lei estadual de Minas Gerais 5.577/1970, e repassada ao controle da União por meio Lei estadual de Minas Gerais 12.422/1996 e Decreto estadual de Minas Gerais 40.963/2000.*

2. A empresa foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND) pelo Decreto 3.654/2000 e qualificada no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) através da Resolução 18/2017 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI).

HISTÓRICO

3. Os documentos do projeto de desestatização da CeasaMinas foram encaminhados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao TCU por meio do Ofício AED/SUP 33/2021 (peça 5), de 28 de abril de 2021, do Ofício AED/SUP 44/2021 (peça 34), de 20 de maio de 2021, do Ofício AED/SUP 55/2021 (peça 37), de 9 de junho de 2021, e do Ofício AED/SUP 137/2021 (peça 47), de 17 de dezembro de 2021. Por meio de mensagem eletrônica (peça 94), de 23/12/2021, e do Ofício AED/SUP 143/2021 (peça 103), de 29 de dezembro de 2021, foi encaminhada complementação das informações e documentos, especificamente em relação ao cumprimento do art. 4º da IN 81/2018.

4. A audiência pública da desestatização da CeasaMinas ocorreu no dia 19/10/2021, no modelo híbrido, presencialmente no auditório localizado na avenida Afonso Pena 1316, em Belo Horizonte, e transmitida ao vivo pela internet. Foi encaminhado relatório da audiência com as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

questões formuladas presencialmente e encaminhadas por escrito com os devidos encaminhamentos (peça 49).

5. Após análise preliminar da completude da documentação (peça 124) e comunicação aos órgãos competentes (peça 125 e 126), o BNDES encaminhou, em 17/2/2022, o Ofício AED 22/2022 (peça 135), de 15 de fevereiro de 2022, com a Resolução CPI 220/2021 (peça 137) e a Nota Técnica SEI 60296/2021/ME (peça 136), conforme instrução da suficiência da documentação encaminhada (peça 138).

6. O escopo do acompanhamento foi proposto pela unidade técnica (peça 132) e aprovado pelo diretor (peça 133) e dirigente da unidade técnica (peça 134).

7. A partir de análises preliminares foram encaminhados e-mails (peças 139 a 143, 146 e 236, p. 2-4) e realizadas reuniões (peça 144, 147 e 187) com os pontos focais do BNDES e da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) para esclarecimentos sobre as modelagens jurídica e econômico-financeira encaminhadas. O BNDES encaminhou respostas (peça 149, 150, 187, 188, 236, p.1, e 237) e realizou apresentações (peça 151, 166 e 187). Em suas respostas o BNDES se comprometeu a realizar alterações nos documentos referentes à privatização da CeasaMinas já encaminhados.

8. Também foi realizada diligência ao BNDES, por meio do Ofício 8618/2022–TCU/Seproc (peças 152 a 154) para que prestasse esclarecimentos de como se daria o cumprimento do §3º do art. 30 do Decreto 2.594/1998, se não forem incluídas no valor econômico da CeasaMinas a avaliação de áreas não operacionais dos imóveis do interior de Minas Gerais e da área 1 de Contagem. Tal diligência foi respondida pela Nota Técnica AED 16/2022, de 25/03/2022 (peça 165 a 167), com resposta do BNDES apresentando atualização e alterações que pretendiam realizar na documentação.

9. Por meio do Ofício 14305/2022-TCU/Seproc (peça 200) de 5/4/2022, foi encaminhada diligência à CeasaMinas (peça 197) para que a companhia esclarecesse questões relacionadas à regularização fundiária da unidade de contagem, principalmente em relação ao tamanho da áreas, bem como encaminhasse documentação do processo de regularização fundiária, das demonstrações financeiras do exercício de 2021, e dos contratos de concessão de uso para validar informações utilizadas na modelagem econômico-financeira.

10. A CeasaMinas encaminhou o OF/Presi/49/2022 (peça 229), de 6/5/2022, com pedido de prorrogação de prazo de trinta dias para prestar os esclarecimentos, e o OF/Presi/50/2022 (peça 258), de 10/5/2022, com documentação solicitada (peça 259 a 310).

11. Ademais, foi realizada inspeção, fiscalis 76/2022, por meio das Portarias de Fiscalização – SecexAgroAmbiental 177 e 178 (peças 201 e 202), com visita e entrevistas (peças 210 a 228 e 231) na unidade de Contagem da CeasaMinas e na Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (Seapa), entre os dias 26 e 29/4/2022. Por meio do Ofício 1-76/2022-TCU/SecexAgroAmbiental, de 28/4/2022, foi solicitado mapa gerencial de cobrança de todas as unidades da CeasaMinas com data de dezembro de 2021, encaminhado por e-mail (peça 238 a 257).

12. Na mensagem eletrônica (peça 312) do ponto focal do BNDES, no dia 7/5/2022, foi repassado novos produtos referente ao projeto CeasaMinas, tais como atualização de minutas de edital e anexos (peças 313 a 333), de laudos de avaliações imobiliárias das unidades (peças 334 a 343), de due diligence contábil (peça 344), avaliações de recursos humanos, gestão e governança e estudo de mercado (peça 345 a 347), de due diligence jurídica (peça 348), de avaliação econômico-financeira (peça 349) e de relatórios imobiliários (peça 350 a 352).

13. A Associação Recreativa e Beneficente dos Empregados da CeasaMinas (Arbece) apresentou, em 10/2/2022, solicitação de habilitação nos autos como amicus curiae (peça 183 a 186), negado por Despacho do Ministro Relator (peça 368). A Associação requereu embargos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

declaração (peça 400) quanto ao deferimento, os quais foram conhecidos, no entanto, mantido inalterado o indeferimento de habilitação, por meio do Acórdão 1569/2022-TCU-Plenário (peça 403).

14. Em 19/5/2022, a unidade técnica solicitou prazo adicional de 45 dias ao Ministro Relator, devido ao envio de documentação, pelo BNDES, com alterações e atualizações relevantes no projeto de desestatização da CeasaMinas (peça 359), concedido por meio de despacho (peça 362).

15. Por meio da Nota AGOV/SUP 6/2022 (peça 361), de 20 de maio de 2022, o BNDES apresenta alterações efetuadas após análises preliminares do TCU e da Controladora Geral da União (CGU), bem como encaminha drive virtual com documentos e planilhas atualizados.

16. No Drive, foram encaminhados documentos referentes à regularização imobiliária das unidades da CeasaMinas (peças 371 a 378), atualização de laudos de avaliação na data base de dezembro de 2021 (peças 379 a 388), atualização de Due Diligence Contábil-Patrimonial e Jurídica, Estudo de Mercado e Avaliação de RH (peças 389 a 392), novos Relatórios de Avaliação Econômico-Financeira (peça 393 e 394), Relatório de Modelagem de Desestatização (peça 398) e atualização da minuta de edital e seus anexos (peça 414 a 423).

17. No dia 23/6/2022, o BNDES encaminhou por mensagem eletrônica (peça 452) nova minuta do edital da CeasaMinas (peça 453), com ajustes referentes a apuração do valor máximo dos lotes, apontado previamente pelo TCU. Em 11/7/2022, foram encaminhadas, também por e-mail (peças 456 e 470), atualizações da Due Diligence Contábil-Patrimonial (peça 471) e da Avaliação de Recursos Humanos, Gestão e Governança, Atuarial e Previdenciária (peça 458), bem como planilha de premissas contratuais em relação a carências (peça 456 - itens não digitalizáveis) e planilha com atualização dos valores de contingências da CeasaMinas (peça 470 - itens não digitalizáveis).

18. Posteriormente, ao se manifestarem sobre as propostas preliminares de deliberação, o BNDES encaminhou adendo a relatório técnico imobiliário (peça 498), minuta de edital de leilão (peça 503), atualização de Due Diligence jurídica (peça 505), minuta do contrato de compra e venda de ações e outras avenças (peça 506), dentro outros documentos produzidos pelas consultorias contratadas.

VISÃO GERAL

Legislação

19. As Centrais de abastecimento (Ceasas) foram criadas com o objetivo de estruturar o sistema nacional de abastecimento por meio da institucionalização dos mercados, do aumento da produtividade e da estrutura de distribuição de alimentos. Alguns resultados importantes foram observados a partir da criação dessas Centrais, como a contribuição no combate à elevação dos preços dos gêneros alimentícios, a organização do mercado e a formação das cadeias produtivas.

20. A fragmentação da oferta de produtos agrícolas contribui para a elevação dos preços, devido ao encarecimento da logística. As Ceasas colaboram no equacionamento desta questão, na medida em que se posicionam como espaços de concentração da oferta e da procura.

21. As Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A é uma empresa de economia mista do governo federal, constituída em 1971, por meio da Lei 5.577, de 20 de outubro de 1970, que entrou em operação em 28/2/1974.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Figura 1 - Foto área unidade de Contagem da CeasaMinas

Fonte: Jornal Hoje em Dia.

22. O mercado atacadista de gêneros alimentícios de Minas Gerais é um dos principais do país e grande parte está concentrada nas dependências da unidade de Contagem da CeasaMinas. Esse entreposto reuniu, inicialmente, o comércio atacadista de hortigranjeiros da Grande Belo Horizonte e promoveu significativa melhoria no comércio e abastecimento destes produtos. A partir de 1980, teve início o processo de transferência, de Belo Horizonte para o entreposto, do comércio atacadista de cereais e produtos alimentícios e não alimentícios industrializados - como rações, concentrados, fertilizantes, defensivos, implementos agrícolas, embalagens, produtos de higiene e limpeza.

23. A companhia facilita a comercialização de produtos, principalmente hortifrutigranjeiros, viabilizando que cheguem ao consumidor final. Para isso, conta com a atividade de produtores rurais, atacadistas e varejistas. Seu modelo de negócios é caracterizado pela implantação, instalação e administração de entrepostos atacadistas, vinculados à política de abastecimento definida pelo Ministério da Agricultura. Os entrepostos são imóveis imobiliários com estrutura adequada para depósito e venda de mercadorias, sendo um ponto de encontro para produtores e comerciantes. Assim, a companhia caracteriza-se como uma central de soluções em abastecimento e tem como objetivo promover soluções em abastecimento para o desenvolvimento equilibrado do sistema agroalimentar no país.

24. A Lei estadual de Minas Gerais 12.422/1996 autorizou (art. 2º) o Poder Executivo estadual a alienar sua participação na Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. para pagamento antecipado de refinanciamento de dívida do estado com a União, com exceção do domínio e posse dos bens móveis e imóveis necessários ao funcionamento do Mercado Livre Produtor (MLP) e da coordenação e controle da política de abastecimento.

25. Por sua vez, o Decreto do estado de Minas Gerais 40.963/2000, regulamentou a Lei 12.4222/96 e definiu quais os bens seriam mantidos sob o domínio do estado de Minas Gerais, tanto na sede da empresa em Contagem, como nas unidades no interior do estado. Ademais, o estado adotaria providências para a regularização imobiliária de imóveis e manteria controle sobre as portarias de entrada e saída já existentes ou que viessem a ser construídas nesses imóveis, necessárias à execução da política de comercialização e abastecimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

26. Os Mercados Livres dos Produtores (MLPs) ocupam o lugar de destaque nas unidades da CeasaMinas, em torno dos quais se estrutura toda atividade atacadista especializada e de serviços complementares ao abastecimento. Seu intuito é o de garantir um espaço exclusivo de comércio para a produção de hortigranjeiros, e permitir que agricultores vendam seus produtos diretamente ao consumidor, seja pessoa física ou jurídica. Os MLPs da CeasaMinas são espaços exclusivos para produtores ou associações de produtores rurais que têm exploração agrícolas no estado de Minas Gerais, com maioria de participação de agricultores familiares.

Figura 2 - Mercado Livre Produtor da unidade de Contagem

Fonte: Jornal Brasil de Fato.

27. No processo de transferência das ações da CeasaMinas do estado de Minas Gerais para a União, o MLP continuou sob o controle do estado, devido a sua importância nas políticas públicas de abastecimento e comercialização. Atualmente, todas as unidades operacionais da CeasaMinas possuem o MLP em sua estrutura, e deve ocorrer o desmembramento imobiliário dessas áreas do patrimônio da Companhia, nos termos definidos no Decreto do estado de Minas Gerais 48.276/2021.

28. Esse Decreto em conjunto com a Resolução CPPI 220/2021, definiram que o MLP será objeto de concessão de uso onerosa ao vencedor do processo licitatório de desestatização da CeasaMinas, ou seja, o privado que assumir o controle acionário da CeasaMinas também receberá a concessão do MLP pelo prazo de 25 anos (cláusula 4.1 da minuta do contrato de concessão do MLP, peça 317), para a qual criará uma sociedade de propósito específico (SPE).

Estrutura Societária

29. A CeasaMinas é uma sociedade de economia mista de capital fechado controlada pela União, que possui a quase totalidade das ações. O capital social nominal é de R$ 26.137.900,00, representados por 5.016.339 ações ordinárias nominativas, conforme a Lei Estadual 5.577/1970, das quais 4.994.632 (99,57%) pertencem à União Federal. O restante das ações está dividido entre os oito acionistas minoritários, principalmente com a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e a Prefeitura Municipal de Caratinga.

Tabela 1 - Estrutura Societária

Descrição	Número de Ações	%
União Federal	4.994.632	99,56728%
Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - MG	19.152	0,38179%
Prefeitura Municipal de Caratinga - MG	2.549	0,05082%
Rondon Pacheco	1	0,00002%
Alysson Paulinelli	1	0,00002%
Abílio Machado	1	0,00002%
Fernando Antônio R. Reis	1	0,00002%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Luiz Fernando Cirne Lima	*1*	*0,00002%*
Victor de Andrade Brito	*1*	*0,00002%*
Total	***5.016.339***	***100%***

Fonte: Due Diligence Contábil-Patrimonial, peça 389, p. 8

30. Na estrutura do leilão proposto é possibilitado aos acionistas minoritários venderem suas ações pelo mesmo valor pago pelo adjudicatário à União Federal por suas ações, para o qual existe um contrato específico a ser assinado entre essas partes (peça 417).

Principais Indicadores Financeiros

31. Atualmente a empresa possui mais de 4.000 produtores rurais ativos e mais de mil carregadores e chapas em atividade. Em 2020, foram comercializadas 2.350 mil toneladas de produtos nos entrepostos, com valor de comercialização superior a R$ 6,5 bilhões. Diversos tipos de produtos são comercializados na CeasaMinas, sendo os principais produtos hortigranjeiros, cereais e industrializados, com destaque para a venda de frutas que nos últimos anos foi a de maior relevância.

32. A receita operacional totalizou R$ 58 milhões em 2021, apresentando crescimento de 4,2% em relação a 2020. A principal fonte é a Tarifa de Uso (TU) cobrada mensalmente nos contratos de concessão de uso (CCU), as quais são pagas pelos lojistas e são similares a um aluguel, que representou mais de 59% do total da receita da companhia em 2021.

Tabela 2 - Receita Operacional Bruta da CeasaMinas

Descrição	***2019***	***2020***	***2021***
Tarifa de Uso - Boxe	*30.936*	*31.282*	*34.330*
Tarifa de Transferência	*1.158*	*2.495*	*3.639*
Tarifa de Administração	*2.477*	*2.355*	*2.224*
Processos Licitatórios	*7.032*	*7.555*	*5.265*
Estacionamento	*549*	*522*	*566*
Receitas dos MLPs	*12.165*	*11.549*	*12.049*
Total	*54.317*	*55.758*	*58.073*

** Valores em milhares de reais*
Fonte: Avaliação Econômico-Financeira, peça 394, p. 41

33. A Tarifa de Transferência é uma cobrança relativa a alterações societárias dos concessionários da companhia, fixada em 20% do valor do lance vencedor da licitação ou do valor estimado das áreas, o que for maior. Para repassar um espaço a um terceiro, a CeasaMinas realiza licitação dos espaços, normalmente na modalidade pregão eletrônico. Nas licitações o valor da Tarifa de Uso é fixado pela CeasaMinas, bem como o valor do lance mínimo, sobre o qual os licitantes ofertam lances.

34. A receita de processos licitatórios decorre do valor sobre os quais os licitantes ofertam lances para a concessão dos espaços, e se assemelha a luvas pagas ao assumir um ponto comercial. Destaca-se que parte desses valores são direcionados ao antigo concessionário, a título de recuperação do investimento efetuado no lance mínimo, na proporção do tempo de contrato cumprido.

35. A receita de estacionamento advém da utilização de espaços com essa finalidade, no entanto é pouco explorada por resistência dos concessionários e dos frequentadores. As receitas do Mercado Livre Produtor são relacionadas a permissões de áreas delimitadas nos MLPs dos entrepostos da companhia para comercialização e exposição de produtos hortifrutigranjeiros pelos produtores rurais. Essa receita, no caso da desestatização, não será mantida na CeasaMinas, mas no âmbito da concessão do MLP.

36. A Tarifa de Administração refere-se ao serviço prestado de gestão das despesas comuns dos concessionários (similar a administração de condomínio), definida contrato a contrato e normalmente em percentual de 7 a 15% do valor de recuperação de despesa comum pago pelos

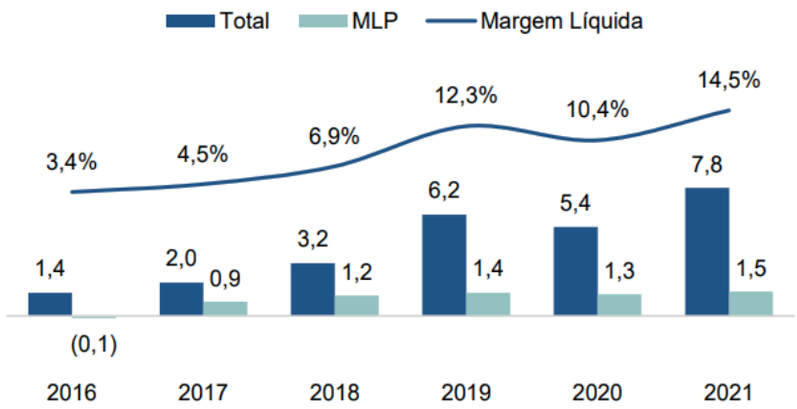
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

concessionários. A Recuperação de Despesas Comuns (RDC) é o valor custeado pelos concessionários relacionado ao rateio de despesas de manutenção, limpeza e segurança de áreas comuns. O RDC não é computado como receita nas demonstrações financeiras da CeasaMinas, mas sim como um redutor de despesa.

37. Em relação aos custos e despesas operacionais, observa-se que não houve variação significativa recentemente ficando em torno de R$ 40 milhões nos últimos cinco anos (2017 a 2021). Os componentes mais expressivos foram referentes aos Serviços e Seguros e Despesas de Pessoal que totalizaram, em 2021, R$ 24,8 e R$ 14,7 milhões, respectivamente.

38. O lucro líquido da CeasaMinas apresentou crescimento nos últimos anos totalizando R$ 7,8 milhões em 2021, com margem líquida de 14,5%.

Gráfico 1 - Lucro Líquido e Margem Líquida



** Valorem em milhões de reais*
Fonte: Relatório de Avaliação Econômico-Financeira, peça 393, p. 15

Estrutura

39. Atualmente a CeasaMinas possui seis unidades operacionais localizadas nos municípios de Contagem, Barbacena, Caratinga, Governador Valadares, Juiz de Fora e Uberlândia, sendo a unidade de Contagem a mais representativa em todos os aspectos. Além dessas unidades, a empresa possui entre seu patrimônio unidades não operacionais nos municípios de Uberaba (comodato com a prefeitura), Maria da Fé (comodato com a prefeitura) e Patrocínio (cessão de área ao Corpo de Bombeiros).

40. O quadro a seguir apresenta um resumo das áreas dos imóveis, e da ocupação em metros e em número de concessionários das unidades da companhia:

Tabela 3 - Áreas das unidades da CeasaMinas

Unidade	Área Total (m²)	Área Urbanizada (m²)	Área Construída (m²)	Área Ocupada (m²)	Número de concessionários
Contagem	2.286.000	407.888	222.112	212.109	525
Uberlândia	150.000	80.541	18.659	11.242	111
Juiz de Fora	165.000	44.825	13.675	7.627	41
Gov. Valadares	60.000	17.901	3.399	1.985	19
Caratinga	69.381	39.954	5.046	1.058	26
Barbacena	44.324	23.042	8.352	3.158	19
Uberaba	112.768	-	-	1.210	19
Maria da Fé	75.000	-	-	-	-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Patrocínio	*12.267*	*-*	*-*	*-*	*-*

Fonte: elaborado pelo TCU, com base em dados da peça 15

41. A unidade de Contagem foi a única a completar o processo de regularização imobiliária de todos os lotes, conforme documentação (peça 371 – itens não digitalizáveis) encaminhada por meio da Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022. O Decreto Municipal 1.732/2020, que efetivou a regularização, segrega a área total de Contagem em área loteada, que inclui área total dos lotes, sistema viário e espaços livres de uso público; e em áreas remanescentes, que são áreas sem construções e que não contribuem para a atividade operacional da companhia.

42. Das seis áreas remanescentes, as áreas 1 e 2 estão inclusas no leilão com a possibilidade de serem adquiridas a parte da CeasaMinas, com avaliação independente, ou em conjunto com a empresa, conforme inciso II, do art. 2º da Resolução CPPI 186/2021. As demais áreas remanescentes estão inseridas em conjunto com as áreas operacionais da companhia e seus valores estão refletidos a parte na avaliação procedida pelas consultorias contratadas pelo BNDES.

43. Todas as demais unidades estão em processo de regularização imobiliária (peças 371 a 378) nas respectivas prefeituras, e esse processo leva em conta as definições dos Decretos Estaduais 40.963/2000 e 48.276/2021, que definiram os limites das transferências dos imóveis à União e as áreas que seriam mantidas para o MLP, assim, em nome do estado. Dessa forma, ainda existem imóveis da CeasaMinas sob titularidade cartorária do estado de Minas Gerais e imóveis do estado, destinados ao MLP, sob titularidade da companhia.

44. Em relação às unidades não operacionais, que estão sob controle de outros entes, cabe destacar que o art. 4º da Resolução CPPI 220/2021 definiu que o imóvel de Maria da Fé será transferido ad corpus ao estado de Minas Gerais para cumprimento do Decreto Estadual 40.963/2000, enquanto o imóvel do município de Patrocínio será doado também ao estado, devido às atividades relevantes desenvolvidas no local, atualmente corpo de bombeiros e serviço de atendimento móvel de urgência.

45. A unidade de Uberaba foi integrada ao restante da companhia para a avaliação econômico-financeira, mesmo que atualmente os contratos de concessão vigente foram assinados com a prefeitura. No entanto, o art. 2º da Resolução CPPI 220/2021, definiu que "os terrenos remanescentes não operacionais localizados no município de Uberaba, Minas Gerais, ficam excluídos dos Lotes 2 e 3". Em outras palavras, na atual modelagem tais terrenos não fazem parte do lote de venda da CeasaMinas, e de todos os imóveis, somente estes serão mantidos no patrimônio da União, mesmo que essa transferência seja feita pelo vencedor do leilão, após a licitação.

Processo de Desestatização

46. Desde a federalização da CeasaMinas, efetuada por meio da Lei estadual de Minas Gerais 12.422/1996 e Decreto estadual de Minas Gerais 40.963/2000, essa foi destacada para sua desestatização, com a inclusão no PND pelo Decreto 3.654, de 7 de novembro de 2000. As ações da companhia foram então depositadas no Fundo Nacional de Desestatização (FND), por meio do Recibo de Depósito de Ações 242, de 14 de novembro de 2000 (peça 100).

47. Mesma inclusa no PND não houve ações concretas do Governo Federal para a implementação da privatização, até a qualificação no Programa de Parcerias de Investimentos por meio da Resolução CPPI 18/2017, a qual confere tratamento prioritário à privatização da Companhia. Além disso, esse normativo resolve:

> *§ 1º Designar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, na qualidade de gestor do Fundo Nacional de Desestatização - FND, como o responsável pela execução e pelo acompanhamento das medidas de desestatização de que trata o caput, em consonância com as competências previstas no art. 18 da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

§ 2º Recomendar que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão adote as providências para a formalização do instrumento jurídico a ser firmado entre a União e o BNDES para a viabilização e o acompanhamento dos estudos necessários ao cumprimento do disposto no §1º.

§ 3º O disposto nos § 1º e § 2º não afasta a competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para coordenar e monitorar as medidas de desestatização referidas no caput, incluída a incumbência de validar os produtos parciais e finais dos estudos a serem conduzidos pelo BNDES.

48. O BNDES procedeu à contratação dos serviços técnicos necessários para a estruturação da desestatização da CeasaMinas e da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp). Por meio do Pregão Eletrônico 1/2020, foi assinado o Contrato OCS 72/2020 com o consórcio Houer / Amaral D / Tauil / G5, para execução do Serviço A, ou seja, precificação dos ativos imobiliários e avaliação econômico-financeira das companhias (peça 104 – itens não digitalizáveis).

49. O Contrato OCS 74/2020, decorrente do mesmo pregão, foi assinado com a Ceres Inteligência Financeira Ltda. para execução de due diligences contábil-patrimonial e jurídica, avaliação de recursos humanos, gestão e governança atuarial e previdenciária, avaliação ambiental, estudo de mercado e avaliação econômico-financeira da CeasaMinas, classificado como Serviço B (peça 104 – itens não digitalizáveis).

50. Por meio do Pregão Eletrônico 12/2020, o BNDES firmou Contrato OCS 319/2020 (peça 112) para execução do Serviço C, proposição das modelagens de desestatização, execução da desestatização (audiência pública e promoção da venda a potenciais investidores), assessoria jurídica e assessoria técnica, gerenciamento, suporte de atividades e comunicação.

METODOLOGIA

51. A metodologia do presente trabalho observou os mandamentos contidos na Instrução Normativa TCU 81/2018, principalmente em relação à verificação dos documentos encaminhados, previsto no art. 4º da norma, e rito de análises e objetivos definidos no art. 9º. Assim, foi analisada a completude das informações encaminhadas (peças 123 e 138) e definido escopo e não escopo do trabalho (peças 132 a 134).

52. A partir de análises preliminares da documentação encaminhada e entrevistas realizadas com gestores e diversos envolvidos no processo de desestatização, foi elaborado uma Análise Swot do processo (peça 476), em que foram elencadas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças à privatização da CeasaMinas. Com as fraquezas e ameaças levantadas foram definidos 21 riscos preliminares (peça 477)

53. Esses riscos foram consolidados em um Diagrama de Verificação de Riscos (DVR), que possibilitou uma avaliação quanto à probabilidade e ao impacto, e a classificação do nível de risco inerente, em baixo, médio e alto (peça 478). Os riscos classificados como nível baixo foram desconsiderados para análises futuras, restando quinze riscos para serem tratados no processo de acompanhamento de desestatização.

54. Vários desses riscos foram tratados junto ao BNDES por meio de reuniões e mensagens eletrônicas, de forma que a instituição atualizou diversas informações do projeto de desestatização, eliminando ou mitigando diversas ocorrências.

55. Além disso, foi realizada Inspeção na CeasaMinas, Fiscalis 76/2022 (peças 201 e 202), em que foram realizadas reuniões com diversos setores da empresa, concessionários e com representantes do estado de Minas Gerais (peças 210 a 228), bem como encaminhado Ofício de Requisição de documentação (peça 206). Destaca-se que o relatório das situações e fatos investigados e apurados na inspeção coincidem com a instrução desse processo, nos termos do §3º do art. 2º da Portaria-Segecex 29/2010.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

56. Nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, foi encaminhado relatório preliminar ao BNDES e à SPPI, para dar oportunidade a essas instituições para que apresentassem comentários sobre as propostas de deliberação, ou informações quanto às consequências práticas da implementação dessas medidas, além de eventuais alternativas a elas (peça 479, 485 e 486). O BNDES encaminhou Nota Técnica Conjunta AGOV 15/2022 e AJ2/JUDEP 54/2022 (peça 494) com documentação complementar anexa (peças 495 a 507), enquanto o SPPI encaminhou Ofício SEI 215978/2022/ME (peça 510) com comentários na Nota Técnica SEI 35239/2022/ME (peça 511). As análises dos comentários encaminhados estão no Apêndice A desse Relatório.

57. O Apêndice B desse Relatório detalha o benefício de controle da atuação do TCU no processo de desestatização da CeasaMinas.

ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO

58. O art. 4º da IN-TCU 81/2018 elenca os documentos que devem ser encaminhados ao TCU para que o Tribunal possa realizar o acompanhamento dos processos de desestatização. O art. 2º da Portaria-Segecex 17, de 28 de setembro de 2020, define que a unidade responsável pela instrução do processo de acompanhamento deve realizar análise preliminar sobre a completude dos documentos encaminhados em quinze dias.

59. O BNDES encaminhou documentação por meio do Ofício AED/SUP 137 (peça 47), de 17 de dezembro de 2021, a qual foi complementada por meio do Ofício AED/SUP 143/2021 (peça 103), de 29 de dezembro de 2021.

60. Em análise a essa documentação foi identificado que estava incompleta devida à ausência de Resolução do CPPI com aprovação dos novos valores indicados na avaliação econômico-financeira, fato que foi comunicado ao BNDES por diligência (peça 123). O BNDES então encaminhou Ofício AED 22/2022 (peça 135), de 15 de fevereiro de 2022, com a Resolução CPPI 220/2021 (peça 137), publicada no dia 11 de fevereiro de 2022, e a Nota Técnica SEI 60296/2021/ME (peça 136).

61. Assim, foi realizada análise sobre a completude da documentação considerada suficiente, com a comparação entre a documentação prevista no art. 4º da IN-TCU 81/2018 e a encaminhada com a respectiva localização no processo (peça 138). Posteriormente, em virtude dos diversos procedimentos realizados no âmbito deste acompanhamento, vários desses documentos foram atualizados pelo BNDES, bem como foram gerados papéis de trabalhos relevantes que embasaram a interlocução do TCU com os atores envolvidos nessa desestatização e as conclusões e propostas de encaminhamento desta instrução.

62. Assim, a tabela a seguir identifica os principais documentos e papéis de trabalho deste processo.

Tabela 4 - Principais Documentos e Papéis de Trabalho

Documento	***Peças***
Minuta de Edital e Anexos (última versão)	*415 a 423, 453 e 503*
Minuta de Contrato (última versão)	*416, 417, 419 e 506*
Relatório de Modelagem de Desestatização	*38, 39, 52, 59, 74, 398*
Novas Premissas de modelagem - Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022	*361*
Avaliação Econômico-Financeira Serviço A	*42, 72, 393*
Avaliação Econômico-Financeira Serviço B	*43, 73, 394*
Due Diligence Jurídica	*9 a 12, 87 a 91, 392, 505*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Due Diligence Contábil-Patrimonial	*6, 86, 389, 457, 471, 504*
Avaliação de RH, Gestão, Atuarial e Previdenciária	*13, 92, 390, 458*
Avaliação de Riscos	*476, 477 e 478*
Laudos de Avaliação Imobiliária	*379 a 388 e 498*
Documentos de Regularização Fundiária	*371 a 378*
Razão e Fundamentação Legal e Mandato de Outorga de Poderes	*99 ao 102*
Audiência Pública	*49*
Documentos de contratação de Consultorias	*104 a 119*
Contrato BNDES e B3	*120*
Entrevistas Inspeção	*210 a 228*
Entrevistas BNDES	*45, 144, 147, 442*
Resoluções CPPI	*186, 137, 428, 440*

Fonte: Elaborado pelo TCU.

ESCOPO

63. O escopo da presente análise, proposto pela equipe (peça 132) e aprovado pelo diretor e dirigente da Unidade Técnica (peça 133 e 134), foca nos seguintes aspectos do processo de desestatização:

> *a) Avaliação da possibilidade e adequação do processo de privatização frente aos parâmetros constitucionais e normativos, com destaque para a função social de realização de interesse coletivo, previsto na Lei 13.303/2016.*
>
> *b) Exame quanto à aderência do processo aos requisitos legais e normativos que regem a privatização, bem como da consistência técnica da documentação gerada nesse processo de desestatização, principalmente na minuta de edital e na minuta do contrato, com destaque para definição de riscos e responsabilidades, obrigações de investimentos, estabilidade de funcionários e destinação de patrimônio eventualmente segregado da Companhia;*
>
> *c) Avaliação dos principais parâmetros e elementos da avaliação econômico-financeira que embasaram a proposta de desestatização, abrangendo as estimativas e projeções de receitas e despesas, premissas do fluxo de caixa descontado, parâmetros da perpetuidade, tempestividade das informações utilizadas, bem como do valor mínimo definido;*
>
> *d) Verificação dos aspectos técnicos e jurídicos da definição e avaliação de imóveis operacionais e não operacionais, principalmente quanto às regras de avaliação, destinação de imóveis segregados do patrimônio da CeasaMinas, e o ajuste do valor da companhia decorrente de ativos não operacionais integrantes de imóveis operacionais;*
>
> *e) Análise do valor e atualização das contingências jurídicas e contábeis utilizadas na definição do valor mínimo, bem como dos ativos e passivos não vinculados às atividades operacionais.*

64. Ademais, foi definido como não escopo o processo de concessão do Mercado Livre Produtor, em decorrência de sua vinculação ao estado de Minas Gerais, bem como a escolha da modalidade de desestatização, definida no art. 2º da Resolução CPPI 186/2021, por já está sendo analisada pela CGU. Destaca-se que foi questionado ao Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais se haveria análise prévia da documentação da concessão do MLP, e foi informado que tal fiscalização não estava inserida no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2022 (peça 189).

EXAME TÉCNICO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

65. Conforme explanado na seção Metodologia, este acompanhamento da desestatização da CeasaMinas focou na avaliação e tratamento dos riscos classificados em médios e altos. Esses serão detalhados na sequência agrupados de acordo com o tema, a fim de facilitar o entendimento.

Função Social da CeasaMinas e possibilidade de desestatização

66. A Constituição Federal define, em seu art. 173, que ressalvados casos expressos em seu texto a "exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo". A Lei 13.303/2016 define que a lei que criar empresa pública ou sociedade de economia mista deve indicar de forma clara como atende ao art. 173 da CF/88. Ademais, este normativo esclarece o que seria o relevante interesse coletivo (art. 27).

> *Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.*
> *§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:*
> *I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;*
> *II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.*

67. Por meio desse pressuposto, entende-se que, no momento da desestatização de uma empresa pública, tal função social exercida não pode ser abandonada, devendo o Estado prever outros meios para substituir a empresa nesse exercício.

68. Quanto à CeasaMinas, a Lei estadual de Minas Gerais 5.577/1970, que autorizou sua criação para "construção, implantação e operação de centrais de abastecimento em Minas Gerais", não mencionou qual função social se prestaria a anteder a companhia. O Estatuto Social apresenta em seu art. 4º (peça 431) o objeto social:

> *a) Implantar, instalar e administrar, neste Estado, Centrais de Abastecimento Regionais e Mercados destinadas a orientar e disciplinar a distribuição de hortigranjeiros e outros produtos alimentícios, operando como centros polarizadores de abastecimento e incentivadores da produção agrícola;*
>
> *b) Participar dos planos e programas do Governo para o abastecimento e, ao mesmo tempo, promover e facilitar o intercâmbio com as demais congêneres do País, com os órgãos do Sistema Operacional da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e municípios do Estado, inclusive através de participação acionária;*
>
> *c) Firmar convênios, acordos, contratos ou outros tipos de intercâmbio, pertinentes à sua atividade, com pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, ouvido o Conselho de Administração e observado o disposto no inciso IX do art. 31;*
>
> *d) Desenvolver, em caráter supletivo e auxiliar da política de preços do Governo, estudos e pesquisas dos processos, condições e veículos de comercialização de produtos alimentícios, abrangidos por sua competência operacional;*
>
> *e) Promover a implantação, nas suas áreas operacionais, de atividades afins, correlatas, similares ou mesmo atípicas a produtos alimentícios, de apoio direto ou indireto à produção, à comercialização e ao abastecimento em geral;*
>
> *f) Administrar, sem fins lucrativos, em parceria com entidades públicas da União, dos Estados e Municípios, mediante convênio, os programas de responsabilidade social com aproveitamento de produtos hortigranjeiros e de sobras de alimentos, com a finalidade de atendimento às pessoas carentes, favelas, creches, dispensários, orfanatos, escolas, associações comunitárias e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

assemelhados;

g) Executar a política e o controle do Abastecimento no Estado de Minas Gerais, sob a supervisão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos termos da legislação vigente.

69. Por sua vez, a Carta Anual de Políticas Públicas e de Governança Corporativa de 2021 (peça 430) aponta como macroprocesso finalístico da companhia organizar e administrar os entrepostos atacadistas. Destaca ainda os Mercados Livre do Produtor que são espaços destinados a comercialização de produtos diretamente pelos agricultores de Minas Gerais, e funcionam como espaços de aproximação dos produtores de todo o estado, especialmente os da agricultura familiar, com o mercado consumidor, motivando assim a produção agrícola do estado.

70. A Carta Anual apresenta ainda ações executadas pela CeasaMinas para atendimento às políticas públicas de abastecimento, com destaque para (peça 430, p. 5-6):

- *Participar dos planos e programas do Governo para o abastecimento;*
- *Desenvolver, em caráter supletivo e auxiliar, estudos e pesquisas dos processos, condições e veículos de comercialização de produtos alimentícios;*
- *Administrar programas de responsabilidade social com aproveitamento de produtos hortigranjeiros e de sobras de alimentos;*
- *Coordenar e participar da elaboração de planos e programas de Produção, Abastecimento e Comercialização e dos projetos Produção Programadas para o Estado de Minas Gerais e atuar como agente do Serviço Nacional de Informações de Mercado Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;*
- *Fornecer recomendações aos comerciantes e aos produtores sobre a correta utilização de embalagens dos produtos hortícolas;*
- *Contribuir junto a outros órgãos federais para a aplicação da política nacional de controle de resíduos de agrotóxicos e de rastreabilidade na cadeia de produção de hortigranjeiros;*
- *Viabilizar o repasse aos municípios mineiros de receita proveniente do VAF – Valor Adicionado Fiscal.*

71. Por outro lado, no Relatório de Gestão de 2021(peca 429, p. 25 - 28) são apresentados os resultados anuais do Planejamento Estratégico 2019-2023 da companhia. O objetivo estratégico de "apoio as políticas públicas" apresenta apenas o indicador "número de agentes sensibilizados", ou seja, apoio em reuniões, audiências, palestras, estudos, seminários, acompanhamento de visita e treinamento dos agentes da cadeia de abastecimento, com meta de 1.200 para o exercício e somente 270 sensibilizados.

72. Cabe destacar que a CeasaMinas foi instituída como empresa estatal estadual, voltada para o desenvolvimento de políticas públicas de abastecimento e comercialização regionais. Com a federalização da empresa, em 2000, a companhia manteve sua forma de atuação, mas agora vinculada à União. Contudo, o estado de Minas Gerais, por meio da Lei 12.422/1996 e do Decreto 40.963/2000, excluiu da alienação os bens necessários à preservação do MLP, os quais são "indispensáveis à coordenação e ao controle da política de abastecimento do estado".

73. Atualmente a CeasaMinas mantém sua operação segregada do MLP, sobre o qual é partidária de um Acordo de Cooperação Técnica com o estado de Minas Gerais para gestão administrativa, financeira, contábil e técnico-operacional, e é focada na concessão de áreas e lojas para privados operarem seus comércios, que podem ser diretamente relacionados a áreas agrícola ou não. De maneira geral a atividade desenvolvida pela empresa se assemelha a aluguéis de áreas comerciais em local de grande fluxo de pessoas, como uma mistura de shoppings e galpões logísticos. O MLP, por outro lado, atua focado na política agrícola de abastecimento e comercialização para produtores rurais mineiros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

74. Mesmo com a previsão de objeto social previsto no Estatuto Social e das ações executadas para atendimento às políticas públicas de abastecimento, divulgadas na Carta Anual de Políticas Públicas e de Governança Corporativa de 2021, nota-se, tanto pelos resultados apresentados para o objetivo estratégico apoio à políticas públicas, voltado somente para sensibilização de agentes, quanto por resultado de observação direta e entrevistas realizadas na companhia, que a CeasaMinas, desvinculada do MLP, não atua de maneira relevante na execução de política públicas federais de comercialização e abastecimento, muito embora a locação de seus espações para realização de venda de produtos propicie a distribuição de alimentos e outros produtos.

75. Vale ressaltar que algumas ações para atendimento às políticas públicas serão mantidas mesmo com a gestão privada, como a obrigação do repasse do Valor Adicionado Fiscal (VAF) aos municípios e a administração de programas de responsabilidade social, para o qual a Resolução CPPI 220/2021 determinou a celebração de termo aditivo ao Acordo de Cooperação 1/2017 para prorrogação de sua vigência por mais sessenta meses (peça 137).

76. A modelagem da desestatização da companhia, principalmente com as alterações promovidas pela Resolução CPPI 220/2021, em destaque o termo aditivo com a retirada da cláusula de rescisão das concessões vigentes em caso de privatização, foi desenhada de modo a perpetuar suas atividades até ao menos ao final dos contratos atuais com os concessionários.

77. Adicionalmente, a minuta do edital justifica que a desestatização é necessária para reordenamento da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público (peça 453, p. 18).

78. Dessa forma, considerando que no momento da federalização o estado de Minas Gerais segregou dos bens da companhia resguardando aqueles indispensáveis à execução da política estadual de abastecimento, que, conforme relatório de gestão, as ações para apoio às políticas públicas são de baixa relevância, além de possuir baixa execução, e que a modelagem da desestatização prevê a manutenção atividades desenvolvidas pela CeasaMinas, não foram encontrados óbices à desestatização da empresa relacionados à sua função social, ou seja, o processo de privatização não apresenta potencial de impactar negativamente atividades de relevante interesse coletivo.

Edital e Contrato

79. A proposta de edital e seus anexos encaminhados (peça 453, 415 a 423) tratam da desestatização da CeasaMinas, mediante alienação de ações representativas de seu capital social e de parte de seus ativos imobiliários, bem como da concessão onerosa de uso de bem público para exploração, operação e manutenção do Mercado Livre Produtor, do estado de Minas Gerais.

80. Em conjunto com a minuta de edital, foram encaminhados os seguintes anexos: lista de ativos imobiliários (peça 415); minuta do contrato de compra e venda de ações (peça 416); minuta do contrato de compra e venda de ações dos minoritários (peça 417); minuta do contrato de concessão onerosa de bem público para exploração, operação e manutenção do MLP (peça 418); minuta de escritura de compra e venda de ativos imobiliários (peça 419); manual de oferta aos empregados (peça 420); manual B3 de oferta aos empregados (peça 421); modelos de declarações (peça 422); e Manual B3 – CeasaMinas (peça 423).

81. A CeasaMinas possui 5.016.339 ações nominais com valor patrimonial de R$ 26.137.900,00. A União detém o total de 4.994.632 ações da CeasaMinas, que representa 99,56% do capital total da empresa. A minuta de edital segrega essas ações em Ações do Leilão, num total de 4.495.169 ações (89,61% do capital social da companhia), e Ações da Oferta, que totalizam 499.463 ações (equivalente a 10% da participação da União companhia), em cumprimento ao art. 28 da Lei 9.491/1997.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

82. As Ações do Leilão são as ações as quais serão realizadas ofertas no Lote CeasaMinas integral e Lote CeasaMinas sem ativos Imobiliários. As Ações da Oferta são ações que serão ofertadas aos empregados e aposentados da CeasaMinas, os quais poderão adquirir esses ativos com desconto de 10% sobe o valor pago pelo adjudicatário das ações do leilão. Nestes termos o adjudicatário fica obrigado a cobrir esse desconto dado pela União, bem como adquirir pelo preço arrematado as sobras de ações da oferta aos empregados e aposentados.

83. Ademais, a minuta de edital prevê, no item 1.6., a obrigação do adjudicatário do leilão das ações de adquirira as ações dos acionistas minoritários que assim desejarem, pelo mesmo valor ofertada nas ações da União.

> *1.6. A ADJUDICATÁRIA do LEILÃO DAS AÇÕES além de adquirir as AÇÕES DO LEILÃO, ficará obrigada também a:*
>
> *(i) adquirir as ações dos acionistas minoritários da CEASAMINAS que optarem pela venda da totalidade de suas participações para a ADJUDICATÁRIA do LEILÃO DAS AÇÕES, nas mesmas condições e pelo mesmo preço pago pela ADJUDICATÁRIA do LEILÃO DAS AÇÕES em razão da aquisição das AÇÕES DO LEILÃO, na data da LIQUIDAÇÃO DO LEILÃO, nos termos do CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE AÇÕES DOS ACIONISTAS MINORITÁRIOS; e*
>
> *(ii) adquirir as sobras resultantes da Segunda Etapa da OFERTA AOS EMPREGADOS E APOSENTADOS pelo preço por ação das AÇÕES DO LEILÃO pago pela ADJUDICATÁRIA do LEILÃO DAS AÇÕES na data da LIQUIDAÇÃO DA OFERTA AOS EMPREGADOS E APOSENTADOS.*

84. Nesses termos, todas as ações da CeasaMinas de posse da União serão ofertadas, além das ações dos minoritários que aderirem à venda. A minuta de edital prevê ainda uma obrigação do vencedor do leilão de recompra das ações adquiridas pelos empregados e aposentados.

> *1.13. No prazo de 3 (três) anos contados da data de assinatura do CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE AÇÕES, o ADJUDICATÁRIO do LEILÃO DAS AÇÕES terá a obrigação de recomprar as AÇÕES DA OFERTA eventualmente adquiridas pelos EMPREGADOS E APOSENTADOS da CEASAMINAS, caso estes queiram vendê-las, nos termos e condições estabelecidos no MANUAL DE OFERTA AOS EMPREGADOS E APOSENTADOS.*
>
> *1.14. Caso não seja realizada a abertura do capital da COMPANHIA e a efetiva listagem e admissão à negociação das ações de emissão da COMPANHIA no prazo de 3 (três) anos contados da data de assinatura do CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE AÇÕES, independentemente da razão, a ADJUDICATÁRIA do LEILÃO DE AÇÕES deverá realizar oferta de recompra dirigida a todos os EMPREGADOS e APOSENTADOS que tiverem aderido à OFERTA AOS EMPREGADOS E APOSENTADOS pelo preço efetivamente pago pelos EMPREGADOS e APOSENTADOS por ocasião da OFERTA AOS EMPREGADOS E APOSENTADOS, corrigido pela SELIC do período compreendido entre a data de assinatura do CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE AÇÕES e o último dia do mês calendário imediatamente anterior à data da respectiva recompra.*

85. A modalidade de licitação definida é o leilão, nos termos do §3º do art. 4º da Lei 9.491/1997, e o critério de julgamento será o de maior oferta para aquisição dos Lotes, conforme autorizado pelo inciso IV, do §1º, do art. 45 da Lei 8.666/1993, podendo-se realizar etapa de lances viva voz entre as proponentes selecionadas. A B3 S.A. - Brasil, Bolsa, Balcão (B3) é a responsável pela prestação de serviços especializados de assessoria ao leilão, incluindo análise de habilitação, suporte à comissão de licitação e operacionalização da liquidação do leilão e da oferta aos empregados e aposentados.

86. A minuta de edital segrega o leilão em três lotes para apresentação de proposta econômica (peça 453, p. 13):

> *LOTE CEASAMINAS INTEGRAL: aquisição da totalidade das AÇÕES DO LEILÃO, considerando-se os ATIVOS IMOBILIÁRIOS como parte integrante do patrimônio da*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

COMPANHIA, associada à CONCESSÃO DE USO;

LOTE CEASAMINAS SEM ATIVOS IMOBILIÁRIOS: aquisição da totalidade das AÇÕES DO LEILÃO, excluindo-se os ATIVOS IMOBILIÁRIOS do patrimônio da COMPANHIA, associada à CONCESSÃO DE USO; e/ou

LOTE ATIVOS IMOBILIÁRIOS: aquisição dos ATIVOS IMOBILIÁRIOS, segregados do patrimônio da COMPANHIA.

87. Os proponentes podem oferecer proposta econômica para um lote apenas ou de forma simultânea para quantos desejar. Destaca-se que as propostas de aquisição das ações da CeasaMinas estão sempre associadas à concessão de uso do MLP.

88. O leilão está estruturado de forma aos proponentes apresentar os volumes com documentação de identificação, garantias, propostas econômicas e habilitação jurídica na B3, em data especificada, e após análise da completude da documentação pela B3, a comissão de licitação decidirá sobre o aceite ou não dos documentos. Em seguida passará a sessão pública do leilão, realizada na B3, que, conforme definido no item 5.6 da minuta de edital (peça 453, p. 43 e 44), compreenderá:

(i) abertura dos envelopes contendo os VOLUMES 2 - PROPOSTAS ECONÔMICAS, observadas as regras constantes da subseção seguinte;

(ii) classificação das PROPOSTAS ECONÔMICAS escritas de cada LOTE;

(iii) definição da CLASSIFICAÇÃO PROVISÓRIA e aplicação do critério de corte para verificação quanto à possibilidade de realização ou não de etapa de lances à viva voz;

(iv) definição das PROPONENTES que poderão participar da etapa de lances a viva voz, conforme o caso, observadas as regras do ANEXO 9 - MANUAL DA B3 DE PROCEDIMENTOS DO LEILÃO;

(v) realização de etapa de lances à viva-voz, conforme o caso, observadas as regras do ANEXO 9 - MANUAL DA B3 DE PROCEDIMENTOS DO LEILÃO;

(vi) resolução de empate, caso existente e não resolvido em etapa de lances à viva voz; e

(vii) CLASSIFICAÇÃO FINAL e ratificação de lances, se for o caso.

89. A classificação provisória visa a definir a possibilidade ou não de realização da etapa de lances, assim as propostas de todos os lotes serão ordenadas em ordem decrescente, considerando os valores individuais de cada lote, além do combinado dos maiores valores do lote CeasaMinas sem ativos imobiliários e do lote ativos imobiliários. Assim, com a classificação provisória, somente haverá etapa de lances viva voz quando a diferença entre os valores classificados em primeiro e segundo lugar, considerando a dinâmica dos lotes, for igual ou inferior a 20%, conforme exemplificado no Manual da B3 (peça 423, p. 22).

90. Assim, nem todos os lotes necessariamente vão para a etapa de lances viva voz, caso o maior lance seja para o lote integral e os demais juntos ficar na margem de 20%, todos irão para o viva voz, mas se na margem estiver outro lote integral, somente esse lote avança à próxima etapa. Caso o maior lance seja conjunto da companhia e de imobiliária, e o integral não estar na margem, este não participara da etapa viva voz (peça 423, p. 24-26).

91. Em resumo, a classificação provisória ordena, na visão da União, a combinação de propostas mais vantajosas e verifica se há diferença inferior a 20%, caso positivo ocorrerá lances viva voz.

92. Definidos os lotes que irão para etapa de viva voz, participarão todos os proponentes que apresentarem a maior proposta econômica escrita e os demais do mesmo lote com diferença de até 20% de valor. No caso de um proponente se classificar para o viva voz em apenas um lote, ele está

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

autorizado a participar dos demais para os quais tenha entregado proposta escrita.

93. Na etapa de viva voz a disputa de lances ocorrerá simultaneamente para todos os lotes e continuará até nenhum proponente se manifestar para novos lances no prazo assinalado pelo diretor da sessão.

94. Na classificação final, a proponente melhor classificada será aquela que apresentar maior oferta de preço pela aquisição do Lote CeasaMinas Integral ou dos lotes CeasaMinas sem Ativos Imobiliários e Ativo Imobiliário, sendo que para este último será considerado o valor líquido da proposta e para os demais o valor máximo do lote. O valor líquido para o lote ativos imobiliários é o valor da proposta econômica descontada da devida tributação sobre o ganho de capital a ser pago pela CeasaMinas, conforme subseção II da minuta de edital (peça 453, p. 37), o que possibilita comparar os lotes de acordo com o benefício econômico à União.

95. O valor máximo do lote corresponde ao valor da proposta do proponente no lote CeasaMinas integral, ou no lote CeasaMinas sem ativos imobiliários, ajustado para refletir a participação da União na empresa e não apenas as ações do leilão. Dessa forma o valor da proposta econômica para as ações do leilão, 89,6106% do capital social da companhia, é ajustado para refletir 100% do capital da companhia e possibilitar a comparação com os demais lotes.

96. No caso de a proposta vencedora ser referente ao lote integral será celebrado contrato de compra e venda de ações (peça 416) referente às Ações do Leilão entre a União e o adjudicatário, seguido pela celebração de contrato de concessão de uso (peça 418), entre a CeasaMinas e o estado de Minas Gerais.

97. Se porventura a proposta vencedora ser dos lotes da companhia e dos imóveis, primeiro será celebrado escritura pública de compra e venda dos ativos imobiliários (peça 419) entre a CeasaMinas e o adjudicatário do lote imobiliário, seguida pela finalização de balanço patrimonial da companhia para apurar lucro contábil e providenciar a distribuição de dividendos intermediários. Posteriormente será celebrado contrato de compra e venda de ações, entre União e adjudicatário do lote da companhia, seguido de celebração de contrato de concessão de uso, entre a CeasaMinas e o Estado de Minas Gerais.

98. Se somente existir adjudicatário para o lote imobiliário, será celebrado escritura pública de compra e venda dos ativos imobiliários entre a CeasaMinas e o adjudicatário do lote imobiliário, seguida por procedimentos para providenciar a distribuição de dividendos intermediários. Destaca-se que, conforme item 5.58 e 5.59 da minuta do edital, na distribuição de dividendos intermediários será garantido aos acionistas o valor líquido do lote de ativos imobiliários, independente de obrigações legais de constituição de reservas (peça 453, p. 54).

99. A minuta do edital também define as obrigações do adjudicatário do leilão (peça 453, p. 56 e 57), com destaque para:

a) Construção de novas caixas d'água para abastecimento autônomo nos imóveis operacionais da unidade de Contagem;

b) Apresentar documentação necessária e cobrir custos de tabelionato e transferência dos imóveis, caso seja vencedor do lote ativos imobiliários;

c) Garantir estabilidade de doze meses aos funcionários da companhia a partir da assinatura do contrato de compra e venda de ações;

d) Pagar a União valor de desconto de ações decorrentes da oferta aos empregados e aposentados;

e) Adquirir sobras de ações resultantes da oferta aos empregados e aposentados;

f) Recompra das ações dos empregados e aposentados, pelo valor pago corrigida pela Selic,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

caso não promova a abertura do capital da companhia no prazo de três anos;

g) Promover e cooperar para a finalização da regularização imobiliária do conjunto de bens imóveis listados no contrato de compra e venda de ações, nos termos dos Decretos Estaduais 40.963/2020 e 48.276/2021, com objetivo de adequar as matrículas dos imóveis às descrições nos normativos;

100. Além disso, a minuta de edital define obrigação do adjudicatário das ações em constituir, em até sessenta dias, uma sociedade de propósito específico (SPE), sob a forma de sociedade por ações e controlada pela companhia, com sede no estado de Minas Gerais, para assinar contrato de concessão de uso (peça 418) com o estado referente ao Mercado Livre Produtor.

101. A minuta do contrato de compra e venda de ações e outras avenças reforça algumas obrigações do adjudicatário, como a obrigação de aquisição de sobras, de pagamento do desconto concedido a empregados e aposentados e da recompra dessas ações, garantir estabilidade de doze meses aos funcionários, constituir uma SPE e celebrar contrato de concessão com o estado de Minas Gerais, e detalha a obrigação de promover a regularização fundiária das unidades da CeasaMinas (peça 416, p. 13):

> *6.1. (...)*
>
> *(viii) promover e cooperar com a finalização da regularização imobiliária já iniciada perante os órgãos públicos competentes pertinente ao conjunto de bens imóveis mencionados no item acima, nos termos dos Decretos Estaduais nº 40.963, de 22 de março de 2000, e nº 48.276, de 24 de setembro de 2021, com o propósito de adequar a descrição dos imóveis em suas respectivas matrículas abertas nos Registros de Imóveis competentes, de forma que tais imóveis passem a ter, do ponto de vista registral-imobiliário, a descrição constante dos referidos Decretos.*
>
> *6.1.1. A regularização imobiliária referida no inciso (viii) da Cláusula 6.1 foi iniciada junto aos órgãos competentes previamente à publicação do Edital, sendo certo que as metragens e características dos imóveis objeto dos Decretos acima mencionados poderá sofrer alterações para adequações destes às legislações pertinentes e, ainda, para adequação destes às suas reais configurações físicas, confrontações e características do local em que estão situados. O status atualizado da regularização imobiliária iniciada consta detalhado no anexo [.] do presente contrato, do qual o Comprador declara conhecimento.*

102. A minuta do contrato retira a responsabilidade do vendedor por qualquer insubsistência ativa, superveniência passiva, perda ou contingência de qualquer natureza da CeasaMinas, independente de terem sido mencionadas ou identificadas nos trabalhos do BNDES ou ainda provisionadas ou não nas demonstrações financeiras. Por sua vez, o "vendedor não fará jus ao recebimento de quaisquer superveniências ativas da companhia", independente de fato gerador e de data de materialização (peça 416, p. 10 e 11).

103. Por meio do Ofício AED/SUP 137/2021 (peça 47) foram encaminhadas as minutas de Edital (peça 75) e de Contratos (peças 77 a 79) pós audiência pública. Após análises iniciais foram realizadas observações ao BNDES sobres questões relativas a esses documentos, que resultaram em nova minuta de edital e de contratos (peças 414 a 423), encaminhada por meio da Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022 (peça 361). Após novos questionamentos foi encaminhada nova minuta de edital (peça 453). As principais ponderações deste Tribunal são listadas abaixo.

<u>Regularização de Imóveis</u>

104. Em e-mail encaminhado no dia 21/2/2022 foi questionado ao BNDES a razão da minuta de edital encaminhada tratar de obrigações da regularização fundiária somente em relação ao imóvel da unidade de Uberaba, sem mencionar as demais unidades.

105. Em resposta encaminhada (peça 237, p. 15) foi informado que o caso de Uberaba estava

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

explícito na minuta de edital por ser mais complexo e demandar também a participação da União. Com os desdobramentos do processo, passou-se a incluir a unidade de Uberaba como unidade operacional para a venda da empresa, logo o argumento não se matinha. Em atualização da resposta, o BNDES afirmou que o contrato de compra e venda foi atualizado com a referida obrigação de regularização de todos os imóveis, conforme item 6.1, inciso viii, e item 6.1.1.

Obrigação de Recompra de Ações

106. Foi constatado que a minuta do edital citava no item 1.13 a obrigação do novo controlador em realizar oferta de recompra de ações aos empregados e aposentados, caso não abrisse o capital da empresa em três anos. No entanto, essa obrigação não estava expressa nas obrigações do adjudicatário na minuta do edital, e nas obrigações do comprador, na minuta do contrato de compra e venda de ações. Assim foi questionado ao BNDES o motivo de não constar tais obrigações expressa nos documentos (peça 146, p. 2).

107. Em resposta (peça 237, p. 17 e 18) o BNDES confirma providenciaria a inclusão, e assim o fez no item 6.1, inciso vii, da minuta de contrato de compra e venda de ações (peça 416, p. 13).

Distribuição de Dividendos Intermediários

108. Na estrutura de venda das ações da companhia e dos ativos imobiliários separadamente, a minuta de edital definia que ocorreria a distribuição aos acionistas de dividendos extraordinários no valor líquido do lote ativos imobiliários. Ocorre que no levantamento do balanço patrimonial extraordinário a companhia poderia apresentar prejuízo operacional ou ainda ter obrigações de constituir reservas legais de maneira que não haveria correspondência direta entre o valor do lote ativos imobiliários e o lucro apurado para distribuição de dividendos. Assim foi questionado ao BNDES qual procedimento seria adotado nessas situações (peça 146, p. 2).

109. Em resposta (peça 237, p. 20) o BNDES informou que incluiria tal previsão no edital, enquanto o Serviço C afirmou que:

> *A hipótese nos parece remota considerando que a Ceasa Minas vem dando lucro nos últimos exercícios e possui reserva de lucros acumulados e reserva de lucros para expansão que poderiam fazer frente a eventual prejuízo. Não obstante, julgamos pertinente deixar esse aspecto mais enfatizado no Edital, a fim de mitigar o risco de futuros questionamentos.*

110. Por fim, na atualização da minuta do edital foram incluídos os itens 5.58 e 5.59, que prevê mecanismos para garantia da distribuição do valor líquido do lote ativos imobiliários aos acionistas (peça 453, p. 54).

> *5.58. Serão distribuídos aos acionistas da CEASAMINAS na forma do item 5.57 (iv) acima, montante equivalente ao VALOR LÍQUIDO DO LOTE ATIVOS IMOBILIÁRIOS, observadas as obrigações legais, mais especificamente a aplicação do lucro líquido na constituição da reserva legal, na forma do artigo 193 da Lei n° 6.404/1976.*
>
> *5.59 Caso em função da obrigação legal de destinação de parte do lucro líquido para constituição da reserva legal, prevista no artigo 193 da Lei n° 6.404/1976, não seja possível distribuir para a União Federal o montante correspondente ao VALOR LÍQUIDO DO LOTE ATIVOS IMOBILIÁRIOS, a ADJUDICATÁRIA do LEILÃO DAS AÇÕES deverá pagar à União Federal montante correspondente à diferença entre o VALOR LÍQUIDO DO LOTE ATIVOS IMOBILIÁRIOS e o montante efetivamente distribuído para a União Federal, adicionalmente ao lance vencedor no LEILÃO DAS AÇÕES na forma prevista no CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE AÇÕES, de modo a compensar o impacto positivo no caixa da COMPANHIA decorrente da alienação dos ATIVOS IMOBILIÁRIOS.*

Ajuste do Valor Máximo dos Lotes

111. Verificou-se que a modelagem definida na minuta de edital para dinâmica de classificação das propostas econômicas não levava em consideração o desenho do leilão dividido em ações do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

leilão e ações de oferta, o que poderia ocasionar distorções na escolha da melhor proposta.

112. O item 5.7 da minuta do edital (peça 453) definia que na classificação das propostas econômicas para o lote CeasaMinas integral e para o lote CeasaMinas sem ativos imobiliários seria utilizado o respectivo valor de oferta para aquisição do lote, enquanto para o lote ativos imobiliários seria considerado o valor líquido da proposta.

113. Ocorre que as propostas econômicas para o lote CeasaMinas integral e para o lote CeasaMinas sem ativos imobiliários eram referentes somente a 89,61% do capital social da companhia, visto que 10% das ações da União são destinadas a oferta aos empregados e aposentados, percentual esse que será recebido pela União seja por essa oferta ou pela obrigação do adjudicatário de pagar o desconto e adquirir as sobras pelo preço definido no leilão.

114. No entanto, ao realizar a comparação entre os lotes para fins de classificação das propostas econômicas mais vantajosas para a União, em que se avalia a oferta pelo lote CeasaMinas integral, com a soma dos demais, eram comparadas ofertas de apenas 89,61% do capital da companhia com ofertas sobre o valor líquidos dos ativos imobiliários, que considera o percentual de participação total da União na companhia (99,56728%), o que tinha potencial de ocasionar distorção no peso das propostas econômicas dos lotes.

115. Assim, foi encaminhado questionamento ao BNDES de como seria superado tal situação, que respondeu (peça 452, p. 2) afirmando que "o ponto levantado procede na dinâmica atual do Leilão, em que é possível (ainda que improvável) a aquisição apenas dos Ativos Imobiliários". Portanto, encaminharam nova versão da minuta do edital com a inclusão do conceito de valor máximo para os lotes CeasaMinas integral e CeasaMinas sem ativos imobiliários, em que o valor da proposta econômica é ajustado para refletir a participação da União na empresa e não apenas as ações do leilão (peça 453, p. 44).

Transferência de Imóveis

116. A resolução CPPI 220/2021 definiu que os imóveis de Maria da Fé e de Patrocínio não integrariam o processo de desestatização da CeasaMinas, de forma que, de acordo com o art. 4º, o imóvel de Maria da Fé será transferido ad corpus ao estado de Minas Gerais para cumprimento do Decreto Estadual 40.963/2000, enquanto o imóvel do município de Patrocínio será doado também ao estado, devido às atividades relevantes desenvolvidas no local.

117. Por mensagem eletrônica, o BNDES foi questionado se essas destinações definidas na Resolução deveriam ocorrer antes da licitação (peça 146, p. 1 e 2). Em resposta, o BNDES afirmou que (peça 237, p. 16):

> *No nosso entendimento seria desejável que os instrumentos sejam celebrados previamente, contudo, sem ser impeditivo ao processo de desestatização caso ocorram atrasos ou impedâncias no processo. Já temos as minutas que formalizarão essas operações prontas e já estamos envidando esforços no sentido de formalizá-las. Não vislumbramos razões para que a doação de Patrocínio demore, considerando que depende única e exclusivamente da assinatura do contrato de doação entre a Ceasaminas e o Estado.*
>
> *Contudo, caso o processo atrase, deverá constar como condição editalícia a concretização da doação. Quanto à regularização de Maria da Fé em nome do Estado, caso não seja formalizada em tempo hábil, constará do edital tal como nos demais casos que demandam regularização.*

118. Na atualização das informações sobre regularização imobiliária encaminhada pela Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022 (peça 361), foi constatado que os referidos imóveis ainda não foram transferidos ao estado de Minas Gerais (peça 378 – itens não digitalizáveis). No entanto, na minuta de edital (peça 453) e minuta de contrato de compra e venda de ações (peça 416) encaminhadas não há obrigações explícitas para que o adjudicatário finalize esse processo com a destinação definida pela Resolução CPPI 220/2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

119. Assim, em 6/7/2022, foi solicitada informação ao BNDES sobre situação atualizada desses imóveis. O Banco respondeu (peça 455) que o imóvel de Patrocínio se encontra em fase final da doação, e "de parte da CeasaMinas já está autorizado pelo Consad e aguardando término do processo no Estado para dar entrada no cartório". Quanto ao imóvel de Maria da Fé, este ainda está em fase de retificação da matrícula para posterior transferência ao estado.

120. Dessa forma, considerando que a transferência dos imóveis ao estado de Minas Gerais, nos termos definidos pela Resolução CPPI 220/2021, ainda não foi concluída, propõe-se determinar ao BNDES que conste no rol de obrigações do contrato de compra e venda de ações a obrigação do vencedor do leilão de, gratuitamente, finalizar o processo de transferência ad corpus do imóvel do município de Maria da Fé e a doação do imóvel de Patrocínio para o estado de Minas Gerais.

Obrigação de Construção de Nova Caixa D'Água

121. O item 5.68 da minuta do edital do leilão (peça 453, p. 56) objetiva definir a obrigação do adjudicatário das ações da CeasaMinas de construção de novas caixas d'águas, para abastecimento da área operacional da companhia na unidade de Contagem, e a obrigação do adjudicatário do lote de ativos imobiliários (áreas 2 e 3 de Contagem) de permitir a utilização da caixa d'água existente pelo imóvel operacional até a construção.

122. No entanto, ao definir a obrigação, a minuta do edital não foi clara na redação, por usar o termo adjudicatária para se referir tanto ao vencedor do leilão do lote de ativos imobiliários quanto ao do lote de ações da CeasaMinas, conforme transcrição:

> *5.68. Nos termos da ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA DOS ATIVOS IMOBILIÁRIOS, a ADJUCATÁRIA deverá adotar todas as providências pertinentes e necessárias para construção de novas caixas d'água que permitirão o abastecimento autônomo de água aos imóveis contíguos aos ATIVOS IMOBILIÁRIOS, sem necessidade de utilização da caixa d'água (e respectiva tubulação) existente nos ATIVOS IMOBILIÁRIOS. Adicionalmente, antes da finalização das referidas caixas d'água autônomas, a ADJUCATÁRIA se compromete a (i) permitir a utilização da caixa d'água e respectiva tubulação dos ATIVOS IMOBILIÁRIOS pelos imóveis contíguos; (ii) não adotar qualquer conduta que obste ou prejudique a utilização da caixa d'água dos ATIVOS IMOBILIÁRIOS pelos imóveis contíguos.*

123. O item em questão não especifica sobre qual adjudicatário faz referência e acaba por deixar confusa a obrigação definida, o que pode gerar questionamentos ao edital ou mesmo após o leilão. Destaca-se que a construção da caixa d'água envolve investimentos e está apropriada na modelagem econômico-financeira, o que torna mais sensível a falta de clareza dessa obrigação.

124. Em face dos comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o BNDES propôs nova redação para o item, e encaminhou nova versão da minuta de edital (peça 503, p. 56).

> *5.68. Nos termos da ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA DOS ATIVOS IMOBILIÁRIOS, a ADJUCATÁRIA do LEILÃO DAS AÇÕES deverá adotar todas as providências pertinentes e necessárias para construção de novas caixas d'água que permitirão o abastecimento autônomo de água aos imóveis contíguos aos ATIVOS IMOBILIÁRIOS, sem necessidade de utilização da caixa d'água (e respectiva tubulação) existente nos ATIVOS IMOBILIÁRIOS. Adicionalmente, antes da finalização das referidas caixas d'água autônomas, a ADJUCATÁRIA do LEILÃO DOS ATIVOS IMOBILIÁRIOS se compromete a, pelo prazo de 12 (doze) meses: (i) permitir a utilização da caixa d'água e respectiva tubulação dos ATIVOS IMOBILIÁRIOS pelos imóveis contíguos; (ii) não adotar qualquer conduta que obste ou prejudique a utilização da caixa d'água dos ATIVOS IMOBILIÁRIOS pelos imóveis contíguos.*

125. Nesses termos, considerando que a alteração promovida supera os problemas identificados, propõe-se, nos termos do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, dispensar a formulação da determinação, devido à adoção de medidas corretivas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Área Remanescente da Unidade de Uberaba

126. Foi identificada na minuta de contrato de compra e venda de ações e outras avenças a obrigação de transferência à União de áreas não operacionais remanescentes dos imóveis localizados no município de Uberaba (peça 416, p. 13 e 14).

> *6.1.2 As áreas não operacionais remanescentes situadas no município de Uberaba, conforme descrito no anexo [.] do presente contrato, pertencem ao patrimônio da União Federal. Neste contexto, está sendo promovida a regularização imobiliária dos imóveis situados no município de Uberaba, com o propósito de, entre outras providências, viabilizar a individualização, em matrícula autônoma, das áreas pertencentes à COMPANHIA e, ainda, das áreas pertencentes à União Federal. Assim, as áreas não operacionais remanescentes situadas no município de Uberaba serão transferidas para a União Federal, situação da qual o Comprador tem conhecimento. Se for necessário, o Comprador se compromete a contribuir com a transferência do domínio das referidas áreas à União Federal, adotando as providências cabíveis para tal fim.*

127. A Resolução CPPI 220/2021, estabeleceu em seu art. 2º, que "os terrenos remanescentes não operacionais localizados no município de Uberaba, Minas Gerais, ficam excluídos dos Lote 2 e 3", ou seja, não seriam vendidos no leilão em conjunto com a CeasaMinas. A Nota Técnica SEI 60296/2021/ME (peça 136, p. 2) assim justifica essa decisão:

> *14. Tendo em vista que atualmente a Companhia não ostenta a titularidade formal dos imóveis situados no Município de Uberaba, que encontra-se em nome do Estado de MG, recomenda-se destinar a área onde há atividade operacional da Companhia para a própria Ceasa Minas, ao passo que o restante – área greenfield – deverá ser transferido diretamente para a União, cumprindo-se assim o disposto no Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas entre a União Federal e o Estado de Minas Gerais, celebrado em 18 de fevereiro de 1998. Desta forma, esta área não-operacional não deve constar do processo de privatização da Companhia.*

128. No intuito de cumprir o as condições da federalização da CeasaMinas, o patrimônio que ainda não tinha sido transferido para a empresa, seria em parte transferido para a União, e ficaria sob a gestão da Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Tais áreas remanescentes não possuem uma destinação específica para a União, assim provavelmente seriam destinadas à venda pela SPU, que arcaria com custos de gestão e segurança até então.

129. No caso de manutenção das áreas remanescentes de Uberaba no conjunto de bens da CeasaMinas, proporcionaria que o valor dessas áreas fosse acrescido à avaliação da empresa, de forma que a União receberia em sua integralidade o disposto no Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas entre a União Federal e o Estado de Minas Gerais, celebrado em 18 de fevereiro de 1998. Esta opção proporcionaria uma venda mais ágil dos lotes, sem os necessários dispêndios para sua gestão pela SPU.

130. O BNDES elaborou avaliações econômico-financeiras considerando os dois cenários possíveis (peça 361, p. 5 e 6), e não resta evidenciado prejuízos em operar a venda das áreas remanescentes de Uberaba em conjunto com a CeasaMinas.

131. Nos comentários dos gestores, tanto BNDES quando SPPI, não apresentaram óbices à manutenção da proposta de recomendação. Dessa forma, propõe-se recomendar ao CPPI e ao SPPI que incluam no processo de desestatização da CeasaMinas as áreas remanescentes de Uberaba.

Avaliação Econômico-Financeira

132. As consultorias contratadas para avaliação da CeasaMinas optaram pela técnica do Fluxo de Caixa Descontado, a qual é fundamentada no valor do projeto depender da sua capacidade de geração de riqueza no futuro. Assim, o valor da empresa é encontrado a partir da projeção de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

fluxos caixas, descontados por uma taxa que reflita o risco associado ao investimento. No caso da CeasaMinas, ambas as consultorias utilizaram o Custo Médio Ponderado de Capital ou Weighted Avarage Cost of Capital (Wacc) como taxa de desconto para apuração do valor presente da companhia.

133. O Wacc representa a média dos custos dos vários tipos de capital que a empresa usa para financiar sua atividade e, de maneira simplificada, representa o custo de oportunidade do investidor ao assumir o investimento em determinado ativo.

134. O Wacc é calculado pela seguinte fórmula: (PMCP x Ke) + (PMCT x (1-T) x Kd), em que PMPC é a participação média de capital próprio, Ke o custo do capital próprio, PMCT a participação média de capital de terceiros, Kd o custo do capital de terceiros e T a alíquota de impostos no lucro real (34%).

135. Em outros termos, Wacc é o custo do capital próprio ponderado pelo percentual de capital próprio, acrescido do custo de capital de terceiros, ponderado pelo percentual de capital de terceiros.

Custo do Capital Próprio - Ke

136. O custo do capital próprio tem como premissa a avaliação de risco da atividade, somada à taxa de remuneração livre de risco na economia. Nos estudos efetuados foi utilizado o modelo de precificação de ativos financeiros ou Capital Asset Princing Model (CAPM).

137. O CAPM pode ser representado pela seguinte fórmula, Rf + β x (Rm – Rf), em que Rf é a taxa de juros livre de risco, β é a sensibilidade de um ativo em relação aos movimentos do mercado, Rm é a taxa de remuneração do mercado ou prêmio pelo risco de mercado.

138. O consórcio responsável pelo Serviço A apurou o CAPM nominal, em dólares, de 12,2%, e, em reais, de 12,7% (peça 393, p. 38); tal ajuste foi realizado pelo diferencial de inflação de longo prazo, considerando 3% para o Brasil e 2,5% para os Estados Unidos. Já a empresa encarregada do Serviço B apurou o custo de capital próprio nominal de 14,8%, e o custo de capital próprio real de 11,35% (peça 394, p. 33). Esses dados são referentes ao cenário sem expansão, escolhido para a desestatização da CeasaMinas.

Beta - β

139. O Índice Beta representa a sensibilidade de um ativo em relação aos movimentos do mercado, ou seja, como o ativo vai se comportar a partir de alterações no mercado. Assim, quanto maior o Beta do ativo, maior o prêmio de risco e consequentemente o retorno exigido.

140. O Serviço A calculou o Beta para o setor de atuação da CeasaMinas (peça 393, p. 38), considerando os últimos cinco anos, "a partir de comparáveis de mercado e definição de benchmark". No caso, o parâmetro de referência utilizado foi a Log Commercial Properties, que atua no segmento de desenvolvimento e locação de galpões e condomínios logísticos padronizados. Dessa forma, foi definido o Beta Desalavancado de 0,8, e o Beta Realavancado, considerando a "taxa de impostos de 34% e uma estrutura ótima de capital" de 1,07. Após solicitação, foi encaminhado detalhamento do cálculo do Beta, com todas as premissas detalhadas (peça 468, itens não digitalizáveis).

141. O Serviço B para compor o Beta (peça 394, p. 34) considerou seis empresas estrangeiras de capital aberto que atuam no setor de Real Estate (ativo real ou imobiliário), calculando o Beta pela média dos últimos cinco anos da regressão dos retornos das ações versus o índice de negociação respectivo de cada companhia. Assim, foi definido o Beta Desalavancado de 0,61, e o Beta Realavancado de 0,86, baseado na estrutura de debt to equity de shoppings brasileiros (59,85%).

142. A título de comparação Aswath Damodaran, referência do Ministério da Economia no cálculo do Wacc em concessões (peça 474), aponta o Beta, baseado em uma amostra global de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

empresas em 2022, para o setor de "Real Estate (General/Diversified)" de 1,03 (peça 475 - itens não digitalizáveis).

Taxa Livre de Risco - Rf

143. Taxa Livre de Risco, no cálculo do Wacc, também entendida como retorno do ativo livre de risco, representa o retorno da aplicação de capital no mercado que seja virtualmente livre de risco, tenha liquidez e seja livremente negociado no mercado. Na prática tal ativo não existe, mas normalmente utiliza-se os títulos do Tesouro norte-americano de longo prazo, por apresentarem risco de crédito muito baixo.

144. O Serviço A utilizou a taxa livre de risco de 1,44% (peça 393, p. 38), calculada pela "média dos últimos 12 meses do retorno até o vencimento do título soberano do Governo dos Estados Unidos (US Treasury bond) de 10 anos; em 31 de dezembro de 2021".

145. O Serviço B apurou a taxa livre de risco de 1,5% (peça 394, p. 33), representada pela média móvel exponencial ponderada (janeiro de 2012 a dezembro de 2021) também dos Treasury bonds americanos de dez anos (peça 394, p. 18).

146. Destaca-se a diferença de metodologia de cálculo utilizada pelas consultorias. O Serviço A somente considera a média de doze meses, enquanto o Serviço B apura a média móvel exponencial ponderada de dez anos. Dessa forma, com a trajetória de queda desses títulos nos últimos anos a taxa apurada pelo Serviço A é inferior.

Prêmio de Mercado - Rm

147. O prêmio pelo risco de mercado (equity risk premium) representa a remuneração esperada pelo mercado, ao considerar o risco adicional do investimento em relação à taxa livre de risco, assim descreve a relação entre os retornos de uma carteira de mercado de ações e o rendimento livre de risco.

148. O Serviço A indicou o prêmio de mercado de 7,25% (peça 393, p. 38), calculado "subtraindo a Média Aritmética do Retorno dos Título do Governo pela média aritmética do Retorno Total do Mercado de Ações", e indicando como fonte o livro "The Equity Risk Premium". Ao ser questionado detalhamentos da metodologia, o Serviço A declarou (peça 237, p. 8) que utilizou a média aritmética dos retornos do índice Standard and Poor's (S&P 500) e dos bônus emitidos pelo governo norte-americano com prazo de vencimento de 20 anos.

149. O Serviço B aplicou o prêmio do risco de mercado de 6,21% (peça 394, p. 33), calculado com base na diferença entre o retorno do índice S&P500 e dos Treasury Bonds norte americanos de 10 anos perpétuos (constant coupon bond), marcado a mercado anualmente (peça 394, p. 19).

Risco País

150. A estruturação do cálculo do Wacc é baseada em taxas praticadas em mercados externos, principalmente o norte americano, devido a diversidade de empresas nos setores estudados nesse mercado. O risco país é o spread aplicado na Wacc para realizar a adequação das premissas utilizadas ao mercado nacional, no caso o brasileiro, e assim incorporar ao cálculo o risco de crédito da economia local.

151. O Emerging Markets Bond Index Plus (EMBI+) é um índice que estima o desempenho diário dos títulos da dívida dos países emergentes em relação aos títulos do Tesouro dos Estados Unidos.

152. O Serviço A utilizou o risco país de 2,98% (peça 393, p. 38), calculado com base na média de cinco anos do índice EMBI+ Brazil em 31 de dezembro de 2021. Por sua vez, o Serviço B calculou o risco país em 3% (peça 394, p. 33), baseado na média móvel exponencial ponderado do EMBI+ diário, entre janeiro de 2012 e dezembro de 2021 (peça 394, p. 20).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Risco Cambial

153. O risco cambial diz respeito ao risco de um investidor incorrer em perdas em face da variação do câmbio, e como no Brasil temos um câmbio muito volátil, o risco cambial acaba por ser alto. No âmbito do cálculo do Wacc é discutível a utilização do risco cambial, e via de regra em concessões tal risco não é contabilizado, sob o argumento de risco país já contempla um prêmio relacionada às incertezas quanto ao câmbio.

154. A Aneel utilizava prêmio de risco cambial em suas concessões e o retirou dos cálculos baseado nos seguintes argumentos: baixa exposição das distribuidoras brasileiras à variação cambial, fácil acesso a hedge para proteção de variações cambiais, e por não ser prática de agências reguladoras de outros países (Nota Técnica 297/2011- SRE/Aneel).

155. Apenas o Serviço B incluiu uma taxa risco cambial de 4,55% (peça 394, p. 33) no cálculo do Beta, calculado a partir da razão do DI Futuro (média móvel exponencialmente ponderada, considerando o vértice de dez anos – 9,04 %) e o produto da taxa livre de risco pelo prêmio de risco cambial (peça 394, p. 20).

156. O Serviço B explicou que se trata de uma questão metodológica, e uma alternativa seria utilizar os prêmios de NTNBs, que já abarcariam ambos os riscos, ajustando-se o imposto sobre a expectativa inflacionária, para o cálculo da taxa real de juros (peça 237, p. 9). Ademais, indicaram referenciais bibliográficos para validar a utilização do risco cambial.

157. Cabe destacar, conforme discutido no âmbito do TC 035.916/2016-8, que avaliou o processo de desestatização da Amazonas Distribuidora de Energia S.A, que não há consenso sobre a utilização do risco cambial na avaliação econômico-financeira de empresas, e que esse é utilizado explicitamente nas avaliações para definição do preço de energia de leilões de concessões hidroelétricas.

Custo do Capital de Terceiros - Kd

158. O custo do capital de terceiros retrata o valor das taxas e juros que serão pagos a entidades financeiras que ofereceram empréstimos ou financiamentos, ou seja, o passivo exigível da entidade.

159. O Serviço A o estipulou em 8,2% fundamentado na "mediana do custo das dívidas das empresas selecionadas para o cálculo do beta", descontados os 34% de imposto (peça 393, p. 38).

160. O Serviço B estipulou o custo da dívida "a partir da relação do custo da dívida de mercado, com base em administradoras de shoppings brasileiros, em relação ao DI dos últimos 5 anos", resultando em um custo nominal de 8,39%, e de 5,54% líquido de IR (peça 394, p. 33). Ademais, o custo de capital de terceiros real líquido de IR foi estipulado em 2,37%.

Estrutura de Capital

161. A estrutura de capital retrata a participação de capital próprio e de capital de terceiros no capital total investidos por uma empresa. Na apuração do Wacc o custo do capital de próprio e o custo do capital de terceiros são ponderados pela estrutura de capital do ativo avaliado, ou seja, pelo peso do acionista (Patrimônio Líquido) e pelo peso da dívida (Passivo) no total obrigações, respectivamente.

162. Na literatura há o conceito estrutura ótima de capital, definida como aquela que minimiza o custo médio ponderado de capital. De maneira geral, o custo do capital de terceiros é inferior ao de capital próprio, decorrente da possibilidade de abater as alíquotas de impostos, até o ponto em que o endividamento excessivo aumenta a possibilidade de inadimplência e consequentemente resulta em um Wacc maior.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

163. O Serviço A considerou a estrutura de capital para o Wacc de 66% de capital próprio e de 34% de capital de terceiros, considerada "a estrutura ótima de capital para a Companhia a partir da avaliação de comparáveis de mercado e definição de benchmark" (peça 393, p. 38), baseado em um de Debt to Equity (D/E) de 51,51%.

164. O Serviço B utilizou a estrutura de capital com 62,56% de capital próprio e 37,44% de capital de terceiros (peça 394, p.33), baseado a estrutura de Debt to Equity (D/E) médio de shoppings brasileiros de 59,85%.

Custo Médio Ponderado de Capital

165. De acordo com as premissas apresentadas, o Serviço A apurou um Wacc nominal em reais de 11,2% (peça 393, p. 38), enquanto Serviço B apurou um Wacc real de 7,99% (peça 394, p. 34).

166. A tabela a seguir resume as informações apresentadas pelas consultorias na apuração do Wacc.

Tabela 5 - Comparação de Premissas do Wacc

Composição Wacc	Serviço A (nominal)	Serviço B (real)
Beta Desalavancado	0,8	0,61
Beta Realavancado	1,07	0,86
Taxa Livre de Risco	1,44%	1,5%
Prêmio de Mercado	7,25%	6,21%
Risco País	2,98%	3,0%
Risco Cambial	-	4,55%
Custo do Capital Próprio	12,75%	11,35%
Custo do Capital de Terceiros	8,2%	2,37%
Estrutura de Capital (D/E)	51,52%	59,85
Wacc Nominal	**11,2%**	**11,33%**
Wacc Real	**7,96%**	**7,99%%**

Fonte: elaborado pelo TCU, com informações das peças 393 e 394.

167. Foram realizados diversos questionamentos sobre as premissas utilizadas para definição do Wacc pelas consultorias, principalmente em virtude das diferenças apresentadas, mesmo com um resultado próximo (peça 142, 143 e 467). O BNDES informou que não há documento orientador para adoção das premissas e metodologias de cálculo do Wacc para privatizações, como ocorre no caso das concessões e que (peça 237, p.4):

> *As avaliações econômico financeiras são realizadas de forma independentes entre os serviços A e B, que possuem liberdade de avaliação desde que as premissas de projeção utilizadas sejam apresentadas com amparo metodológico e seguindo as melhores práticas de mercado, conforme preconizado pela metodologia do CAPM.*

168. Nesses termos, não há definição de critério para analisar as premissas utilizadas na definição do Wacc, logo foram avaliadas se estas apresentavam amparo metodológico, com a devida justificativa e fundamentação.

169. Apesar dos questionamentos e da subjetividade implícita nessas definições, a validade dos cálculos foi reafirmada pelas consultorias contratadas, e acatada pelo BNDES. Assim, não se identificou incorreções que invalidassem os valores propostos pelas consultorias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Modelagem de Desestatização

170. A modelagem da desestatização da companhia foi elaborada pelo Serviço C, (Consórcio Benitaka) contratado pelo BNDES. No Relatório de Modelagem de Desestatização (peça 39, p. 51-53) foram desenvolvidos três cenários para avaliação de decisão do modelo que maximizasse o valor da companhia.

171. O Cenário 1 consistia no encerramento das atividades operacionais, desmobilização da força de trabalho e venda da totalidade dos ativos imobiliários. O Cenário 2 foi estruturado pela venda das ações da companhia, mas segregando os terrenos livres, de modo a serem transferidos para a União. Já para o Cenário 3 foi proposto a venda da companhia como um todo, considerando os terrenos livres no leilão.

172. No comparativo dos cenários, o terceiro foi considerado o mais atrativo (peça 39, p. 86 e 87), considerando a viabilidade, a velocidade e a precificação do valor intrínseco dos ativos imobiliários não operacionais. Segundo o Adendo II ao Relatório de Modelagem de Desestatização, a escolha do Cenário 3 perpassa análises de ordem financeira, e considera a "relevância social e econômica da CeasaMinas", ao optar pela manutenção das atividades da companhia (peça 59, p. 5).

173. Ademais foi definido que não caberia considerar investimentos para expansão da companhia nas projeções de fluxo de caixa, bem como desconsiderar a venda do MLP em conjunto da desestatização. A partir desses pressupostos, a estrutura do leilão seria dividida em três lotes, em que se sagraria vencedor o que apresentar maior vantagem econômica para a União:

a) Compra integral da companhia com todos os ativos imobiliários;

b) Compra das ações da companhia sem os ativos imobiliários não operacionais;

c) Compra dos ativos imobiliários não operacionais (áreas 2 e 3 no munício de Contagem).

174. Tais premissas definiram parâmetros para elaboração da avaliação econômico-financeira do Serviço A (peça 42) e do Serviço B (peça 43), encaminhadas anexas ao Ofício AED/SUP 55/2021 (peça 37), de 9 de junho de 2021, que resultaram na Resolução CPPI 186/2021, que aprova a modalidade e condições para a desestatização da CeasaMinas. Assim, o lote 1, ativos imobiliários, foi avaliado em R$ 161.630.000,00, o lote 2, ações da companhia, avaliado em R$ 91.644.046,35, e lote 3, integral, em R$ 253.274.046,35.

175. Em 17 de dezembro de 2021, foi encaminhado Ofício AED/SUP 137/2021 (peça 47), com adendos ao relatório de modelagem de desestatização; e atualização de relatório e planilhas de avaliação econômico-financeira pós audiência, modelagem de desestatização, de due diligences e minutas de edital e contrato.

176. O Adendo III ao Relatório de Modelagem de Desestatização (peça 74, p. 42 e 43), informa que três premissas assumidas incialmente na modelagem econômico-financeira foram alteradas, com impacto na valoração da companhia:

a) Retificação da base contratual, com retificação dos vencimentos contratuais;

b) Inclusão do período de estabilidade de doze meses dos funcionários da companhia;

c) Termo aditivo aos contratos de concessão de uso atuais, com exclusão das receitas de transferência de controle societário e de processos licitatórios, e inclusão das receitas de Receita de Cessão do Direito de Uso (CDU) em função das renovações e em função do turnover.

177. A retirada dessas receitas e inclusão da receita de Cessão do Direito de Uso, além de solicitada pelos concessionários na audiência pública, é uma forma de adequar a estrutura de receitas da empresa ao mercado privado, projetando fluxos de caixa alinhados ao que se espera do licitante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

vencedor. A CDU, usualmente utilizada em shoppings, é o direito de uso do ponto, ou seja, cessão do direito de integrar a estrutura técnica do empreendimento.

178. Nesses termos, a avaliação econômico-financeira do Serviço A passou para R$ 122.304.118,21 (peça 72, p. 7), enquanto o Serviço B apresentou valor econômico de R$ 144.290.450,70 (peça 73, p. 12). A Resolução CPPI 220/2021, publicada em 11/2/2022, alterou o valor do lote 2, ações da companhia, para R$ 132.720.472,53 (média aritmética entre os valores de avaliação dos dois serviços, multiplicado pelo percentual de ações que a União é detentora) e, consequentemente, do lote 3, integral, para R$ 294.350.472,53 (peça 137). Além disso, formalizou a estabilidade dos funcionários e o termo aditivo aos Contratos de Concessão de Uso, com afastamento da possibilidade de rescisão dos contratos após privatização e da cobrança da receita de transferência de controle acionário (peça 433).

179. Após o BNDES encaminhar toda a documentação prevista na IN-TCU 81/2018, passou-se a discussão sobre algumas premissas adotadas na modelagem econômico-financeira da CeasaMinas (peça 139 a 143, 146, 150, 188 e 237). A Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022 (peça 361), de 20/5/2022, consolidou a alteração de premissas definidas após questões suscitadas pelo TCU e CGU e apresentou a última versão da avaliação econômico-financeira.

180. Nessa atualização, o Serviço A apontou como avaliação das ações da CeasaMinas de R$ 233.283.617,20, enquanto o Serviço B apontou o valor final de R$ 213.081.975,30, o que resulta em um valor para o lote 2, ações da CeasaMinas, de R$ 222.217.026,40, e do lote 3, integral, de R$ 390.714.721,31 (peça 361, p. 5-7). Ressalta-se que esses valores ainda estão pendentes de aprovação por Resolução do CPPI.

181. Resumidamente, as questões suscitadas pelo TCU focaram: na atualização da data base da avaliação para 2021, incluindo projeções de receitas, despesas e contingências; inclusão do Capex de construção do sistema de abastecimento da unidade de Contagem; inclusão da unidade de Uberaba; ajustes nas premissas de tributação do PIS/Cofins e da taxa de depreciação utilizada; e ajustes nas projeções de receitas de concessionários para consideração do TAC dos carregadores.

Atualização da data base

182. O BNDES somente encaminhou a documentação completa referente à modelagem econômico-financeira da desestatização por meio do Ofício AED/SUP 137/2021, no dia 17 de dezembro de 2021. No entanto, a modelagem elaborada pelas consultorias era baseada na data base de dezembro de 2019 para projeção de receitas futuras com contratos, despesas, saldo de contas não operacionais, desconsiderando a operação da companhia nos exercícios de 2020 e 2021.

183. A princípio o BNDES justificou tal estratégia baseado no impacto que a pandemia de Covid-19 poderia causar nas contas da empresa, o que reduziria seu valor de mercado. Ocorre que no exercício de 2020 e 2021 os resultados da empresa foram melhores do que nos anos anteriores, e tal opção de não considerar esses anos estava reduzindo o valor da empresa.

184. Em 17/1/2022, foi encaminhado e-mail ao BNDES (peça 142) questionando o fato das due diligences terem sido atualizadas até dezembro de 2020, e terem seus valores alterados, mas isso não impactava no valor utilizado no cálculo do valor econômico da empresa. Em resposta, foi informado que (peça 150, p. 2):

> *Em relação a esse questionamento, a Ceres Inteligência Financeira esclarece que o Relatório Final de avaliação econômico-financeira foi emitido em abril de 2021 e as atualizações das Due Diligence foram emitidas posteriormente, a pedido do BNDES, em agosto de 2021 (DD Contábil) e outubro de 2021 (DD Jurídica). Não foram emitidas atualizações do valuation em decorrência da atualização das contingências. Quanto às provisões para contingências, foi contemplado no valuation o saldo auditado de dezembro de 2019, por se tratar da data base da avaliação.*

185. O Serviço A apontou (peça 188, p. 2) que o "modelo de valuation deve observar somente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

uma única data base", e apenas com a mudança da data base poderia haver uma atualização dos valores de contingências. Segundo as consultorias contratadas, mesmo com a atualização de valores e com informação mais recente, seriam utilizados os valores apurados na data base de dezembro de 2019 para estar alinhado com as demais premissas da avaliação realizada.

186. No dia 18/3/2022 foi encaminhado novo e-mail ao BNDES (peça 426), com o seguinte questionamento em relação a atualização da data base da avaliação:

> *9. A data base utilizada nas modelagens econômico-financeiras foi de dezembro de 2019. Ocorre que após esse período a companhia já liberou resultados integrais do exercício de 2020 e parciais do exercício de 2021, que apresentaram resultados com grande divergência com o projetado. Alguns pontos relevantes para atualização seriam os seguintes:*
>
> - *Atualização dos valores das contingências (provável redução de cerca de R$ 18 milhões na metodologia do Serviço A);*
> - *Atualização dos valores de caixa em disponibilidade da companhia;*
> - *Questão dos investimentos de longo prazo feitos no exercício de 2020, referentes ao processo judicial (nota explicativa demonstrações financeiras de 2020);*
> - *Atualização das receitas e despesas que foram baseadas nos últimos 4 exercícios (2016 a 2019);*
> - *Atualização de contratos que já foram renovados nos exercícios de 2020 e 2021, e tiveram prazo postergado para serem reajustados a valor de mercado, o que impactará no quando ocorrerá o aumento de receita da Companhia;*
> - *Número de funcionários atuais da empresa, que pode reduzir custos com demissão e estabilidade;*
>
> *Destacamos que ainda não realizamos cálculos para apurar o impacto financeiros dessas atualizações. Por qual motivo não serão atualizados os dados da modelagem financeira, visto que já estamos na véspera da divulgação dos resultados financeiros do exercício de 2021?*

187. O BNDES então encaminhou resposta em 28/4/2022 (peça 236) com informação (peça 237, p. 28 - 29) de que a avaliação econômico-financeira estava sendo atualizada para a data base de dezembro de 2021. Ainda ressaltou que a CeasaMinas não havia apresentado demonstrações financeiras auditadas, mas foi adotada a premissa que a companhia superaria os apontamentos da auditoria externa.

188. Assim, por meio da Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022, o BNDES encaminhou atualização da avaliação econômico-financeira, com destaques para os seguintes ajustes na modelagem:

> *- Atualização das projeções para a data-base de dez/21, conforme documentação não auditada fornecida pela CeasaMinas;*
>
> *- Atualização da taxa de desconto do projeto e das premissas macroeconômicas para nova data-base;*
>
> *- Atualização da base de contratos de concessão e estrutura de pessoal para dez/21;*
>
> *- Atualização das contingências pelas atualizações das Due Diligences - Jurídicas - base jun/21- e atualizada monetariamente para dez/21 e Contábil/Patrimonial – base/dez 20 - e atualizada monetariamente para dez/21;*
>
> *- Retirada da contingência referente ao cumprimento de sentença para Execução de título executivo extrajudicial sobre imóvel em Uberlândia (matricula nº 7280), que totalizava R$ 59 milhões e classificação de risco provável;*
>
> *- Inclusão de contingência de R$ 4.189.836,31 em função da existência de uma Conta gráfica MLP "off balance", que trata de um saldo em aberto entre a Companhia e o Estado de Minas Gerais*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

> *sobre o resultado operacional das unidades do MLP e, segundo a SEAPA e pela CeasaMinas, deve ser revertido em investimentos no própria MLP. Portanto, para fins contábeis, há um passivo e um ativo (investimentos) não registrados;*

189. Destaca-se que a atualização da data base da avaliação da CeasaMinas levou também a uma atualização das avaliações dos imóveis realizados para dezembro de 2021. Nesses termos o valor das áreas livres de Contagem foi atualizado, o que alterou o valor do lote 1, ativos imobiliários, de R$ 161.630.000,00 para R$ 169.230.000,00 (peça 361, p. 7).

Inclusão do CAPEX de Caixa D'Água

190. O BNDES encaminhou o Ofício AED/SUP 55/2021 (peça 37) contendo a documentação elaborada durante a fase 1 do projeto de desestatização, com destaques para o relatório de modelagem de desestatização e os de avaliação econômico-financeira. Essa documentação não mencionava a necessidade de construção de um sistema de abastecimento para a área operacional da CeasaMinas na Unidade de Contagem, que atualmente encontra-se nas áreas livres que poderão ser vendidas separadamente.

191. Assim, em 29/11/2021, foi questionado ao BNDES (peça 139), se o reservatório de água deveria ser considerado como benfeitoria na área 2 de Contagem, e se existia risco de desabastecimento da área operacional no caso de venda apartada dos lotes. Por meio do Adendo III ao Relatório de Modelagem de Desestatização (peça 74, p. 49) foi informado que:

> *Com relação à existência de uma caixa d'água (e respectiva tubulação) nos imóveis de Contagem, o Edital de Desestatização da Ceasa Minas e a minuta da Escritura Pública de Compra e Venda dos Ativos Imobiliários anexa a ele, determinam que a Adjudicatária do Leilão de Ações deverá adotar as providências necessárias para construção de novas caixas d'água que permitirão o abastecimento autônomo de água aos imóveis contíguos aos Ativos Imobiliários, sem necessidade daquelas hoje existentes. Além disso, antes da finalização das caixas d'água autônomas, a Adjudicatária do Leilão de Ações deverá (i) permitir a utilização da caixa d'água e respectiva tubulação pelos imóveis contíguos; e (ii) não adotar qualquer conduta que obste ou prejudique a sua utilização.*

192. Dessa forma, foi questionado ao BNDES sobre a necessidade da construção da caixa d'agua e da tubulação constar nos investimentos necessários (capex) na modelagem financeira (peça 146, p. 2). O BNDES argumentou que o capex não foi considerado na avaliação econômico-financeira das ações da companhia devido ao entendimento de que "esse risco possa ser atribuído ao comprador, sem, entretanto, impactar negativamente a precificação das ações da companhia" (peça 150, p. 18).

193. Por fim, indagou-se ao BNDES o motivo desse risco não impactar a precificação (peça 426, p. 2). Em resposta, o BNDES afirmou que foi solicitada a consultoria responsável pelo Serviço A que "procedesse com o fornecimento de estimativa de CAPEX para implementação de nova Caixa d'Água em substituição à atual" (peça 237, p. 28).

194. Assim, na Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022 o BNDES encaminhou atualização da avaliação econômico-financeira, com inclusão de "Capex para implementação de nova Caixa D'Água na área operacional da Ceasa, com prazo de implementação de 24 meses após a troca do controle" ao valor de R$ 6.161.000,00, na base de dezembro de 2021 (peça 361, p. 4).

Inclusão da Unidade de Uberaba

195. A unidade de Uberaba encontra-se sobre gestão da prefeitura do município, atuando também no desenvolvimento de atividade de entrepostagem, por meio do Termo de Comodato 41/2019, que engloba cessão de forma gratuita do terreno, construções e benfeitorias por um período de vinte anos, com cláusula rescisão em caso de privatização. Ocorre que, nas modelagens econômico-financeiras (peças 73 e 74) encaminhadas por meio do Ofício AED/SUP 137/2021, não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

haviam sido consideradas as receitas e despesas da unidade de Uberaba nas projeções de fluxo de caixa.

196. A Nota Técnica 60296/2021/ME (peça 136), que embasou a aprovação da Resolução CPPI 220/2021, recomendou destinar a área onde há atividade operacional para a própria CeasaMinas e a áreas greenfield para a União. Assim, foi questionado ao BNDES como esse ativo seria quantificado dentro da avaliação econômico-financeira (peça 146, p. 3). O BNDES informou que:

> *Esclarecemos que, a despeito da existência de Termo de Comodato que transfere a gestão da unidade de Uberaba para o Município de Uberaba, dado que existe clausula de rescisão do Termo de Comodato em caso de privatização da Companhia, os contratos encontram-se no rol dos contratos precificados da companhia.*

197. Em 18/3/2022 foi encaminhado e-mail ao BNDES (peça 426) com reforço sobre as consultorias não terem utilizados os resultados das concessões de Uberaba nas projeções de receita. Em resposta (peça 237, p. 25) o BNDES afirmou que

> *Serão feitas as projeções de receitas da Unidade de Uberaba, atualmente administrada pela Prefeitura local por meio de contrato de comodato, uma vez que existe a previsão no termo de comodato de reversão dos contratos em prol da CEASAMINAS no evento da privatização. Como não dispomos de informações financeiras sobre a referida unidade, somente os contratos em vigor, foi adotado como métrica pelas consultorias do Serviço A e B o uso do EBITDA médio de todas as unidades do interior para suas projeções de custo da modelagem econômico-financeira para a referida unidade.*

198. Dessa forma, na nova documentação encaminhada por meio da Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022 (peça 361) passou a constar na modelagem econômico-financeira o rol de contratos da unidade de Uberaba (peças 393 e 394), impactando assim no valor econômico da companhia.

<u>Ajustes dos contratos listados no TAC</u>

199. No Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), assinado entre a CeasaMinas e Associações e Sindicatos (peça 432), foi pactuado que a Companhia disponibilizaria área suficiente em seu entreposto comercial para a instalação do Sindicato dos trabalhadores na Movimentação de Mercadorias em Geral (Sintramov), do Sindicato dos Carregadores do Mercado Livre de Produtos e de Hortifrutigranjeiros do entreposto da CeasaMinas em Contagem (Sindcar), e da Associação dos Carregadores e Chapas Autônomos da Ceasa/Contagem (Ascar) ao valor de R$ 0,06 o metro quadrado.

200. Em análises ao rol de contratos utilizados como premissas para as projeções, encaminhados por meio do Ofício AED/SUP 137/2021, foi constatado que os contratos com associações e sindicatos que atuam na CeasaMinas previstos no TAC foram considerados como áreas de concessões futuras, após os vencimentos dos contratos atuais, por valor de mercado, em desrespeito ao instrumento.

201. Assim, indagou-se ao BNDES (peça 426, p. 1) se tal correção era permitida pelo TAC, bem como o caso de outras associações inclusas no Termo, mas sem fixação do valor da concessão. O BNDES informou que (peça 237, p. 25 e 26):

> *Na análise feita no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) não é possível verificar: (1) critério de reajuste dos contratos a valores de mercado e (2) valores praticados para outras associações além das citadas nominalmente no documento, SINTRAMOV, SINDICAR e ASCAR. Portanto, o BNDES solicitou às consultorias para que considerarem o valor mensal do m2 acordado no TAC, corrigindo apenas pelo IPCA, usando como parâmetro a base de contratos de dezembro de 2021. Atualmente os valores praticados são de R$0,095/m².*
>
> *Esclarecemos que por equívoco tais instrumentos não foram originalmente encaminhados pela*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

> *Companhia, mas que a base de contratos foi atualizada para refleti-los em conformidade com o disposto no TAC. Informamos, ainda, que a ASCAR ocupa a mesma área utilizada pela Sintramov e, por tal razão, não foi celebrado um instrumento específico com essa entidade.*
>
> *(...)*
>
> *Não detectamos no TAC a imposição de obrigação pela manutenção do valor simbólico de aluguel para as associações, nem tivemos acesso a qualquer outro documento que imponha encargo ou obrigação nessa direção. Entretanto, considerando que o valor usualmente cobrado para tais entidades foi utilizado como parâmetro para a cobrança aos sindicatos, entendemos que seria razoável tratar as referidas entidades com isonomia*

202. Nesses termos a modelagem econômico-financeira (peça 393 e 394) encaminhada por meio da Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022 (peça 361) passou a considerar o valor previsto no TAC na renovação dos contratos atuais.

<u>Ajustes na alíquota de PIS/Confins</u>

203. A tributação do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) ocorre nos temos da Instrução Normativa RFB 1911/2019. Esse normativo define a alíquota de 3,65% de PIS/Cofins no regime cumulativo, utilizado por empresas que apuram o imposto de renda pelo lucro presumido, e de 9,25% no regime de apuração não cumulativa, utilizada por empresa que apuram imposto de renda baseado no lucro real. Ocorre que no regime não cumulativo o contribuinte pode descontar créditos de PIS/Cofins sobre bens e serviços adquiridos ou sobre custos e despesas incorridos, pagos ou creditados.

204. Na modelagem econômico-financeira encaminhada anexa ao Ofício AED/SUP 137/2021, foi utilizado o lucro real nas projeções de demonstrações financeiras com a alíquota de 9,25% sobre a receita líquida para tributação de PIS/Cofins, sem a apropriação de possíveis créditos tributários. Considerando que a média da alíquota recolhida nos últimos exercícios era de 6,204% sobre a receita líquida, assim, foi encaminhado questionamento ao BNDES sobre a razão de utilização da alíquota integral e não considerar compensações tributárias (peça 426, p. 1). Nesses termos foi informado que (peça 237, p. 27):

> *Serviço A – G5 Partners. As premissas para as despesas de PIS/Cofins foram discutidas e validadas com a Companhia e com o BNDES, de forma a considerar as alíquotas vigentes. Conforme discussões realizadas com o BNDES, estas projeções de PIS e COFINS no modelo serão objeto de revisão do modelo de forma a incorporar as compensações tributárias.*
>
> *Serviço B – Ceres Inteligência Financeira. Na nova versão em elaboração as compensações nessas deduções são contempladas, sendo decorrentes principalmente de créditos de PASEP/COFINS tomados sobre alguns custos/despesas operacionais.*

205. Em complemento o Serviço B informou (peça 237, p. 32) sobre quais custos ou despesas incidirão as compensações.

> *Na nova versão em elaboração as compensações nessas deduções são contempladas, sendo decorrentes principalmente de créditos de PASEP/COFINS tomados sobre alguns custos/despesas operacionais, alguns exemplos dessas despesas seguem listadas a seguir.*
>
> *Energia elétrica; Aquisição de combustível; Transporte de funcionários; Serviços de limpeza; Serviços de guarda e vigilância; Aluguéis de máquinas e equipamentos; Aluguéis de equipamentos de informática; Máquinas e equipamentos do Imobilizado (depreciação Lei 10.865/04); Máquinas e equipamentos do Imobilizado (depreciação IFRS); Serviços Técnicos Publicidade institucional; Manutenção de máquinas e equipamentos; Outras de conservação e instalação; Manutenção dependência; Outros.*

206. Assim, na Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022 o BNDES encaminhou atualização das avaliações econômico-financeiras realizadas pelas consultorias. O Serviço A (peça 393 – itens não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

digitalizáveis) utilizou alíquota de PIS/Cofins de 7,0% com base na média dos últimos três exercícios, enquanto o Serviço B aplicou alíquota de 7,73% (peça 394 – itens não digitalizáveis).

207. Todas essas alterações promovidas devido a interações do TCU com a equipe do BNDES e consultorias resultaram em um incremento na avaliação da companhia de R$ 63.048.144,80 no Serviço A e de R$ 18.303.335,12 no serviço B. Destaca-se que tal incremento de avaliação considera alterações no valor das concessões, tributações, contingências e dívida líquida da companhia, ou seja, mantendo a metodologia utilizada na primeira modelagem, e desconsidera outras premissas como a valoração das áreas remanescentes e a da alienação de áreas operacionais ao final dos contratos de concessão.

208. Assim, considerando que as Resoluções do CPPI 186 e 220 estão desatualizadas em relação ao valor da companhia e das áreas livres a serem objeto de leilão, propõe-se determinar ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimento (CPPI) que atualize, em Resolução, o valor mínimo dos lotes de acordo com as alterações promovidas após análise do TCU.

209. A tabela abaixo resume as informações do benefício de controle comparando premissas semelhantes entre as avaliações:

Tabela 6 - Benefício de Controle da Atualização de Premissas por Consultoria

	Serviço A	***Serviço B***
VPL Operação sem Perpetuidade	*R$ 159.266.414,31*	*R$ 155.144.522,63*
VPL Perpetuidade	*R$ 67.362.556,84*	*R$ 49.381.103,58*
Endividamento e Contingências	*R$ 41.276.708,14*	*R$ 41.931.840,39*
VPL com premissas comparáveis	*R$ 185.352.263,01*	*R$ 162.593.785,82*
Benefício	*R$ 63.048.144,80*	*R$ 18.303.335,12*

Fonte: Elaborado pelo TCU, baseado em informações das peças 393 e 394.

210. Além do incremento na avaliação financeira da companhia cabe destacar o aperfeiçoamento da modelagem econômico-financeira estruturada para a desestatização da CeasaMinas, visto que alguns dos ajustes resultaram em redução da avaliação financeira.

211. Assim, como a metodologia do BNDES apura o valor médio das duas consultorias para definição do valo mínimo do leilão e considerando o percentual de participação da União na CeasaMinas (99,56728%), registra-se que o benefício de controle do TCU em atuação em ajustes na modelagem econômico-financeira da CeasaMinas foi de R$ 40.499.727,89. Além disso, registra-se o benefício de controle da atualização do valor das áreas não operacionais livres da unidade de Contagem de R$ 7.600.000,00.

Imóveis Operacionais, não operacionais e áreas remanescentes

212. A modelagem encaminhada pelo BNDES segregava o patrimônio imobiliário da CeasaMinas em áreas operacionais, aquelas em que os serviços de entrepostagem estão em funcionamento, e áreas não operacionais, em que não eram desenvolvidas atividades e não resultavam em receitas, tanto terrenos greenfields (livres) quanto áreas cedidas a municípios ou estado de Minas Gerais (peça 39, p. 39).

213. Destaca-se que já havia terrenos livres identificados nas unidades de Contagem, Uberlândia, Uberaba, Governador Valadares e Juiz de Fora (peça 41), mas somente os no município de Contagem (áreas 2 e 3) encontravam-se apartados do MLP e com matrículas segregadas, o que os tornava líquidos para venda imediata.

214. Dessa forma, a avaliação econômico-financeira conduzida considerou, além do valor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

econômico da companhia, a partir de projeção dos fluxos de caixa a valor presente, a avaliação apartada das áreas 2 e 3 da unidade de Contagem, livres e líquidas, de forma a possibilitar sua venda a parte no próprio leilão, lote 1 no valor R$ 161.630.000,00, ou ainda em conjunto com a companhia, mas com valor acrescido ao valor econômico dos fluxos de caixa, lote 3 no valor de R$ 253.274.046,35.

215. A partir dos Relatórios Técnicos de levantamento e análise dos ativos imobiliários (peças 16 a 24), dos Laudos de Avaliação dos ativos imobiliários (peças 25 a 33) e das análises iniciais foi identificado que as áreas livres inseridas em áreas operacionais, ou seja, nos terrenos das unidades operacionais, eram materialmente representativas. Somente na área 1 de Contagem havia cerca de 369 mil m² que não possuíam seu valor representado na avaliação da empresa até então conduzida.

216. Isso porque, estando inseridas nos ativos operacionais, a modelagem financeira considera no cálculo somente o fluxo de caixa descontado, em que as atividades operacionais na companhia são projetadas no futuro e trazidas a valor presente para apuração do valor mínimo de venda.

217. Essas áreas que não são realizados serviços, não geram receitas para a CeasaMinas e não contribuem para o fluxo de caixa operacional, acabaram por não ter seus valores refletidos na avaliação da Companhia. Ocorre que o §1º e §3º do art. 30, Decreto 2.594/1998, estipula que, após projeções do fluxo de caixa, devem ser realizados ajustes no valor econômico da empresa por direitos e obrigações não vinculados às suas atividades operacionais.

> *Art. 30. A determinação do preço mínimo dos ativos incluídos no PND, para desestatização mediante as modalidades operacionais previstas no art. 7º deste Decreto, levará em consideração os estudos elaborados com base na análise detalhada das condições de mercado, da situação econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade.*
>
> *§ 1º Os estudos a que se refere o caput deste artigo deverão indicar o valor econômico da empresa bem como outros parâmetros que venham a ser julgados necessários à fixação do valor de alienação.*
>
> *(...)*
>
> *§ 3º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se valor econômico da empresa aquele calculado a partir da projeção do seu fluxo de caixa operacional, ajustado pelos valores dos direitos e obrigações não vinculados às suas atividades operacionais, bem como pelos valores que reflitam contingências e outros efeitos*

218. As consultorias contratadas realizaram ajustes nos cálculos pelo valor das contingências jurídicas e contábeis, bem como pela caixa líquido da CeasaMinas, mas não incluíram o valor das áreas em que não são desenvolvidas atividades econômicas (não operacionais).

219. Dessa forma, foi encaminhado e-mail com solicitação de esclarecimentos quanto ao cumprimento do §3º do art. 30 do Decreto 2.594/1998 em 29/11/2021 (peça 139) e 6/1/2022 (peça 140). O BNDES prestou os esclarecimentos (peça 141, p. 2 e 3), no entanto foram considerados insuficientes, e foi encaminhado nova mensagem eletrônica em 14/1/2022 (peça 141, p. 1 e 2).

220. Em seguida foi proposto uma reunião para esclarecimentos, que ocorreu no dia 9/2/2022, na qual o BNDES ressaltou o ineditismo do tema discutido e propôs o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação dessas áreas não operacionais, que seria desenvolvida em conjunto com os consultores contratados (peça 144).

221. Em 24/2/2022, foi realizada nova reunião (peça 147) em que o BNDES realizou apresentação (peça 151) do andamento dos trabalhos de avaliação dessas áreas não operacionais em cada uma das unidades da CeasaMinas, bem como destacou a dificuldade de isolar essas áreas do restante do terreno para avaliar o valor de venda. Por fim, foi encaminhada diligência ao BNDES (peças 152 e 154) para esclarecimentos quanto ao cumprimento do §1º e §3º do art. 30 do Decreto 2.594/1998 em relação a essas áreas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

222. O BNDES respondeu por meio da Nota Técnica AED 16/2022 (peça 165), de 25/3/2022, que encaminha apresentação (peça 166), bem como em reunião ocorrida no dia 1/4/2022 (peça 190). As áreas até então consideradas operacionais, foram segregadas em operacionais, que contribuem para o fluxo de caixa, e remanescentes, áreas livres em matrícula conjunta com áreas operacionais. Tais áreas remanescentes seriam segregadas das matrículas das áreas operacionais, em processo semelhante ao que ocorreria com as áreas do MLP.

223. Assim, as áreas remanescentes seriam objeto de nova avaliação imobiliária, e em seu valor seria considerado estimativa de liquidez, prazo e velocidade de vendas de ativos imobiliários em conformidade com as metodologias usualmente utilizadas (peça 166, p. 4). Esse procedimento ocorreria tanto para a unidade de Contagem quanto para Caratinga, Governador Valadares, Juiz de Fora e Uberaba.

224. Por fim, o BNDES encaminhou a Nota AGOV/SUP 6/2022 (peça 361), de 20/5/2022, apresentando nova documentação da desestatização com alterações realizadas na modelagem para adequação das áreas remanescentes, com destaque para:

> *2. Nova avaliação imobiliária – emissão de novos laudos com data base em dezembro de 2021 Foram realizadas, pelo Serviço "A", avaliações imobiliárias e emitidos novos laudos de avaliação tendo como base as propostas de desmembramento supramencionadas. Após essa reavaliação foi possível distinguir e precificar as parcelas imobiliárias utilizadas em sua operação e as áreas remanescentes não geradoras de caixa (também chamadas de "não operacionais").*
>
> *A consultoria imobiliária estimou, ainda, os prazos necessários para alienação dos referidos ativos imobiliários, em função de suas características e percepção de liquidez no mercado imobiliário.*
>
> *No caso específico de Contagem foram realizados detalhamentos e valoração das áreas remanescentes e áreas operacionais, considerando o impacto da implementação do sistema viário, destinação de áreas públicas e áreas non edificandi (APPs e manejo de vegetação) pelo advento do REURB do município de Contagem.*
>
> *3. Novas avaliações econômico-financeiras de forma a considerar na precificação do valor econômico da CeasaMinas os seguintes elementos:*
>
> *3.1 - Realização de tratamento para as "áreas remanescentes" das unidades operacionais na avaliação econômico-financeira.*

225. Os novos laudos emitidos, com data base de dezembro de 2021, identificaram o tamanho líquido das áreas dos imóveis para regularização assim como o valor das áreas remanescentes. A tabela a seguir resume a situação imobiliária da CeasaMinas no processo de Desestatização.

Tabela 7 - Situação Imobiliária da CeasaMinas em dezembro de 2021

Unidade	Imóvel	Área Líquida m²	Valor	Classificação	Peça Laudo
Contagem	A -área 1	519.680,32	R$ 386.330.000,00	operacional	382
	B - área 2	638.628,48	R$ 134.950.000,00	líquido	
	C - área 3	142.056,60	R$ 34.280.000,00	líquido	
	D - área 4	202.735,40	R$ 38.400.000,00	**remanescente**	
	E - área 5	20.525,65	R$ 6.850.000,00	**remanescente**	
	F - área 6	12.429,88	R$ 3.430.000,00	**remanescente**	
	G - área 7	48.072,62	R$ 11.180.000,00	**remanescente**	
Uberlândia	-	126.879,38	R$ 84.680.000,00	operacional	379
Patrocínio	-	12.267,51	R$ 6.130.000,00	doação	380
Uberaba	A - lote 2	20.188,85	R$ 12.210.000,00	operacional	381
	B - lote	4.904,12	R$ 1.780.000,00	**remanescente**	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

	C – rem 1	35.336,43	R$	10.670.000,00	**remanescente**	
	D - rem 2	26.612,16	R$	8.250.000,00	**remanescente**	
Governador Valadares	A	37.414,00	R$	13.320.000,00	operacional	383
	B	17.623,34	R$	3.630.000,00	**remanescente**	
Caratinga	A	19.269,07	R$	6.840.000,00	operacional	384
	B	32.268,65	R$	4.760.000,00	**remanescente**	
Barbacena	-	40.670,00	R$	13.910.000,00	operacional	385
Juiz de Fora	A - lote 1	24.316,33	R$	13.740.000,00	operacional	386
	B - lote 3	28.609,51	R$	16.210.000,00	operacional	
	C	44.587,95	R$	7.590.000,00	**remanescente**	
	D	30.588,63	R$	5.440.000,00	**remanescente**	
Maria da Fé	-	68.000,00	R$	3.310.000,00	doação	387

Fonte: elaborado pelo TCU.

226. Nesses termos, as onze áreas remanescentes identificadas nas unidades de Contagem, Uberaba, Governador Valadares, Caratinga e Juiz de Fora foram avaliadas em R$ 101.980.000,00, em dezembro de 2021.

227. Na metodologia apresentada pelo BNDES na Nota AGOV/SUP 6/2022 (peça 361, p. 3), em relação aos valores das áreas remanescentes considerou-se tributação do ganho de capital sobre 100% do montante apurado de receita, aproximadamente 34% referente a Imposto de Renda (IR) e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), o prazo de um ano após alteração do controle societário da CeasaMinas para regularização imobiliária e três anos para conclusão da venda desses ativos. Assim, os valores líquidos das áreas remanescentes seriam inclusos como receitas extraordinários nos fluxos de caixa e trazidos a valor presente pela taxa do Wacc, por cada uma das consultorias.

228. O Serviço A apurou então o valor presente líquido das áreas remanescentes no total de R$ 46.004.906 (peça 393 – itens não digitalizáveis), enquanto o Serviço B apurou o valor presente de R$ 44.101.105 (peça 394 – itens não digitalizáveis). Assim, como a metodologia do BNDES apura o valor médio das duas consultorias para definição do valo mínimo do leilão, registra-se que o benefício de controle do TCU, considerando a participação da União em 99,56728% do capital social, em atuação na avaliação imobiliária de áreas remanescentes da CeasaMinas foi de R$ 44.858.052,13.

229. Quanto a metodologia adotada pelo BNDES para contabilização do valor das áreas remanescentes incluindo-as no fluxo de caixa operacional da companhia como uma transação de venda, com ajustes referentes a tributação e de apuração do valor presente, registra-se que não há um critério formal de como deve ser apropriado o valor dessas áreas. Ademais, não existe certeza sobre a destinação dessas áreas para venda pelo adjudicatário do Leilão, e a transação de venda de imóveis não é uma atividade operacional da CeasaMinas.

230. O §3º do art. 30, do Decreto 2.594/1998 define que o fluxo de caixa operacional seria ajustado pelos valores de direitos e obrigações não vinculados à atividade operacional, como é o caso das áreas remanescentes.

231. A falta de metodologia para precificação de ativos e obrigações não operacionais definida em normativo permite que o gestor defina uma metodologia própria, desde que justificada, como precificar tais ativos e passivos na avaliação da empresa. No âmbito dos comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o BNDES afirmou que "o diferencial de liquidez é melhor mensurado quando se emprega a metodologia de fluxo de caixa" (peça 494, p. 13), ou seja, como as áreas remanescentes não possuem liquidez imediata, com prazo necessário para regularização e venda, o valor delas seria melhor mensurado nas projeções de fluxo de caixa a valor presente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

232. No entanto, conforme detalhado no Apêndice A deste relatório, a metodologia apresentada pelo BNDES, além de utilizar Wacc calculado em benchmarks de shoppings e galpões comerciais e não de venda de imóveis, assume a premissa que tais imóveis serão vendidos pelo adquirente da CeasaMinas. Destaca-se que o §3º do art. 30 do Decreto 2.594/98 apenas determina o ajuste do valor das projeções pelos ativos e obrigações não operacionais, sem menção de como devem ser tratados esses valores, se vão ser vendidos ou mantidos no patrimônio da companhia, e a opção de venda incorpora o gasto tributário inerente.

233. Além disso, cabe destacar que a metodologia do BNDES não considera o benefício tributário que pode ser incorporado pela adquirente, previsto na Lei 12.973/2014, e indicado também no relatório da CGU (peça 517 - itens não digitalizáveis). Assim, mesmo que a CeasaMinas arque com os custos tributários sobre o ganho de capital de 100% do valor das áreas, parte ou a totalidade desses valores poderão ser recuperados por meio de benefícios fiscais pela empresa vencedora do Leilão.

234. Por fim, cabe destacar a diferença de metodologias adotada pelo BNDES para tratamento das áreas 2 e 3 da unidade de Contagem, inseridas no lote ativo imobiliários do leilão, e das áreas remanescentes. Essas áreas, conforme exposto pelo BNDES, "tiveram seus valores apurados como se fossem vendidos imediatamente, com recebimento imediato sem descontos adicionais", ou seja, o valor de avaliação desses terrenos foi considerado na avaliação da companhia sem descontos de tributos e sem considerar o fator tempo.

235. Para as áreas remanescentes, que foram incluídas na avaliação da empresa já no decorrer dos estudos, o BNDES considera necessário tempo para regularização e para atingir condições de liquidez, por isso adota a premissa de inclusão dos valores de venda como receitas extraordinários no fluxo de caixa, com a incidência de tributos. Todavia, as áreas remanescentes da unidade de Contagem já passaram por regularização fundiária e possuem matrícula própria, ou seja, já possuem tanto o atributo da regularidade e liquidez para serem vendidas imediatamente, nas mesmas condições das áreas 2 e 3 da mesma unidade. As áreas remanescentes das unidades do interior já possuem autorização do Consad (peça 499) para o desmembramento das áreas remanescentes e estão em processo de regularização fundiária.

236. Dessa forma, propõe-se recomendar ao BNDES que considere, para fins de avaliação, o valor das áreas remanescentes no cômputo de ativos não operacionais da CeasaMinas, desconsiderando os ajustes propostos na modelagem econômico-financeira: tributação do ganho de capital e desconto para trazer a valor presente.

237. Esses ajustes na metodologia de precificação das áreas remanescentes resultarão em um benefício de controle de R$ 57.121.947,87 a ser incluído no valor mínimo da companhia, considerando o valor total das áreas remanescentes sem descontos relacionados a tributação e ajustes a valor presente.

238. Outra alteração realizada pelo BNDES nas premissas da modelagem econômico-financeira relacionada aos imóveis da CeasaMinas, sem a participação deste Tribunal, foi a comparação entre o valor da perpetuidade operacional de cada uma das unidades e o valor presente líquido da alienação desses ativos imobiliários, conforme informado no Ofício AGOV/SUP 6/2022 (peça 361, p. 3).

> *- Adotou-se o vencimento do último contrato de concessão atualmente vigente em cada unidade operacional como premissa para a comparação entre a perpetuidade operacional e a data do início de desmobilização e alienação dos ativos imobiliários operacionais. Os demais contratos com vencimentos anteriores foram considerados renovados a valores de mercado até o limite de prazo do último contrato;*

239. Dessa forma, a modelagem adota a premissa que no final do último contrato vigente de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

cada unidade operacional, a gestão privada da CeasaMinas analisará o benefício econômico de manter a atividade ou de venda dos terrenos e estrutura. Logo a modelagem adota o modelo com maior atratividade financeira por unidade operacional, o que torna possível maximizar a avaliação econômico-financeira da Companhia.

Carência nos Contratos de Concessão

240. Foi identificado que as premissas utilizadas pelas consultorias para projeções do valor das receitas decorrentes da Tarifa de Uso dos contratos de concessão atualmente existentes desconsideraram as carências definidas nesses contratos, que reajustam o valor da Tarifa.

241. As concessões de uso assinadas pela CeasaMinas definem um valor de Tarifa de Uso baseada na data da assinatura do contrato, que é reajustada anualmente pela inflação. As consultorias basearam as projeções de receitas de Tarifa de Uso da CeasaMinas no valor pago pelos concessionários na data base de dezembro de 2021, e atualizaram tais valores pela inflação projetada para cada exercício, até o final de cada contrato, quando esse era renovado pelo valor de mercado.

242. Por meio do Ofício 1-76/2022-TCU/SecexAgroAmbiental (peça 206), de 28/4/2022, emitido no âmbito da inspeção realizada na CeasaMinas, foi solicitado à companhia que encaminhasse mapa gerencial de cobrança do mês de dezembro de 2021 de todas as unidades. Tais mapas gerenciais informam todos os valores pagos no mês de referência por cada um dos concessionários (peça 238 a 257). Assim, foi confirmado que os valores utilizados nas projeções pelas consultorias estavam de acordo com o mapa gerencial da companhia na base de dezembro de 2021.

243. Em seguida, foi emitido diligência à CeasaMinas para que encaminhasse cópias de uma amostra não estatística de 24 contratos de concessão de uso (peça 197) referentes a dez concessionários. Em análise aos contratos (peça 268 a 296) foi identificado que em alguns existem cláusulas de carência, normalmente associados a gastos de construções feitas pelos concessionários que são agregadas ao patrimônio da CeasaMinas ao final de sua vigência. Assim, no decorrer da vigência o valor da tarifa de uso dos contratos com carência é reajustado não somente pela inflação, mas também pela regra da carência definida.

244. Ocorre que tais carências não foram consideradas nas projeções dos fluxos de caixa realizadas pelas consultorias, de forma a calcular o valor correto ao final do prazo, resultando assim em subavaliação das receitas projetadas.

245. A partir da amostra de contratos solicitados foram verificadas situações de não apuração dos valores corretos nas projeções após a carência, conforme tabela a seguir:

Tabela 8 - Contratos de Concessão de Uso com Carência

Concessionário	*Contrato*	*Metros*	*Valor Tarifa de Uso*	*Data assinatura*	*Prazo Carência (meses)*	*Final carência*	*Valor considerado nas projeções*
Supermercado BH Comercio de Alimentos	*LIC/CCU/Z/001-12*	*2652*	*R$12,75*	*11/04/2012*	*144*	*11/04/2024*	*R$ 0,00*
Refrisol Serviços de Armazenagem e Logística S/A	*LIC/CCU/13/001-14*	*2000*	*R$15,19*	*28/08/2014*	*236*	*28/04/2034*	*R$ 4,51*
Cerealista Nova Safra Ltda	*LIC/CCU/V/001-14 (1ºtermo)*	*2652*	*R$14,29*	*11/05/2016*	*254*	*11/07/2037*	*R$ 2,87*

Fonte: elaborado pelo TCU (peça 478 – itens não digitalizáveis).

246. Destaca-se que foram identificados contratos que possuem carência integral da Tarifa de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Uso até 2024, e a projeção considerou a tarifa zerada para todo o período. No entanto, após a vigência da carência passa-se a pagar o valor estipulado no contrato.

247. Considerando a correção dos valores na planilha "Contratos Atuais e Renovação" do arquivo em excel "2022.05.06 - Ceasaminas_Modelo_Update Dez.21_v42_ajuste WACC shoppings" (peça 349 – itens não digitalizáveis), somente com esses casos listados na tabela acima, apura-se uma alteração no valor econômico da empresa na ordem de aproximadamente R$ 1.400.000,00.

248. Esse fato foi apresentado em reunião com o BNDES no dia 7/6/2022 (peça 442), e em resposta, o BNDES informou que (peça 446, p. 1):

> *Foi efetuado levantamento na base escaneada de contratos fornecida pela CeasaMinas e foram identificados 35 casos em que há carência prevista no contrato (arquivo anexo). Esses contratos correspondem a 4,5% do quantitativo de contratos, e 14,3% da área contratada. Desses 35, somente 2 são do tipo que possuem tarifa nula na posição de dez/2021. Isso quer dizer que há 17 outros contratos com tarifa nula em dez/2021, entre os quais 11 a tarifa estaria nula por motivo desconhecido, o que está sendo avaliado pela Ceasaminas.*
>
> *A listagem está sendo ratificada pela Ceasa e após isso será demandado das consultorias ajuste nas modelagens com alteração da projeção em consonância com as condições contratuais em voga.*

249. Em complementação, no dia 11/7/2022, o BNDES encaminhou o arquivo "Anexo I – Premissas Contratuais CeasaMG v09" (peça 456 – itens não digitalizáveis) que indica 34 contratos que possuem carência, bem como o detalhamento dessa e cronograma de proporção não paga. Nota-se que não existe uma regra sobre a definição das carências nos contratos de concessão, apresentado grande variabilidade sobre percentual de desconto e duração.

250. Nesses termos, considerando o erro na projeção de receitas nas demonstrações financeiras da companhia, propõe-se determinar ao BNDES que revise as projeções de receitas de Tarifa de Uso dos contratos de concessão de uso que apresentem carência e atualize os fluxos de caixa projetados.

251. Não foi possível apurar o benefício de controle, pois ainda é necessário o correto levantamento de todos os contratos que possuem carência, assim como as especificidades de cada carência, para incluir tais incrementos de receitas nas projeções.

Tarifas de Alteração Contratual Não Registradas

252. Foi identificado que a CeasaMinas não registra as Tarifas de Alteração Contratual pelo regime contábil da competência, mas pelo regime de caixa. Logo, há valores a receber decorrentes dessa Tarifa que não está contabilizada nas demonstrações financeiras, e, desse modo, não foram considerados na avaliação conduzida.

253. A Tarifa de Alteração Contratual está prevista no contrato de concessão de uso, e tem como fato gerador a "alteração contratual que envolver entrada e saída de sócios e movimentação de quotas de capital social". Em reunião com a Diretoria da CeasaMinas e o setor financeiro da companhia, no âmbito da inspeção, foi informado que a maioria dos concessionários não aceitam o pagamento da Tarifa de Alteração Contratual e acionam o judiciário para não pagar os valores devidos, e que normalmente a CeasaMinas tem ganho de causa e acaba por receber os valores.

254. Além disso, foi relatado que a contabilidade não faz os registros dessas receitas pelo regime de competência, ou seja, no momento do fato gerador, e somente registram a receita no momento do efetivo recebimento dos valores, regime de caixa.

255. Essa questão não foi levada em consideração pela avaliação econômico-financeira conduzida pelas consultorias. Assim, tais valores não são compensados como valores a receber e nem aparecem como contingências jurídicas ativas, visto que há judicialização dessas cobranças.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

256. Segundo o setor jurídico da CeasaMinas (peça 218, p.2), em reunião realizada no dia 27/4/2022: "há várias decisões que consideram legal a taxa de transferência, inclusive em segunda instância, e somente agora os concessionários conseguiram uma decisão de primeira instância para o não pagamento", ou seja, normalmente há sucesso da empresa nessas ações para recebimentos da Tarifa de Alteração Contratual.

257. Assim foi questionado ao BNDES, em reunião no dia 7/6/2022 (peça 442), se esses fatos foram considerados nas avalições conduzidas. Em resposta, o BNDES comunicou que (peça 446, p. 2):

> *Verificamos que a tarifa de transferência compõe a receita operacional do Ceasaminas. Neste sentido, testamos a receita/ contas a receber e não identificamos eventuais tarifas de transferência não registrada no processo, ainda que inadimplentes. sobre a ótica Contábil. Cabe mencionar que receitas offbooks, exceto se a própria administração der o input, dificilmente seriam identificados (pelo escopo de trabalho de due diligence).*
>
> *Outrossim, segundo informado pela Companhia, procede a existência de contratos com essa natureza e não contabilizados no contas a pagar. Portanto foi solicitado a Diretoria da CeasaMinas o fornecimento do levantamento dos contratos que tiveram evento dessa natureza (incorrendo em tarifa de transferência) e que estejam sendo tratados off-balance.*

258. No intuito de avaliar a materialidade da questão suscitada, indagou-se a Diretoria da CeasaMinas qual seria o real quantitativo de processos e o valor da causa dos mesmos (peça 448). Em resposta foi encaminhado pelo setor jurídico da companhia uma planilha com compilação dos principais processos judiciais aforados para cobrança das tarifas de movimentação societária (peça 449 – itens não digitalizáveis).

259. Em resumo a planilha informa a existência, não exaustiva, de 39 processos para discussão da cobrança da tarifa, no valor total de R$ 19.075.952,87. Destes, nove processos são classificados como "acordo celebrado", que, segundo o setor jurídico (peça 451) já foram efetivamente recebidos pela CeasaMinas, e resta trinta processos em tramitação, com valor de causa total de R$ 13.178.721,45.

260. Destaca-se que a receita de tarifa de alteração contratual não foi utilizada nas projeções de receitas, visto que será retirada após a privatização da companhia, e esses valores não estão registrados como clientes ou mesmo como um benefício a receber devido a utilização incorreta pela CeasaMinas do regime de caixa para registro dessa receita.

261. Somente oito dos processos indicados pela CeasaMinas estavam incluídos nas Due Diligences jurídicas elaboradas no processo de desestatização, visto que os demais foram autuados após a última atualização (peça 469 – itens não digitalizáveis), e desses três já foram objeto de acordo e devem ser retirados da Due Diligence e seus impactos das contingências efetuadas.

262. No dia 19/7/2022, o BNDES encaminhou atualização de Due Diligence Contábil-Patrimonial, com inclusão de contingência passiva patrimonial referente à ausência de tributação de tarifa de transferência (peça 471, p. 15 e 16). De acordo com esse documento, a CeasaMinas informou o valor não reconhecido no balanço no montante de R$ 10.366.000,00, para 2021, e R$ 591.000,00, para 2022, que resultou em um acréscimo no valor das contingências da empresa de aproximadamente R$ 2.900.500,00 (peça 470 – itens não digitalizáveis).

263. No âmbito dos comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o BNDES encaminhou Apêndice de Atualização do Relatório da Due Diligence Jurídica de 2020 da CeasaMinas, referente a agosto de 2022, em que analisa os processos de cobrança das tarifas de alteração contratual (peça 505, p. 193 a 229). Assim, com a atualização da Due Diligence para a data base de dezembro de 2021, o valor envolvido em processos de cobrança de tarifa de movimentação societária com expectativa de êxito possível foi corrigido para R$ 12.565.635,03 e com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

expectativa de êxito remoto de R$ 2.893.129,71 (peça 505, p. 201).

264. Dessa forma, considerando o não registro pela CeasaMinas das receitas de Tarifa de Alteração Contratual pelo regime da competência, propõe-se determinar ao BNDES que atualize a Due Diligence jurídica até dezembro de 2021 para inclusão dos processos que são cobrados receita de tarifas de alteração contratual, bem como retirada de processos que já foram objeto de acordo, com a consequente atualização do valor das contingências e valor mínimo da companhia.

265. Nesses termos, ocorrerá o incremento de contingências ativas da CeasaMinas no montante de R$ 2.893.129,71, com expectativa de êxito remoto, e de R$ 8.049.711,34, com expectativa de êxito possível. Ademais, registra-se a redução da contingência passiva de R$ 2.159.059,81, classificado com risco possível, referente ao processo 5007636-56.2017.8.13.0079 que teve acordo celebrado, mas estava classificado incorretamente. Em relação à Due Diligence Contábil-Patrimonial ocorrerá o acréscimo de contingências passivas no montante de R$ 5.801.000,00 classificado com risco possível declarado no documento de atualização (peça 471).

266. Esses ajustes resultarão em um benefício de controle líquido de R$ 2.203.885,58 a ser incluído no valor mínimo da companhia, bem como em maior transparência no processo de licitação da desestatização da CeasaMinas.

Quantitativo de Funcionários

267. Foi identificado que as consultorias apropriaram o número de funcionários necessários para a operação da CeasaMinas em desconformidade ao estimado pelo Relatório de Avaliação de Recursos Humanos, o que resultou na supervalorização do valor das rescisões e subavaliação dos gastos de pessoal na projeção.

268. O Relatório de Avaliação dos Recursos Humanos, Gestão e Governança, Atuarial e Previdenciária da CeasaMinas (peça 13), elaborado com base em dados de 2020, apontava a existência de excesso de funcionários na companhia, e que passando para uma gestão privada ocorreria demissões para adequação dos recursos humanos. Segundo o Relatório existiam 252 funcionários na CeasaMinas, entre efetivos e comissionados (peça 13. p. 30). Para estimativa da redução de funcionários foram elaborados cenários baseados em outras empresas semelhantes, resultando na seguinte conclusão (peça 13. p. 36):

> *Conforme identificado na seção anterior, é possível propor redução do quantitativo de pessoal da CEASAMINAS em 68 funcionários (Cenário 1, conforme parâmetro unitário de colaboradores por m² de área construída), ou em 102 funcionários (Cenário 2, conforme parâmetro unitário de colaboradores por kg comercializado de hortifrutigranjeiros). Como ambas perspectivas são válidas, mas divergentes, será simulado também a redução média entre o Cenários 1 e 2, compondo o Cenário 3 com redução de 85 funcionários.*

269. O cenário 3 foi o utilizado nas projeções de demonstrações financeiras da modelagem econômico-financeira, tanto para definição do custo de pessoal como para custo das rescisões trabalhistas. Assim, após as rescisões trabalhistas a CeasaMinas e o MLP operariam com 167 funcionários.

270. Em inspeção realizada na CeasaMinas foi informado que o número de funcionários já havia sido reduzido. De fato, a Nota Técnica CMG1-RH: Avaliação dos Recursos Humanos, Gestão e Governança, Atuarial e Previdenciária, atualização 2021, informou um número total de funcionários de 235, mas manteve a rescisão dos mesmos 85 funcionários, resultando em uma operação com 150 funcionários (peça 390, p. 4), quadro mais enxuto do que o previsto no primeiro documento.

271. Dessa forma, foi questionado ao BNDES quais parâmetros estavam sendo utilizados para calcular o número total de funcionários necessários para o funcionamento da Companhia. Em resposta, o BNDES informou que houve uma redução de 19 funcionários no quadro da CeasaMinas, comparando dezembro de 2021, com março de 2020, e que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

A redução de 85 funcionários se trata de expectativa média apurada com base no cenário 1 (rescisão de 68 funcionários, conforme parâmetro de funcionários por m²) e no cenário 2 (rescisão de 102 funcionários, conforme parâmetro funcionários por volume comercializado) tratados no relatório de RH. Nas duas versões (original e atualizada), as adequações de quantitativo de pessoal e seus efeitos são aplicadas em termos salariais médios agrupados por área de atuação, nessa média estão incluídos os comissionados (exceto conselho e diretoria) e os não comissionados.

Isso quer dizer que o cenário 3, selecionado, representa a média dos demais cenários, sem entrar no mérito da probabilidade da adequação mais factível ser a do cenário 1 ou a do cenário 2. Desse modo, qualquer redução entre 68 e 102 é igualmente válida sob o ponto de vista da parametrização, embora cada uma tenha efeito numérico distinto no valuation final. Diante disso, foi considerado desnecessário alterar esse parâmetro na projeção.

É importante destacar que as adequações do quantitativo de funcionários não foram aplicadas aos colaboradores alocados ao MLP, posto que os mesmos migrariam para a SPE a ser criada (conforme proposta). Ressalta-se que os custos com pessoal do MLP, bem como todo e qualquer custo e despesa do MLP, não foram contemplados na apuração do valor da concessão da Ceasaminas, posto que o MLP é objeto de concessão diferenciado pele estado de Minas Gerais, cujo conceito aplicado emprega os fluxos de geração de caixa das atividades do MLP em equilíbrio com a realização de investimentos no MLP.

272. O BNDES afirmou que poderia ser utilizada para a redução dos funcionários qualquer número entre os 68 e 102 incialmente previstos sobre a base de março de 2020. No entanto, somando os dezenove funcionários que já saíram da empresa com os 85 a serem demitidos, totalizava 104, o que excedia a previsão do cenário 2, com maior número de rescisões.

273. Por fim, em e-mail no dia 23/6/2022, o BNDES informou (peça 452) a atualização de quantitativo de pessoal, com rescisão de 66 funcionários e uma operação com 169 funcionários após a adequação, conforme informação abaixo:

Tabela 9 - Atualização de Adequação do Quantitativo de Pessoal

Área	Número de funcionários dez/2021	Número de funcionários rescindidos			Número de funcionários após adequação		
		Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3Q
financeira	14	9	9	9	5	5	5
administrativa	14	11	11	11	3	3	3
recursos humanos	8	5	5	5	3	3	3
jurídico	8	3	3	3	5	5	5
informática	5	2	2	2	3	3	3
outros	128	19	53	36	109	75	92
MLP	46	-	-	-	46	46	46
Subtotal	223	49	83	66	174	140	157
Conselho	9	-	-	-	9	9	9
Diretoria	3	-	-	-	3	3	3
Subtotal	12	-	-	-	12	12	12
Total	**235**	**49**	**83**	**66**	**186**	**152**	**169**

Fonte: e-mail do BNDES (peça 452)

274. Ademais, informou que a rescisão parcial dos 66 funcionários totalizaria o valor de R$ 5.933.845,14 na base de dezembro de 2021, bem como que o ajuste salário mais a redução do quantitativo de funcionários implicaria em uma redução de 38,97% das despesas com pessoal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

275. Registra-se que, em 11/7/2022, foi encaminhado atualização da Avaliação de Recursos Humanos (peça 458), consolidando atualização do cálculo rescisório e adequação do número de funcionários de acordo com os ajustes já apresentados, com indicação de atualização da avaliação econômico-financeira de acordo com as novas premissas.

276. Dessa forma, propõe-se determinar ao BNDES que ajuste nas avaliações econômico-financeiras conduzidas pelas consultorias contratadas o quantitativo de funcionários demitidos, o valor das rescisões, bem como os gastos de pessoal nos fluxos de caixa projetados.

277. A alteração no número de demissões reduz o valor das rescisões dos funcionários em aproximadamente R$ 1,5 milhão, no entanto há um acréscimo no número total de funcionários que serão mantidos na companhia com proporcional aumento das despesas de pessoal durante toda a projeção. Assim, não foi possível definir o valor do benefício de controle, pois se faz necessários as consultorias contratadas realizar os ajustes propostos.

Divisão de funcionários entre CeasaMinas e MLP

278. Foi identificado que o Serviço A utilizou quantitativo de funcionários errado ao realizar a divisão entre funcionários que seriam mantidos na CeasaMinas e funcionários alocados no MLP, o qual será constituído uma Sociedade de Propósito Específico.

279. Nota Técnica CMG1-RH: Avaliação dos Recursos Humanos, Gestão e Governança, Atuarial e Previdenciária, atualização 2021 (peça 390), previu que mesmo com a redução do número de funcionários da CeasaMinas, o MLP manteria o número de funcionários alocados. Assim, conforme demonstrado na tabela 9, o MLP continuaria com 46 funcionários alocados.

280. Como o MLP será objeto de concessão de uso do estado de Minas Gerais, os custos desses funcionários devem ser apropriados às projeções da concessão, e não impactam na avaliação da CeasaMinas.

281. Ocorre que a consultoria responsável pelo Serviço A, nas projeções das demonstrações financeiras (peça 393 – itens não digitalizáveis), proporcionalizou a redução de funcionários, decorrente das rescisões, tanto no MLP quanto na CeasaMinas, de forma que o MLP ficou com apenas 29 funcionários, e os dezessete restantes foram apropriados erroneamente na CeasaMinas. Tal fato resultava em um gasto menor de pessoal do MLP, e um maior da CeasaMinas, reduzindo o valor da avaliação.

282. Isso foi comunicado ao BNDES, que informou (peça 452, p.1) que procedeu à seguinte orientação ao Serviço A: "Recomendo que seja obedecida a indicação contida na Nota Técnica CMG1-RH, ou seja, que a eficiência seja aplicada aos funcionários da CeasaMinas, excluídos os colaboradores do MLP, ou seja, sem proporcionalizar".

283. Assim, considerando a apropriação incorreta do número de funcionários na CeasaMinas e no MLP pelo Serviço A, propõe-se determinar ao BNDES que proceda ao ajuste do número de funcionários da CeasaMinas nas projeções das demonstrações financeiras elaboradas pela consultoria contratada para o Serviço A.

284. A alteração proposta resulta em uma redução de despesas de pessoal da CeasaMinas, a partir de 2024, de cerca de R$ 1.000.000,00, o que acarretaria um incremento no valor presente líquido calculado pelo Serviço A de R$ 12.151.506,40. Assim, como a metodologia do BNDES apura o valor médio das duas consultorias para definição do valo mínimo do leilão, registra-se que o benefício de controle do TCU, referente a metade do valor incremental na avaliação do Serviço A, ajustado pela participação da União na CeasaMinas (99,56728%), de R$ 6.049.462,37.

Ajustes de Despesa de PIS e Cofins

285. Foi identificado que o Serviço A, na operacionalização das planilhas de projeção das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

demonstrações financeiras, errou na fórmula da apuração do PIS/Cofins por incluir na base de cálculo a receita do MLP e na apropriação desses tributos entre as unidades operacionais da CeasaMinas para o exercício de 2022, de forma que a despesa total de PIS/Cofins da CeasaMinas foi apropriada para todas as unidades.

286. Em reunião com o Serviço A e o BNDES (peça 442), no dia 7/6/2022, foi explicada a operacionalização das planilhas de projeções de demonstrações financeiras e de cálculo do valor presente líquida da CeasaMinas (peça 393 – itens não digitalizáveis). Ao realizar análises das premissas metodológicas, foi identificado que a célula L486 da planilha "CEASAMG" do documento, que apresenta o valor da despesa de PIS/Cofins para o exercício de 2022, estava sendo calculada com base na despesa de 2021 atualizada pela inflação. No entanto, a despesa do exercício o de 2021 inclui receitas do MLP que não estavam somadas no exercício de 2022, o que acaba por aumentar o valor da despesa desses tributos.

287. Além disso, a despesa de PIS/Cofins do exercício de 2022, célula L486 da planilha "CEASAMG" do documento, foi, de maneira incorreta, apropriada pelo valor total da despesa da CeasaMinas (R$ 4,4 milhões) para todas as unidades. Esse valor deveria ser segregado proporcionalmente entre as unidades, de acordo com a receita bruta de cada uma, mas por falha no comando de operacionalização da planilha, o valor total foi apropriado em todas as unidades, aumentando falsamente essa despesa da empresa, e reduzindo seu valor de avaliação.

288. Esse fato foi comunicado ao BNDES por e-mail no dia 8/6/2022 (peça 444), que confirmou o erro e informou que o "cálculo será feito conforme o percentual da receita bruta considerando apenas as unidades selecionadas no Painel de Controle" (peça 446, p. 2).

289. Dessa forma, considerando o erro na operacionalização da planilha, que elevou a despesa de PIS/Cofins na projeção do exercício de 2022, propõe-se determinar ao BNDES que proceda aos ajustes necessários na planilha de projeção de fluxo de caixa da consultoria contratada para elaboração do Serviço A para correta apropriação da despesa de PIS/Cofins entre as unidades operacionais, no exercício de 2022.

290. Os ajustes na operacionalização da planilha propostos vão impactar em um incremento no valor presente líquido calculado pelo Serviço A de R$ 4.729.687,49. Assim, como a metodologia do BNDES apura o valor médio das duas consultorias para definição do valo mínimo do leilão, registra-se que o benefício de controle do TCU, referente a metade do valor incremental na avaliação do Serviço A, ajustado pela participação da União na CeasaMinas (99,56728%), de R$ 2.354.610,59.

Diferença de metragem unidade de Contagem

291. Em reunião com a Associação Recreativa e Beneficente dos Empregados da CeasaMinas (Arbece) e com o Sindicato Trabalhadores Ativos, Aposentados e Pensionistas do Serviço público Federal de Minas Gerais. (Sindsep-MG), no dia 15/3/2022 (peça 169), foi informado que havia problemas na regularização fundiária realizada na unidade de Contagem, que havia ocorrido em 2020.

292. Em complementação, representantes da Arbece encaminharam (peça 173), por e-mail, lista de documentos relativas à regularização imobiliária, com destaque para a informação de que a regularização da unidade de Contagem foi realizada sob parâmetros errados em relação aos limites do terreno (peça 174).

293. De maneira resumida o projeto urbanístico apresenta uma área total do terreno, em seus quadros resumos, de 2.286.423,00 m², no entanto a poligonal desenhada no processo de regularização apresenta área de 2.233.391,96 m², o que representa uma redução da área de aproximadamente 53 mil m² (peça 174, p. 1-2). Dentro dessa área reduzida, consta áreas em que já existiram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

concessionários operando e áreas que foram invadidas por terceiros.

294. A Arbece ainda afirma que o BNDES teve conhecimento dos fatos por meio de informação repassada pelo Conselho de Administração, e que em resposta informou, por meio da Nota Técnica SEI 20940/2021/ME (peça 176, p. 3) que as informações utilizadas no processo de desestatização foram repassadas pela CeasaMinas e que as "certidões de matrículas resultantes do processo de regularização fundiária conduzido pela companhia foram devidamente expedidas pelo Ofício de Registro de Imóveis da Comarca".

295. Por e-mail no dia 31/3/2022 (peça 179), a Arbece encaminhou nova documentação com parecer técnico de engenheiro civil (peça 180) e de arquiteto (peça 181) sobre a regularização fundiária. Esses laudos, analisam o processo de regularização fundiária e apresentam conflitos entre a poligonal de registro e parcelamento adjacentes às áreas da CeasaMinas, bem como informações de áreas ocupadas por terceiros que deveriam ser mantidas no terreno da CeasaMinas para possibilitar futuro usucapião (peça 180, p. 3).

296. O Conselho de Administração (Consad), na 291ª reunião ordinária, solicitou reavaliação da regularização fundiária da unidade, uma vez que parecer técnico do setor de engenharia havia informado que tal regularização deixou de considerar uma área de 45.000 m² (peça 192 p.1). No entanto, na 41ª reunião extraordinária, foi revogada essa solicitação (peça 193).

> *Conforme explanações dos representantes do Ministério da Economia e do BNDES a área de 45.000 m² que está pendente de regularização fundiária é parte da área operacional da Ceasaminas (brownfield) e, portanto, não se encontra nos limites das áreas 2 e 3 de Contagem, que serão objeto de alienação em separado no leilão de privatização da companhia. Ademais, conforme explanado, o fato de essa área não ter tida a sua regularização fundiária concluída não inviabiliza a privatização da companhia, sendo uma contingência a ser absorvida pelo novo comprador da Ceasaminas. Diante dessa explicação os conselheiros Edimilson Alves, Francisco Cartas de Seno Junior e Marcio Cândida Alves votaram pela retificação do ponto de pauta 1.1 Pareceres Departamento de Engenharia e Departamento Jurídico da Ceasaminas da Ata da 291ª reunião ordinária no sentido de se desobrigar a realização de reavaliação da regularização fundiária de Contagem, ficando, para esses conselheiros, a efetiva alienação dos ativos da companhia(áreas 2 e 3 de Contagem) condicionada aos pontos elencados na ata da 39ª reunião extraordinária do Conselho realizada no dia 05/10/2021. Consequentemente fica revogada a solicitação a ser encaminhada à Presidência da estatal para realização dos encaminhamentos apontados na CI 329,12021 de 07/10/2021, emitida pelo Departamento Jurídico da CeasaMinas. O conselheiro Heronilton dos Santos Salva votou contrário ratificando o posicionamento exarado na 291ª reunião ordinária*

297. O BNDES foi questionado sobre a questão da diferença de metragem na regularização fundiária e da existência de concessionários em área fora da regularização, em reunião realizada dia 1/4/2022 (peça 190, p. 2). Foi informado que não entendem como função do BNDES a atuação nesses casos, pois trabalham com as informações nos documentos oficiais, ou seja, os registros imobiliários, mas caso existissem concessionários nessas áreas eles deveriam ter ciência para serem retirados das projeções.

298. Nesses termos, foi instruída diligência à CeasaMinas solicitando: esclarecimento de manifestações da empresa no âmbito do processo de regularização fundiária, o tamanho real do terreno da unidade de Contagem, e encaminhamento dos pareceres do setor de engenharia e do setor jurídico mencionados na Ata da 291ª reunião extraordinária do Consad (peça 197).

299. A CeasaMinas encaminhou Ofício OF/PRESI/50/2022 (peça 258), em resposta à diligência encaminhada, com solicitação de prazo adicional para responder aos questionamentos, mas já enviando a documentação solicitada.

300. O Parecer Técnico do setor de engenharia (peça 261, p. 12-72) realiza uma comparação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

entre o Levantamento Planialtimétrico e Cadastral CeasaMinas, realizado em 2005, que definiu a área da unidade em 2.286.423 m², com o Projeto Urbanístico Regularização Fundiária – Bairro Ceasa Minas de 2020, que manteve em seus quadros resumos a mesma área, mas teve redução da poligonal, se comparado com o levantamento de 2005. Esse documento detalha em quais locais houve alteração dos limites dos lotes da CeasaMinas, com destaque para as quadras 28, 29 e 30 do bairro Kennedy, local onde estava situada uma concessionária, sobreposição com região denominada Fazenda Boa Vista e área verde do bairro Arpoador (peça 261, p. 35-38). Tais inconformidades na regularização fundiária teriam resultado na redução da área da CeasaMinas em 45.000 m².

301. Os apontamentos realizados pelo setor de engenharia da CeasaMinas são, em sua maioria, os mesmos elencados nos laudos de análise realizados pelo município de Contagem no processo de regularização fundiária (peça 261, p. 50-72).

302. Destaca-se que no Decreto municipal 1.732/2020, que aprovou a regularização fundiária do bairro Ceasa Minas, no município de Contagem, a área total de 2.286.423 m² foi dividida em área loteada, 56 quadras e 77 lotes, com área de 1.004.393,46, e que inclui sistema viário e espaços livres de uso público, em áreas remanescentes, que inclui a área 2 e 3, objeto do leilão, e outras áreas inseridas na área operacional da CeasaMinas. Dessa forma, de acordo com o Decreto a área da CeasaMinas destinada para lotes da empresa é de 519.680,32 m².

303. De fato, as áreas apontadas como reduzidas não constam no Decreto de regularização, mesmo que a área total do lote ainda seja de 2.286.423 m², fato que pode ser considerado analisando a planta final do Projeto Urbanístico Regularização Fundiária Bairro Ceasa Minas (peça 371 – itens não digitalizáveis).

304. Por meio do Ofício OF/Presi/77/2022 (peça 406), de 14/7/2022, a CeasaMinas informa que o 1º laudo de análise emitido pela Diretoria de Licenciamento e Parcelamento do Solo, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Contagem, apontou uma série de correções a serem feitas no projeto urbanístico avaliado, que resultou na regularização fundiária da unidade de Contagem. Acrescentou que:

> *As correções e eventuais divergências encontradas, apontadas e corrigidas foram sintetizadas na Nota Técnica emitida pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais – SEAPA/MG, por meio do seu Superintendente de Planejamento Regional Urbano e Regularização. Nesta Nota, o Estado recomenda, em apertada síntese, que eventuais áreas objeto de divergências, discussão judicial, conflitos possessórios ou limitações conflitantes com os da Ceasaminas sejam "deixadas de lado" para que o procedimento de regularização fundiária tenha prosseguimento em relação às áreas efetivamente ocupadas pela Ceasaminas. A nota técnica segue anexa a este ofício.*
>
> *Em face de todo o exposto, cremos serem essas as razões da divergência apontada nos pareceres técnicos, bem como a razão da indicação do "ok" no 2º Laudo de Análise.*

305. De fato, na nota técnica encaminhada (peça 411, p. 3), o Superintendente de Planeamento Regional Urbano e Regularização afirma que a regularização fundiária deve ser analisada quanto à efetividade e agilidade, e "deve levar em consideração a melhor solução conjunto para todos os interessados, devido aos diversos sombreamentos apurados in loco". Por fim, ele delega a CeasaMinas a decisão sobre como proceder na regularização.

306. As áreas do bairro Kennedy e da Fazenda Boa Vista foram objeto de regularização prévia, na criação de outros bairros, sem considerar eventual posse da CeasaMinas sobre elas. Cabe destacar que este Tribunal não possui competência para analisar atos administrativos praticados pelo município de Contagem. Ademais, a Arbece encaminhou informação de que realizou denúncia sobre o processo de regularização fundiária da unidade de Contagem no Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais, competente para análise de atos administrativos do município de Contagem, o qual está em fase de saneamento do processo (peças 363 a 365).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

307. No âmbito do processo de desestatização e da avaliação da operação e dos imóveis da companhia, o novo laudo de avaliação do imóvel da unidade de Contagem (peça 382) considera as especificações do projeto urbanístico conforme definido no decreto de regularização fundiária para as avaliações que foram realizadas. As novas projeções de receitas desconsideraram o concessionário que estava em área não pertencente à CeasaMinas, conforme o normativo.

308. Em entrevista com o setor jurídico da CeasaMinas (peça 218) foi informado que existem processos em que são discutidas a posse sobre tais imóveis, principalmente em relação às quadras 28, 29 e 30 do bairro Kennedy. Foram repassadas informações sobre o processo 1720776-44.2004.8.13.0079 - TJMG (peça 221) e processo 5028178-95.2017.8.13.0079 (peça 224) que têm por objeto a discussão da posse sobre áreas desse bairro. Tais processos não constam do rol de processos judiciais analisados nas due diligences jurídicas e avaliados para o cálculo de contingências.

309. No Ofício OF/Presi/77/2022 (peça 406, p. 3), de 14/7/2022, a CeasaMinas a CeasaMinas confirma a existência desses processos:

> *Há sim questionamentos judiciais envolvendo as áreas que ficaram fora do procedimento de regularização e esta foi, inclusive, a razão para não terem sido contempladas as áreas nele discutidas, pois, segundo o entendimento da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais – SEAPA, aguardar o trâmite destes processos atrasaria muito a regularização (nota técnica em análise). Essas áreas objeto de litígios, em geral, não são áreas contempladas em Contratos de Concessão de Uso – CCU. Nestes a Ceasaminas cede o uso de seus módulos, boxes, galpões e lojas, mediante a realização de prévio procedimento licitatório, a comerciantes de produtos hortifrutigranjeiros que aqui tem interesse em comercializar produtos alimentícios.*
>
> *Já naquelas, via de regra, o litígio é possessório, discute direitos reais e versa sobre áreas limítrofes dos terrenos da Ceasaminas, em que se discute a propriedade do imóvel e/ou eventual invasão das áreas da estatal.*

310. Assim, mesmo que não incluídos na regularização fundiária como áreas da empresa, tais processos estão discutindo a posse da CeasaMinas sobre esses lotes e terrenos, de forma que o valor destes podem ser representados por meio de contingências no processo de avaliação da companhia.

311. Outro ponto que cabe ser analisado é um bico no terreno da CeasaMinas localizado sobre a área do bairro Arpoador, definido e identificado, na planta final do Projeto Urbanístico Regularização Fundiária Bairro Ceasa Minas (peça 371 – itens não digitalizáveis) na cor rocha, como quadra 48 "lote 1 (área destinada a futura regularização fundiária)" com área total de 5.399,60 m².

312. Essa área também foi citada nos laudos de regularização fundiária (peça 261, p. 57 e 67) e foi apontado que "a área triangular não deve sair da matrícula do loteamento", e que "deve ser tratada como lote, para proporcionar aos moradores uma futura usucapião do terreno". Nesses termos foi criado a quadra 48 e ficou registrada como área para futura regularização, no entanto o entendimento é que essa área pertence a CeasaMinas, visto que os está inserida nos limites da área total regularizada. Ocorre que esta não consta como avaliada dentro dos laudos de avaliação dos imóveis de Contagem (peça 382).

313. No âmbito dos comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o BNDES informou que a quadra 48 mesmo que tenha sido regularizada em nome de companhia, matrícula 170.129 do Serviço de Registro de Imóveis de Contagem (peça 497), existe um núcleo urbano informal na área, e classifica a chance de a CeasaMinas reaver a área como remota, conforme detalhamento no Apêndice A deste relatório. Ademais, informou que irão recomendar ao CPPI que indique a área da quadra 48 seja disposta para regularização fundiária junto ao Município de Contagem, com os devidos ajustes nas regras editalícias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

314. Nesses termos, determinar propõem-se ao BNDES que apure a totalidade dos processos em que são discutidos posse sobre as áreas que não integraram a regularização fundiária da CeasaMinas, e apure o montante de contingências a serem apropriados no valor da empresa decorrentes desses processos judiciais, nos termos do §3º, do art. 30, do Decreto 2.594/1998.

315. A verificação dos processos judiciais e inclusão desses valores como contingências no âmbito da avaliação da CeasaMinas para desestatização visa superar as diferenças de metragem apuradas entre os documentos oficiais da prefeitura e incluir na avaliação da companhia o direito sobre essas áreas de acordo com contingência ativa gerada.

Aprovação das demonstrações financeiras exercícios de 2020 e 2021

316. Foi identificado que as demonstrações contábeis da CeasaMinas referentes aos exercícios de 2020 e 2021 não foram aprovadas pelos órgãos internos e externos competentes, decorrentes, principalmente, de divergências na contabilização dos ativos imobiliários e no controle de passivos contingentes, apontados pela empresa de auditoria externa.

317. Em entrevista com os membros do Consad (peça 170), dia 23/3/2022, foi informado que a empresa apresentava precário controle patrimonial do ativo imobilizado, bem como que as contingências não estão corretas frente ao passivo jurídico da companhia. Assim, foi apontado que o Consad sobrestou o exame das demonstrações financeiras do exercício de 2021, a auditoria externa apresentou relatório em que se absteve de emitir opinião e o Comitê de Auditoria Estatutário (Coaud) reprovou as contas apresentadas, além de a PGFN ter sobrestado as contas de 2020.

318. O Sr. Heronilton Santos, também membro do Conselho de Administração da CeasaMinas, encaminhou e-mail (peça 232) com informações sobre as demonstrações financeiras do exercício de 2021. Anexo ao e-mail foi encaminhado Relatório do auditor independente sobre as demonstrações financeiras (peça 234) e relatório destinado a aprimorar os procedimentos contábeis e o sistema de controle interno (peça 233), ambos da Taticca Auditores Independentes S.S. contratada pela CeasaMinas.

319. O relatório do auditor independente indica a abstenção de opinião sobre as demonstrações financeiras devido a não ter sido possível obter evidências de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião sobre as demonstrações financeiras. A base para abstenção de opinião foi (peça 234, p. 1 e 2): a falta de "controle patrimonial adequado sobre os bens registrados no ativo imobilizado" e a impossibilidade de concluir sobre o valor registrados desses ativos; a utilização de taxas de depreciação baseada nas taxas fiscais determinadas pela Receita Federal, e não nos termos do CPC 27; a falta de elaboração de teste de recuperabilidade de ativos; a falta de controles internos e relatórios que suportem o montante de provisão para contingências registrado contabilmente; e inconsistências não explicadas nos fluxos de caixa.

320. Destaca-se que esses pontos que fundamentaram a abstenção de opinião já haviam sido identificados no processo de auditoria das demonstrações financeiras do exercício de 2020, e não foram solucionados pela companhia (peça 233).

321. O BNDES encaminhou mensagem eletrônica em 28/4/2022 (peça 236) com informação (peça 237, p. 28 - 29) de que até então a CeasaMinas "não apresentou as demonstrações financeiras auditadas, contudo foi adotado como premissa que a companhia conseguirá superar os apontamentos levantados pela auditoria externa (parecer anexo) com baixo potencial de alteração do resultado das avaliações realizadas".

322. Em reunião, no dia 27/4/2022, realizada com a diretoria da CeasaMinas (peça 210) foi informado que esse problema existe desde 2019, pois não havia auditoria externa, e nada havia sido feito para regularização, e agora essa nova gestão está com urgência para tratamentos dos pontos elencados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

323. Por meio de diligência (peça 197 e 200) a CeasaMinas foi chamada a esclarecer a situação das demonstrações financeiras referente ao exercício de 2021. Foi então encaminhado a Ata da 58ª reunião ordinária do Coaud, que opina pela reprovação das contas referentes ao exercício de 2021, bem como relatório do Coaud referente ao exercício de 2021 (peça 259).

324. Ademais, foi encaminhado Parecer SEI 5741/2021/ME, no qual é informado sobre o pronunciamento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pelo sobrestamento do exame do Relatório da Administração, das Demonstrações Financeiras e da Destinação do Resultado (peça 263, p. 2), referente ao exercício de 2020, pelas razões já expostas, com ordem de que o representante da União vote nesse sentido na Assembleia Geral Ordinária (peça 263, p. 3).

325. Dessa forma as contas do exercício de 2020, foram sobrestadas, por voto da União, na 53ª Assembleia Geral Ordinária da CeasaMinas (peça 434, p. 1).

326. No intuito de superar as recomendações apontadas pelo relatório do auditor independente, a CeasaMinas elaborou um Plano de Ação, de 2/5/2022, em resposta ao relatório. Em relação aos problemas do ativo imobilizado foi proposto as seguintes atividades com prazo de execução até 16/12/2022 (peça 264, p. 4 e 5):

> *a) Conciliação financeira dos grupos de contas contábeis x grupos de contas patrimoniais e promover os ajustes necessários. Observando o CPC 01 e 27.*
>
> *b) Elaborar Termo de Referência para contratação de empresa especializada e de reconhecida competência na elaboração de relatório de avaliação patrimonial (inventário físico, emplaquetamento, conciliação), bem como determinação de vida útil e elaboração de teste de recuperabilidade. Adicionalmente, a CEASAMINAS deverá discutir detalhadamente escopo de trabalho, cronograma de trabalho, prazos e entregáveis com a potencial Empresa Especializada a ser contratada.*
>
> *c) Reunião de planejamento entre CEASAMINAS x Empresa Especializada: Discussão do escopo de trabalho; Documentação e informações necessárias para a execução do trabalho; Compartilhar com a Empresa Especializada todos os problemas conhecidos e riscos identificados na área, bem como os trabalhos efetuados para fins de privatização e executados pela MAKE.*
>
> *d) Acompanhamento e suporte à Empresa Especializada por parte da CEASAMINAS.*
>
> *e) Reuniões semanais (CEASAMINAS e Empresa Especializada) para discussão do status e progresso do trabalho;*
>
> *f) Treinar as áreas no CPC 27, 01 e na utilização do software de controle patrimonial. Os treinamentos serão externos com apoio interno.*
>
> *g) Avaliar junto ao DETIN a funcionalidade dos relatórios padrões e solicitar novos no cubo para atender as demandas da Companhia e eliminar do book os relatórios que não funcionam.*

327. Quanto as provisões para contingências, foi proposto a contratação de empresa para identificação dos passivos e ativos contingentes e elaboração de manual de provisões, com prazo de elaboração do manual até 30/6/2022 (peça 264, p. 5).

328. Na 65ª Assembleia Geral Extraordinária (AGE) da CeasaMinas (peça 473), realizada em 18/7/2022, foram aprovadas as demonstrações financeiras de 2020, como segue:

> *a União votou 1 - pela aprovação do Relatório da Administração, Balanço Patrimonial e demais demonstrações contábeis referentes ao exercício social encerrado em 31.12.2020, considerando a adoção de Plano de Ação para sanar as inconsistências apontadas, em fase de implementação, cujo cumprimento será avaliado por ocasião do exame da próxima prestação de contas, ressalvados os efeitos que possam advir das ressalvas apontadas pela Auditoria Independente, conforme orientação da Secretaria do Tesouro. Nacional STN;*

329. As questões que levaram ao sobrestamento da aprovação das contas dos exercícios de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

2020 e 2021 foram a falta de contabilização do ativo imobilizado da companhia e falta de controle sobre os processos judiciais e o resultado disso no passivo contingente. Ocorre que esses pontos elencados pela auditoria independente não afetam diretamente a avaliação econômico-financeira conduzida pela BNDES, visto que foram realizados laudos de avalição de todos os imóveis da CeasaMinas (peças 379 a 387), e os que impactavam na avaliação, áreas remanescentes, os valores foram retirados dos laudos e não do registro no balanço patrimonial.

330. Para as contingências jurídicas, o BNDES incluiu nos serviços contratados a realização de due diligences jurídicas (peças 12, 87 e 392) com objetivo realizar busca e análise prévia de informações sobre ações judiciais em que a empresa é parte, independente de tais ações estarem registradas em demonstrações financeiras de passivos contingentes. O valor das contingências utilizadas na avaliação econômico-financeira foram então retiradas das due diligences e avaliadas pelos consultores contratados, sem relação com os controles da empresa sobre processos judiciais ou valores registrados nas demonstrações financeiras.

331. No entanto, com a atualização da data base da avaliação para dezembro de 2021, é essencial a utilização das informações presentes nas demonstrações financeiras desse exercício para embasamento das projeções utilizadas na avaliação da companhia. Assim, mesmo que as questões discutidas para sobrestamento das contas não impactarem na avaliação, se faz necessário a aprovação dessas contas pela auditoria independente e pelos órgãos internos competentes para validar sua aplicação nas avaliações.

332. Ademais, a execução do certame sem a aprovação das demonstrações financeiras da companhia, tende a elevar a insegurança dos interessados sobre as informações da empresa, impactar negativamente a imagem da companhia, e como consequência reduzir os valores dos lances.

333. No âmbito dos comentários dos gestores, analisados no Apêndice A deste relatório, o BNDES e a SPPI ponderaram que não há obrigação legal de aprovação das demonstrações financeiras para prosseguimento do processo de desestatização de empresas, bem como que é comum que exista divergências entre as demonstrações financeiras e os estudos técnicos que embasam a precificação.

334. Ressaltaram que, baseado no plano de trabalho aprovado pela CeasaMinas, a regularização das demonstrações financeiras pode atrasar a publicação do edital e potencialmente causar prejuízos a Administração. Se a aprovação das demonstrações ocorrer somente no exercício de 2023, será necessário atualização dos estudos técnicos e, com o vencimento dos contratos em março de 2023, a realização de termos aditivos com as consultorias contratadas.

335. Dessa forma, propõe-se recomendar ao BNDES que, antes da execução do Leilão de desestatização da CeasaMinas, certifique que as demonstrações financeiras da CeasaMinas, referentes ao exercício de 2021, foram examinadas, discutidas e votadas pela Assembleia Geral da CeasaMinas

336. Com a implementação dessa proposta, espera-se que o processo licitatório seja mais transparente e efetivo, com maior probabilidade de sucesso, bem como que agregue valor à avaliação de interessados na companhia.

Representações apensadas ao processo

337. Encontram-se apensadas a esse processo de desestatização, duas representações encaminhadas a este Tribunal que questionam o valor mínimo de venda dos lotes do leilão da CeasaMinas.

338. O TC 029.523/2021-4, trata de representação do Ministério Público do TCU (MP-TCU), com requerimento de medida cautelar, para apuração de elementos encaminhados pelo Sr. Patrus Ananias, deputado federal, sobre possíveis ilegalidades no processo de desestatização, em especial ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

valor de avaliação do de imóveis (peça 1, p. 7). O Acórdão 150/2022-TCU-1ª Câmara, conheceu a representação, negou o pedido de medida cautelar e determinou o apensamento aos presentes autos.

339. O TC 043.352/2021-9, trata de representação do Conselho de Administração da CeasaMinas (Consad), baseado em Ofício da Arbece, acerca do valor mínimo definido para leilão da companhia, que não estaria condizente com o real valor de mercado. O Acórdão 287/2022-TCU-Plenário conheceu a representação e determinou seu apensamento a este processo para apuração dos fatos descritos.

TC 029.523/2021-4

340. A representação do MP-TCU, para apuração de elementos encaminhados pelo deputado federal, trata em seu cerne de avaliação dos imóveis 2 e 3 da unidade de contagem, que serão leiloados separadamente da companhia e podem ser arrematados em lote segregado. A Associação Recreativa e Beneficente dos Empregados da CeasaMinas (Arbece) contratou profissional técnico que avaliou essas áreas em R$ 477.991.870,81 (TC 029.523/2021-4, peça 3, p. 26), superior ao valor de avaliação divulgado pela Resolução CPPI 186/2020: R$ 161.630.000,00.

341. A priori cabe destacar que com as atualizações da data base da avaliação da companhia para dezembro de 2021, os imóveis em questão foram reavaliados pela consultoria contratada pelo BNDES, e tiveram seus valores em conjunto atualizados para R$ 169.230.000,00 (peça 382, p. 37-39). Assim, a diferença de valores das avaliações pode ser resumida a seguir.

Tabela 10 - Avaliação de Imóveis BNDES x Arbece

Lotes	*Avaliação BNDES (R$)*	*Avaliação Arbece (R$)*
Área 2 – 750.435,31 m²	*134.950.000,00*	*401.910.617,55*
Área 3 – 142.056,6 m²	*34.280.000,00*	*76.081.253,26*
Total	*169.230.000,00*	*477.991.870,81*

Fonte: Elaborado pelo TCU.

342. Em suma, a representação alega que, ao utilizar a avaliação contratada pelo BNDES, está incorrendo em subavaliação de patrimônio público superior a trezentos milhões de reais, baseando-se na comparação com a avaliação contratada pela Arbece.

343. Tanto a avaliação contratada pela Arbece quanto a contratada pelo BNDES utilizam a Norma Brasileira de Avaliação de Bens (NBR) 14653, da Associação Brasileira de Normas e Técnica (ABNT), que define diretrizes, conceitos, métodos e procedimentos para avaliação de imóveis. Assim, trata-se de dois documentos técnicos elaborados por profissionais devidamente qualificados que serão analisados sob a óptica da NBR 14653-1 e 14653-2.

344. A avaliação da Arbece foi realizada com base no método comparativo de dados de mercado, com tratamento de fatores, ou seja, pesquisa de preços de imóveis semelhantes aos bens avaliados em oferta na região. A avaliação do BNDES utilizou o método evolutivo "no qual o valor do terreno foi obtido através da utilização do método comparativo direto de dados de mercado e o valor das benfeitorias através do método da quantificação do custo de reprodução das benfeitorias". Como a questão levantada na representação é somente em relação aos terrenos livres da unidade de Contagem, as metodologias são comparáveis, já que não existem benfeitorias.

345. A NBR 14653-1 define que as avaliações podem ser especificadas quanto à fundamentação e precisão. A fundamentação é em função do aprofundamento do trabalho de avaliação, enquanto a precisão estabelece o grau de certeza e o nível de erro tolerável, ambas são classificadas em ordem numérica e crescente, sendo o grau I o menor. A avaliação utilizada pelo BNDES possui grau II de fundamentação, devido a dificuldades de encontrar comparáveis no mercado, e grau III de precisão (peça 382, p. 28 e 29), enquanto a avaliação da Arbece indica grau II de fundamentação e de precisão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

(TC 029.523/2021-4, peça 3, p. 22). A diferença no grau de precisão é atribuída à amplitude do grau do intervalo de confiança em torno do valor central da estimativa, e indica que o serviço do BNDES utilizou uma amplitude menor.

346. Ressai a quantidade de amostras utilizadas pelos avaliadores, fator que implica na qualidade da avaliação: quatro pela avaliação da Arbece e oito na do BNDES. Ademais, a heterogeneidade dessas amostras comparadas com os imóveis objeto de avaliação, conforme tabela abaixo:

Tabela 11 - Amostras Utilizadas nas Avaliações

BNDES	Valor (R$)	Área (m²)	Valor m² (R$)	Arbece	Valor (R$)	Área (m²)	Valor m² (R$)
1	26.000.000,00	75.000,00	346,67	1	26.000.000,00	75.000,00	346,67
2	27.500.000,00	101.019,00	272,23	2	50.000.000,00	121.100,00	412,88
3	4.500.000,00	15.000,00	300,00	3	48.000.000,00	60.000,00	800,00
4	68.000.000,00	340.000,00	200,00	4	25.000.000,00	40.000,00	625,00
5	14.300.000,00	71.629,00	199,64	-	-	-	
6	50.000.000,00	248.000,00	201,61	-	-	-	
7	30.100.000,00	86.000,00	350,00	-	-	-	
8	14.000.000,00	46.800,00	299,15	-	-	-	

Fonte: Elaborado pelo TCU.

347. A amostra utilizada pela Arbece foi de somente quatro unidades, e todas com valor de mercado superiores a maior parte das oito amostras utilizadas pelo BNDES. Ademais, se fossem incluídas como amostras na avaliação do BNDES, possivelmente seriam consideradas outliers, e removidas do estudo.

348. Ressalta-se que há somente um imóvel coincidente entre as duas amostras: o imóvel 1 da tabela acima para o qual ambas as avaliações identificaram o mesmo valor de venda na pesquisa de mercado.

349. Outra questão metodológica do processo de avaliação são os fatores de homogeneização utilizados pelos avaliadores que são utilizados para homogeneizar características dos elementos amostrais. O serviço contratado pela Arbece utilizou: fator de oferta, referente a venda realizada ou não; fator de zoneamento, coeficiente de aproveitamento do loteamento; fator de profundidade; fator de superfície, se seco, brejo ou alagada, e o fato de topografia, se plano, aclive ou montanhoso. Destaca-se que os únicos fatores que afetaram a amostra foi o fator de oferta e o fator de topografia em um item da amostra.

350. A avaliação do BNDES utilizou-se do fator oferta ou de fonte, elasticidade da negociação, fator de transposição, avalia a localização do imóvel, fator área, avalia a diferença de área do objeto avaliada e da amostra, e o fator topografia. Todos os fatores elencados nessa avaliação foram utilizados na avaliação das áreas. Nota-se que em semelhança foram utilizados o fator de oferta e o fator de topografia.

351. Em relação aos fatores utilizados por cada uma das avaliações, vale ressaltar o efeito do fator área utilizado pela avaliação do BNDES, o qual minimiza distorções nos preços da amostra decorrentes de diferentes áreas, principalmente em virtude de os imóveis avaliados não possuírem comparáveis de mercado similares nesse quesito. Os imóveis avaliados possuem respectivamente 750.435,31 m² e 142.056,60 m², enquanto o maior imóvel da amostra do BNDES possui 340.000 m² e da amostra da avaliação da Arbece 121.100 m². Existe uma relação de quanto maior o imóvel menor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

o valor do metro quadrado nas transações, conforme demonstrado na tabela 11, sendo comum descontos à medida que crescem a importância das transações, no entanto o serviço da Arbece não aplicou fator de homogeneização nesse quesito.

352. Outro destaque em relação a avaliação da Arbece foi a utilização do fator de topografia no sentido de homogeneizar a amostra para o tipo de terreno plano, no entanto as áreas avaliadas possuem topografia heterogênea, composta por morro, planícies e depressões, conforme descrito pelo profissional técnico contratado (TC 029.523/2021-4, peça 3, p. 10). Tal correção implicaria em uma redução do valor homogeneizado do metro quadrado da amostra, e reduziria o valor médio, base para a avaliação. A avaliação do BNDES utiliza o mesmo fator, mas com correção para área de declive de 5% a 10% quando comparado com terrenos planos (peça 382, p. 32 e 33).

353. A aplicação desses fatores de homogeneização explica em parte a diferença de valores obtidos nos documentos avaliados, visto que ao utilizá-los o valor de avaliação dos terrenos é reduzido.

354. Mais um ponto de divergência entre as avaliações foi a correção da metragem dos imóveis, visto que esses lotes apresentam áreas de proteção permanente (APP) ou área de domínio de rodovia (AFR). A avaliação contratada pelo BNDES considerou esses fatores e calculou a avaliação do imóvel somente sobre a área do terreno homogeneizado de 638.628,48 m² para a área 2, enquanto a área 3 teve sua área mantida. A avaliação encaminhada pela Arbece não realizou tais ajustes e calculou a valor da área 2 como 750.435,27 m², o que impacta nos valores da avaliação.

355. Por fim, uma diferença metodológica adicional verificada entre as avaliações foi na utilização da média homogeneizada ou do campo de arbítrio para definição do valor do metro quadrado. O item 8.2.1.5.2 da NBR 14653-2 define o campo de arbítrio como "o intervalo com amplitude 15%, para mais e para menos, em torno da estimativa de tendência central utilizada na avaliação", que pode ser utilizado quando variáveis relevantes para a avaliação do imóvel não tiverem sido contempladas no modelo, por escassez de dados de mercado ou inexistência de fatores de homogeneização aplicáveis dentre outros fatores.

356. A avaliação encaminhada pela Arbece identifica uma média homogeneizada de R$ 486,88 m², no entanto na definição de valor, utiliza o campo de arbítrio com a seguinte justifica, "considerando a pequena dilatação do intervalo de confiança, o campo de arbítrio será idêntico ao intervalo de confiança variando 10% da média". Assim, define o valor do campo de arbítrio de R$ 438,19 a R$ 535,57 por m². Além disso, na definição do valor final ela utiliza o valor máximo do campo de arbítrio, "considerando a característica comercial e o fácil acesso logístico da região". A justifica utilizada para o campo de arbítrio não é condizente com as definições de sua utilização definidas na NBR 14653-2.

357. A avalição contratada pelo BNDES, por sua vez, utiliza como valor final de metro quadrado o valor da média homogeneizada identificada, R$ 210,30, sem a necessidade de utilização do campo de arbítrio, ou seja, considera que as características do imóvel foram contempladas no modelo de avaliação proposto.

358. Dessa forma, resumidamente, da análise das duas avaliações em questão destacam-se os seguintes fatos:

a) ambas as avaliações utilizaram dados de mercado, em conformidade com a norma NBR 14653;

b) a avaliação do BNDES atingiu grau de precisão superior;

c) a avaliação do BNDES utilizou o dobro do número de amostras;

d) a avaliação da Arbece não utilizou o fator de homogeneização da área e, aparentemente, não aplicou o fator de homogeneização da topografia de acordo com as normas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

e) a avaliação da Arbece não considerou áreas de APP e de domínio de rodovia;

f) a avaliação da Arbece utilizou o campo de arbítrio de forma a maximizar o valor dos terrenos.

359. Ainda quanto ao aparente dano ao erário, mencionado na representação, que poderia ser ocasionado pela avaliação realizada pelo BNDES, "já que o preço de mercado negociado estaria abaixo de seu real valor" (TC 029.523/2021-4, peça 1, p. 8), há que se considerar que o valor divulgado pela Resolução CPPI 186/2020, o qual foi corrigido para R$ 169.230.000,00, devido à atualização da data base, é o preço mínimo para alienação dos ativos. O valor de venda dos imóveis será definido por meio de um leilão público, conforme definido no art. 3º da Resolução CPPI 186/2021.

360. Diante de todo o exposto, não se entende razoável a desacreditação da avaliação conduzida pelo BNDES e não ficou evidenciado o potencial dano ao erário por subavaliação de ativos, baseado na avaliação contratada pela Arbece. Assim, propõe-se considerar no mérito a representação apresentada no TC 029.523/2021-4, apensada a este processo, como improcedente.

TC 043.352/2021-9

361. A representação do Consad em suma é o repasse de ofício recebido da Arbece, e que na 290ª reunião ordinária o Conselho deliberou por encaminhar toda a documentação ao TCU. O Ofício, de 17/9/2021, afirma que a avaliação da companhia nos moldes divulgados está incondizente com seu real valor e que existem vícios graves e insanáveis, assim encaminha relatório (TC 043.352/2021-9, peça 1, p. 4-11) elaborada por associados da Arbece para avaliação do Consad.

362. O relatório é referente aos valores de avaliação divulgados pela Resolução CPPI 186/2021, R$ 161.630.000,00 os ativos imobiliários e R$ 91.644.046,35 as ações da companhia. O relatório destaca que no cálculo do resultado operacional da companhia deve-se ter conhecimento que um percentual das receitas e das despesas nas demonstrações financeiras da companhia são do estado de Minas Gerais, em função da administração e gestão do MLP.

363. O documento indica a falta de controle da empresa sobre suas demandas judiciais, no entanto o BNDES teria apurado o valor desses passivos contingenciais e o utilizou na definição dos valores da desestatização, mas não deu transparência de quanto essas contingências afetam o valor da companhia.

364. Além disso, o relatório destaca a capacidade ociosa instalada da empresa, que não estaria considerada em modelagem de futuras projeções de receitas, assim como a renovação de contratos dos concessionários, já que a maioria dos contratos serão renovados até o exercício de 2032. Ressalta ainda a possibilidade de redução de despesas de pessoal da estatal, e a política de disponibilização de espaços de comercialização a preços acessíveis tantos para concessionários quanto para os produtores.

365. Por fim, o relatório aborda a avaliação dos ativos imobiliários da companhia, no valor de R$ 161,6 milhões, o fato das edificações não estarem registradas no balanço patrimonial que pode afetar na avaliação, o valor venal declarado nas guias de IPTU da unidade de contagem que seria de R$ 493,8 milhões, além das áreas livre de Contagem, que possuem laudo pericial de julho de 2021 avaliadas em R$ 478 milhões.

366. Quanto ao relatório, que embasa a representação ora em questão, cabe destacar que ele é baseado somente nas informações que foram publicadas, ou seja, basicamente no Resolução CPPI 186/2021, e de fato todas as informações da desestatização nessa fase de estruturação do processo são protegidas por sigilo comercial, já que tratam de informações que podem afetar o curso das ações tanto da companhia quanto do leilão.

367. O documento destaca a segregação de despesas entre a operação da CeasaMinas e a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

operação do MLP, que são denominadas como receitas e despesas do estado de Minas Gerais. Nesse ponto, cabe ressaltar que no Relatório de Modelagem de Desestatização foi realizada sensibilização de incorporação ou não do Mercado Livre Produtor nas projeções, a partir dos cenários disponíveis: concessão de uso pela CeasaMinas ou terceiro; ou a privatização do MLP (peça 38, p. 67).

368. Ocorre que a modelagem definida foi pela concessão de uso do MLP para o vencedor do leilão da CeasaMinas, no entanto as receitas e despesas da companhia foram segregados do Mercado, de forma que o valor mínimo definido para o leilão não considera a operação do MLP. As receitas e despesas do MLP foram modeladas para definição dos valores de investimentos a serem realizados na concessão de uso.

369. Em relação ao valor das contingências judiciais da companhia, de fato a CeasaMinas não possui controle sobre a quantidade de processos judiciais em que atua e nem no valor que tais processos representariam como contingências judiciais, conforme confirmado em entrevista (peça 218). Nesse sentido o BNDES contratou empresas para realizar o due diligence jurídico da CeasaMinas, ou seja, busca e análise prévia de informações sobre ações judiciais em que a empresa é parte.

370. A priori foi realizado o due diligence com base em dezembro de 2019 (peça 12), que foi atualizado para dezembro de 2020 (peça 87), e em seguida atualizado para dezembro de 2021 (peça 392), após questionamentos por parte deste Tribunal. O valor provisionado das contingências jurídicas, que impactavam no valor da companhia, também foi alterado nesse período passando de R$ 122.187.780,00 (peça 38, p. 55) para R$ 67.606.956,08 (peça 393 e 394).

371. Quanto ao repasse de informações elencadas nas due diligences para a empresa realizar os ajustes, tal fato não pode ser realizado, já que essa avaliação foi realizada especificamente com o propósito de atender ao processo de desestatização.

372. O relatório encaminhado pela Arbece faz menções à capacidade ociosa da empresa, à renovação de contratos e à redução de salários. O Relatório de Modelagem Financeira adota premissas para fazer as projeções de receitas e despesas, entre elas considera um crescimento orgânico das receitas, com correção pelo IPCA, e na renovação de todos os contratos esses são reajustados a preços de mercado (peça 38, p. 67 e 68).

373. Em relação as áreas ociosas, o Relatório de Modelagem de Desestatização sensibilizou para essas áreas a possibilidade de expansão das áreas operacionais da companhia, a partir do investimento em construção de novos boxes, de forma a atender à demanda reprimida (peça 38, p. 67). No entanto, essa possibilidade não se mostrava vantajosa na avaliação da empresa, devido ao alto investimento necessário.

374. A Nota Técnica CMG1-RH: Avaliação dos Recursos Humanos, Gestão e Governança, Atuarial e Previdenciária – CEASAMINAS, de julho de 2022 (peça 458) prevê tanto a adequação do número de funcionários da companhia como a adequação da média salarial, no sentido do encaminhado no relatório da Arbece.

375. Por fim, a Arbece questiona os valores dos ativos imobiliários da companhia divulgados na Resolução CPPI 186/2021. Cabe destacar que o valor apontado R$ 161,6 milhões é referente a apenas as áreas 2 e 3 de unidade de Contagem, as quais serão vendidas separadamente no leilão, e não do total de ativos imobiliários da companhia. Foi realizada a avaliação de todas as unidades da companhia (peças 379 a 387), inclusive das edificações, no entanto, como a modelagem definida foi para venda em conjunto com a companhia, eles não integram esse valor.

376. A comparação com o valor venal definido no IPTU da unidade de Contagem é incorreta, pois nesses valores estão embutidos a avaliação de todas as áreas e não exclusivo das áreas 2 e 3. Em relação ao laudo de avaliação encomendado pela Associação, os pontos desse laudo foram objeto da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

representação também analisada nesses autos.

377. Dessa forma, considerando que os pontos elencados na representação do Consad foram objeto de análises durante o processo de desestatização, ocorrendo alterações e ajustes que impactaram diretamente no valor de avaliação da CeasaMinas, não se vislumbra a consolidação das supostas irregularidades apontadas no relatório da Arbece. Assim, propõe-se considerar no mérito a representação apresentada no TC 043.352/2021-9, apensada a este processo, como improcedente.

CONCLUSÃO

378. Esta instrução versou sobre o acompanhamento, nos termos da IN-TCU 81/2018, da desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CeasaMinas), sociedade de economia mista de capital fechado, constituída por meio da Lei estadual de Minas Gerais 5.577/1970, e repassada ao controle da União por meio Lei estadual de Minas Gerais 12.422/1996 e Decreto estadual de Minas Gerais 40.963/2000, incluída no PND pelo Decreto 3.654/2000 e PPI através da Resolução 18/2017 do CPPI.

379. O BNDES, responsável pelo processo de privatização da companhia, encaminhou ao TCU os documentos expressos na Instrução Normativa, bem como outros necessários ao entendimento das premissas e modelagem da desestatização. Foi analisado o conjunto de documentos encaminhado e considerado suficiente frente à obrigação prevista no art. 4º da IN-TCU 81/2018 (peça 138).

380. O escopo de análise aprovada (peças 133 e 134) contemplou: (i) avaliação da possibilidade de adequação do processo de privatização frente a parâmetros normativos; (ii) adequação da documentação jurídica gerada, com destaque para minuta de edital e de contrato; (iii) a avaliação econômico-financeira efetivada; (iv) aspectos técnicos e jurídicos da avaliação dos imóveis operacionais e não-operacionais; (v) análise das contingências jurídicas e contábeis e de ativos e passivos não vinculados à atividade operacional.

381. A partir da documentação encaminhada pelo BNDES e de informações obtidas por meio de entrevistas com interessados, inclusive no âmbito da Inspeção realizada, foram identificados riscos a serem tratados por esse acompanhamento (peça 478).

382. O modelo da desestatização foi definido com a privatização da CeasaMinas, pela União, e a concessão de uso de 25 anos do Mercado Livre Produtor, por parte do estado de Minas Gerais, em conjunto, garantindo a manutenção das atividades de comercialização desenvolvidas pelos produtores rurais do estado. Assim, não foram encontrados óbices à desestatização da empresa relacionadas a sua função social, ou seja, o processo de privatização não apresenta potencial de impactar negativamente atividades de relevante interesse coletivo.

383. Ressalta-se que no decorrer do presente processo as premissas da modelagem foram alteradas: retificação da base contratual, inclusão de período de estabilidade para funcionários da companhia e aditivação dos atuais contratos de concessão, excluindo receitas de transferência de controle societário e de processos licitatórios e inclusão das receitas de cessão do direito de uso. Tais alterações culminaram na publicação da Resolução CPPI 220/2021, a qual majorou o valor mínimo do lote integral em aproximadamente R$ 41 milhões.

384. Adicionalmente, em decorrência da interlocução com o TCU, o BNDES já promoveu ajustes na modelagem jurídica e na econômico-financeira, consolidados por meio da Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022 (peça 361), os quais elevaram o valor mínimo dos lotes do leilão, aperfeiçoaram as metodologias utilizadas para precificação dos ativos e os documentos gerados, bem como incrementaram a segurança jurídica e a transparência do processo de desestatização.

385. Entre os ajustes, ressalta-se a inclusão no cálculo da avaliação do valor das áreas remanescentes, com incremento no valor mínimo da companhia em R$ 44,85 milhões. Ademais, outras correções foram realizadas: a atualização da data base da avaliação para dezembro de 2021; a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

inclusão da unidade de Uberaba; a adição do Capex de construção da caixa d'água na modelagem; a correção de valores de contratos definidos pelo TAC e o ajuste na alíquota de PIS/Cofins das projeções, que em conjunto incrementaram o valor mínimo em aproximadamente R$ 48 milhões.

386. O BNDES também realizou diversos ajustes na minuta do edital do leilão (peça 453) e na minuta do contrato de compra e venda de ações (peça 416), com objetivo de minimizar riscos identificados por este Tribunal, com destaque para inclusão de obrigação de finalização da regularização imobiliária dos imóveis da CeasaMinas e do estado de Minas Gerais, obrigação de realização de oferta de recompra de ações aos empregados e aposentados por parte do novo controlador, garantia de distribuição de dividendos intermediários no valor da venda dos lotes e inclusão do conceito de valor máximo para comparação entre os lotes do leilão.

387. Além disso, foram identificados novos ajustes a serem realizados na documentação final encaminhada, os quais serão objeto de propostas de deliberação, a exemplo da obrigação do vencedor do leilão de, gratuitamente, finalizar o processo de transferência ad corpus do imóvel do município de Maria da Fé e a doação do imóvel de Patrocínio para o estado de Minas Gerais; de as áreas remanescentes de Uberaba serem incluídas neste processo de desestatização; da consideração do prazo de carência nas projeções de receitas; da inclusão nas contingências ativas de receitas de tarifa de transferências a receber; do ajuste do número de funcionários e do valor do PIS/Cofins nas projeções de despesa, que impactam no valor mínimo de venda dos lotes.

388. Realizadas essas modificações haverá maior garantia jurídica para o estado de Minas Gerais em relação aos imóveis a serem recebidos e aperfeiçoamento da modelagem econômico-financeira. Quanto ao benefício potencial financeiro dessas propostas, o mesmo é de difícil mensuração no momento, já que depende de nova atualização dos fluxos de caixa, mas poderá ser aferido no eventual monitoramento das deliberações.

389. Nas entrevistas realizadas foi informada uma diferença da metragem na regularização fundiária da unidade de Contagem, realizada pela prefeitura do município em 2020, que ocasionou redução da área do imóvel inclusa na avaliação. Assim, também será proposto ajustes na modelagem para inclusão dessas áreas na avaliação da empresa.

390. Ademais, a CeasaMinas não obteve aprovação das demonstrações financeiras do exercício de 2021 pela auditoria externa e por seus órgãos internos, por problemas de controle sobre os ativos imobilizados e os passivos judiciais da companhia. Os pontos que foram objetos de ressalva ou abstenção de opinião não afetam o valor mínimo da avaliação conduzida pelo BNDES, no entanto, com a alteração da data base, as informações dessas demonstrações financeiras são utilizadas como base para projeção do fluxo de caixa. Assim, entende-se necessário a aprovação das contas pelos órgãos internos da CeasaMinas para publicação do edital do leilão.

391. Dessa forma, com os ajustes já realizados e a implementação das propostas de determinação desse relatório, entende-se que sob o ponto de vista formal e dentro do escopo delimitado de análise, o BNDES atendeu aos requisitos previstos nos art. 4º e 8º da IN-TCU 81/2018, e não foram identificadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem a continuidade da desestatização.

392. De forma complementar, foram analisadas as representações apresentadas pelo MP-TCU e pelo Conselho de Administração da CeasaMinas, nos TC 029.523/2021-4 e TC 043.352/2021-9, respectivamente, e apensadas a este processo de acompanhamento de desestatização. Ambas as representações foram consideradas no mérito como improcedentes, em razão dos fatos apresentados não resultarem em irregularidades.

393. Por fim, destaca-se o benefício de controle potencial da atuação do TCU de R$ 92.957.780,02, referente a ajustes já realizados pelo BNDES na modelagem econômico-financeira, e de R$ 67.729.906,41 relativo a modificações a serem realizadas previamente à publicação do edital

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

propostas nas deliberações, considerando somente aquelas em que já foi possível quantificar o benefício financeiro, conforme detalhado no Apêndice B.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

394. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 1º e 2º da Instrução Normativa-TCU 81/2018, que, sob o ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise da presente desestatização e ressalvadas as determinações e recomendações feitas neste acórdão, que o Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento atenderam aos requisitos previstos nos arts. 4º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais, não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo;

II. Determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, com fundamento no art. 4, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, previamente à publicação do edital:

a. inclua no rol de obrigações do contrato de compra e venda de ações a obrigação do vencedor do leilão de, gratuitamente, finalizar o processo de transferência ad corpus do imóvel do município de Maria da Fé e a doação do imóvel de Patrocínio para o estado de Minas Gerais, nos termos do inciso I e II, do art. 4º da Resolução CPPI 220/2021 (parágrafos 116 a 120);

b. revise as projeções de receitas de Tarifa de Uso dos contratos de concessão de uso que apresentem carência e atualize os fluxos de caixa projetados, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998 (parágrafos 240 a 251);

c. atualize a Due Diligence jurídica até dezembro de 2021, para inclusão dos processos que são cobrados receita de tarifas de alteração contratual, bem como retirada de processos que já foram objeto de acordo, com a consequente atualização do valor das contingências e valor mínimo da companhia, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998 (parágrafos 252 a 266);

d. ajuste nas avaliações econômicas-financeiras conduzidas pelas consultorias contratadas o quantitativo de funcionários demitidos, o valor das rescisões, bem como os gastos de pessoal nos fluxos de caixa projetados, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998 (parágrafos 267 a 277);

e. proceda o ajuste do número de funcionários da CeasaMinas nas projeções das demonstrações financeiras elaboradas pela consultoria contratada para o Serviço A, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998 (parágrafos 278 a 284);

f. proceda o ajuste na planilha de projeção de fluxo de caixa da consultoria contratada para elaboração do Serviço A para correta apropriação da despesa de PIS/Cofins entre as unidades operacionais, no exercício de 2022, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998 (parágrafos 285 a 290);

g. apure a totalidade dos processos em que são discutidos posse sobre as áreas que não integraram a regularização fundiária da CeasaMinas, e apure o montante de contingências a serem apropriados no valor da empresa decorrentes desses processos judiciais, nos termos do §3º, do art. 30, do Decreto 2.594/1998 (parágrafos 291 a 315).

III. Determinar ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, com fundamento no art. 4, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, previamente à publicação do edital, atualize, em Resolução, o valor mínimo dos lotes de acordo com as alterações promovidas após análise do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso II, do art. 6º da Lei 9.491/1997 c/c do inciso VI, do art. 2º do Decreto 10.245/2020 (parágrafos 170 a 208);

IV. Recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a. considere, para fins de avaliação, o valor das áreas remanescentes no cômputo de ativos não operacionais da CeasaMinas, desconsiderando os ajustes propostos na modelagem econômico-financeira: tributação do ganho de capital e desconto para trazer a valor presente (parágrafos 212 a 236);

b. antes da execução do Leilão de desestatização da CeasaMinas, certifique que as demonstrações financeiras da CeasaMinas, referentes ao exercício de 2021, foram examinadas, discutidas e votadas pela Assembleia Geral da CeasaMinas (parágrafos 316 a 336).

V. Recomendar ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos e à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que incluam no processo de desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais as áreas remanescentes de Uberaba (parágrafos 126 a 131);

VI. Considerar as representações do TC 029.523/2021-4 e TC 043.352/2021-9, apensadas a esse processo, no mérito como improcedentes (parágrafos 337 a 377);

VII. Deixar de determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a ajustar a redação do item 5.68 da minuta de edital de forma especificar sobre qual adjudicatária o texto faz referência, até a publicação do edital, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes (parágrafos 121 a 125);

VIII. Informar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos e aos Representantes dos TC 029.523/2021-4 e 043.352/2021-9 do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

SecexAgroAmbiental, em 19 de agosto de 2022.

(Assinado eletronicamente)

Vinícius Neves dos Santos

AUFC – Mat. 10216-4

Apêndice A – Análise dos Comentários do Gestor.

1. Em cumprimento ao disposto nos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 315/2020, encaminhou-se, por meio do Ofício 37400/2022-TCU/Seproc (peça 485) e 37401/2022-TCU/Seproc (peça 486), de 26/7/2022, dirigidos, respectivamente, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) uma cópia da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

versão preliminar do Relatório de Acompanhamento de Desestatização (peça 479) para comentários sobre as propostas de deliberação, e/ou informações quanto às consequências práticas da implementação dessas medidas, além de eventuais alternativas a elas.

2. O BNDES encaminhou resposta por meio da Nota Técnica Conjunto AGOV 15/2022 e AJ2/JUDEP 54/2022 (peça 494) com documentação complementar anexa (peças 495 a 507). A SPPI encaminhou Ofício SEI 215978/2022/ME (peça 510) com comentários na Nota Técnica SEI 35239/2022/ME (peça 511).

3. Assim, passa-se às análises das considerações dos gestores sobre cada proposta de deliberação.

Determinar ao BNDES que inclua no rol de obrigações do contrato de compra e venda de ações a obrigação do vencedor do leilão de, gratuitamente, finalizar o processo de transferência ad corpus do imóvel do município de Maria da Fé e a doação do imóvel de Patrocínio para o estado de Minas Gerais, nos termos do inciso I e II, do art. 4ºda Resolução CPPI 220/2021

4. O BNDES não apresentou argumentos contrários a esta proposta de determinação, e indicou que foram realizados ajustes nas condições editalícias relativas à concretização da doação do imóvel de Patrocínio e regularização do imóvel localizado em Maria da Fé (peça 494, p. 2).

5. Assim, informa que foi ajustado o texto do inciso II do item 5.1 da minuta de edital e incluído o inciso X na cláusula 6.1 da minuta do contrato de compra e venda de ações.

6. Em verificação à nova minuta de edital encaminhada, foi verificado que na verdade alterou-se a redação do inciso II do item 5.65 da minuta do edital (peça 503, p. 55), com possibilidade de transferências desses imóveis ao Estado de Minas Gerais no período de transição.

7. Já na minuta do contrato de compra e venda de ações a alteração foi realizada no inciso IX, com a obrigação de transferências dos imóveis (peça 506, p. 13).

8. Por fim, o BNDES esclarece que as minutas de escrituras já foram submetidas aos Ofício de Notas, para lavratura dos respectivos atos, de modo que podem ser celebradas ainda antes da publicação do edital.

9. Considerando a concordância do BNDES com a proposta de determinação encaminhada e as alterações efetuadas na minuta de edital e minuta de contrato, nos termos do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, a formulação da deliberação poderia ser dispensada. Contudo, propõe-se manter a determinação em virtude de sua relevância e da necessidade de monitoramento de seu cumprimento.

Determinar ao BNDES que ajuste a redação do item 5.68 da minuta de edital de forma especificar sobre qual adjudicatária o texto faz referência ao definir obrigações nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993

10. O BNDES não apresentou argumentos contrários a esta proposta de determinação, e indicou que foi realizado ajustes na redação do item 5.68 da minuta de edital (peça 494, p. 3).

11. De fato, na nova minuta de edital encaminhado o item 5.68 apresenta a seguinte redação (peça 503, p. 56).

> *5.68. Nos termos da ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA DOS ATIVOS IMOBILIÁRIOS, a ADJUCATÁRIA do LEILÃO DAS AÇÕES deverá adotar todas as providências pertinentes e necessárias para construção de novas caixas d'água que permitirão o abastecimento autônomo de água aos imóveis contíguos aos ATIVOS IMOBILIÁRIOS, sem necessidade de utilização da caixa d'água (e respectiva tubulação)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

existente nos ATIVOS IMOBILIÁRIOS. Adicionalmente, antes da finalização das referidas caixas d'água autônomas, a ADJUCATÁRIA do LEILÃO DOS ATIVOS IMOBILIÁRIOS se compromete a, pelo prazo de 12 (doze) meses: (i) permitir a utilização da caixa d'água e respectiva tubulação dos ATIVOS IMOBILIÁRIOS pelos imóveis contíguos; (ii) não adotar qualquer conduta que obste ou prejudique a utilização da caixa d'água dos ATIVOS IMOBILIÁRIOS pelos imóveis contíguos.

12. Nesses termos, considerando que a alteração promovida supera os problemas identificados, propõe-se, nos termos do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, dispensar a formulação da determinação, devido a adoção de medidas corretivas.

Determinar ao BNDES que revise as projeções de receitas de Tarifa de Uso dos contratos de concessão de uso que apresentem carência e atualize os fluxos de caixa projetados, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998

13. O BNDES não apresentou argumentos contrários a esta proposta de determinação, e informou que está em curso revisão da avaliações econômico-financeira pelos avaliadores do Serviço A e B, para inclusão nas projeções de 34 contratos que possuem cláusulas de carências e ratificação de onze contratos tratados como tarifa nula, por se tratar de concessão de garagens no edifício Minasbolsa (peça 494, p. 3). O detalhamento desses contratos está na planilha "03.Premissas Contratuais CeasaMG v09" (peça 507, itens não digitalizáveis).

14. Assim, considerando a concordância do BNDES, propõe-se a manutenção da proposta de determinação.

Determinar ao BNDES que atualize a Due Diligence jurídica até dezembro de 2021, para inclusão dos processos que são cobrados receita de tarifas de alteração contratual, bem como retirada de processos que já foram objeto de acordo, com a consequente atualização do valor das contingências e valor mínimo da companhia, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998

15. O BNDES não apresentou argumentos contrários a esta proposta de determinação, e informou que a Due Diligence Jurídica foi atualizada de modo a refletir a análise dos processos referente a cobrança da tarifa de alteração contratual e atualizar o valor das contingências utilizadas na apuração do valo mínimo da companhia (peça 494, p. 4).

16. Foi encaminhado Apêndice de Atualização do Relatório da Due Diligence Jurídica de 2020 da CeasaMinas, referente a agosto de 2022, em que analisa os processos de cobrança das tarifas de alteração contratual (peça 505, p. 193 a 229). Assim, com a atualização da Due Diligence para a data base de dezembro de 2021, o valor envolvido em processos de cobrança de tarifa de movimentação societária com expectativa de êxito possível foi corrigido para R$ 12.565.635,03 e com expectativa de êxito remoto de R$ 2.893.129,71 (peça 505, p. 201).

17. Antes da atualização somente considerava processos com expectativa de êxito possível no valor total de R$ 3.856.738,81 (peça 494, p. 5).

18. Nesses termos, considerando a concordância do BNDES com a proposta de determinação encaminhada e as alterações já promovidas na Due Diligence Jurídica, nos termos do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, a formulação da deliberação poderia ser dispensada. Contudo, propõe-se manter a determinação em virtude de sua relevância e da necessidade de monitoramento de seu cumprimento.

Determinar ao BNDES que ajuste nas avaliações econômicas-financeiras conduzidas pelas consultorias contratadas o quantitativo de funcionários demitidos, o valor das rescisões, bem como os gastos de pessoal nos fluxos de caixa projetados, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

19. O BNDES não apresentou argumentos contrários a esta proposta de determinação, e informou que está em curso revisão das avaliações econômico-financeira pelos avaliadores do Serviço A e B de forma a proceder o ajuste do quantitativo de funcionários demitidos, o valor das rescisões, bem como os gastos de pessoal nos fluxos de caixa projetados (peça 494, p. 5).

20. Complementarmente, informa que os ajustes foram ponderados de forma a convergir o quantitativo de pessoal da CeasaMinas, após privatização e período de estabilidade, à média do benchmark verificado entre os pares da empresa.

21. Assim, considerando a concordância do BNDES, propõe-se a manutenção da proposta de determinação.

Determinar ao BNDES que proceda o ajuste do número de funcionários da CeasaMinas nas projeções das demonstrações financeiras elaboradas pela consultoria contratada para o Serviço A, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998

22. O BNDES não apresentou argumentos contrários a esta proposta de determinação, e informou que está em curso revisão da avaliação econômico-financeira elaborada pelo Serviço A, considerando os parâmetros de otimização da alocação de pessoal entre a CeasaMinas e o Mercado Livre Produtor, conforme apontado pela avaliação de Recursos Humanos (peça 494, p. 6).

23. Dessa forma, considerando a concordância do BNDES, propõe-se a manutenção da proposta de determinação.

Determinar ao BNDES que proceda o ajuste na planilha de projeção de fluxo de caixa da consultoria contratada para elaboração do Serviço A para correta apropriação da despesa de PIS/Cofins entre as unidades operacionais, no exercício de 2022, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998

24. O BNDES não apresentou argumentos contrários a esta proposta de determinação, confirmou a identificação de erro material na contabilização da fórmula utilizada pelo avaliador, e informou que está em curso revisão da avaliação econômico-financeira elaborada pelo Serviço A com a devida correção (peça 494, p. 6).

25. Nesses termos, considerando a concordância do BNDES, propõe-se a manutenção da proposta de determinação.

Determinar ao BNDES que apure a totalidade dos processos em que são discutidos posse sobre as áreas que não integraram a regularização fundiária da CeasaMinas, e apure o montante de contingências a serem apropriados no valor da empresa decorrentes desses processos judiciais, bem como inclua na avaliação a área destinada a futura regularização fundiária na quadra 48 do bairro Ceasa Minas, nos termos do §3º, do art. 30, do Decreto 2.594/1998

26. O BNDES informou que a Due Diligence Jurídica foi atualizada para refletir os processos em que são discutidos posse sobre as áreas que não integraram a regularização fundiária da CeasaMinas, nos termos apontados pelo Adendo ao Relatório de Due Diligence Imobiliária.

27. Em relação à quadra 48, esclarece que mesmo que a área tenha sido regularizada em nome da companhia, matrícula 170.129 do Serviço de Registro de Imóveis de Contagem (peça 497), a área encontra-se ocupada por diversas famílias. Além disso, considera que a área não possui destinação pública, aponta que não são aplicáveis regras que impedem o usucapião de área pública, o que implicaria em hipótese remota de a companhia obter sucesso na desocupação da área, e que assim não deve integrar a avaliação da CeasaMinas (peça 494, p. 7).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

28. Por fim, afirmam que irão recomendar ao CPPI que indique a área da quadra 48 seja disposta para regularização fundiária junto ao Município de Contagem, com os devidos ajustes nas regras editalícias.

29. O primeiro Adendo ao relatório Técnico Imobiliário (peça 498) faz o levantamento e análise das ações possessórias em que são discutidas a titularidade da CeasaMinas sobre os terrenos e a probabilidade de êxito nos processos. Além disso, analisa a existência de um núcleo urbano informal na área da matrícula 170.129, de propriedade da CeasaMinas, com fotos analisando o crescimento da ocupação desde 2002, conclui (peça 498, p. 9-10).

> *A avaliação de probabilidade da Companhia reaver a posse destas áreas é classificada como remota.*
>
> *Primeiro, tendo em vista que não há destinação pública dada aos bens imóveis que compõe estas áreas, não são aplicáveis as regras que impedem o usucapião de área pública.*
>
> *No mais, ainda que pudesse ser considerado a impossibilidade que aquisição do imóvel por usucapião, no evento da alienação dos imóveis públicos para particulares, a jurisprudência entende a possibilidade de reconhecimento de todo o período em que ocupante esteve na posse mansa e pacífica do imóvel para fins da contagem de prazo prescricional.*
>
> *O mesmo entendimento aplica-se para o cenário de privatização e alienação dos imóveis da CEASAMINAS, momento no qual todas as áreas deixarão de serem considerados bens públicos, podendo ser adquiridos por meio de usucapião.*
>
> *Considerando o período de existência e o nível de consolidação da área, entende-se que é provável que seja configurado o usucapião para as áreas indicadas, considerando o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para usucapião especial urbano.*
>
> *Desta forma, não se vislumbra propensão de valor sobre a área, motivo pelo qual não foi necessária a atualização do relatório para incluir a avaliação desta.*

30. O Apêndice de Atualização do Relatório da Due Diligence Jurídica de 2020 da CeasaMinas, referente a agosto de 2022, de maneira semelhante inclui a análises dos processos possessórios (peça 505).

31. Assim, considerando a concordância do BNDES em incluir as áreas que não integraram a regularização fundiária na avaliação da companhia, as justificativas do BNDES para não inserção da quadra 48, bem como o fato de que caso fosse incluída essa quadra o seu valor de avaliação seria zero, já que a probabilidade de reaver a posse é classificada como remota; propõe-se manter a determinação, com a seguinte redação: determinar ao BNDES que apure a totalidade dos processos em que são discutidos posse sobre as áreas que não integraram a regularização fundiária da CeasaMinas, e apure o montante de contingências a serem apropriados no valor da empresa decorrentes desses processos judiciais, nos termos do §3º, do art. 30, do Decreto 2.594/1998.

Determinar ao BNDES que certifique que a demonstração financeira da CeasaMinas referente ao exercício de 2021 foi aprovada pela auditoria externa e pelos órgãos internos competentes

32. O BNDES informou que historicamente a CeasaMinas apresenta ressalva em suas demonstrações financeiras vinculadas a deficiências no controle de ativos imobilizados e apuração de contingências, o que resultou no sobrestamento da análise das demonstrações de 2020 e na abstenção da auditoria independente na emissão de opinião sobre as demonstrações financeiras de 2021. Destaca ainda que tanto a união quanto a companhia estão envidando esforços par a regularização das demonstrações, conforme aprovação e execução do plano de ação (peça 494, p. 7).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

33. No entanto, o BNDES entende que não é factível a regularização em momento anterior à publicação do edital do leilão, tendo em vista os prazos definidos no plano de trabalho. Aponta ainda que a regularização não tem potencial de alterar a avaliação da companhia, tendo em vista os estudos técnicos elaborados para a desestatização, que abordam as contingências judiciais e a avaliação dos imóveis da CeasaMinas.

34. Ressalta que em processos de privatização é comum que os estudos que embasam a precificação divirjam das demonstrações financeiras das empresas, e que o respaldo econômico-financeira, nesses casos, é dado pelos estudos de valuation. Informa que não há nenhum dispositivo legal ou normativo que exija, como condição para a desestatização, a aprovação prévia das demonstrações financeiras.

35. Explica que há um risco de prejuízo à União com a manutenção da determinação, já que pode tornar os estudos técnicos obsoletos, e será necessário a contratação de novas diligências e atualização dos mesmos. Por fim, sustenta que os estudos técnicos coordenados pelo BNDES são robustos e aptos a subsidiar com transparência e segurança jurídica a desestatização da CeasaMinas (peça 494, p. 8).

36. A SPPI também se manifestou sobre esse item e, em consonância com o BNDES, informou que o Decreto 2.594/98 traz uma seção específica dos procedimentos para avaliação dos ativos incluídos no PND, que não incluía aprovação das demonstrações financeiras, e que o preço mínimo é fixado com base em estudos de avaliação, elaborados por duas empresas contratadas pelo Gestor do BNDES (peça 511, p. 2 a 4).

37. Destaca ainda a preocupação com a transparência do legislador ao obrigar a realização de dois estudos, por consultorias distintas, e afirma:

> *Nesse contexto, os estudos têm o condão de escrutinar as informações da empresa e serão estes estudos que os potenciais interessados irão avaliar e utilizar para da definição do valor dos ativos, decidindo assim pela participação ou não no certame.*
>
> *Em resumo, a determinação para que a publicação do Edital ocorra somente após a aprovação das demonstrações financeiras do exercício de 2021 pode resultar em eventual atraso da conclusão do processo de desestatização ao passo que as informações utilizadas para a elaboração dos estudos técnicos foram extraídas de maneira detalhada através de rigorosas diligências na empresa, seguindo estritamente o rito previsto do no Decreto 2594/1998.*

38. A Lei 6.404/1976 determina, no art. 132, que anualmente, nos quatro primeiros meses seguintes ao término do exercício social, a Assembleia Geral Ordinária da companhia deve examinar discutir e votar as demonstrações financeiras do exercício anterior. No entanto, tal obrigação é da CeasaMinas, e não se confunde com obrigações para a desestatização da companhia.

39. O argumento do BNDES de que não existe obrigação normativa de aprovação das demonstrações financeiras para prosseguimento do processo de privatização está correto, já que a Lei 9.491/97 e o Decreto 2.594/98 não apontam tal condição.

40. Entretanto, cabe destacar que as projeções de fluxo de caixa que apuraram o valor mínimo da companhia utilizaram dados das demonstrações financeiras do exercício de 2021, mesmo sem o exame dessas pela Assembleia Geral da CeasaMinas, tanto que, as demonstrações não foram oficialmente divulgadas pela empresa. Assim, mesmo sem obrigação legal de aprovação das demonstrações financeiras para a privatização da companhia, os estudos técnicos estão baseados em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

informações não oficiais e públicas. Tal fato prejudica até a verificação por possíveis interessados das premissas utilizadas nos estudos elaborados.

41. Outro argumento utilizado pelo BNDES é relativo ao potencial prejuízo ao erário no caso da necessidade de atualização dos estudos técnicos devido a atrasos da CeasaMinas na aprovação das demonstrações, que de fato procede, haja vista que os contratos com as consultoras foram assinados em março de 2020, com vigências de 36 meses (peça 104 – itens não digitalizáveis). Caso ocorra atrasos no plano de ação da companhia e as demonstrações não sejam avaliadas pela Assembleia até março de 2023, prazo de encerramento dos contratos, será necessária atualização da data base da avaliação das projeções de fluxo de caixa, pois já estarão disponíveis dados do exercício de 2022, bem como das avaliações imobiliárias realizadas.

42. No caso de encerramento dos contratos, para realizar essas atualizações o BNDES terá de firmar ou novo contrato ou termo aditivo com as consultorias, que envolverão novos pagamentos, caracterizando prejuízo à União.

43. A Resolução-TCU 315/2020 define em seu art. 14, que a fase de comentários dos gestores tem por objetivo obter informações sobre consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas. Em complementação o art. 15 define que:

> *Art. 15. As propostas finais de deliberação devem considerar as manifestações das unidades jurisdicionadas e, em especial, justificar a manutenção das propostas preliminares caso apresentadas consequências negativas ou soluções de melhor custo-benefício.*

44. Assim, cabe ponderar o potencial prejuízo ao erário causado pela proposta de se aguardar a análise das demonstrações financeiras pela Assembleia Geral da CeasaMinas para publicação do edital do Leilão, no entanto, tanto o BNDES quanto o SPPI, não apresentaram alternativas para a proposta. Cabe ressaltar que, mesmo sem obrigação normativa, esta unidade técnica entende necessária a aprovação das demonstrações financeiras, visto que os estudos, mesmo que independentes, são baseados nos valores nelas registrados.

45. Nesses termos, considerando a falta de obrigação normativa de aprovação das demonstrações financeiras pela Assembleia Geral, a responsabilidade da companhia na aprovação de suas demonstrações contábeis, o potencial dano ao erário na obrigação de publicação do edital somente após aprovação das demonstrações, e a busca de alternativas, prevista no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, para o tratamento dessa questão, propõe-se alterar a proposta de determinação para uma recomendação ao BNDES que, antes da execução do Leilão de desestatização da CeasaMinas, certifique que as demonstrações financeiras da CeasaMinas, referentes ao exercício de 2021, foram examinadas, discutidas e votadas pela Assembleia Geral da CeasaMinas.

Recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que considere, para fins de avaliação, o valor das áreas remanescentes no cômputo de ativos não operacionais da CeasaMinas, desconsiderando os ajustes propostos na modelagem econômico-financeira: tributação do ganho de capital e desconto para trazer a valor presente, devido ao cenário de venda dos imóveis após quatros anos.

46. O BNDES explica a diferença na classificação dos ativos imobiliários da CeasaMinas, em operacionais e não operacionais, líquidos e ilíquidos. Para os ativos operacionais define as áreas remanescente como "áreas que poderiam ser segregadas e alienadas, e que não são geradoras de caixa atualmente". Assim, os valores desses ativos foram calculados da seguinte maneira (peça 394, p. 9):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Diante desse diagnóstico, os ativos não operacionais líquidos tiveram seus valores apurados como se fossem vendidos imediatamente, com recebimento imediato sem descontos adicionais.

Os ativos operacionais geradores de renda foram precificados pelo fluxo de caixa descontado, tendo em vista que esse foi o método utilizado para a valoração da companhia.

Ocorre que, para todos os outros ativos (os não operacionais ilíquidos e as áreas remanescentes), algum tempo para regularização e/ou para o atingimento das condições de liquidez se fará necessário. Diante disto, foi estimado para cada um desses ativos o tempo necessário conseguir a monetização. E como esse movimento ocorrerá dentro da CeasaMinas já privatizada, tais vendas significarão receitas extraordinárias para a companhia, ou seja, não recorrentes e não atreladas à atividade operacional de entrepostagem.

Sendo assim, para que fosse possível contabilizar essas receitas extraordinárias na valoração da companhia, foi necessário que se incluísse os valores a serem recebidos nos anos estimados, líquidos dos impostos a serem recolhidos, e descontar esses valores no tempo, assim como foi feito para o fluxo operacional.

47. Em seguida o BNDES realiza uma recapitulação das tratativas com o Tribunal para a inclusão das áreas remanescentes na avaliação da CeasaMinas, e conclui que (peça 494, p. 12).

Isso posto, foi incluída na avaliação econômico financeira da CeasaMinas o efeito da obtenção das receitas extraordinárias oriundas da venda dessas áreas remanescentes, considerando o impacto tributário do ganho de capital, tendo em vista que os imóveis não estão atualmente registrados de forma individualizada nos controles patrimoniais e contábeis da CeasaMinas.

Com relação às áreas não operacionais descritas como "Áreas 2 e 3" de Contagem, por entender-se que os ativos possuem liquidez e encontram-se com matrículas independentes e livres para negociação, foi considerado seu valor integral e composto alternativas de leilão em 3 hipóteses a saber: (1) Alienação das Ações da CeasaMinas sem essas áreas; (2) Alienação das Áreas 2 e 3 de Contagem; e (3) Alienação das ações da CeasaMinas incluindo o valor de avaliação dessas áreas. Nesse sentido, é de se destacar que a alternativa adotada se diferencia sobremaneira da tratativa dada às outras áreas ainda em regularização, tanto pela liquidez, regularidade e atratividade no mercado para as referidas áreas de Contagem.

48. O BNDES informa ainda que a valoração das ações da companhia pelo fluxo de caixa descontado fundamenta-se pela assunção de uma série de premissas, tais como execução de modelo de negócio, condições de mercado e características de oferta e demanda, além de concordar que a atividade de venda de imóveis não é uma atividade operacional da companhia, motivo esse que a receita foi tratada como extraordinária no fluxo de caixa.

49. Complementa que o Decreto 2.594/98 não menciona se os ajustes vinculados a atividades não operacionais é ou não resultante de apuração de expectativa futura trazida a valor presente, e que no entendimento deles poderiam ser empregados diversos métodos de valoração, sendo que o diferencial de liquidez é mais bem mensurado quando se emprega metodologia de fluxo de caixa descontado.

50. Além disso, o BNDES afirma que (peça 494, p. 13-14):

Conforme reiterado, a avaliação imobiliária contempla o levantamento da liquidez das áreas avaliadas e conclui pela necessidade de prazo para regularização e para venda dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

> *ativos. Como a venda dessas áreas não deve ocorrer imediatamente após a desestatização do empreendimento alvo, considerar na avaliação econômico financeira desse empreendimento o valor do laudo imobiliário, sem os impactos tributários e sem a ponderação do prazo necessário para a venda, seria uma premissa bastante otimista. De forma exemplificativa, se esses imóveis têm um certo valor apurado na data base (t0) de X(t0), mas serão liquidados somente após um determinado tempo estimado (t1), é válido considerar o efeito da venda X(t1) na avaliação econômico financeira. A diferença entre X(t0) e X(t1) não é conhecida na prática, pois depende da mudança do valor desses imóveis ao longo do tempo. Na avaliação econômico financeira, foi considerado que o valor real dos imóveis é mantido (ou seja, a diferença entre X(t0) e X(t1) seria apenas a inflação). O valor considerado nas avaliações econômico financeiras em relação à venda dos imóveis (aplicada a metodologia de fluxo de caixa descontado) pode ser representada pela equação X(t1)/(1+inflação de t0 a t1)/((1+wacc)^(t1)), que é análoga a X(t0)/((1+wacc)^(t1)), posto que a diferença entre X(t0) e X(t1) é a inflação.*
>
> *Caso fosse adotada a recomendação IV do TCU, a diferença entre X(t0) e X(t1) seria inflação+wacc, o que comporia não apenas uma premissa otimista, mas também potencialmente inadequada. Otimista porque consideraria que o rendimento médio anual desses imóveis, em termos reais, seria igual à wacc do empreendimento alvo e potencialmente inadequada porque o custo de capital da operação da CeasaMinas nada tem a ver com a mudança do valor de imóveis ao longo do tempo.*

51. Conclui que, considerando a premissa de liquidez (tempo para venda dos imóveis) originada na avaliação imobiliária, não considerar a valor presente e efeito da venda futura dos imóveis embute indiretamente premissa otimista de atualização dos valores desses imóveis ao longo do tempo. Além de que considerar o efeito do tempo não fere o art. 30 do Decreto 2.594/98, já que esse não especifica como mensurar os ajustes não operacionais.

52. Complementarmente, destaca que a liquidez dos imóveis não é comparável com a de contas do balanço patrimonial, as quais são rubricas líquidas, e que no caso dos imóveis dois aspectos impõem tratamento diferenciado, a diferença do valor de registro dos bens e do valor de mercado, e a necessidade de prévia regularização para alienação. Além disso, aponta que expectativa de valorização futura, além da inflação, já está inclusa nos laudos de avaliação.

53. Por fim, afirma que o Conselho de Administração aprovou o desmembramento dos lotes das áreas remanescentes, conforme Ata Consad 298 (peça 499), de forma que o adquirente da CeasaMinas não esperará, caso assim o desejar, a finalização do prazo de regularização para exercer a opção de colocar os imóveis à venda e conclui que:

> *Deste modo, será efetuado ajuste na avaliação econômico financeira da CeasaMinas de forma a suprimir o ano adicional inserido na avaliação a título de regularização imobiliária até que se fosse colocado os imóveis à venda no mercado, atendendo parcialmente a solicitação feita por esse Tribunal.*

54. O art. 30 do Decreto 2.594/98 define como deve ser calculado o valor mínimo dos ativos incluídos nos no Programa Nacional de Desestatização, e, conforme mencionado pelo BNDES, determina a utilização da projeção do fluxo de caixa operacional, para as atividades operacionais do ativo, e em relação aos não operacionais não define metodologia a ser utilizada.

> *Art. 30. A determinação do preço mínimo dos ativos incluídos no PND, para desestatização mediante as modalidades operacionais previstas no art. 7º deste Decreto, levará em consideração os estudos elaborados com base na análise detalhada das*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

condições de mercado, da situação econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade.

(...)

§ 3º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se valor econômico da empresa aquele calculado a partir da projeção do seu fluxo de caixa operacional, ajustado pelos valores dos direitos e obrigações não vinculadas às suas atividades operacionais, bem como pelos valores que reflitam contingências e outros efeitos.

55. A falta de metodologia para precificação de ativos e obrigações não operacionais definida em normativo permite que o gestor defina uma metodologia própria, desde que justificada, como precificar tais ativos e passivos na avaliação da empresa. Assim, o BNDES afirmou que "o diferencial de liquidez é melhor mensurado quando se emprega a metodologia de fluxo de caixa" (peça 494, p. 13), ou seja, como as áreas remanescentes não possuem liquidez imediata, com prazo necessário para regularização e venda, o valor delas seria melhor mensurado nas projeções de fluxo de caixa a valor presente.

56. A aplicação da metodologia do fluxo de caixa descontado para as áreas remanescentes implica na correção de seus valores de avaliação pela inflação até a data prevista de alienação e em seguida apuração do valor presente dessas áreas a partir do Wacc apurado pelas consultorias, que foi embasado em companhias similares de mercado que desenvolvem atividades de galpões logísticos e shoppings centers e não para de venda de imóveis.

57. Além dessa divergência técnica na utilização do Wacc calculado baseado em benchmarks de áreas diferentes, a aplicação da metodologia do fluxo de caixa descontado, utilizada pelo BNDES, assume como premissa que as áreas remanescentes serão alienadas pelo adquirente da CeasaMinas, e assim considera o valor e prazo de venda para apuração do preço mínimo da companhia. No entanto, não há pressupostos claros de que o vencedor do leilão irá alienar as áreas remanescentes.

58. De fato, há inúmeras atividades que podem ser desenvolvidas nessas áreas, de forma que torna inviável a definição na modelagem de qual opção será levada a cabo pelo adquirente. No entanto, a opção escolhida pelo BNDES, venda desses ativos, mesmo que agregue um alto valor de avaliação, considera um desconto de 34% de imposto de renda e contribuição sobre o lucro líquido, visto que tais ativos ou não estão registrados na contabilidade, ou estão registrados a custo zero.

59. Assim, não há questionamentos sobre a aplicação do fator tempo para trazer a valor presente e as alíquotas de impostos, exposto pelo BNDES, e sim sob a assunção da premissa de venda das áreas remanescentes. Destaca-se que o §3º do art. 30 do Decreto 2.594/98 apenas determina o ajuste do valor das projeções pelos ativos e obrigações não operacionais, sem menção de como devem ser tratados esses valores, se vão ser vendidos ou mantidos no patrimônio da companhia.

60. Superado esse primeiro ponto, cabe destacar a diferença de tratamento dados a ativos não operacionais na avaliação da CeasaMinas. As áreas 2 e 3 de Contagem, consideradas desde o início do processo de desestatização como não operacionais e líquidas receberam tratamento diferenciado das áreas remanescentes.

61. Essas áreas, conforme exposto pelo BNDES, "tiveram seus valores apurados como se fossem vendidos imediatamente, com recebimento imediato sem descontos adicionais", ou seja, o valor de avaliação desses terrenos foi considerado na avaliação da companhia sem descontos de tributos e sem considerar o fator tempo. Esse fato é ressaltado pela existência, na minuta do edital do leilão, do valor líquido do lote ativos imobiliários, em que para efeitos de comparação entre os lotes do leilão são descontados o valor dos impostos, que nesse caso serão arcados pelo adquirente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

62. Destaca ainda que "alternativa adotada se diferencia sobremaneira da tratativa dada às outras áreas ainda em regularização, tanto pela liquidez, regularidade e atratividade no mercado para as referidas áreas de Contagem.

63. Nesse caso, como a avaliação desses imóveis foi incluída no preço mínimo da companhia sem descontos relacionados a prazo de venda e de incidência de tributos, o adquirente do lote integral do leilão arcará com esses custos caso opte por realizar a venda das áreas após assumir o controle da CeasaMinas.

64. Para as áreas remanescentes, que foram incluídas na avaliação da empresa já no decorrer dos estudos, o BNDES considera necessário tempo para regularização e para atingir condições de liquidez, por isso adota a premissa de inclusão dos valores de venda como receitas extraordinários no fluxo de caixa, com a incidência de tributos. Todavia, as áreas remanescentes da unidade de Contagem já passaram por regularização fundiária e possuem matrícula própria, ou seja, já possuem tanto o atributo da regularidade e liquidez para serem vendidas imediatamente, nas mesmas condições das áreas 2 e 3 da mesma unidade.

65. Assim, nota-se uma incoerência no tratamos dado às áreas não operacionais da unidade de Contagem, que se encontram em situação semelhante, no entanto foram inseridos na modelagem econômico-financeira de maneiras distintas.

66. Ademais, as unidades do interior, conforme indicado pelo BNDES, já possuem autorização do Consad (peça 499) para o desmembramento das áreas remanescentes e estão em processo de regularização fundiária, o que não justificaria, tratamento tão diferente das demais áreas, visto que a inclusão no fluxo de caixa resulta em um desconto aproximadamente 55% do valor das áreas remanescentes.

67. Quanto a incidências do Impostos de Renda e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido sobre o valor de venda desses imóveis, cabe destacar que o BNDES utilizou nas projeções a alíquota total de 34% sobre o total do valor de venda, ou seja, o ganho de capital considera 100% do valor de avaliação das áreas. Isso decorre do fato da companhia não ter os registros contábeis dessas áreas, e ter sido orientado pela Nota Técnica CMG2: Avaliação Econômico-Financeira (CEASAMINAS – impactos da regularização do ativo imobilizado nos registros contábeis) a realizar o registro dessas áreas a custo zero no contábil, devido a dificuldades de estimar o custo a ser reconhecido individualmente por cada terreno (peça 495, p. 8).

68. No entanto, esse mesmo documento destaca que o valor pago a maior do que o registrado contabilmente pelas áreas remanescentes, gerará um ágio, que pode levar a entidade adquirente da CeasaMinas a usufruir de benefícios fiscais (peça 495, p. 8).

> *Outrossim, entendemos também que, para fins de alienação dos bens ou da própria Companhia, os ativos deveriam compor a avaliação econômica desta alienação e, consequentemente, o valor pago a maior do que o valor registrado geraria um ágio que deve ser alocado ao seu valor de mercado em momento posterior. Este registro é válido para a futura entidade, que pode usufruir de seus eventuais benefícios fiscais.*
>
> *(...)*
>
> *Caso a Companhia ou o próprio ativo venha a ser vendidos, seria possível então, valorizar o ativo identificável, através de um laudo elaborado por especialistas. Esta valorização só seria registrada no balanço da Empresa adquirente, e esta transação geraria um ganho de capital de 100% do valor da negociação e, consequentemente, um ativo fiscal a ser reconhecido pelo lado do comprador.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

69. O procedimento para dedutibilidade do ágio está previsto na Lei 12.973/2014, e depende de aprovação da Receita Federal. Assim, mesmo que a CeasaMinas arque com os custos tributários sobre o ganho de capital de 100% do valor das áreas, parte ou a totalidade desses valores poderão ser recuperados por meio de benefícios fiscais pela empresa vencedora do Leilão.

70. A Controladoria Geral da União indicou em seu relatório sobre a desestatização da CeasaMinas (peça 517 - itens não digitalizáveis) que haveria espaço para correção das fragilidades evidenciadas nas avaliações quanto às premissas de tributação.

71. A Tauil & Chequer Advogados produziu uma Nota Técnica, de 22/7/2022, em reposta aos apontamentos da CGU, em que confirma a possibilidade de parte do preço de aquisição seja alocado para "mais-valia" de ativos de terrenos e edificações (peça 496, p. 5) e descreve o processo a ser adotado pela empresa adquirente da CeasaMinas para reconhecimento do benefício fiscal, com destaque de que todo o processo deve ser concretizado em até um ano após a data de aquisição.

> *20. Atualmente, contudo, a sistemática de apuração do goodwill é prevista na Lei 12.973/14 e IN 1.700/17, a saber:*
>
> *→ primeiramente, como no regime anterior, deve-se alocar parte do preço de aquisição para o valor de PL do investimento adquirido na data de aquisição;*
>
> *→ após, deve-se verificar toda e qualquer "mais-valia" ou "menos-valia" referente ao valor justo dos ativos líquidos da investida, na proporção da porcentagem da participação adquirida; e*
>
> *→ residualmente, verificar-se-á eventual saldo de ágio por rentabilidade futura (goodwill), que corresponderá à diferença entre o custo de aquisição do investimento e o somatório dos valores de que tratam os 2 bullets acima.*
>
> *21. Deve-se destacar que a análise da "mais-valia" ou "menos-valia" referente ao valor justo dos ativos líquidos da investida é o principal obstáculo a se verificar, atualmente, o valor de goodwill resultante de uma aquisição de participação societária pois esse pressupõe uma análise individual de cada ativo e passivo da investida.*
>
> *(...)*
>
> *23. Ademais, os trabalhos de verificação de "mais-valia" ou "menos-valia" referente ao valor justo dos ativos líquidos da investida deve ser feito individualmente por ativo da sociedade adquirida, razão pela qual é conferido no item 45 do CPC 15 – Combinação de Negócios ("CPC 15") o prazo de 12 (doze) meses (...)*
>
> *24. O resultado desses trabalhos também deverá substanciar o "Purchase Price Allocation" (PPA) a ser apresentação à RFB até o último dia útil do 13º (décimo terceiro) mês subsequente ao da aquisição da participação. É nesse momento que se terá, com confiabilidade, o valor do goodwill que poderá ser amortizado (quando cumpridos os requisitos para tanto) para fins fiscais, bem como o possível novo valor dos ativos imobiliários da CEASAMINAS.*

72. A Nota Técnica aponta que a efetiva existência, quantificação e utilização do potencial goodwill dependerá de diversos fatores, particulares de cada comprador, que somente poderão ser avaliados sob perspectiva individual após a concretização da aquisição da CeasaMinas (peça 496, p. 6).

73. Por fim, conclui que a determinação do componente do valor potencial adicional, goodwill que geraria benefício fiscal ao adquirente, transcende o objeto do trabalho de avaliação do valor intrínseco da CeasaMinas e "somente é possível de ser realizada sobre a perspectiva particular de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

cada comprador com a respectiva elaboração do PPA da aquisição, além de depender do veículo de investimento a ser utilizado pelo adquirente da sociedade".

74. Baseado nessa Nota Técnica o BNDES manteve o entendimento contrário ao apontado pelo CGU, de tributação de 34% sobre o total do valor das áreas remanescentes. Contudo, cabe ressaltar que existe a possibilidade de mesmo com o pagamento integral dos tributos pela CeasaMinas, a empresa adquirente obtenha um benefício fiscal de até 100% desse valor, a depender de diversos fatores intrínsecos e extrínsecos ao Leilão.

75. Assim, decorrente de todos esses pontos elencados não se vislumbra, como apontado pelo BNDES que a unidade técnica tenha utilizado "uma premissa otimista, mas também potencialmente inadequada" ao entender que não caberia o desconto da tributação e da inclusão da venda das áreas remanescentes no fluxo de caixa descontado.

76. Existem diversas formas de metodologias e escolhas para a avaliação das áreas remanescentes, e o BNDES adotou uma que reduz de sobremaneira o valor dos ativos, com desconto integral de tributos e de ajuste a valor presente líquido, mesmo com diversas possibilidades de redução desses custos e aumento do preço mínimo da companhia no Leilão.

77. Dessa forma, considerando que mesmo sem a definição normativa de metodologia para apuração de valores de ativos e passivos não operacionais no preço mínimo de companhia a ser privatizada, que a premissa de venda das áreas remanescente foi escolhida pelo BNDES mesmo sem maiores garantias de que a empresa adquirente realizará a alienação desses ativos, que existe a possibilidade da empresa adquirente se apropriar de parte ou totalidade dos gastos tributário por meio de benefícios fiscais e que o BNDES está aplicando metodologias diferentes para áreas em situação semelhantes (lotes imobiliários e áreas remanescentes de Contagem), propõe-se a manutenção da proposta de deliberação.

Determinar ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, com fundamento no art. 4, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, previamente à publicação do edital, atualize, em Resolução, o valor mínimo dos lotes de acordo com as alterações promovidas após análise do Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso II, do art. 6º da Lei 9.491/1997

78. O SPPI não apresentou argumentos contrários a esta proposta de determinação, e informou que encaminhará os novos valores mínimos dos lotes para apreciação e deliberação do Conselho, após receber essas informações do BNDES com as explicações cabíveis (peça 511, p. 4). O BNDES informou que repassará o novo valor mínimo dos lotes e estudos para deliberação do CPPI (peça 494, p. 15).

79. Nesses termos, considerando a concordância do SPPI, propõe-se a manutenção da proposta de determinação.

Recomendar ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos e à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que incluam no processo de desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais as áreas remanescentes de Uberaba.

80. O SPPI não apresentou argumentos contrários a esta proposta de determinação, e afirmou que não vislumbra óbices à proposta de inclusão das áreas remanescentes de Uberaba, pertencentes à empresa, no processo de desestatização, e que irá submeter à apreciação do CPPI (peça 511, p. 4). O BNDES informou que para efeitos de subsídios à tomada de decisão do CPPI, as áreas remanescentes de Uberaba serão incluídas na modelagem econômico-financeiras e na definição do preço mínimo das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

ações da companhia, e complementa que já realizou os ajustes na minuta de edital e de compra e venda de ações (peça 494, p. 15).

81. Dessa forma, considerando a concordância do SPPI, propõe-se a manutenção da proposta de recomendação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

Apêndice B – Análise dos Benefícios de Controle

1. Inicialmente, a documentação encaminhada pelo BNDES acerca da desestatização da CeasaMinas, previa, conforme definido na Resolução CPPI 186/2021, as ações da companhia avaliadas em R$ 91.644.046,35, as áreas 2 e 3 de Contagem (lote ativos imobiliários) avaliados em R$ 161.630.000,00, e o total do processo de privatização, da companhia com seus ativos imobiliários, avaliados em R$ 253.274.046,35.

2. Em seguida, após a audiência pública, foi realizada alterações de algumas premissas pelo BNDES: ajuste na base contratual; estabilidade de doze meses aos funcionários da companhia; retirada de receitas de transferências e de receitas de licitação; e a inclusão de receitas de cessão do Direito de Uso (CDU) em função das renovações e dos turnovers.

3. Essas alterações resultaram em uma nova avaliação da CeasaMinas, e forma que a companhia passou a ser avaliada em R$ 133.297.284,46 (peça 75, p. 23) e as ações da companhia de titularidade da União, que representam 99,56728% do capital social, avaliadas em R$ 132.720.407,34. Assim, o valor das ações e dos ativos imobiliários da União totalizavam R$ 294.020.407,34. Destaca-se que esses valores não coincidem com os lotes oferecidos no leilão devido a oferta de 10% das ações da União aos empregados e aposentados.

4. A partir de então a unidade técnica do TCU iniciou diligências, através de ofícios, e-mails e reuniões, com o BNDES para checagem e correção de premissas adotadas nas modelagem econômico-financeira e jurídica.

5. As interações foram focadas em clausulas da minuta do edital e do contrato, e nas premissas adotadas para projeções de fluxo de caixa. As principais alterações foram relacionadas à atualização da data base da precificação para dezembro de 2021, atualização das due diligences jurídicas e contábil-patrimonial, a inclusão de receitas e despesas da unidade de Uberaba, a inclusão dos investimentos obrigatórios na construção da caixa d'água, correção do valor das projeções de receitas em áreas concedidas à sindicatos e associações, e correção da alíquota de PIS/Cofins, conforme histórico da companhia.

6. Esses apontamentos resultaram em um incremento na avaliação da companhia de R$ 63.048.144,80 no Serviço A e de R$ 18.303.335,12 no serviço B. A tabela abaixo resume as informações do benefício de controle comparando premissas semelhantes entre as avaliações:

Tabela 1 - Benefício de Controle da Atualização de Premissas por Consultoria

	Serviço A	***Serviço B***
VPL Operação sem Perpetuidade	*R$ 159.266.414,31*	*R$ 155.144.522,63*
VPL Perpetuidade	*R$ 67.362.556,84*	*R$ 49.381.103,58*
Endividamento e Contingências	*R$ 41.276.708,14*	*R$ 41.931.840,39*
VPL com premissas comparáveis	*R$ 185.352.263,01*	*R$ 162.593.785,82*
Benefício	*R$ 63.048.144,80*	*R$ 18.303.335,12*

Fonte: Elaborado pelo TCU, baseado em informações das peças 393 e 394.

7. Assim, como a metodologia do BNDES apura o valor médio das duas consultorias para definição do valo mínimo do leilão e considerando o percentual de participação da União na CeasaMinas (99,56728%), registra-se que o benefício de controle do TCU em atuação em ajustes na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

modelagem econômico-financeira da CeasaMinas foi de R$ 40.499.727,89 no valor das ações da companhia.

8. As áreas não operacionais livres da unidade de Contagem, com a atualização da data base para dezembro de 2021, foram reavaliadas em R$ 169.230.000,00, o que representa um benefício de controle adicional de R$ 7.600.000,00 no valor dos ativos imobiliários do Leilão.

9. Destaca-se que tal incremento de avaliação considera alterações no valor das concessões, tributações, contingências e dívida líquida da companhia, ou seja, mantendo a metodologia utilizada na primeira modelagem, e desconsidera outras premissas como a valoração das áreas remanescentes e a da alienação de áreas operacionais ao final dos contratos de concessão.

10. Outro ponto de interação da unidade técnica com o BNDES foi em relação à avaliação das áreas remanescentes, que na modelagem inicial não eram consideradas para precificação da CeasaMinas. Essas áreas foram avaliadas em R$ 101.980.000,00 na data base de dezembro de 2021, no entanto, o BNDES aplicou metodologia em que considera a alienação dessas áreas e a inclusão do valor delas como receita extraordinária no fluxo de caixa. Dessa forma, o valor dessas áreas sofreu descontos em relação a tributação sobre renda e de ajustes a valor presente.

11. O Serviço A apurou então o valor presente líquido das áreas remanescentes no total de R$ 46.004.906 (peça 393 – itens não digitalizáveis), enquanto o Serviço B apurou o valor presente de R$ 44.101.105 (peça 394 – itens não digitalizáveis). Assim, como a metodologia do BNDES apura o valor médio das duas consultorias para definição do valo mínimo do leilão, registra-se que o benefício de controle do TCU, considerando a participação da União em 99,56728% do capital social, em atuação na avaliação imobiliária de áreas remanescentes da CeasaMinas foi de R$ 44.858.052,13.

12. Além do incremento na avaliação financeira da companhia cabe destacar o aperfeiçoamento da modelagem econômico-financeira estruturada para a desestatização da CeasaMinas, visto que alguns dos ajustes resultaram em redução da avaliação financeira.

13. O BNDES encaminhou a na Nota Técnica AGOV/SUP 6/2022 (peça 361), com novas premissas para a modelagem econômico-financeiras de desestatização aderentes aos ajustes apontados pela unidade Técnica.

14. Sob essas novas premissas, o valor total das ações da companhia passou a R$ 223.182.796,26 (peça 414, p. 22), e a participação da União a ser vendida no leilão restou avaliada em R$ 222.217.039,66. Com a atualização da data base, as áreas 2 e 3 da unidade de Contagem foram reavaliadas em R$ 169.230.000,00, totalizando assim a participação da União no leilão em R$ 391.447.039,66.

15. Como o BNDES já realizou essas alterações e inseriu tais premissas na modelagem, registra-se benefício de controle potencial da atuação do TCU de R$ 92.957.780,02.

16. Destaca-se que tal valor diverge do valor adicionado na última avaliação da CeasaMinas, pois não considera as alterações realizadas por inciativa do BNDES, como a comparação entre o valor da perpetuidade operacional de cada uma das unidades e o valor presente líquido da alienação desses ativos imobiliários, para definir a precificação.

17. Em relação às propostas de deliberação deste relatório cabe destacar a proposta de benefício de controle potencial de R$ 2.203.885,58 de incremento no valor da companhia decorrente da atualização da Due Diligence Jurídica para inclusão das ações de cobrança de tarifas de alteração contratual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

18. Esse valor é decorrente do incremento de contingências ativas da CeasaMinas no montante de R$ 2.893.129,71, com expectativa de êxito remoto, e de R$ 8.049.711,34, com expectativa de êxito possível. Ademais, registra-se a redução da contingência passiva de R$ 2.159.059,81, classificado com risco possível, referente ao processo 5007636-56.2017.8.13.0079 que teve acordo celebrado, mas estava classificado incorretamente. Em relação à Due Diligence Contábil-Patrimonial ocorrerá o acréscimo de contingências passivas no montante de R$ 5.801.000,00, classificado com risco possível, referente a tributos não pagos sobre as tarifas.

19. Há a proposta de benefício de controle potencial de R$ 6.049.462,37, referente ao ajuste no número de funcionários lotados na CeasaMinas nas projeções realizadas pela consultoria responsável pelo Serviço A. A alteração proposta resulta em uma redução de despesas de pessoal da CeasaMinas, a partir de 2024, de cerca de R$ 1.000.000,00, o que acarretaria um incremento no valor presente líquido calculado pelo Serviço A de R$ 12.151.506,40. Assim, como a metodologia do BNDES apura o valor médio das duas consultorias para definição do valo mínimo do leilão, o valor do benefício potencial é referente a metade do valor incremental na avaliação do Serviço A, ajustado pela participação da União na CeasaMinas (99,56728%).

20. Outra proposta de benefício de controle potencial de R$ 2.354.610,59 é referente às correções que a consultoria responsável pelo Serviço A deve fazer nas planilhas de projeções de fluxo de caixa, especificamente no cálculo do PIS/Cofins do exercício de 2022. Tais ajustes resultaram em um incremento no valor presente líquido calculado pelo Serviço A de R$ 4.729.687,49,

21. Assim, considerando que a metodologia do BNDES apura o valor médio das duas consultorias para definição do valo mínimo do leilão, o potencial benefício é referente a metade do valor incremental na avaliação do Serviço A, ajustado pela participação da União na CeasaMinas (99,56728%).

22. Por fim, registra-se a proposta de benefício de controle potencial de R$ 57.121.947,87, decorrente da proposta de recomendação de que o BNDES altere a metodologia de precificação das áreas remanescentes no valor mínimo da CeasaMinas. O valor da proposta de benefício é referente aos descontos de tributação sobre a renda (34%) e ajustes a valor presente do valor total das áreas remanescentes de R$ 101.980.000,00.

23. Para outras propostas de deliberação não foi possível verificar o potencial benefício de controle pois depende de diversos ajustes a serem realizados pelas consultorias, mas que poderão ser identificados após a publicação do edital, no âmbito de monitoramento do Acórdão.

24. Dessa forma, registra-se o benefício de controle potencial da atuação do TCU de R$ 92.957.780,02, referente a ajustes já realizados pelo BNDES na modelagem econômico-financeira, e a proposta de benefício de controle potencial da atuação do Tribunal de R$ 67.729.906,41."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781401.

VOTO

Tratam os autos de acompanhamento da desestatização, na modalidade privatização, das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CeasaMinas), sociedade de economia mista de capital fechado, constituída por meio da Lei estadual de Minas Gerais 5.577/1970, e repassada ao controle da União por meio da Lei estadual de Minas Gerais 12.422/1996. Essa empresa foi incluída no Plano Nacional de Desestatização (PND) por meio do Decreto 3.654/2000. A qualificação no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), porém, só ocorreu com a publicação da Resolução 18/2017.

2. A análise destes autos é regida pela Instrução Normativa TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização, bem como pela Portaria Segecex 17/2020, que estabelece a operacionalização dos processos de fiscalização das desestatizações alcançados pela citada instrução normativa.

II - Contextualização

3. A Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A (CeasaMinas) foi criada em 1971 para, dentre outras coisas, melhorar a estrutura de distribuição de alimentos, sendo sua constituição autorizada pela Lei 5.577/1970, do estado de Minas Gerais. Vinte e cinco anos depois, no âmbito das discussões acerca do pagamento antecipado do refinanciamento da dívida do Estado com a União, houve a promulgação da Lei estadual 12.422/1996, por meio da qual a Assembleia Legislativa autorizou o poder executivo regional a alienar sua participação acionária na CeasaMinas à União.

4. Essa autorização trouxe uma ressalva: os bens necessários ao funcionamento do Mercado Livre Produtor (MLP), presente em todas as unidades operacionais da companhia, e da coordenação e controle da política de abastecimento deveriam permanecer sob o domínio do Estado de Minas Gerais. Afinal, por se tratar de área destinada à garantia da venda direta produtor-consumidor, atividade considerada de muita importância para o desenvolvimento da agricultura na região, o Estado reservou para si o controle dessa área. A relação de bens destinadas ao patrimônio estadual e federal está descrita no Decreto 40.963/2000.

5. Atualmente a CeasaMinas possui seis unidades operacionais, localizadas nos municípios de Contagem, Barbacena, Caratinga, Governador Valadares, Juiz de Fora e Uberlândia, e três não operacionais, situadas em Uberaba, Maria da Fé e Patrocínio. Nas duas primeiras cidades (Uberaba e Maria da Fé), as áreas estão sob a posse das prefeituras, a título de comodato; na última (Patrocínio), o imóvel foi cedido para o Corpo de Bombeiros e para o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu). A unidade de Contagem é o principal mercado atacadista de gêneros alimentícios no Estado de Minas Gerais.

6. A despeito de o Decreto 40.963/2000 ter discriminado o patrimônio da CeasaMinas (destinado à União) e do Estado de Minas Gerais (mantido para o MLP), a unidade técnica observou que a unidade de Contagem foi a única a completar o processo de regularização imobiliária, estando pendentes as demais. Nas palavras da secretaria, "*ainda existem imóveis da CeasaMinas sob titularidade cartorária do estado de Minas Gerais e imóveis do estado, destinados ao MLP, sob titularidade da companhia*". Caberá ao futuro adjudicatário promover e cooperar com a finalização da regularização imobiliária, nos termos da minuta de contrato de compra e venda de ações encaminhada a esta Corte de Contas.

7. Nesse sentido, a Resolução 220/2021, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, estabeleceu que a CeasaMinas deveria transferir **ad corpus** ao estado de Minas Gerais o imóvel localizado no Município de Maria da Fé, em cumprimento ao mencionado decreto; bem como doar àquele Estado o imóvel de Patrocínio, dado que é utilizado na prestação de serviços públicos relevantes à população – nele encontram-se as instalações do Corpo de Bombeiros e do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

Serviço de Atendimento Móvel de Urgência.

8. Algumas informações importantes envolvendo a CeasaMinas: i) atualmente mais de 4 mil produtores rurais comercializam seus insumos nas instalações da companhia, sendo que, em 2020, houve a venda de 2.350 mil toneladas de produtos (equivalente a R$ 6,5 bilhões); ii) sua receita operacional, em 2021, foi de R$ 58 milhões, e decorre principalmente das tarifas de uso pagas mensalmente pelos lojistas no âmbito dos contratos de concessão de uso (outras fontes secundárias: tarifa de administração e de alterações societárias das concessionárias, e receitas com estacionamento e com a concessão dos espaços); iii) em 2021, os custos operacionais foram da ordem de R$ 40 milhões, com destaque para as despesas de pessoal (R$ 14,7 milhões); iv) no último exercício, o lucro líquido da companhia foi de R$ 7,8 milhões;e v) com exceção do ano de 2020, a margem líquida (porcentagem de lucro líquido de uma empresa em relação a sua receita total) cresceu nos últimos seis anos, passando de 3,4% para 14,5%.

9. A União detém a quase totalidade das ações da companhia (4.994.632 de um total de 5.106.339, ou seja, 99,57%). São sócios outros oito acionistas minoritários, com destaque para a prefeitura municipal de Juiz de Fora (19.152 ações) e de Caratinga (2.549 ações). Seu capital social nominal é de R$ 26.137.900,00.

10. Desde que passou a integrar o patrimônio da União, a companhia foi incluída no Plano Nacional de Desestatização (PND), por meio do Decreto federal 3.654/2000, e suas ações foram depositadas no Fundo Nacional de Desestatizaão (FND). Após a qualificação no Programa de Parcerias de Investimentos, coube ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), gestor do FND, a responsabilidade pela execução e pelo acompanhamento das medidas de desestatização.

11. O BNDES, então, contratou os seguintes estudos técnicos necessários para a estruturação da desestatização da CeasaMinas:

a) "Serviço A", relativo à precificação dos ativos imobiliários e avaliação econômico-financeira da companhia, sob a responsabilidade do consórcio Houer / Amaral D / Tauil / G5;

b) "Serviço B", relativo à execução de **due diligences** contábil-patrimonial e jurídica, avaliação de recursos humanos, gestão e governança atuarial e previdenciária, avaliação ambiental, estudo de mercado e avaliação econômico-financeira da CeasaMinas, sob a responsabilidade da empresa Ceres Inteligência Financeira Ltda.; e

c) "Serviço C", relativo à proposição das modelagens de desestatização, execução da desestatização (audiência pública e promoção da venda a potenciais investidores), assessoria jurídica e assessoria técnica, gerenciamento, suporte de atividades e comunicação, sob a responsabilidade do consórcio Benitaka, composto por uma instituição financeira (Plural S/A Banco Múltiplo) e por duas sociedades de advogados (Vieira, Rezende e Guerreiro Advogados, e Papi, Maximiano, Kawasaki e Advogados Associados).

12. Decidiu-se que a presente desestatização ocorreria mediante alienação, por parte da União, de ações representativas do capital social e de parte dos ativos imobiliários da CeasaMinas, associada à concessão onerosa, por parte do estado de Minas Gerais, pelo prazo de 25 anos, de uso de bem público para exploração, operação e manutenção do Mercado Livre Produtor. Na documentação encaminhada a esta Corte, consta a obrigação de a adjuducatária das ações da União também adquirir os papéis dos acionistas minoritários, caso seja do desejo destes últimos, nas mesmas condições e pelo mesmo preço pago à União.

13. Em cumprimento ao art. 28 da Lei 9.491/1997, 10% das ações da União (499.463), denominadas no instrumento convocatório de Ações da Oferta, foram reservadas aos empregados e aposentados da CeasaMinas, que poderão adquiri-las com desconto de 10% sobre o valor pago pelo adjudicatário das Ações do Leilão. Nesta hipótese, o vencedor do certame também fica obrigado: a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

cobrir esse desconto; a adquirir, pelo preço arrematado, as eventuais sobras; e a recomprar, no prazo de três anos, os papéis adquiridos pelos funcionários e ex-funcionários, caso estes assim o desejem.

14. Para incentivar a abertura de capital da companhia e a possibilidade de negociação dos títulos, caso não haja a efetiva listagem e admissão à negociação de suas ações no prazo de três anos, a adjudicatária deverá realizar a oferta de recompra dirigida a todos os empregados e aposentados.

15. A fim de ampliar a participação de interessados, a minuta do edital segrega a companhia em três lotes, permitindo que alguns imóveis localizados em Contagem/MG, cujas áreas não possuem construções e, consequentemente, não contribuem para a atividade operacional, sejam adquiridos à parte ou conjuntamente com as ações da CeasaMinas. O critério de julgamento é a maior oferta em cada lote.

16. São eles (os valores entre parêntesis dizem respeito ao lance mínimo estipulado na Resolução CPPI 220/2021): i) venda integral da companhia com todos os ativos imobiliários (R$ 294.350.472,53); ii) venda das ações da companhia sem os ativos imobiliários não operacionais já mencionados (R$ 132.720.472,53); e iii) venda dos ativos imobiliários não operacionais (áreas 2 e 3 no municício de Contagem/MG, com lance mínimo de R$ 161.630.000,00). Em relação aos dois primeiros lotes, destaco que as propostas de aquisição das ações estão associadas à concessão de uso do MLP.

17. Além das obrigações já mencionadas, como a de recompra das ações em caso de não abertura da companhia no prazo de três anos, consta que o adjudicatário do leilão deve construir novas caixas de água para abastecimento autônomo nos imóveis operacionais da unidade de Contagem/MG, pois atualmente a distribuição de água é feita a partir da estrutura existente em terreno posto à venda em lote específico do leilão (área não operacional). Além disso, o vencedor deve garantir a estabilidade de doze meses aos funcionários da companhia e promover a regularização fundiária das unidades.

III – Análises realizadas

18. Ao longo do exame realizado pela unidade técnica, houve ao menos quatro rodadas de questionamentos, que redundaram o aperfeiçoamento do modelo de negócio e das premissas utilizadas, bem como algumas explicações fornecidas pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos e pelo BNDES que esclareceram pontos importantes do projeto. Por meio dessa dialética própria do Tribunal, busca-se aprimorar estudos, reduzir potenciais questionamentos acerca do processamento do certame e da execução contratual, e fomentar a confiança dos parceiros privados interessados.

19. A Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, em atendimento ao disposto no art. 9º, §§ 8º e 9º, da IN-TCU 81/2018, encaminhou a versão preliminar do relatório elaborado para comentários da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento do Ministério da Economia (SEPPI) e do BNDES, que apresentaram suas manifestações no sentido de que as determinações serão acatadas e as adequações necessárias serão realizadas nos documentos que compõem a presente desestatização.

20. Basicamente, apenas ponderaram a proposta de determinação que condicionava a publicação do edital à aprovação, pela auditoria externa e pelos órgãos internos competentes, das demonstrações financeiras da CeasaMinas referentes ao exercício de 2021. Neste ponto específico, a unidade técnica evoluiu seu entendimento e acolheu a tese de que não há obrigação normativa de aprovação das demonstrações para prosseguimento do processo de privatização, embora seja uma boa prática que visa a conferir maior segurança ao investidor. Ao final, alterou sua proposta, sugerindo a expedição de uma recomendação para que o BNDES, antes da realização do leilão, certifique-se de que as demonstrações referentes ao ano de 2021 tenham sido examinadas, discutidas e votadas pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

assembleia geral da CeasaMinas.

21. Ao final, ou seja, após os comentários dos gestores, a unidade técnica sugere a expedição de oito determinações e três recomendações. Eis as propostas:

i) considerar que, sob o ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise da presente desestatização e ressalvadas as determinações e recomendações abaixo, o BNDES e a Secretaria Especial do PPI atenderam aos requisitos previstos nos arts. 4º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais, não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo;

ii) determinar ao BNDES que, previamente à publicação do edital:

ii.a) inclua no rol de obrigações do contrato de compra e venda de ações a obrigação do vencedor do leilão de, gratuitamente, finalizar o processo de transferência **ad corpus** do imóvel do município de Maria da Fé e a doação do imóvel de Patrocínio para o estado de Minas Gerais;

ii.b) revise as projeções de receitas de Tarifa de Uso dos contratos de concessão de uso que apresentem carência e atualize os fluxos de caixa projetados;

ii.c) atualize a **Due Diligence** jurídica até dezembro de 2021, para inclusão dos processos que são cobradas receitas de tarifas de alteração contratual, bem como retirada de processos que já foram objeto de acordo, com a consequente atualização do valor das contingências e valor mínimo da companhia;

ii.d) ajuste nas avaliações econômico-financeiras conduzidas pelas consultorias contratadas o quantitativo de funcionários demitidos, o valor das rescisões, bem como os gastos de pessoal nos fluxos de caixa projetados;

ii.e) proceda o ajuste do número de funcionários da CeasaMinas nas projeções das demonstrações financeiras elaboradas pela consultoria contratada para o Serviço A;

ii.f) proceda o ajuste na planilha de projeção de fluxo de caixa da consultoria contratada para elaboração do Serviço A para correta apropriação da despesa de PIS/Cofins entre as unidades operacionais, no exercício de 2022; e

ii.g) apure a totalidade dos processos em que são discutidos posses sobre as áreas que não integraram a regularização fundiária da CeasaMinas, e apure o montante de contingências a serem apropriadas no valor da empresa decorrentes desses processos judiciais.

iii) determinar ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos que, previamente à publicação do edital, atualize, em resolução, o valor mínimo dos lotes de acordo com as alterações promovidas após análise do Tribunal de Contas da União;

iv) recomendar ao BNDES que:

iv.a) considere, para fins de avaliação, o valor das áreas remanescentes no cômputo de ativos não operacionais da CeasaMinas, desconsiderando os ajustes propostos na modelagem econômico-financeira: tributação do ganho de capital e desconto para trazer a valor presente; e

iv.b) antes da execução do leilão de desestatização da CeasaMinas, certifique que as demonstrações financeiras da CeasaMinas, referentes ao exercício de 2021, foram examinadas, discutidas e votadas pela Assembleia Geral da CeasaMinas;

v) recomendar ao Conselho do PPI e à Secretaria Especial do PPI que incluam no processo de desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais as áreas remanescentes de Uberaba; e

vi) considerar as representações do TC 029.523/2021-4 e TC 043.352/2021-9, apensadas a esse processo, improcedentes;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

22. Manifesto-me de acordo com a essência dos pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer. Antecipo que um pequeno ajuste será realizado na proposta de encaminhamento da unidade técnica no tocante às áreas livres inseridas nos terrenos das unidades operacionais (seção III.2 deste voto).

III.1 – Demonstrações contábeis não aprovadas

23. A modelagem econômico-financeira da desestatização encaminhada ao Tribunal em dezembro de 2021 adotava a data-base de dois anos antes (dezembro de 2019). Ao confrontar as projeções de receitas, de despesas e de contingências contidas na modelagem com os resultados efetivamente obtidos nos exercícios de 2020 e 2021, a unidade técnica apontou grandes divergências.

24. As contingências foram superestimadas por um dos serviços contratados em cerca de R$ 18 milhões. O número de funcionários sofreu redução – o que pode diminuir os custos com demissão e com a estabilidade obrigatória de doze meses. Alguns contratos foram renovados prevendo o pagamento de tarifas de uso abaixo das estimadas nas projeções. O resultado financeiro da companhia no biênio 2020/2021 foi significativamente melhor que o dos anos anteriores (o lucro líquido saltou de R$ 1,4 milhão, em 2016, para R$ 7,8 milhões em 2021). Ou seja, fazia-se necessário atualizar a data-base e, consequentemente, o **valuation** da empresa.

25. Questionado pela unidade técnica, o BNDES promoveu ajustes, de modo que o termo agora passou a ser dezembro de 2021. Ou seja, foram atualizadas as projeções de receitas, despesas e contingências, além da valoração das áreas livres de Contagem/MG, que poderiam ser adquiridas isoladamente em lote específico. Faço duas observações (sobre as quais retomarei em ponto específico deste voto): as contingências jurídicas foram realizadas para a base de junho de 2021 e atualizadas monetariamente para dezembro de 2021; as contingências contábeis e patrimoniais tiveram como base dezembro de 2020 e atualizadas monetariamente para dezembro de 2021.

26. As atualizações visam a prover os interessados das informações necessárias à tomada de decisões, de modo que, quanto mais atuais, melhor para o investidor. Ao assim proceder, contudo, verificou-se que parte das projeções estava lastreada em documentação não auditada, fornecida pela CeasaMinas.

27. Em outras palavras, as demonstrações contábies da companhia, referentes aos anos de 2020 e 2021, não haviam sido aprovadas pelos órgãos internos e externos competentes. Em seu relatório referente às demonstrações do ano de 2021, por exemplo, a auditoria externa absteve-se de emitir opinião, enquanto o comitê de auditoria estatutário reprovou as contas. Em síntese, foram apontadas a falta de controle patrimonial adequado sobre os bens registrados no ativo imobilizado e as deficiências no controle de passivos contingentes. Além desses problemas, que considero os principais, há outros apontamentos dignos de nota: utilização de taxas de depreciação inadequadas, falta de elaboração de teste de recuperabilidade de ativos e inconsistências nos fluxos de caixa.

28. A CeasaMinas elaborou, então, plano de ação para sanar o problema. Em relação às falhas envolvendo o ativo imobilizado, estabeleceu que, até 16/12/2022, deveria estar concluído o treinamento das áreas competentes em controle patrimonial e a elaboração de um termo de referência para contratação de uma empresa especializada na avaliação patrimonial, na determinação da vida útil e na elaboração de teste de recuperabilidade. Até 30/6/2022, há a previsão de conclusão do manual de provisões para contingências, bem como da contratação de empresa para identificação dos ativos e passivos contigentes.

29. Na 65ª Assembleia Geral Extraordinária, a CeasaMinas aprovou as demonstrações financeiras de 2020, não porque os problemas foram resolvidos, mas porque as providências mencionadas no parágrafo anterior estavam em curso. Eis trecho indicativo:

> "*a União votou 1 - pela aprovação do Relatório da Administração, Balanço Patrimonial*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

e demais demonstrações contábeis referentes ao exercício social encerrado em 31.12.2020, considerando a adoção de Plano de Ação para sanar as inconsistências apontadas, em fase de implementação, cujo cumprimento será avaliado por ocasião do exame da próxima prestação de contas, ressalvados os efeitos que possam advir das ressalvas apontadas pela Auditoria Independente, conforme orientação da Secretaria do Tesouro. Nacional STN" (Grifou-se)

30. Ao examinar esses fatos, a unidade técnica entendeu inicialmente que "*a publicação de edital sem a aprovação das demonstrações financeiras da companhia tende a elevar a insegurança dos interessados sobre as informações da empresa, impactar negativamente a imagem da companhia e, como consequência, reduzir os valores dos lances*". Por isso, ao submeter o relatório ao comentário dos gestores, havia proposta de determinar ao BNDES que, previamente à publicação do edital, se certificasse de que a demonstração financeira da CeasaMinas, referente ao exercício de 2021, foi aprovada pela auditoria externa e pelos órgãos internos competentes.

31. Após ouvir o BNDES e a Secretaria Especial do PPI, a SecexAgroAmbiental reviu sua posição e passou a defender a necessidade de se recomendar à instituição financeira que, antes da execução do leilão de desestatização da CeasaMinas, certifique que as demonstrações financeiras da CeasaMinas, referentes ao exercício de 2021, foram examinadas, discutidas e votadas pela Assembleia Geral da CeasaMinas.

32. De fato, embora desejável, a aprovação das demonstrações financeiras não é condição à privatização de uma sociedade de economia mista federal. Inexiste essa obrigação no ordenamento jurídico, seja na Lei 9.491/1997, seja no Decreto 2.594/1998. Portanto, não havendo irregularidade em curso, tampouco a iminência de que venha a ocorrer, entendo que a recomendação é medida que melhor se adequa, dado que visa a contribuir para o aperfeiçoamento dos programas e ações de governo (art. 11 da Resolução TCU 315/2020).

33. Lembro que, nos quatro primeiros meses seguintes ao término de cada exercício social, a Lei 6.404/1976 impõe a necessidade de se realizar uma assembleia geral ordinária para deliberar sobre as demonstrações financeiras do exercício encerrado. Apesar de a companhia ter violado essa previsão legal, reitero que esse descumprimento não impede o prosseguimento do processo de privatização.

34. Especificamente em relação ao ativo imobilizado – uma das razões impeditivas da aprovação das demonstrações contábeis –, é importante frisar a existência, no âmbito do processo de privatização, de laudos de avaliação de todos os imóveis da CeasaMinas, emitidos por empresas especializadas. Além disso, devo mencionar que nem todos esses bens são utilizados para a determinação do preço mínimo das ações, mas apenas aqueles não vinculados às atividades operacionais da companhia. Estes (ativos não operacionais) podem representar um incremento no fluxo de caixa (venda, por exemplo) e, assim, devem ser considerados no **valuation** da empresa. **Vide**, nesse sentido, o disposto no art. 30, §3º, do Decreto 2.594/1998, que regulamenta o PND:

"*Art. 30. A determinação do preço mínimo dos ativos incluídos no PND, para desestatização mediante as modalidades operacionais previstas no art. 7º deste Decreto, levará em consideração os estudos elaborados com base na análise detalhada das condições de mercado, da situação econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade.*

§ 1º Os estudos a que se refere o caput deste artigo deverão indicar o valor econômico da empresa bem como outros parâmetros que venham a ser julgados necessários à fixação do valor de alienação.

(...) § 3º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se valor econômico da empresa aquele calculado a partir da projeção do seu fluxo de caixa operacional,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

ajustado pelos valores dos direitos e obrigações não vinculados às suas atividades operacionais, bem como pelos valores que reflitam contingências e outros efeitos." (Grifou-se)

35. No tocante às contingências, a auditoria externa identificou a falta de controles internos e de relatórios que suportem o montante de provisão registrado contabilmente. A despeito dessa irregularidade, consta no presente processo de privatização as **due diligences** jurídicas, contábeis e patrimoniais. Na jurídica, por exemplo, o BNDES realizou pesquisa para identificar as ações judiciais em que a companhia é parte, independentemente de constarem, ou não, nas demonstrações contábeis.

36. O mesmo foi feito para as questões contábeis e patrimoniais. Ao abordar as contingências passivas tributárias, da ordem de R$ 11 milhões, consta, no detalhamento feito pela consultoria contratada, que grande parte desse valor (R$ 8,3 milhões) decorre da ausência de tributação da tarifa de transferência. Explica-se: a CeasaMinas contabilizou essa receita pelo regime de caixa, quando a legislação fiscal determina a apuração pelo regime de competência. Ou seja, diante de casos de inadimplência, que, inclusive, estão sendo cobrados judicialmente, deixou-se de recolher alguns tributos federais (IRPJ, CSLL, PIS e COFINS). Pelo que consta no relatório apresentado, o montante mencionado diz respeito ao valor principal e aos acessórios (multa e juros).

37. Outro exemplo: ao tratar das exposições trabalhistas, menciona-se o desconto a menor na folha de pagamento dos funcionários que optaram pelo recebimento de vale-transporte. Enquanto a legislação autoriza o desconto de 6% (seis por cento) do salário básico dos trabalhadores (Lei 7.418/1985), a companhia retém apenas 4% (quatro por cento). O passivo aqui é de R$ 62 mil.

38. Em resumo, apesar de as demonstrações contábeis não detalharem as provisões, observa-se que os documentos produzidos na privatização contêm um nível de detalhamento aceitável. Desse modo, não havendo ilegalidade que impeça o prosseguimento da desestatização, acolho a proposta de recomendação feita pela unidade técnica. Há aqui uma grande oportunidade de melhoria do projeto em análise: afinal, as demonstrações contábeis aprovadas refletem maior grau de segurança para os investidores que desejam participar do leilão.

III.2 – Áreas livres inseridas nos terrenos das unidades operacionais

39. Passo a tratar de outra questão importante: as áreas livres inseridas nos terrenos das unidades operacionais. A modelagem inicialmente encaminhada pelo BNDES dividia o patrimônio imobiliário da CeasaMinas em áreas operacionais, onde ocorrem as atividades de entrepostagem, cujas receitas são consideradas no fluxo de caixa; e em áreas não operacionais, locais em que não são desempenhadas atividades econômicas (áreas verdes ou cedidas ao Estado ou aos municípios, por exemplo).

40. As principais áreas não operacionais estão localizadas em Contagem/MG e, como já tive oportunidade de mencionar, foram incluídas em lote específico para a venda direta. Ou seja, o valor da avaliação imobiliária desses terrenos foi considerado na projeção do fluxo de caixa como receita extraordinária.

41. Apesar dessa diferenciação, observou-se a existência de grandes áreas livres inseridas nas áreas operacionais. Considerando que esses terrenos "vagos" não são utilizados para a prestação de serviços, ou seja, não contribuem para a geração de receitas nas atividades finalísticas da CeasaMinas, e que o regulamento do PND (art. 30, §3º, do Decreto 2.594/1998, já mencionado na seção anterior) dispõe sobre a necessidade de se considerar, no **valuation** da companhia, os direitos e as obrigações não vinculados às suas atividades operacionais, a unidade técnica questionou o BNDES acerca de eventual violação ao mencionado normativo.

42. Em resposta, o banco passou a segregar, em duas categorias, os terrenos até então considerados operacionais: de um lado estão aqueles que contribuem para o fluxo de caixa; de outro,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

foram reunidos os espaços denominados "áreas remanescentes", locais em que não são realizadas quaisquer atividades e que passariam por um processo de desmembramento. A intenção é constituir imóveis com matrículas próprias, à semelhança do que ocorreu em relação às áreas não operacionais de Contagem/MG (postas à venda no leilão).

43. Essas areas remanescentes foram objeto de nova avaliação imobiliária. Reproduzo a tabela elaborada pela unidade técnica, em que é possível perceber a relevância desses espaços, seja por sua extensão, seja pelo valor de mercado (o valor de mercado das onze áreas remanescentes foi estimado em R$ 101,98 milhões):

Situação Imobiliária da CeasaMinas em dezembro de 2021

Unidade	Imóvel	Área Líquida m²	Valor	Classificação	Peça Laudo
Contagem	A -área 1	519.680,32	R$ 386.330.000,00	operacional	382
	B - área 2	638.628,48	R$ 134.950.000,00	líquido	
	C - área 3	142.056,60	R$ 34.280.000,00	líquido	
	D - área 4	202.735,40	R$ 38.400.000,00	**remanescente**	
	E - área 5	20.525,65	R$ 6.850.000,00	**remanescente**	
	F - área 6	12.429,88	R$ 3.430.000,00	**remanescente**	
	G - área 7	48.072,62	R$ 11.180.000,00	**remanescente**	
Uberlândia	-	126.879,38	R$ 84.680.000,00	operacional	379
Patrocínio	-	12.267,51	R$ 6.130.000,00	doação	380
Uberaba	A - lote 2	20.188,85	R$ 12.210.000,00	operacional	381
	B - lote	4.904,12	R$ 1.780.000,00	**remanescente**	
	C – rem 1	35.336,43	R$ 10.670.000,00	**remanescente**	
	D - rem 2	26.612,16	R$ 8.250.000,00	**remanescente**	
Governador Valadares	A	37.414,00	R$ 13.320.000,00	operacional	383
	B	17.623,34	R$ 3.630.000,00	**remanescente**	
Caratinga	A	19.269,07	R$ 6.840.000,00	operacional	384
	B	32.268,65	R$ 4.760.000,00	**remanescente**	
Barbacena	-	40.670,00	R$ 13.910.000,00	operacional	385
Juiz de Fora	A - lote 1	24.316,33	R$ 13.740.000,00	operacional	386
	B - lote 3	28.609,51	R$ 16.210.000,00	operacional	
	C	44.587,95	R$ 7.590.000,00	**remanescente**	
	D	30.588,63	R$ 5.440.000,00	**remanescente**	
Maria da Fé	-	68.000,00	R$ 3.310.000,00	doação	387

44. Na ausência de regulamento disciplinando a forma de incorporação desses imóveis na avaliação da companhia, o BNDES assumiu a premissa de venda das áreas remanescentes e aplicou a metodologia do fluxo de caixa descontado.

45. Para tanto, fixou que a base de cálculo para a tributação do ganho de capital seria de 100% do valor de venda (considerou-se que os ativos ou não estão registrados na contabilidade ou estão a custo zero), equivalendo a um desconto de 34% a título de imposto de renda e contribuição social sobre o lucro líquido; e que, após a venda das ações da CeasaMinas, o novo controlador teria o prazo de <u>um ano para regularização imobiliária</u> e mais <u>três para conclusão da venda</u> desses ativos.

46. A unidade técnica, após trazer essas receitas extraordinárias a valor presente e verificar uma redução de aproximadamente 55% no montante nominal das transações, destaca que a metodologia do BNDES não considera o benefício tributário previsto na Lei 12.973/2014, que alterou a legislação fiscal para permitir a compensação, parcial ou total, da tributação decorrente de ganho de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

capital; e que as áreas remanescentes de Contagem/MG já estão regularizadas, isto é, já possuem o atributo da regularidade e da liquidez para serem vendidas imediatamente. Realça também a diferença de metodologia envolvendo as áreas não operacionais de Contagem/MG, inseridas no lote de ativos imobiliários do leilão (venda imediata), e as áreas remanescentes (sobre as quais incide a tributação e o prazo de regularização e de liquidez).

47. Ao final, a SecexAgroAmbiental propõe recomendar ao BNDES que, no âmbito da avaliação das áreas remanescentes, desconsidere os ajustes propostos na modelagem econômico-financeira envolvendo a tributação do ganho de capital e o desconto para trazer a valor presente. Os esclarecimentos prestados pelos gestores não foram suficientes para modificar a proposta de encaminhamento.

48. É preciso fazer pequenos ajustes na proposta da unidade técnica.

49. As áreas não operacionais localizadas em Contagem/MG, como já tive oportunidade de explicar, podem ser adquiridas à parte no leilão. Na avaliação econômico-financeira da companhia, foi considerado o valor líquido do lote "ativos imobiliários", isto é, sobre o valor da proposta econômica, foi descontada a tributação sobre o ganho de capital a ser pago pela CeasaMinas. Desse modo, tanto nas áreas não operacionais quanto nas áreas remanescentes, a metodologia do BNDES considerou a tributação sobre o ganho de capital, mas com uma diferença: enquanto nas áreas operacionais parte do valor ofertado pelo parceiro privado será utilizado para pagar o ganho de capital, sendo lançado na modelagem o valor líquido; nas áreas remanescentes a eventual venda foi considerada pelo valor bruto.

50. A questão central envolve a possibilidade de a empresa vencedora do leilão auferir benefícios fiscais, previstos na Lei 12.973/2014, com a eventual venda das áreas remanescentes (que não se confundem com as áreas classificadas como não operacionais). Estas serão vendidas no leilão; em relação àquelas (áreas remanescentes), a possibilidade de venda é apenas uma conjectura feita pelo BNDES para estimar o valor desses terrenos no **valuation** da empresa.

51. Analisando a lei mencionada, verifico que a possibilidade de utilização do crédito depende de aprovação da Receita Federal. Há ainda outra incerteza: a quantificação depende de diversos fatores, como as características particulares do comprador. Por isso, concordo com o argumento do BNDES no sentido de que a dedução somente pode ser avaliada "*sob a perspectiva individual após a concretização da aquisição da CeasaMinas*".

52. Nesse contexto, considerando que a avaliação do Tribunal tem por propósito examinar os estudos que fundamentam a privatização da companhia, estudos estes que visam a fixar o preço <u>mínimo</u> das ações, entendo que o Tribunal não pode se basear em uma premissa extrema (dedução integral da tributação envolvendo ganho de capital) para balizar uma eventual oportunidade de melhoria dos estudos técnicos. Do contrário, o Tribunal poderia afastar potenciais interessados no certame.

53. Exatamente por isso, afasto a proposta para se desconsiderar a tributação do ganho de capital.

54. No tocante à proposta de se eliminar o desconto para trazer a valor presente, está em discussão a regularidade e a liquidez dos ativos. Em relação ao primeiro ponto, pelo que consta dos autos, as áreas remanescentes localizadas em Contagem/MG já estão regularizadas e as demais estão em processo de regularização, já tendo o conselho de administração, neste caso, aprovado o desmembramento dos lotes.

55. Desse modo, parece-me desarrazoada a inclusão do prazo de um ano na modelagem. Sobre este ponto, em sua última manifestação, o próprio BNDES concordou em suprimir esse período no cálculo dos ativos a valor presente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

56. Quanto à liquidez, parece-me excessivo estimar que a venda das áreas remanescentes só ocorreria após três anos da regularização. Lembro que os principais imóveis com essa classificação estão localizados em Contagem/MG (**vide** tabela na pagina anterior), cidade em que estão localizados os ativos não operacionais postos à venda no leilão (com liquidez imediata).

57. É certo que a liquidez é influenciada por questões que vão além da localização (relevo do terreno, acesso a rodovias, fertilidade do solo, dentre muitos outros fatores), mas considero adequada a proposta da unidade técnica neste ponto. Ressalto que as recomendações formuladas pelo TCU têm caráter colaborativo e não coercitivo, respeitando-se ao jurisdicionado avaliar a oportunidade e a conveniência de adotá-las. Não sendo observadas, cabe ao gestor justificar, caso a caso.

58. Portanto, entendo que o Tribunal deva recomendar ao BNDES que considere, para fins de avaliação, o valor das áreas remanescentes no cômputo de ativos não operacionais da CeasaMinas, desconsiderando os ajustes propostos na modelagem econômico-financeira envolvendo o desconto para trazer a valor presente.

III.3 – Quantitativo de funcionários

59. Desta seção em diante, passo a abordar questões menos controvertidas, sobre as quais as unidades jurisdicionadas não se opuseram às propostas da unidade técnica. Inicio com as estimativas envolvendo o número de funcionários necessários para a operação da CeasaMinas.

60. O relatório de avaliação de recursos humanos, gestão e governança atuarial e previdenciária da CeasaMinas, elaborado pelo Serviço "B" com dados fornecidos pela companhia, referentes ao mês de março de 2020, apontou o excesso de funcionários na CeasaMinas, na época com 252 empregados. Assim, privatizada a empresa, passou-se a vislumbrar a necessidade de redução do quadro de recursos humanos, enxugando, por um lado, a folha de pagamentos e, por outro, sendo necessária a inclusão de gastos com verbas rescisórias.

61. Partindo de critérios adotados em outras empresas de entrepostagem, o Serviço "B" considerou dois cenários para estimar o quadro de pessoal ideal, em ambos os casos valendo-se de estimativas paramétricas. Partindo-se da referência unitária de colaboradores por m² de área construída, o excesso seria de 68 funcionários. Se o critério for o número de colaboradores por kg de hortifrutigranjeiros comercializados, a sobra passa a ser de 102 funcionários.

62. Adotou-se, nas projeções da modelagem econômico-financeira, a média desses dois cenários (dispensa de 85 colaboradores). Ou seja, após as rescisões trabalhistas, a CeasaMinas e o MLP passariam a dispor de 167 funcionários.

63. Ocorre que, na atualização desse relatório, agora com a data-base de dezembro de 2021, o número total de funcionários da companhia sofreu uma redução (de 252, passou para 235), mas ainda era estimada a rescisão de 85 contratos de trabalho. Questionado sobre as premissas utilizadas para se manter a mesma quantidade de demissões, o BNDES reconheceu o erro material e atualizou os dados. Agora prevê a necessidade de 66 rescisões de contratos de trabalho, de modo que o quadro de pessoal passa a ser de 169 funcionários.

64. Contudo, não foi atualizada a avaliação econômico-financeira da companhia. Desse modo, acolho a proposta da unidade técnica de determinar ao BNDES que ajuste, nas avaliações econômico-financeiras conduzidas pelas consultorias contratadas, o quantitativo de funcionários demitidos, o valor das rescisões, bem como os gastos de pessoal nos fluxos de caixa projetados.

65. Ainda sobre o tema, o banco de desenvolvimento adotou a seguinte premissa: mesmo com a redução do número de funcionários da CeasaMinas, o MLP deve manter a quantidade de pessoal atualmente alocada (46 pessoas). Porém, as projeções financeiras estimadas pelo Serviço "A" proporcionalizaram a redução de funcionários, o que tem impacto direto no **valuation** da CeasaMinas. Explico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

66. Apesar de a modelagem da desestatização do MLP ser à parte, pois envolve uma concessão de uso no âmbito do Estado de Minas Gerais, adotou-se a premissa de que a soma dos funcionários da CeasaMinas e do MLP deve ser de 169 (no total). Assim, a redução do número de funcionários no mercado livre produtor ocasiona, por vias reflexas, o aumento de pessoal na CeasaMinas.

67. Questionado a respeito, o BNDES reconheceu o erro na projeção do Serviço "A", mas não atualizou a avaliação econômico-financeira. Sendo assim, acolho a proposta da SecexAgroAmbiental no sentido de se determinar ao BNDES que proceda o ajuste do número de funcionários da CeasaMinas nas projeções das demonstrações financeiras elaboradas pela consultoria contratada.

III.4 – Diferença de metragem na unidade de Contagem/MG

68. Após receber subsídios da Associação Recreativa e Beneficente dos Empregados da CeasaMinas (Arbece) e do Sindicato dos Trabalhadores Ativos, Aposentados e Pensionistas do Serviço Público Federal de Minas Gerais (Sindsep-MG), a unidade técnica observou que uma parte da área operacional da companhia localizada em Contagem/MG, com extensão de 45 mil m², estaria pendente de regularização fundiária.

69. Pelo que consta dos autos, nessa região há conflitos possessórios e discussões judiciais sobre os limites dos terrenos, além da informação de que uma concessionária ocupa parte do espaço em litígio. Em razão desses problemas, deixou-se propositalmente de incluir essa área no leilão.

70. Representantes da Secretaria Especial do PPI e do BNDES defendem, com razão, que a falta de regularização fundiária dessa área residual não inviabiliza a privatização da companhia. Deve-se destacar que o laudo de avaliação imobiliária da unidade de Contagem/MG considera as especificações do projeto urbanístico, conforme definido no decreto de regularização fundiária, e que as projeções de receitas desconsideram eventual concessionário que esteja localizado em área não regularizada.

71. Apesar de o banco de desenvolvimento ter afirmado que os litígios foram considerados, na modelagem, como uma contingência ativa, a SecexAgroAmbiental verificou que pelo menos dois processos judiciais não constavam no rol identificado pelas diligências jurídicas, nem foram avaliados para o cálculo das contingências. Desse modo, acolho a proposta de determinação ao BNDES para que apure a totalidade dos processos em que é discutida posse sobre as áreas que não integraram a regularização fundiária da CeasaMinas, e calcule o montante de contingências a serem apropriadas no valor da empresa decorrentes desses processos judiciais.

72. Outra questão igualmente importante: em uma pequena área regularizada em nome da companhia, de menos de 5.400 m², também localizada em Contagem/MG, existe um núcelo urbano informal. O BNDES classifica como remota a chance de a CeasaMinas reaver o espaço, sobretudo porque a região não está afetada (não possui destinação pública) e, no seu entender, não seriam aplicáveis as regras que impedem o usucapião de área pública.

73. Sobre a questão, é importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal possui a Súmula 340, segundo a qual "*desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião*". Embora tenha sido editada na vigência do Código Civil anterior, a jurisprudência do STJ vem reiteradamente fazendo uso desse entendimento, de modo que tenho ressalvas à posição do banco de desenvolvimento.

74. Contudo, como na privatização haverá a alienação dos imóveis públicos ao particular e como, nesses casos, a jurisprudência reconhece todo o período de ocupação para fins de contagem do tempo em que a posse ocorreu de forma mansa e pacífica (usucapião especial urbana), será possível, em tese, que as famílias obtenham a propriedade dos terrenos por meio do usucapião. Desse modo,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

concordo com o BNDES e com a unidade técnica quando afirmam não vislumbrar propensão de valor para a área (em outras palavras: valor de avaliação é zero).

III.5 – Área remanescente da unidade de Uberaba/MG

75. No âmbito do refinanciamento da dívida do Estado de Minas Gerais com a União, o ente regional editou o Decreto estadual 40.963/2000, por meio do qual discriminou o patrimônio da CeasaMinas (destinado à União) e do MLP (estadual). Apesar disso, como já tive oportunidade de mencionar, a unidade de Contagem foi a única a completar o processo de regularização imobiliária, mesmo assim não abrangendo toda a área.

76. No caso específico dos imóveis situados em Uberaba/MG, formalmente a titularidade cartorária ainda recai sobre o Estado de Minas Gerais. Diante desse imbróglio, o Governo Federal pretende fazer o desmembramento do terreno e destinar a área onde há atividade operacional para a CeasaMinas, transferindo o restante (área **greenfield**) diretamente para a União. Nesse sentido, a Resolução CPPI 220/2021 (art. 2º) estabeleceu que os terrenos remanescentes não operacionais localizados em Uberaba/MG ficam excluídos dos lotes 2 e 3, ou seja, não serão vendidos à parte no leião.

77. A unidade técnica pondera que essas áreas remanescentes não possuem uma destinação específica, razão pela qual muito provavelmente serão vendidas futuramente pela Secretaria de Patrimônio da União. Até que isso ocorra, haveria despesas com gestão e segurança do patrimônio.

78. Nesse contexto, concordo com a secretaria no tocante à proposta de se recomendar a inclusão no processo de desestatização das áreas remanescentes de Uberaba/MG. Trata-se de uma oportunidade de melhoria que deve ser avaliada pela Secretaria Especial do PPI, caso a venda da área seja realmente a intenção do Governo Federal. A sugestão desta Corte proporciona, ao mesmo tempo, a venda mais ágil do terreno e a redução dos custos de gestão e de conservação.

79. O BNDES e a Secretaria Especial do PPI não apresentaram óbices a essa proposta.

III.6 – Tarifas de transferência não registradas

80. A tarifa de transferência representou, em 2021, a quarta principal fonte de receitas operacionais da CeasaMinas (R$ 3,6 milhões). Seu fato gerador consiste na alteração societária das concessionárias da companhia, detentoras do direito de uso do espaço concedido, e é calculada à razão de 20% do valor de avaliação do espaço ocupado pela interessada.

81. Durante o processo de amadurecimento da modelagem da desestatização, em especial depois das audiências públicas e das solicitações formuladas pelos próprios concessionários, decidiu-se retirar esse tipo de receita e incluir outra (tarifa de cessão do direito de uso), como forma de adequar ao padrão praticado no mercado. Para tanto, serão firmados termos aditivos aos contratos de concessão de uso atuais.

82. Até a privatização, a cobrança da tarifa de transferência é devida. Ocorre que a CeasaMinas contabilizou essa receita pelo regime de caixa, quando a legislação fiscal determina a apuração pelo regime de competência. Além da questão tributária, tratada na seção III.1 do voto (contingências passivas), observa-se que o inadiplemento não foi devidamente registrado como valores a receber, tampouco como contingências jurídicas ativas, no caso de judicialização da matéria.

83. Ao ser questionado, o BNDES esclareceu que "*receitas **offbooks**, exceto se a própria administração der o **input**, dificilmente seriam identificadas (pelo escopo de trabalho de **due diligence**)*". A CeasaMinas, por sua vez, mencionou a existência, de forma não exaustiva, de 39 processos judiciais em curso sobre a matéria, sendo que, desses, apenas oito estavam incluídos nos relatórios de diligências jurídicas (os demais processos foram autuados depois da última atualização).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

84. Lembro que todos os estudos foram corrigidos para a data-base de dezembro de 2021, conforme mencionado na seção III.1 deste voto. Especificamente em relação às contingências jurídicas, o serviço foi realizado para a base de junho de 2021 e atualizado monetariamente para dezembro de 2021. Desse modo, ao acolher proposta da unidade técnica, faz-se necessário determinar a atualização da **due diligence** jurídica até dezembro de 2021, para inclusão dos processos em que são cobradas receitas de tarifas de alteração contratual, bem como para retirada de processos que já foram objeto de acordo, com a consequente atualização do valor das contingências e valor mínimo da companhia.

85. O BNDES não apresentou argumentos contrários a essa determinação.

III.7 – Finalização do processo de transferência de imóveis, carência/desconto em alguns contratos de concessão de uso e apropriação da despesa de PIS/Cofins

86. Passo a tratar de temas de menor complexidade nesta seção. Exatamente por isso reuni as últimas três propostas de determinação.

87. A Resolução CPPI 220/2021 estabeleceu a necessidade de a CeasaMinas realizar os seguintes atos preparatórios à desestatização: i) transferência **ad corpus** ao estado de Minas Gerais do imóvel localizado no Município de Maria da Fé/MG, dado que, desde a federalização da companhia, ficou ressalvado que esse bem pertenceria àquele ente, conforme Decreto Estadual 40.963/2000; e ii) doação ao Estado do imóvel localizado em Patrocínio/MG, dado que no terreno encontram-se erigidas edificações destinadas às instalações do Corpo de Bombeiros e ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu).

88. Há um grande esforço, por parte do BNDES, em implementar esses comandos previamente à privatização. Apenas para ciência, as minutas que formalizarão as transferências já estão prontas. Contudo, existem fatores que não estão na alçada do banco de desenvolvimento, como o trâmite burocrático na secretaria que cuida dos bens estaduais. Apenas a título ilustrativo, a doação do imóvel de Patrocínio/MG depende exclusivamente da assinatura do contrato entre a CeasaMinas e o Estado.

89. Nesse contexto, para não afetar o cronograma da presente desestatização, vislumbrou-se a possibilidade de realizar a privatização, cabendo ao parceiro privado a obrigação de transferir, a título gratuito, esses imóveis. Contudo, esse dever não constava nas minutas de edital e de contrato encaminhadas a esta Corte.

90. Assim, acolho a proposta da unidade técnica para que seja determinado ao BNDES a inclusão, no rol de obrigações do contrato de compra e venda de ações, a obrigação do vencedor do leilão de, gratuitamente, finalizar o processo de transferência **ad corpus** do imóvel do município de Maria da Fé/MG e a doação do imóvel de Patrocínio/MG para o estado de Minas Gerais. Os gestores não se opuseram e afirmaram que providenciarão a inserção.

91. Ao confrontar as projeções das receitas decorrentes da tarifa de uso, constantes no fluxo de caixa, com alguns contratos de concessão, a unidade técnica identificou inconsistências nos valores lançados, sobretudo quando os instrumento pactuam carências ou descontos. Essas benesses normalmente estão associadas a investimentos realizados pelos parceiros privados nos imóveis públicos, benfeitorias que, ao final da vigência dos contratos de concessão, retornam para o poder público.

92. Dado que os investimentos não são padronizados, são propostos pelo concessionário e variam de acordo com a necessidade, não existe uma regra para definição do prazo das carências ou dos descontos. Essa característica impõe a necessidade de examinar cada um dos negócios jurídicos firmados.

93. Por essa razão, será determinado ao BNDES que revise as projeções de receitas de tarifa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

de uso dos contratos de concessão que apresentem carência ou descontos, e que atualize os fluxos de caixa projetados. O banco de desenvolvimento afirmou que a listagem de contratos está sendo ratificada pela Ceasa e, após, as modelagens serão ajustadas pelas consultorias contratadas.

94. Por fim, foram identificados dois equívocos nas projeções das despesas com Pis/Confins.

95. Para se estimar o valor desses tributos no ano de 2022, por exemplo, considerou-se o gasto ocorrido em 2021, atualizado pela inflação. Todavia, no exercício encerrado, as receitas do MLP eram computadas na base de cálculo desses tributos, o que não mais ocorrerá a partir da desestatização. Lembro neste ponto que são duas modelagens distintas, a da concessão do MLP e a da privatização da CeasaMinas, cada uma com suas receitas e despesas próprias.

96. Também se constatou que o valor global da despesa da CeasaMinas com Pis e Confins (estimativa em 2022: R$ 4,4 milhões), em vez de ser segregada proporcionalmente entre as unidades e de acordo com as respectivas receitas brutas, foi apropriado integralmente em todas as unidades. Em outras palavras: supondo que o gasto total seja de 10 medidas monetárias, em vez de se distribuir esse número, no fluxo de caixa considerou-se que cada localidade gastava 10. Isso aumenta a despesa e diminui, consequentemente, o valor de avaliação da companhia.

97. O BNDES reconheceu o equívoco e comprometeu-se a realizar os ajustes necessários. Como não foi apresentado a esta Corte de Contas, mantenho a determinação proposta pela unidade técnica para que o banco de desenvolvimento proceda aos ajustes necessários na planilha de projeção de fluxo de caixa para correta apropriação da despesa de PIS/Cofins.

IV – Representações apensadas

98. Estão apensadas ao presente processo duas representações, uma de autoria do Ministério Público junto ao TCU (Subprocurador Geral Lucas Rocha Furtado – TC 029.523/2021-4), outra do Conselho de Administração da CeasaMinas (TC 043.352/2021-9), que questionam os estudos do BNDES responsáveis pela avaliação econômico-financeira da companhia.

99. O MPTCU argumenta a subavaliação das áreas 2 e 3 de Contagem/MG, terrenos que, como visto, podem ser adquiridos de forma separada da companhia. Apresenta laudo contratado pela Associação Recreativa e Beneficente dos Empregados da CeasaMinas (Arbece), que aponta o valor de R$ 477.991.870,81 para os imóveis em questão, ao passo que a avaliação feita pelo BNDES estimou em R$ 161.630.000,00.

100. A unidade técnica realizou um exame detalhado dos laudos apresentados pelo BNDES e pela Arbece. Apesar de ambas utilizarem a Norma Brasileira de Avaliação de Bens (NBR) 14653, verificou-se que a quantidade de amostras (imóveis semelhantes) examinadas pelo banco de fomento (oito) é o dobro da avaliação contratada pela associação e que a avaliação do BNDES atingiu grau de precisão maior. Além disso, observou-se a utilização de premissas mais conservadoras por parte da instituição financeira. Explico algumas.

101. A partir das amostras, extrai-se o valor do metro quadrado dos terrenos, que é multiplicado pelo tamanho do imóvel avaliado. Ao verificar que os imóveis da CeasaMinas possuem áreas de proteção permanente (APP) ou áreas de domínio de rodovia (AFR), o BNDES não considerou esses espaços no cálculo, ao passo que a avaliação da Arbece os considerou.

102. Além disso, a NBR 14653-2 prevê que, em torno da estimativa de tendência central da avaliação das amostras, possa ser aplicado um fator de até 15%, para mais ou para menos, em razão da impossibilidade de inclusão de variáveis relevantes não contempladas (por escassez de dados, por exemplo). Na avaliação encaminhada pela Arbece, foi considerado um acréscimo de 10%, sob a justificativa de que os terrenos da CeasaMinas são de fácil acesso logístico. Essa justificativa não se encontra entre as hipóteses autorizadoras da majoração. A avaliação do BNDES não aplica percentual algum.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

103. Ressalto mais uma vez que a avaliação do Tribunal tem por propósito examinar os estudos que fundamentam a privatização da companhia, estudos estes que visam a fixar o preço mínimo das ações. Sendo assim, entendo que o Tribunal não pode se basear em premissas extremamente otimistas, sob pena de, se assim o fizer, afugentar potenciais interessados no certame.

104. Nesse contexto, entendo que a representação autuada no TC 029.523/2021-4 deve ser conhecida para, no mérito, ser considerada improcedente.

105. O Conselho de Administração da CeasaMinas questiona diversas informações publicadas na Resolução CPPI 186/2021, que aprovou as modalidades operacionais e as condições para a desestatização da Centrais de Abastecimento de Minas Gerais. Afirma que o BNDES não deu transparência de quanto as contingências jurídicas afetam o valor da companhia, que a avaliação imobiliária da companhia (R$ 161.630.000,00) estaria muito abaixo do valor venal declarado nas guias de IPTU e do laudo pericial contratado pela Arbece (R$ 477.991.870,81), e que o resultado operacional da companhia considerou equivocadamente as receitas e despesas do MLP.

106. Sobre esses pontos, é preciso mencionar que as contingências jurídicas foram estimadas por uma consultoria contratada pelo BNDES, que buscou identificar e avaliar as demandas judiciais atualmente em curso, a favor ou contra a companhia. A partir disso, eventuais receitas e despesas futuras são inseridas na modelagem econômico-financeira e seus valores são trazidos a presente, obtendo-se, assim, o **valuation** da empresa.

107. Parte da estruturação do projeto é protegida por sigilo comercial, de modo que as avaliações não podem ser inteiramente disponibilizadas, neste momento, à sociedade.

108. Já teci considerações sobre o laudo pericial contratado pela Arbece. Quanto ao valor venal declarado nas guias de IPTU, é importante ressaltar que a avaliação de R$ 161 milhões recaiu apenas sobre parte do terreno, qual seja, aquela fração que poderá ser vendida isoladamente no leilão (áreas 2 e 3, classificadas como não operacionais), enquanto que o valor venal definido no IPTU da unidade de Contagem/MG refere-se a todos os terrenos localizados naquela cidade (operacionais, remanescente e não operacionais).

109. Por fim, rememoro que o valor mínimo definido para o leilão da venda das ações não considera a operação do MLP. Isso porque foram desenvolvidas duas modelagens: uma para a privatização da CeasaMinas, outra para a concessão do MLP, ativo sob a responsabilidade do Estado de Minas Gerais.

110. Portanto, entendo que a representação autuada no TC 043.352/2021-9 também deve ser conhecida para, no mérito, ser considerada improcedente.

V – Representação autuada em separado

111. No TC 019.826/2022-2, a ser julgado também nesta sessão, examina-se representação formulada pelos Exmos. Deputados Federais Reginaldo Lázaro de Oliveira Lopes e João Carlos Siqueira (Padre João) narrando irregularidades no processo de desestatização da CeasaMinas, especificamente o possível acesso antecipado e privilegiado ao edital por parte de alguns empresários, conforme noticiado pela Revista Carta Capital de 1º/9/2022.

112. Ponderam também que está em curso no Tribunal uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN) de autoria da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados (CD), por meio da qual foi solicitado a esta Corte de Contas a realização de auditoria contábil, financeira, orçamentária e operacional em todos os atos administrativos, contratos, convênios e instrumentos congêneres celebrados com os órgãos do governo federal para a regularização fundiária e desestatização CeasaMinas, com objetivo de apurar danos ao erário, como subavaliação do patrimônio público. O assunto é tratado no TC 010.736/2022-0, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

113. Desse modo, foi requerida a concessão de medida cautelar para se determinar a diversos órgãos do Poder Executivo que "*se abstenham de realizar qualquer ato ou ação preparatória para a desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. - CeasaMinas até que a auditoria seja concluída pela Câmara dos Deputados com suporte desta Corte de Contas*". Em paralelo, requereram o sobrestamento dos presentes autos até que seja examinada a solicitação do Congresso Nacional.

114. Com as vênias de estilo, essas questões não merecem prosperar. As fiscalizações realizadas pelo TCU, inclusive as oriundas de solicitações do Congresso Nacional, são apreciadas, no mérito, de forma independente pela própria Corte, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal. Por sinal, nas hipóteses em que as demandas envolvem temas examinados em outros processos, é comum que o Tribunal apenas encaminhe cópia do que restou decidido, até para evitar sobreposição de esforços.

115. Quanto ao outro ponto, a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.542/2008, 3.377/2013 e 977/2018, todos do Plenário, consolidou-se no sentido da incompetência do TCU para apreciar infrações funcionais, de modo que está sendo proposto o envio do TC 019.826/2022-2 à Comissão de Ética Pública do Poder Executivo Federal e à Controladoria-Geral da União, órgãos com atribuições para avaliar eventual conduta imprópria praticada por servidores públicos federais.

116. Desse modo, estou proponto o indeferimento da cautelar e a improcedência da representação, sem prejuízo da expedição de ciência aos órgãos mencionados.

117. Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de setembro de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781402.

ACÓRDÃO Nº 2097/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 042.705/2021-5.
1.1. Apensos: 043.352/2021-9; 029.523/2021-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A.; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Representação legal: Melissa Monte Stephan (118.596/OAB-RJ), representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Maximiliano Nagl Garcez (27.889/OAB-DF), representando Rogerio Correia de Moura Baptista; Melissa Monte Stephan (118.596/OAB-RJ), representando Bndes Participações S.a.; Melissa Monte Stephan (118.596/OAB-RJ), representando Agência Especial de Financiamento Industrial.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da privatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CeasaMinas), sociedade de economia mista de capital fechado, constituída por meio da Lei estadual de Minas Gerais 5.577/1970, e repassada ao controle da União por meio da Lei estadual de Minas Gerais 12.422/1996 e Decreto estadual de Minas Gerais 40.963/2000,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 1º e 2º da Instrução Normativa-TCU 81/2018, sob o ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise da presente desestatização e ressalvadas as determinações e recomendações feitas neste acórdão, que o Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento atenderam aos requisitos previstos nos arts. 4º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais, não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo;

9.2. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, previamente à publicação do edital:

9.2.1. inclua no rol de obrigações do contrato de compra e venda de ações a obrigação do vencedor do leilão de, gratuitamente, finalizar o processo de transferência **ad corpus** do imóvel do município de Maria da Fé e a doação do imóvel de Patrocínio para o estado de Minas Gerais, nos termos dos incisos I e II, do art. 4º da Resolução CPPI 220/2021 (seção III.7 do voto);

9.2.2. revise as projeções de receitas de Tarifa de Uso dos contratos de concessão de uso que apresentem carência e/ou desconto, e atualize os fluxos de caixa projetados, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998 (seção III.7 do voto);

9.2.3. atualize a **due diligence** jurídica até dezembro de 2021, para inclusão dos processos em que são cobradas receitas de tarifas de alteração contratual, bem como retirada de processos que já foram objeto de acordo, com a consequente atualização do valor das contingências e valor mínimo da companhia, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998 (seção III.6 do voto);

9.2.4. ajuste nas avaliações econômico-financeiras conduzidas pelas consultorias contratadas o quantitativo de funcionários demitidos, o valor das rescisões, bem como os gastos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781403.

pessoal nos fluxos de caixa projetados, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998 (seção III.3 do voto);

9.2.5. proceda ao ajuste do número de funcionários da CeasaMinas nas projeções das demonstrações financeiras elaboradas pela consultoria contratada para o Serviço A, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998 (seção III.3 do voto);

9.2.6. proceda o ajuste na planilha de projeção de fluxo de caixa para correta apropriação da despesa de PIS/Cofins, nos termos do art. 30 do Decreto 2.594/1998 (seção III.7 do voto); e

9.2.7. apure a totalidade dos processos em que são discutidas posses sobre as áreas que não integraram a regularização fundiária da CeasaMinas, e apure o montante de contingências a serem apropriadas no valor da empresa decorrentes desses processos judiciais, nos termos do §3º, do art. 30, do Decreto 2.594/1998 (seção III.4 do voto);

9.3. determinar ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, com fundamento no art. 4, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, previamente à publicação do edital, atualize, em Resolução, o valor mínimo dos lotes de acordo com as alterações promovidas após análise do Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso II, do art. 6º da Lei 9.491/1997 c/c do inciso VI do art. 2º do Decreto 10.245/2020;

9.4. recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.4.1. considere, para fins de avaliação, o valor das áreas remanescentes no cômputo de ativos não operacionais da CeasaMinas, desconsiderando os ajustes propostos na modelagem econômico-financeira envolvendo o desconto para trazer a valor presente (seção III.2 do voto);

9.4.2. antes da execução do leilão de desestatização da CeasaMinas, certifique que as demonstrações financeiras da CeasaMinas, referentes ao exercício de 2021, foram examinadas, discutidas e votadas pela Assembleia Geral da CeasaMinas (seção III.1 do voto);

9.5. recomendar ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos e à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que incluam no processo de desestatização das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais as áreas remanescentes de Uberaba/MG (seção III.5 do voto);

9.6. considerar improcedentes as representações dos TC 029.523/2021-4 e TC 043.352/2021-9, apensadas a esse processo;

9.7. dar ciência desta deliberação ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos e aos representantes dos TC 029.523/2021-4 e 043.352/2021-9.

10. Ata n° 36/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2097-36/22-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781403.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator) e Jorge Oliveira.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71781403.

9. LEVANTAMENTO NO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

(Acórdão 486/2022-Plenário)

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-018.690/2021-1
Natureza: Levantamento de Auditoria.
Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.
Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA GESTÃO E IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS EM ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA FOMENTAR A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. UTILIZAÇÃO DAS CONCLUSÕES DESTA FISCALIZAÇÃO COMO SUBSÍDIO PARA A REALIZAÇÃO DE FUTUROS TRABALHOS FISCALIZATÓRIOS. CIÊNCIA À ENTIDADE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se do Levantamento de Auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental, cujo objetivo foi avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

2. Transcrevo, a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, excerto do relatório produzido pela unidade especializada em que o presente feito é analisado (peça 132):

"**I. INTRODUÇÃO**

1. Trata o presente relatório de levantamento de escopo amplo, no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), decorrente de deliberação constante em Despacho de 7/6/2021 (TC-014.837/2021-8).

2. A motivação deste levantamento foi a intensa mudança pela qual tem passado a autarquia desde a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, em 2016, quando ficou vinculado à Casa Civil da Presidência da República e, desde 2019, ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa). Além disso, houve alteração de praticamente toda a alta administração da autarquia a partir de setembro de 2019. Ademais, o histórico de atuação dos órgãos de controle externo e interno na autarquia evidenciam a existência de vulnerabilidades em diferentes temas e processos.

3. O objetivo do levantamento é avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Incra. Assim, buscou-se identificar as áreas que devam ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União levando-se em conta os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, o volume de recursos destinados aos programas, as vulnerabilidades que permeiam cada área de atuação do Incra, bem como as ações de controle já realizadas no âmbito desta Secretaria, sendo as mais relevantes a auditoria no Programa Terra Legal (TC 031.961/2017-7), que avaliou as ações de regularização fundiária, bem como a Representação da UT (TC 000.517/2016-0) e respectivos Monitoramentos (TC 010.705/2018-0 e TC 002.103/2020-6), que abordaram aspectos relacionados com a reforma agrária.

4. As principais fiscalizações anteriores ou em andamento do TCU sobre o Incra estão listadas nos processos conexos e detalhadas no apêndice B.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

5. O escopo abrange os processos finalísticos com vistas a executar a reforma agrária e a realizar a regularização fundiária de terras públicas, incluindo a titulação dos territórios quilombolas, bem como a governança, detalhados no capítulo IV. Também fazem parte do escopo alguns objetos de auditoria de temas que permeiam todas as áreas, tais como: gestão orçamentária, gestão de pessoas, gestão de Tecnologia da Informação (TI) e controle patrimonial.

6. Definiu-se como não-escopo objetos de auditoria de áreas em que outras unidades técnicas do Tribunal ou instâncias de controle atuam, são elas: gestão de pessoas, (Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios - Sefip), exceto planejamento e gestão de recursos humanos, capacitação da força de trabalho; gestão de contratações (Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - Selog) e correição (Controladoria-Geral da União – CGU).

7. Como limitações destaca-se o fato de o Incra não possuir planejamento estratégico, nem política de gestão de riscos, uma vez que o plano estratégico deveria orientar o trabalho de pesquisa e análise de dados desse levantamento, de modo que estivesse de acordo com a visão de longo prazo que esse plano traria.

8. Por se tratar de levantamento de escopo amplo, a avaliação dos controles para mitigar os riscos identificados se limitou ao nível de entidade. Ademais, o Incra não possui política de gestão de riscos, por conseguinte não há controles estabelecidos para riscos. Ante a limitação de tempo para a realização do trabalho deixou-se de identificar riscos referentes à conciliação agrária.

9. Quanto à metodologia, as técnicas de coleta e análise de informações empregadas pela equipe compreenderam reuniões exploratória com as Diretorias; entrevista com o chefe da Auditoria Interna; análise documental, revisão de legislação e documentos institucionais relativos aos temas abordados; e extração eletrônica de dados orçamentários no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

10. Quanto à análise das informações, foram realizadas a revisão dos mapas de processo disponibilizados pelo Incra (Anexos 1, 2 e 3) e foi feita a associação dos objetos de auditoria aos macroprocessos descritos no regimento interno e aos objetivos finalísticos do Incra.

11. Buscou-se priorizar, por meio da técnica de Análise ABC, quais os objetos de controle seriam mais relevantes para orientar a ação do Tribunal, levando em consideração aqueles que necessitam de decisão colegiada e aqueles mais recorrentes, conforme Diagnóstico de processos do Incra no TCU (Produção de Conhecimento – TC 014.840/2021-9), além do julgamento profissional da equipe.

12. Relativamente à matriz de riscos, além dos dados levantados pela equipe, levou-se em conta também os riscos disponibilizados pela CGU referentes ao trabalho denominado "Universo de Auditoria". Os riscos relacionados com a governança do órgão, registrados no Plano de Integridade do Incra também foram usados como subsídios para elaboração da matriz. Além das áreas prioritárias, incluiu-se riscos de alguns objetos de auditoria da área de gestão, tais como: orçamento, planejamento e gestão de RH, planejamento e gestão de TI, registro patrimonial e contábil de imóveis, plataforma de governança patrimonial, entre outros.

13. Todos os riscos foram avaliados, de forma preliminar, de acordo com a probabilidade e impacto definido pela equipe de auditoria com base em julgamento profissional obtido nas etapas anteriores. Os principais riscos, de acordo com o nível de risco inerente preliminar foram validados em reuniões com os gestores de cada área responsável pelo objeto de auditoria associado ao risco.

14. Tendo em vista que o presente levantamento de auditoria possui escopo amplo, os controles internos foram avaliados ao nível da entidade, conforme preconiza o Roteiro de Levantamento. Para tanto, foi utilizada a avaliação de risco realizada no âmbito do Índice de Governança e Gestão (iGG).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

15. O trabalho foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (NAT), aprovadas como anexo da Portaria TCU 280 de 8/12/2010, alterada pela Portaria TCU 168 de 30/6/2011 e pela Portaria TCU 185 de 30/11/2020 e com o Roteiro de Levantamento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 5, de 12 de abril de 2021. O detalhamento da metodologia consta do apêndice A.

16. Não foi enviado o relatório de levantamento para comentários dos gestores uma vez que não foram expedidas determinações e que os principais riscos foram validados em reuniões realizadas com as diretorias correspondentes.

17. O relatório está organizado em sete capítulos, são eles: introdução, visão geral do Incra; problemas recorrentes, detalhamento de áreas prioritárias; riscos e controles existentes; conclusão e proposta de encaminhamento.

18. Ao final é relacionado, no apêndice C, um índice que enumera todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões empreendidas, bem como os demais apêndices e anexos versando sobre os diversos temas aqui abordados, com informações úteis para consulta nos futuros trabalhos a serem desenvolvidos.

I. VISÃO GERAL

19. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é uma autarquia federal, cuja missão precípua é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Criado pelo Decreto 1.110, de 9/7/1970, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), desde 29/1/2019, por força do Decreto 9.667/2019.

1. Estrutura do Incra

20. Com Sede em Brasília (DF), possui atuação em todos os Estados por meio de 29 superintendências regionais e 49 Unidades Avançadas.

21. O Incra é dirigido por um Conselho Diretor, composto pelo presidente e quatro diretores (art. 4º, do Regimento Interno (RI) do Incra, de 24/3/2020). Nas regionais há os Comitês de Decisão Regional compostos pelo Superintendente e Chefes de Divisão (art. 8º, do RI/2020).

(...)

2. Objetivo do Incra

30. O Decreto 1.110, de 9/7/1970, art. 2º, passou ao Incra, todas as competências, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA) estipuladas na Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra).

31. O Decreto 55.891/1965 regulamentou a Lei 4.504/64, fixando como objetivo primordial da Reforma Agrária a melhor distribuição de terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam os princípios da justiça social e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

32. O Incra não tem plano estratégico vigente, mas o relatório de gestão de 2020 traz o quadro a seguir referente à missão, visão de futuro e valores:

Quadro 1- Missão, visão de futuro e valores do Incra

Missão
Implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável.
Visão de futuro
Ser referência nacional e internacional, por meio da modernização tecnológica e de gestão, na Governança Fundiária e Territorial.
Valores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

- Compromisso com o interesse público, a solidariedade, a ética e a transparência;
- Gestão democrática com participação social;
- Valorização e respeito às pessoas;
- Redução das desigualdades regionais, de renda, de gênero, de raça, de etnia e de geração nas áreas rurais;
- Valorização das diversidades do Brasil Rural;
- Responsabilidade econômica, social e ambiental;
- Integração com parceiros públicos e privados;
- Valorização e qualificação dos recursos humanos e dos ambientes de trabalho da autarquia;
- Busca permanente por eficiência e inovação.

Fonte: Relatório de gestão do Incra 2020

33. Tendo em vista a ausência de plano estratégico próprio, destaca-se a seguir os objetivos descritos no Plano de Integridade do Incra, conforme competências definidas em seu regimento interno:

✓ promover e executar a reforma agrária visando a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social;

✓ promover, coordenar, controlar e executar a colonização;

✓ promover as medidas necessárias à discriminação e arrecadação das terras devolutas federais e a sua destinação, visando incorporá-las ao sistema produtivo; e

✓ gerenciar a estrutura fundiária do país.

3. Avaliando a estratégia do Incra

34. Como mencionado o Incra não possui plano estratégico próprio, porém o Relatório de Gestão de 2020 apresenta um mapa estratégico, além de registrar cinco diretrizes e seis objetivos estratégicos, que embora acompanhados de indicadores, não foram avaliados quanto ao desempenho.

35. A Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico - DEP/DE, por seu turno, informou que atualmente, o Planejamento estratégico utilizado pelo Incra está alinhado com o do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa) e com os objetivos estratégicos desse Plano, quais sejam: (OE05) - Promover a regularização e o ordenamento fundiário; (OE10) - Ampliar a renda e o trabalho no meio rural. (OE11) – Desenvolver a inteligência agropecuária e de mercado; (OE19) - Aperfeiçoar atos normativos e automatizar e implantar processos de negócio (transformação digital).

36. Em reunião com a Diretoria de Gestão Estratégica (DE) confirmou-se que o Incra não possui plano estratégico. Nessa reunião, a DE informou que o Incra aderiu ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), criado por meio do Decreto 10.382, de 28/5/2020, e que entre os objetivos do trabalho estão a elaboração do Plano Estratégico e a implementação de uma política de gestão de riscos.

4. Marco Legal

37. A Constituição Federal de 1988 trata da questão fundiária, reforma agrária e política agrícola do País nos artigos 184 a 191.

38. O Decreto 1.110, de 9/7/1970 criou o Incra, e o Decreto 55.891/1965 regulamentou o capítulo I do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Essa legislação foi recepcionada pela CF/1988 e continua vigente.

39. O Decreto 10.522, de 20/2/2020 aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Incra e o regimento interno foi aprovado pela Portaria Incra 531, de 23/3/2020.

40. As principais legislações normativas do Incra e de suas atividades estão listadas no Apêndice E.

5. Histórico

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

41. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi criado pelo Decreto-Lei 1.110, de 9 de julho de 1970, vinculada ao então Ministério da Agricultura. Em 1987 foi extinto, mas foi recriado em 29/3/1989, quando o Congresso Nacional rejeitou o decreto-lei que o extinguira.
42. Em 2000 passou a ser vinculado ao então criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Em 2016, com a extinção desse Ministério, o Incra passou a ser vinculado à Casa Civil da Presidência da República por meio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead), consoante Decreto 8.955/2017.
43. Em 2019, a Sead foi extinta e o Incra foi novamente vinculado à estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), por força do Decreto 9.667/2019, que criou também Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (Seaf), no âmbito do Mapa. A autarquia está estruturada em duas grandes áreas finalísticas, a Governança Fundiária e a Reforma Agrária.
44. A Reforma Agrária é o conjunto de medidas conduzidas pelo Poder Público a fim de promover a distribuição de terras entre trabalhadores rurais mediante alterações no regime de posse e uso, atendendo aos princípios de justiça social e aumento da produtividade, conforme preconiza a Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra).
45. Na área da governança fundiária o Incra é responsável por: a) certificação de imóveis rurais; b) georreferenciamento; c) cadastro nacional de imóveis rurais; d) regularização fundiária; e) regularização de territórios quilombolas; f) aquisição de terras por estrangeiros.
46. Entre as atividades da governança fundiária destaca-se a regularização fundiária cujas atividades de discriminação, arrecadação e destinação das terras devolutas federais, através de ações de regularização fundiária, visando incorporá-las ao sistema produtivo, estão sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Regularização Fundiária/DFR. O detalhamento dessas áreas finalísticas está no capítulo IV, enquanto o histórico de irregularidades apontado pelo TCU, consta do capítulo III. Ademais, os principais problemas estão listados no apêndice B – Processos Conexos.

6. Partes Interessadas

Quadro 2- Partes Interessadas nas atividades do Incra

Stakeholder	Interesses/Expectativas
TCU/SecexAgroAmbiental	Tem o interesse em atualizar o conhecimento sobre a organização e funcionamento do Incra e identificar riscos e áreas prioritárias para atuação do controle externo na autarquia.
Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento	Tem o interesse pela boa execução da política nacional de cadastro e regularização fundiária bem como o monitoramento e supervisão das atividades fundiárias realizadas pelo Incra.
Órgãos ambientais	Tem expectativa que as políticas de acesso à terra possuam harmonia com as áreas de preservação ambiental e sustentabilidade do planeta.
Beneficiários das políticas públicas	Beneficiários da reforma agrária têm interesse em receber o título da terra e participar das políticas públicas direcionadas aos assentados. Proprietários de terra, posseiros e assentados têm interesse na regularização fundiária do imóvel rural.
Prefeituras Municipais	Tem o interesse em oferecer serviços à população rural em políticas de governança fundiária e reforma agrária melhorando a qualidade de vida dos habitantes do Município.
Bancos	Tem o interesse em conceder crédito de instalação para beneficiários da Reforma Agrária. Ademais, com a emissão do título da terra para o posseiro e família assentada, possibilita-se o acesso deles a outros créditos bancários.
Prestadores de Assistência Técnica Rural	Tem interesse em oferecer suporte técnico aos assentados para que iniciem/ampliem a produtividade e participação efetiva na economia da região.

Fonte: elaborado pela equipe

7. Força de trabalho

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

47. A força de trabalho do Incra encontra-se reduzida, com cada vez menos disponibilidade de servidores no seu quadro de pessoal, o que reflete na sua capacidade operacional para execução da reforma agrária e governança fundiária.

48. A baixa capacidade operacional é reflexo das aposentadorias ocorridas nos últimos anos, sem a devida reposição do quadro, o que acaba comprometendo as atividades finalísticas da autarquia, em especial, as atividades de campo (supervisão ocupacional dos projetos de assentamento, acompanhamento e fiscalização de obras, operacionalização de créditos, dentre outras), bem como as atividades administrativas realizadas em nível de sede e superintendências regionais.

49. No Relatório de Gestão 2020, foi informado que, para minimizar esses problemas de pessoal, estão sendo buscadas parcerias institucionais por meio da realização de acordos de cooperação técnica com entes públicos, assim como termos de execução descentralizada com universidades, principalmente para ações de campo. Essas parcerias visam a verificação *in loco* das famílias assentadas e a elaboração e acompanhamento de projetos de concessão dos créditos de instalação.

50. Ainda sobre a disponibilidade de servidores no Incra, a entidade destaca os impactos negativos trazidos pela pandemia do Covid-19 (do inglês: **Coronavirus Disease** 2019, em português: Doença por Coronavírus – 2019) que afastou grande parte do quadro de pessoal das atividades presenciais, o que impediu a realização de ações de campo e impactou o cumprimento das metas. Além disso, conforme Lei Complementar 173/2020 (Programa de Enfrentamento do Covid), está vedada a realização de concurso público para provimento de cargo efetivo até 31 de dezembro de 2021.

51. É importante destacar que atualmente o Incra conta com 3.517 servidores ativos, sendo que 1.406 já estão aptos a se aposentar, o que representa 40% da força de trabalho da autarquia. De acordo com o estudo encaminhado pelo Incra sobre a expectativa de aposentadoria dos seus servidores, entre 2021 e 2025, existe a possibilidade de 1.281 servidores se aposentarem.

52. De acordo com as informações prestadas pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Incra sobre a expectativa de aposentadorias nos próximos cinco anos, em 2025, apenas os Estados do Espírito Santo e Paraná permanecerão com percentual da força de trabalho acima de 80% do número atual de servidores. A situação se agrava nos Estados do Acre, Amapá, Mato Grosso, Rondônia e Ceará, que contarão com uma equipe inferior a 50% da força de trabalho atual (...).

8. Análise orçamentária e financeira 2020/2021

53. A maior parte do orçamento do Incra é consumido com despesas na área de pessoal e pagamento de precatórios.

54. Os principais gastos da autarquia (despesas empenhadas) em 2020 foram com pessoal inativo (R$ 667.635.075,00), seguido de pessoal ativo (R$ 408.395.770,00) e na sequência administração da unidade (R$ 128.582.572,00).

55. De acordo com o Siop, em 2016, o Incra executou 58,86% das suas despesas na área meio, 23,97% com precatório e 17,17% na área finalística. Desde então, houve uma evolução dos gastos com precatórios judiciais, chegando a 57,51% do orçamento total do órgão em 2019 e 54,86% em 2020. Por outro lado, uma redução nos gastos com a atividade finalística, tendo sido liquidados 5,54% em 2019 e 1,79% em 2020 com Reforma Agrária e Regularização Fundiária.

56. A razão principal para esse exponencial aumento do valor dos precatórios se deve à mudança legislativa ocorrida a partir da vigência da Lei 13.465/2017, como sucedânea da Medida Provisória 759/2016, que passou a substituir o pagamento da diferença entre o valor da indenização prévia e o valor da indenização final da terra nua em Título da Dívida Agrária (TDA) complementar pela emissão de precatórios judiciais, nos termos do art. 100 da Constituição Federal.

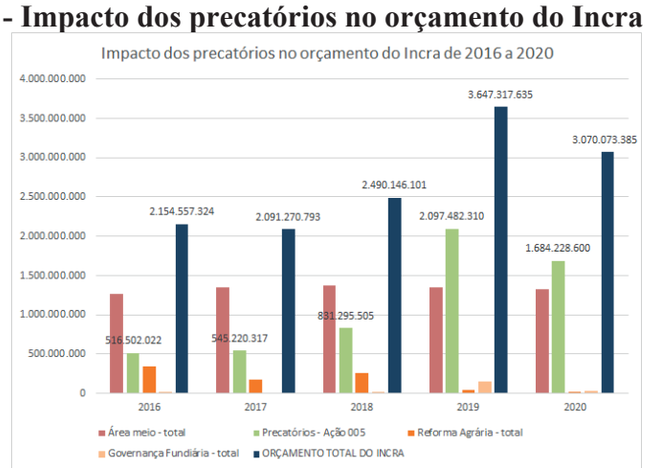
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

57. Considerando as ações relacionadas ao desenvolvimento de assentamentos (210S - Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária, 210T - Promoção da educação no campo, 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais e 211B obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos da reforma agrária) destaca-se a baixa execução nos exercícios de 2019 e 2020 em relação aos exercícios anteriores. Em 2016 tais ações corresponderam a 16,09% do orçamento total do Incra, sendo que em 2020 tal percentual caiu para 0,70%, o que indica redução significativa das ações voltadas para a Reforma Agrária.

58. Em relação ao Objetivo Estratégico - OE05 do Planejamento Estratégico do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento 2020-2031 de propor e implementar políticas e ações, racionalizando a estrutura e os processos de modo a tornar mais célere e confiável o processo de regularização fundiária, observa-se que a AÇÃO 210R - Assistência Social e Pacificação no Campo indica que, a partir de 2018, houve direcionamento de recursos para a prevenção de tensão social e violência no campo e mediação de conflitos, considerando que, nos casos de conflito, para conclusão do processo de regularização fundiária, a vistoria presencial é obrigatória, realizada pela Câmara de Conciliação Agrária - CCA.

59. A figura a seguir demonstra o impacto dos precatórios judiciais no orçamento do Incra (AÇÃO 0005 - Precatórios) que teve clara tendência crescente ao longo dos anos. Em 2018, o valor total liquidado no orçamento do Incra foi de R$ 2.490.146.101,00, sendo que R$ 831.295.505,00 (cerca de 35% dos pagamentos realizados) foram em precatórios. Em 2019, o orçamento total do Incra aumentou para R$ 3.647.317.635,00, sendo R$ 2.097.483.310,00 para os precatórios (57,51%). No exercício de 2020, os valores pagos de precatórios foram R$ 1.684.228.600,00 (54,86%), superando a metade da execução orçamentária anual do órgão:

Figura 1 - Impacto dos precatórios no orçamento do Incra de 2016 a 2020



Fonte: Elaborado pela equipe a partir de dados do Siop

9. Controle patrimonial dos imóveis da regularização fundiária e Reforma agrária

60. Na auditoria de 2014 no programa Terra Legal (TC 015.859/2014-2 - Acórdão 627/2015-TCU-Plenário) constatou-se que não havia registro contábil das terras arrecadadas da União, nem das regularizações fundiárias ocorridas na Amazônia Legal, como determina a Lei 11.952/2009. O plano de ação apresentado pela Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal) ainda durante aquela auditoria previa a conclusão de tais registros até 2018.

61. Em 2019, o Relatório de Auditoria do Balanço Geral da União de 2018 (TC 013.643/2019-3) registra constatação de subavaliação do ativo decorrente da não contabilização de terras de regularização fundiária.

62. Quanto às glebas, a equipe de auditoria acatou informação do Incra dando conta da existência de 389 parcelas compondo área de 19.939.969,33 hectares, equivalente ao valor de R$ 52.156.156.872,33. Diversas recomendações ao Incra foram efetuadas nesse relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

63. Em que pese as providências adotadas em relação as recomendações da auditoria financeira para o parecer do BGU/2018, ainda há subavaliação do ativo decorrente da não contabilização de terras de regularização fundiária, consoante ressalva apontadas pelo contador nas demonstrações contábeis do Incra, conforme Relatório de Gestão de 2020.

64. O Coordenador-Geral de Contabilidade, em reunião com a equipe de auditoria, informou que todas as pendências de registro contábil de imóveis rurais, tanto da reforma agrária, quanto da regularização fundiária, foram sanadas, exceto duas áreas em Santarém/PA.

65. Nessa reunião, o Coordenador-Geral de Contabilidade encaminhou a Nota Técnica 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA de 2/4/2018, que subsidia o registro de imóveis rurais oriundos de desapropriação. Informou ainda que em breve será elaborada uma portaria ou instrução normativa com indicação do fluxo para registro contábil de imóveis rurais, tanto da reforma agrária, quanto da regularização fundiária.

10. Análise das regras de negócio, sistemas e bases de dados

66. Os principais sistemas utilizados nas atividades do Incra são os seguintes:

a) Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (Sipra): Sistema responsável pela gestão dos processos de execução do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), dividido nos módulos Titulação; Beneficiário; Projeto; Regularização; Candidato.

b) Sistema de Gestão Fundiária (Sigef): Sistema responsável pela gestão de informações fundiárias do meio rural brasileiro. Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais.

c) Sistema de Gestão Fundiária - Módulo Titulação de Terras Públicas (Sigef Titulação): cadastrar requerentes e instruir processos de regularização fundiária de ocupantes de terras públicas da União que atendam aos requisitos da lei 11.952 de 2009.

d) Sistema Nacional de Concessão e de Cobrança de Créditos de Instalação (SNCCI): Sistema responsável pela concessão e cobrança de créditos que permitem a instalação no assentamento e o desenvolvimento de atividades produtivas nos lotes.

e) Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR): Sistema que reúne informações sobre a estrutura fundiária e a ocupação do meio rural brasileiro, a fim de assegurar o planejamento de políticas públicas. Por meio dos dados declarados pelos proprietários ou possuidores (posseiro) de imóveis rurais cadastrados, o sistema emite o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

f) Sistema Sala da Cidadania: Sistema que provê a recepção de Declaração para Cadastro de Imóvel Rural (DP), Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), declarações para concessão de benefícios do INSS, esclarecimentos sobre reforma agrária e atualizações de dados no SIPRA.

67. O TCU analisou esses sistemas no Levantamento de riscos em sistemas informacionais da Administração Pública Federal (TC 031.436/2019-6) e o resultado foi o seguinte:

a) criticidade alta: Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (Sipra) e Sistema de Gestão Fundiária (Sigef);

b) criticidade média: Sistema Nacional de Cobrança de Créditos de Instalação (SNCCI) e Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); e

c) criticidade baixa: Sistema Sala da Cidadania.

68. O Incra firmou, com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em 29/12/2020, contrato de prestação de serviços estratégicos e continuados de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com vistas a consolidação de sistemas em um só ambiente, nomeado Plataforma de Gestão Territorial.

69. A Plataforma deverá realizar todo o processo de regularização e reforma agrária em substituição aos sistemas Sigef, Sigef Titulação, Sipra e SNCR obrigatoriamente e outros sistemas de apoio que forem identificados durante o desenvolvimento e contará com uma única base de dados integrada e confiável para que seja possível viabilizar um *dashboard* de dados para fins de auditoria e controle gerencial para apoiar o processo de tomada de decisão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

70. O Comitê de Governança Digital do Incra publicou no DOU de 18/8/2021, a Resolução 880, de 16/8/2021, que aprova o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2021-2024, disponível no sítio do Incra na Internet no endereço: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/PDTIC_INCRA_ 202 1_ 2024_portal.pdf.

71. A Secex Agroambiental está acompanhando o desenvolvimento dessa Plataforma de Governança Territorial concomitante ao seu desenvolvimento, por meio de produção de conhecimento.

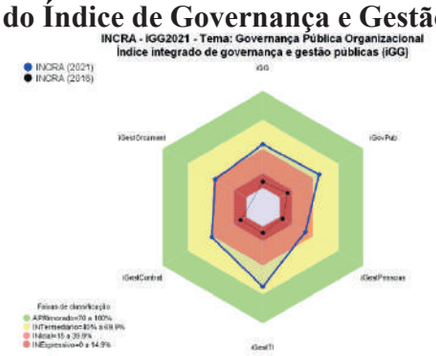
72. Além desses sistemas o Incra dispõe dos seguintes: i) Controle de Tensões e Conflitos Agrários (CTCA); ii) Cálculo para cobrança de títulos de domínio (TDCalc); iii) Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

11. Análise quanto à governança

73. A governança do Incra apresenta fragilidades uma vez que não há planejamento estratégico, nem política de gestão de riscos. Em que pese a informação de que o Incra está alinhado com os objetivos estratégicos do Mapa, a ausência do plano estratégico impossibilita traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação.

74. Destaca-se o resultado da autoavaliação do Incra, relativo aos índices de governança elaborados pela SecexAdmin em levantamento de governança e gestão pública nos anos de 2018 e 2021 (Acórdãos 2.699/2018-Plenário e 2.164/2021-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas), apresentado na figura a seguir:

Figura 2: Resultado do Índice de Governança e Gestão (iGG) do Incra 2018/2021



Fonte: Elaborado pela SecexAdmim com base no Relatório de Avaliação Individual do Incra de 2018 (https://www.tcu.gov.br/igg2018//75-incra.pdf) e 2021 (https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021%20-%2075%20-%20INCRA.pdf)

75. Na figura 3 são apresentados os valores do iGG (índice integrado de governança e gestão públicas), iGovPub (índice de governança pública), iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas), iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI) e iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratos). Em 2021 foi adicionada ao iGG a dimensão de iGestOrçament (índice de gestão orçamentária). A análise completa compõe o capítulo IV – Detalhamento das áreas prioritárias.

II. PROBLEMAS RECORRENTES

76. A SecexAgroAmbiental realizou produção de conhecimento cujo resultado foi a planilha 'Diagnóstico de processos_Incra 2015 a 2021 e antigos relevantes'.

77. Essa produção de conhecimento destaca 341 processos no período de 2015 a 2021 entre representações, denúncias, solicitações, tomadas de contas anuais, relatórios de auditorias, prestações de contas anuais e tomadas de contas especiais, a maioria já encerrados (TC 014.840/2021-9). A metodologia utilizada nesse trabalho, compõe o Apêndice A – Detalhamento da Metodologia.

78. A quantidade, por macroprocesso, está discriminada no quadro a seguir:

Quadro 3 - Quantidade de processos no TCU por tema

Macroprocessos	Quant. de processos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

Acesso à terra	115
Desenv. e consolidação PA	78
Governança e Gestão	110
Regularização fundiária	32
Outros	6

Fonte: elaborado pela equipe a partir de dados da planilha "Diagnóstico de processos Incra 2015 a 2021 e antigos relevantes"

79. Neste Levantamento, em cada processo da citada planilha associou-se os objetos de auditoria definidos anteriormente para que pudesse ser compreendido quais as áreas do Incra que apresentam problemas mais recorrentes, ou que sejam mais priorizadas, de acordo com o histórico de trabalhos realizados pelo Tribunal.

80. Muitas vezes o processo tratava de mais de um objeto, de forma que o quantitativo de objeto foi superior ao quantitativo de processos.

81. O quadro a seguir apresenta o resultado quantitativo e percentual de quantas vezes o objeto de auditoria foi tratado em processos de 2015 a 2021 no TCU.

Quadro 4 - Resultado quantitativo e percentual de processos por objeto de auditoria

Ordem	Objeto de auditoria	Quant. de processos	%
1	Reforma Agrária - Convênios	*69	15%
2	Infraestrutura de assentamentos	57	12%
3	Projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, social e ambiental em PA	55	12%
4	Obtenção de Terras	30	6%
5	Licitações	30	6%
6	Registro patrimonial e contábil de imóveis	26	6%
7	Supervisão Ocupacional	26	6%
8	Seleção de Beneficiários	24	5%
9	Corregedoria Interna	16	3%
10	Mercado de terras	13	3%
11	Pagamento de pessoal	10	2%
12	Crédito Instalação	10	2%
13	Destinação e Titulação	9	2%
14	Planejamento da Reforma Agrária	8	2%
15	Integridade e ética pública	8	2%
16	Sistema SIPRA	7	1%
17	Práticas de transparência	7	1%
18	Ordenamento e Regularização Fundiária - Convênios	6	1%
19	Planejamento Estratégico	5	1%
20	Implantação de Projetos de Assentamentos	4	1%
21	Planejamento e Gestão de TI	4	1%
22	Certificação e georreferenciamento	4	1%
23	Accountability	4	1%
24	Segurança de TI	3	1%
25	Controle patrimonial	3	1%
26	Contratos	3	1%
27	Monitoramento de Resultados	3	1%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

Ordem	Objeto de auditoria	Quant. de processos	%
28	Capacitação da Liderança	3	1%
29	Auditoria Interna	3	1%
30	Modelo de Governança	3	1%
31	Titulação da Reforma Agrária	2	0%
32	Política de Gestão de riscos	2	0%
33	Precatórios	2	0%
34	Criação de Projetos de Assentamentos	2	0%
35	Cadastro rural	2	0%
36	Fiscalização do Cadastro rural	2	0%
37	Capacitação da Força de Trabalho	1	0%
38	Planejamento Governança Fundiária	1	0%
39	Titulação e Desintrusão de Territórios Quilombolas	1	0%
40	Comunicação Institucional	1	0%
41	Implantação de Projetos de Assentamentos	1	0%
	Total	**470**	**100%**

Fonte: elaborado pela equipe a partir de dados da planilha "Diagnóstico de processos Incra 2015 a 2021 e antigos relevantes"
* Excluíram-se 84 processos por se tratar de TCE.

82. Os 13 primeiros itens representam 80% dos problemas mais recorrentes, para esses foram atribuídos nota 2 na planilha de seleção de objetos de controle e nota 1 para os demais. Esse critério contribuiu para classificar os objetos de auditoria que serão aprofundados na avaliação de riscos.

83. No objeto de auditoria 'Projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, social e ambiental em PA', estão inclusos 37 processos referentes a ATER que deixou de ser responsabilidade do Incra e passou para Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater).

84. Destacam-se a seguir as análises efetuadas na instrução da produção de conhecimento (peça 2 do TC 014.840/2021-9):

> 'Foi possível verificar a recorrência de diversos subtemas/problemas nos processos analisados, que sugerem a necessidade de trabalhos mais focados pela SecexAgroambiental.
>
> É o caso, por exemplo, dos convênios, que, seja por problemas de execução ou em face de falhas de acompanhamento pelo Incra, foi o subtema mais tratado em todos os tipos de processos, sendo o subtema da grande maioria dos processos de Tomada de Contas Especial (TCE). Nesse caso, constatou-se uma dificuldade de fiscalização e trato/apurações das prestações de contas dos convênios pelo Incra, que em geral é justificada em face do baixo quantitativo de servidores nas regionais do órgão. Entretanto verificou-se a abertura de diversos processos de TCE, sem que o prazo de prestação de contas houvesse findado, que se demonstraram desnecessárias posteriormente, indicando que se trata, em geral, de um problema de falta de capacitação e não somente de quantitativo de servidores.'

85. Observa-se que, em se tratando de convênios, o maior número foi na atividade fim, referente à Reforma Agrária, totalizando 69 processos. Na área do ordenamento fundiário foram somente seis, mas isso é em decorrência do número de convênios do Incra ser em sua maioria na atividade de reforma agrária e não de que a área fundiária atua melhor nos convênios.

86. Destaca-se que do total de 41 objetos de auditoria, listados no quadro 4, quatro pertencem ao não escopo (pagamento de pessoal, corregedoria interna, contratos e licitações). Assim, dos 50 objetos de auditoria que compõem o escopo, 74% foram objeto de pelo menos um processo no TCU, entre os anos de 2015 e 2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

87. Nesse contexto, esse capítulo buscou conhecer os problemas recorrentes do Incra tratados no Tribunal, pois o conhecimento acerca do passado da entidade é fundamental para orientar as ações futuras, tendo em vista que é possível planejar ações de controles estruturantes que busquem atuar, de maneira transformadora, sobre os objetos de controle com pior histórico de problemas.

III. DETALHAMENTO DAS ÁREAS PRIORITÁRIAS

88. Destacamos como áreas prioritárias as que envolvem a governança, tendo em vista que determinam onde a autarquia pretende chegar no curto, médio e longo prazo, e as duas grandes áreas finalísticas, a governança fundiária e a reforma agrária.

1. Governança

89. A liderança do Incra é exercida pelo Presidente e pelo Conselho Diretor. Nas Superintendências Regionais há os Comitês de Decisão Regional compostos pelo Superintendente e Chefes de Divisão.

90. O Presidente conta com os seguintes órgãos de assistência direta e imediata (art. 2º, I, do RI/2020): a) Gabinete (GAB); b) Câmara de Conciliação Agrária (CCA); e c) Diretoria de Gestão Estratégica – DE.

91. A Diretoria de Gestão Estratégica (DE) conta com a Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico (DEP) e a Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão (DEA) para cumprir as suas competências (art. 16, do RI/2020).

92. O Presidente conta também com os órgãos seccionais a seguir elencados:

a) Procuradoria Federal Especializada (PFE), na qualidade de órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal (PGF), exerce as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Incra e representa judicial e extrajudicialmente o INCRA, de acordo com as normas da Procuradoria-Geral Federal - PGF, entre outras competências;

b) Auditoria Interna (AUD) assessora o Conselho Diretor quanto à realização e acompanhamento das atividades e dos programas de trabalho, orientando e fiscalizando as diversas unidades organizacionais do Incra quanto à exatidão e correção das medidas técnicas, administrativas, financeiras e contábeis; e

c) Corregedoria-Geral (CGE) detém a função de supervisionar, orientar, controlar, avaliar, avocar e executar as atividades de prevenção e correição.

93. A análise do índice de Governança e Gestão (iGG) levantado pelo TCU a partir de autoavaliação do Incra mostrou que a governança é deficitária. No quadro a seguir é apresentado o resumo dos dois últimos questionários, referentes ao índice de Governança e Gestão (iGG) que o Incra participou:

Quadro 5 - Resultado da autoavaliação do Incra no iGG 2018 e 2021

Indicador	2018	2021
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	6%	45%
iGovPub (índice de governança pública)	9%	47%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	5%	36%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	4%	31%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	8%	42%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	7%	62%
iGovContrat(índice de governança e gestão de contratações)	12%	49%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	7%	41%
IGestOrçament (índice de gestão orçamentária)	NA	37%

Fonte: Relatório de Avaliação Individual do Incra de 2018 (https://www.tcu.gov.br/igg2018//75-incra.pdf) e 2021 (https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021%20-%2075%20-%20INCRA.pdf)

94. O comparativo com os resultados de 2018 sugere que em todas as dimensões houve evolução no iGG e nos índices que o compõem, o que indica que houve esforço do Incra para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

implementação de boas práticas e estabelecimento de normativos que contribuíssem para a melhoria da capacidade de governança e gestão.

95. Foi instituído um comitê interno de governança, por meio da Portaria Incra 1.549, de 21 de setembro de 2018, órgão de decisão máxima na estrutura de governança da autarquia composto pelos membros da alta administração e presidido pelo Presidente do Incra.

96. Questionado acerca do funcionamento desse Comitê, o Coordenador de Apoio Técnico Administrativo, do Gabinete da Presidência, por meio de Despacho (peça 92), informou que a única atuação do Comitê foi a aprovação do Plano de Integridade do Incra.

97. Segundo ele, o Comitê Interno de Governança atuou pouco mais de 90 dias, tendo em vista que a Portaria 1.549 foi publicada em atendimento a Portaria 903, de 31 de julho de 2018 da Casa Civil da Presidência da República, contudo, em 2 de janeiro de 2019, foi publicado o Decreto 9.667, que transferiu as competências da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, incluindo o Incra, até então da Casa Civil da Presidência da República, para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

98. Salienta-se que essa portaria foi revogada pela Portaria Incra 502, de 13/4/2021, que instituiu o Comitê Interno de Governança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (CIGIncra). O art. 6º, da Portaria Incra 502 estabelece que o CIGIncra terá o prazo de 180 dias, a contar de 14/4/2021, para aprovar a Política de Governança instituída pelo Presidente, e até sessenta dias, após a aprovação da Política, para aprovar seu Regimento Interno, que disporá sobre suas responsabilidades e funcionamento.

99. O CIGIncra terá o prazo de 180 dias, a contar da publicação desta Portaria, para aprovar a Política de Governança instituída pelo Presidente, e até 60 (sessenta) dias, após a aprovação da Política, para aprovar seu Regimento Interno, que disporá sobre suas responsabilidades e funcionamento.

100. Nesse sentido, observa-se que a atuação do Comitê Interno de Governança instituído pela Portaria 1.549, de 21/9/2018 foi mínima e que a do CIGIncra ainda não foi iniciada.

101. Não há plano estratégico próprio do Incra. Em resposta ao ofício de requisição 1-124 informou que os objetivos estão alinhados aos do Mapa. Observa-se que o Relatório de gestão de 2020 apresenta mapa estratégico, diretrizes, objetivos e indicadores para avaliar tais objetivos, porém não há qualquer avaliação.

102. Em reunião com a DE, confirmou-se que não há planejamento estratégico. Aderiram ao TransformaGov e estão em tratativas para iniciá-lo em conjunto com a política de gestão de riscos.

103. A autarquia firmou o Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional, em 16/9/2020 e os prazos previstos para a execução das ações ali acordadas já estão todos vencidos e a maioria das ações ainda estão pendentes de execução.

104. Não tem ainda a política de gestão de riscos, mas tem um plano de integridade vigorando, o qual possui o mapeamento de riscos para integridade baseado nos índices elaborados pelo TCU com vistas a avaliação exposição a Fraude e a Corrupção da Administração Pública Federal (TC 010.348/2018-2 - Acórdão 2.604/2018 - Plenário, Rel. Ana Arraes), cujo resultado do Incra foi de exposição muito alta. Nesse plano de integridade foi considerado o índice iContr_FC (índice de capacidade nos controles de combate à fraude e corrupção), que é composto por:

- iContr_DesigDirig (índice de capacidade nos controles de designação de dirigentes);
- iContr_GestÉticaIntegr (índice de capacidade nos controles na gestão da ética e integridade);
- iContr_TranspAcc (índice de capacidade nos controles na transparência e accountability);
- iContr_GRCI (índice de capacidade nos controles da gestão de riscos e controles internos); e
- iContr_AudInt (índice de capacidade nos controles da auditoria interna).

105. Solicitou-se cópia do último relatório de acompanhamento do programa de integridade. Em resposta, a Chefe da Divisão de Avaliação de Gestão informou que, devido à epidemia de COVID-19, as ações e atividades inerentes ao Programa de Integridade estiveram em situação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

interregno até a adaptação ao novo contexto vigente. O assunto foi retomado e as Superintendências Regionais do Incra estão em fase de indicação dos agentes de integridade, ou seja, as atividades previstas no Plano de Integridade ainda não iniciaram.

106. O Incra possui auditoria interna, mas segundo a Resolução 812, de 14/6/2021, que aprova o Plano Anual de Auditoria Interna – Paint 2021, não há estrutura organizacional apropriada para o desenvolvimento pleno de atividades de auditoria interna para uma unidade composta pelo Incra-Sede, mais 29 superintendências regionais e 34 unidades avançadas. Com isso, o plano de auditoria para 2021 foi baseado nas prioridades da gestão, especialmente do Conselho Diretor e do Presidente do Incra, bem como de atividades consultivas, monitoramento das determinações do TCU e das recomendações da CGU, além de atendimento de demandas específicas da alta administração que eventualmente surjam durante o exercício.

107. Em entrevista com o Auditor-Chefe do Incra confirmou-se que a Auditoria Interna do Incra não tem estrutura para realizar o papel de terceira linha, ou seja, auxiliar o Incra a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles e que tem feito trabalho da atividade fim, de segunda linha.

108. Nesse contexto, observa-se que apesar de o Incra ter melhorado o seu índice do iGG, as medidas tomadas ainda não saíram do papel. Segundo entrevista com a DE e com o Auditor Interno, a alta administração está interessada em elaborar o planejamento estratégico e a política de gestão de riscos, todavia está muito incipiente.

109. Ademais, a ausência de um planejamento estratégico e a não implementação da Política de Gestão de Riscos expõe o Incra a riscos que impossibilita a execução de sua missão com eficácia, além de expor o Instituto a eventos relacionados à corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta.

110. A Diretoria de Gestão Estratégica também é responsável pelo planejamento orçamentário para envio do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA), bem como, pelo cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), também cabe a ela a elaboração do Relatório de Gestão.

2. Finalístico/Tático

111. A missão do Incra aponta duas grandes áreas finalísticas para contribuir com o desenvolvimento rural sustentável, são elas: implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional.

2.1. Governança Fundiária

112. A Diretoria de Governança Fundiária (DF) é a responsável por essa grande área finalística do Incra. Se subdivide em coordenações que estão a seguir identificadas com as respectivas competências:

a) Coordenação-Geral de Cadastro Rural (DFC): Como entidade cadastral, o Incra organiza e mantém atualizado um cadastro nacional de imóveis rurais, de proprietários e detentores de imóveis rurais, de terras públicas, de arrendatários e parceiros. Na condição de órgão gestor do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), promove a sua integração com outros sistemas de cadastro de terras, propiciando o aumento do conhecimento e a correção da estrutura fundiária e socioeconômica do meio rural (Divisão de Organização, Controle e Manutenção de Cadastro Rural - DFC-1).

À DFC também compete controlar a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Em 13 de dezembro de 2017, o Incra publicou a Instrução Normativa 88, que dispõe sobre a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País e pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e brasileira equiparada a estrangeira (Divisão de Fiscalização Cadastral e de Controle de Aquisições de Terras por Estrangeiros - DFC-2).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

b) Coordenação-Geral de Cartografia (DFG): realiza a coordenação, supervisão e normatização dos procedimentos técnicos relativos às atividades cartográficas de natureza fundiária da autarquia – especialmente nas ações de georreferenciamento, aerolevantamento, geoprocessamento e sensoriamento remoto. Propõe a celebração de convênios, contratos, ajustes e termos de cooperação técnica com outras entidades visando à execução de serviços correlatos (art. 76, do RI/2020 do Incra).

c) Coordenação-Geral de Regularização Fundiária (DFR): compete a coordenação, supervisão e normatização dos procedimentos técnicos visando às ações de regularização fundiária, arrecadação, discriminação, destinação e titulação em terras devolutas e públicas federais. Ratifica os registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira. Presta auxílio aos Estados e ao Distrito Federal na regularização das terras estaduais e distritais (art. 79, do RI/2020 do Incra).

É responsável pelas atividades de discriminação, arrecadação e destinação das terras devolutas federais, através de ações de regularização fundiária, visando incorporá-las ao sistema produtivo.

d) Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ): Executa atividades de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos. Atua no licenciamento ambiental em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos em articulação com o órgão ambiental responsável, promovendo a defesa dos interesses das comunidades remanescentes de quilombos nas questões relativas à titulação de seus territórios; promove a articulação interinstitucional necessária à solução de conflitos ocorrentes nas áreas reclamadas pelas comunidades quilombolas.

113. Relativo ao georreferenciamento, destaca-se que a legislação vigente exige que todo imóvel rural, público ou privado, seja medido pela tecnologia de GPS. Esta medida tem o objetivo de regularizar a escrituração de todos os imóveis rurais do País e minimizar as matrículas emitidas em duplicidade e as descrições de divisas pouco confiáveis, inibindo, assim, a grilagem de terras (Coordenação-Geral de Cartografia/DFG/DFG-2).

114. Essa medição é registrada no Incra que recepciona, valida e armazena os dados dos limites de sua propriedade em sistema eletrônico e fornece uma certidão que informa que o imóvel não se sobrepõe a outro. O georreferenciamento de imóveis rurais é obrigatório nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento, transferência e ações judiciais que versem sobre imóveis rurais, conforme a Lei dos Registros Públicos.

115. Por outro lado, a certificação de imóveis rurais, criada pela Lei 10.267 de 2001 é realizada exclusivamente pelo Incra. Nesse sentido, mesmo o georreferenciamento realizado por particulares deve ser certificado pelo Incra. Essa atividade visa garantir que os limites de determinado imóvel não se sobrepõem a outros e que a realização do georreferenciamento obedeceu a especificações técnicas legais (Coordenação-Geral de Cartografia/DFG/DFG-2).

116. As Divisões de Governança Fundiária das Superintendências Regionais do Incra são responsáveis por operacionalizar a governança fundiária nos Estados.

117. O mapeamento de processos da Diretoria Fundiária é incipiente. Foram encaminhados, em resposta ao Ofício de Requisição 1-124/2021, os fluxos da regularização fundiária, são eles: Condicionantes; Solicitação de Assentimento Prévio; Análise do Requerimento Inicial; Análise Técnica de Requisitos; Vistoria; Análise Jurídica; Indeferimento da Emissão de Título (Anexo 1). A maioria deles foram apresentados por um grupo focal da Coordenação-Geral de Regularização Fundiária (DFR), por meio da plataforma **Teams**.

118. Além disso, durante a reunião com a Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) foram disponibilizados os mapas de processos, referentes à titulação de área quilombola e sobre licenciamento ambiental em área quilombola.

2.2. Reforma Agrária

119. A Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamentos (DD) é um órgão singular específico que tem como competência coordenar, normatizar, orientar e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação de terras ao patrimônio do Incra.

120. A Diretoria é responsável pela seleção de famílias, promoção de acesso à terra e criação de projetos de reforma agrária, com base no aproveitamento sustentável do meio ambiente e dos recursos naturais nos assentamentos. Executa as ações voltadas ao desenvolvimento e consolidação dos projetos de assentamento, realiza as atividades de supervisão e regularização nos mesmos, além de proceder à titulação de imóveis e destinação de bens remanescentes de assentamentos.

121. Tem em seu escopo, ainda, a análise e conciliação de sobreposição de outros interesses públicos em assentamentos, a proposta, supervisão, controle e acompanhamento da implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos à sua área de competência.

122. O processo inicial se dá com a obtenção de terras para a reforma agrária, que pode ser feita de diversas maneiras. A mais utilizada e conhecida é a desapropriação, seguida do processo de compra e venda (Coordenação-Geral de Implantação (DDI)/ Divisão de Terras (DDI-1).

123. A seleção de beneficiários para implantação de projetos de assentamento está a cargo da Divisão de Criação de Projetos e Seleção de Beneficiários (DDI-2). Os trabalhadores rurais que recebem o lote comprometem-se a morar na parcela e a explorá-la para seu sustento, utilizando exclusivamente a mão de obra familiar.

124. À Divisão de Implantação de Projetos de Assentamento (DDI-3) compete orientar, acompanhar e supervisionar a execução das ações de materialização do anteprojeto de organização espacial dos assentamentos, preferencialmente com o uso de geotecnologias, pelas Superintendências Regionais, enquanto à Divisão de Gestão Ambiental (DDI-4) cabe definir critérios e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos relacionados às atividades de regularização ambiental nos assentamentos e de monitoramento da utilização dos recursos naturais.

125. Ao ser assentado o beneficiário firma o Contrato de Concessão de Uso (CCU), título precário que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo Incra e a outros programas do Governo Federal de apoio à agricultura familiar.

126. Após a instalação das famílias e de posse de um Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), o Incra começa os investimentos em obras de infraestrutura dos assentamentos.

127. O Incra implanta a infraestrutura básica necessária nas áreas de reforma agrária de forma direta ou em parceria com outros entes governamentais. As prioridades são a construção e/ou complementação de estradas vicinais e o saneamento básico – por meio da implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário -, além de construção de redes de eletrificação rural, visando proporcionar as condições físicas necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos (Coordenação-Geral de Infraestrutura (DDC)/ Divisão de Implantação de Obras - DDC-1).

128. Os beneficiários do PNRA têm direito a linhas de crédito que permitem a instalação no assentamento e o desenvolvimento de atividades produtivas nos lotes. O chamado Crédito Instalação é a primeira etapa de financiamento garantido pelo Incra às famílias e o atual modelo de investimento de recursos está definido no Decreto 9.424/2018, que indica as modalidades disponibilizadas e os critérios a serem atendidos para acesso aos valores (Coordenação-Geral de Infraestrutura (DDC)/Divisão de Concessão dos Créditos de Instalação (DDC-2).

129. Relativo à Consolidação, a Lei 8.629, de 25/2/1993, estabeleceu, no art. 17, inciso V, que a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

130. O entendimento foi alterado durante o governo Temer, por meio da Lei 13.465/2017. Com essa mudança, os assentamentos que completaram 15 anos até o dia 1º/6/2017 teriam três anos para serem considerados consolidados – a não ser que houvesse uma decisão avaliativa fundamentada pelo Incra. (Divisão de Consolidação de Projetos de Assentamento - DDC-3).

131. O desenvolvimento do assentamento cabe à Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos (DDA) a quem compete coordenar, supervisionar e propor critérios, atos normativos, manuais e procedimentos técnicos para as atividades voltadas ao desenvolvimento e educação na reforma agrária, incluindo apoio a agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas e solidárias, de projetos ambientais, de biodiversidade, de energias alternativas e ações de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater (Divisão de Desenvolvimento e Educação nos Assentamentos -DDA-2).

132. Assim como atua na supervisão e regularização nos assentamentos (Divisão de Supervisão e Regularização de Assentamentos - DDA-1), titulação de imóveis e destinação de bens remanescentes de projetos de assentamento (Divisão de Titulação de Assentamentos - DDA-3).

133. Título de Domínio (TD) é o instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter definitivo. É garantido pela Lei 8.629/93, quando verificado que foram cumpridas as cláusulas do contrato de concessão de uso e que o assentado tenha condições de cultivar a terra e de pagar o título de domínio.

134. Há também o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) que apoia projetos de educação voltados para o desenvolvimento das áreas de reforma agrária. Figuram como público-alvo jovens e adultos dos projetos de assentamento criados e reconhecidos pelo Incra, quilombolas e trabalhadores acampados cadastrados na autarquia, e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) - Divisão de Supervisão e Regularização de Assentamentos (DDA-1).

135. As Divisões de Desenvolvimento e Consolidação das Superintendências Regionais do Incra são o braço operacional para executar as atividades de reforma agrária nos Estados.

136. A Diretoria de Desenvolvimento não possui todos os processos mapeados. Foram apresentados a equipe os mapas dos fluxos de crédito de instalação e consolidação, além do fluxo de supervisão ocupacional e titulação definitiva (Anexo 3). Todos esses mapas estão disponíveis como item não digitalizável anexos à peça 119.

137. Além disso, em resposta ao Ofício de Requisição 1-124/2021, foram encaminhados os fluxos das seguintes etapas para titulação da Reforma Agrária: Condicionantes Assentamento/Lote; Solicitação de Assentimento Prévio; Análise do Requerimento Inicial; Vistoria; Emissão de Título; Abandono de Lote; Lote com exploração Irregular (Anexo 2).

138. Selecionou-se objetos de auditoria dessas áreas prioritárias e alguns da gestão operacional em que se identificou problemas recorrentes, quais sejam: gestão de pessoas, especificamente quanto a redução do quadro de pessoal por aposentadoria; controle patrimonial de bens imóveis; gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial; e gestão de tecnologia da Informação. A metodologia para escolha e classificação dos objetos de auditoria compõe o Apêndice A – Detalhamento da Metodologia.

IV. RISCOS E CONTROLES EXISTENTES

139. A partir da coleta e sistematização de informações para conhecer o Incra foram definidos 77 objetos de auditoria, dos quais 27 foram excluídos do escopo do trabalho por serem de responsabilidade de outras unidades técnicas ou outros órgãos. Os 50 objetos de auditoria que compõem o escopo do trabalho podem ser assim representados:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

Quadro 6 - Objetos de auditoria

Dimensões	Temas	Objetos de Auditoria
Governança/Estratégico	Liderança	Modelo de Governança
		Integridade e Ética Pública
		Capacitação da Liderança
	Estratégia	Política de Gestão de Riscos
		Planejamento Estratégico
		Monitoramento de Resultados
	Controle	Práticas de Transparência
		Accountability
		Comunicação Institucional
		Auditoria Interna
Finalístico/Tático	Realização do ordenamento e regularização fundiária	Planejamento Governança Fundiária
		Cadastro Rural
		Fiscalização do Cadastro Rural
		Aquisição e Arrendamento por Estrangeiros
		Certificação e Georreferenciamento
		Arrecadação de Terras Públicas e Devolutas
		Destinação e Titulação
		Controle da Faixa de Fronteira
		Identificação, Reconhecimento e Licenciamento Ambiental de Territórios Quilombolas
		Titulação e Desintrusão de Territórios Quilombolas
		Monitoramento de Cláusula resolutivas de TD
		Ordenamento e Regularização Fundiária - Convênios
	Promoção e execução da reforma agrária	Planejamento da Reforma Agrária
		Obtenção de Terras
		Criação de Projetos de Assentamentos
		Seleção de Beneficiários
		Sistema SIPRA
		Realocação de Famílias que Ocupam Áreas com Destinação Específica
		Implantação de Projetos de Assentamentos
		Gestão Ambiental em Assentamentos
		Infraestrutura de Assentamentos
		Crédito Instalação
		Consolidação de Projetos de Assentamentos
		Supervisão Ocupacional
		Projetos de Apoio ao Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental em PA
		Titulação da Reforma Agrária
		Monitoramento de Cláusulas Resolutivas de TD da Reforma Agrária
		Reforma Agrária - Convênios
	Mercado de Terras	Mercado de Terras
	Conciliação Agrária	Conciliação Agrária
Gestão Operacional	Gestão de Pessoas	Planejamento e Gestão de RH
		Capacitação da Força de Trabalho
	Gestão de Tecnologia e Segurança da informação	Planejamento e Gestão de TI
		Segurança de TI
		Plataforma de Governança Territorial
	Gestão de Contratações e Administração Geral	Controle Patrimonial
	Gestão Contábil, Orçamentária, Financeira e Patrimonial	Registro Patrimonial e Contábil de Imóveis
		Prestação de Contas
		Precatórios
		Orçamento

Fonte: Elaborado pela Equipe Técnica - Planilha 'Conhecimento dos Objetos de Controle'

140. O inventário de riscos foi construído com base em quatro fontes distintas de riscos: i) riscos mapeados pela equipe de auditoria durante a construção do entendimento do objeto de controle; ii) riscos mapeados pelo Tribunal no documento Referencial Básico de Governança Pública Organizacional do TCU; iii) riscos mapeados pelo gestor no Plano de Integridade do Incra; e iv) riscos mapeados pela CGU na auditoria de construção do universo auditável.

141. Na área de governança e de algumas atividades da área meio (orçamento, pessoas, TI) levou-se em conta riscos do plano de integridade e das matrizes de planejamento de governança, tendo por base as respostas do Índice de Governança e Gestão (iGG) 2021.

142. Todos os riscos foram avaliados, de forma preliminar, de acordo com a probabilidade e impacto, com base no julgamento profissional e nos trabalhos em execução no âmbito da SecexAgroAmbiental, como os monitoramentos de deliberações relacionadas com a reforma agrária e a regularização fundiária (Terra Legal), bem como o escopo e objetivos da Plataforma de Governança Territorial e os principais riscos foram validados em reuniões com os gestores de cada área responsável pelo objeto de auditoria correspondente.

143. Houve a identificação de 126 eventos de risco, os quais foram objetivamente classificados e ordenados de acordo com a classificação das dimensões e temas associados a cada objeto de auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

144. Para apresentação dos resultados, escolheu-se o formato de mapa de calor, vastamente utilizado na avaliação de riscos, tendo sido utilizado os dois parâmetros clássicos: Probabilidade e Impacto.

145. Esta ferramenta, ao cruzar dados fornecidos pelos indicadores probabilidade e impacto, mostra o quanto o Incra está exposto ao risco em relação a cada objeto de auditoria definido pela equipe do levantamento. Para leitura dos resultados é preciso considerar que a probabilidade está relacionada com elementos ou informações que indiquem a possibilidade de o risco ocorrer, e o impacto está relacionado com as consequências nos objetivos e adequado funcionamento das operações ou atividades de processos, projetos ou programas do Incra.

146. Os mapas estão divididos em quatro áreas, identificadas pelas cores verde (baixa exposição), amarela (média exposição), laranja (alta exposição) e vermelha (altíssima exposição). O posicionamento do objeto de controle no mapa representa o risco inerente médio de cada objeto de auditoria.

1. Mapa de Risco por Tema

147. De acordo com a classificação do nível de risco da matriz por Temas, verifica-se que T3, T7 e T11 indicam riscos extremos e os demais riscos altos, incluindo o risco médio do Incra. Não houve classificação de riscos médio nem baixo na avaliação agrupada por tema.

148. O tema T3 – Estratégia apresenta probabilidade muito alta e impacto alto, o que indica que o evento é praticamente certo de ocorrer, podendo causar consequências significativas, de difícil reversão.

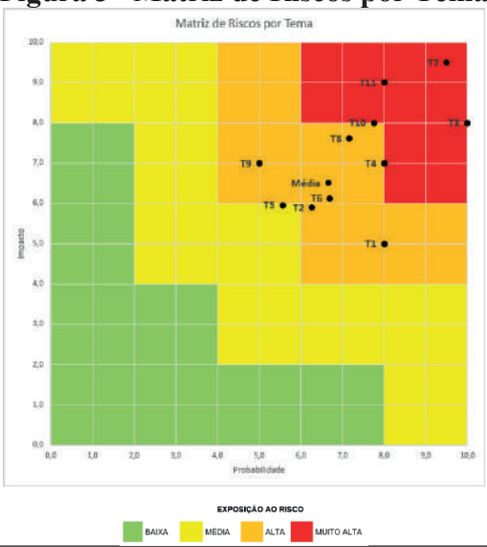
149. Quanto ao tema T7 – Gestão de Tecnologia e Segurança da Informação, apresenta probabilidade e impacto muito altos, o que indica que o evento é praticamente certo de ocorrer podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da entidade.

150. Em relação ao tema T11 – Realização do Ordenamento e Regularização Fundiária, a probabilidade é alta e o impacto muito alto, o que indica que o evento poderá ocorrer, podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da autarquia.

151. Os demais temas, classificados como riscos altos, indicam que o evento poderá ocorrer, de forma até esperada, porque as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade, podendo causar impactos de difícil reversão nos objetivos do Incra.

152. Na Figura 4 está ilustrado o mapa de calor da Matriz de Riscos por Temas.

Figura 3– Matriz de Riscos por Tema



Id. de Risco	Objetos de Auditoria
T1	Conciliação Agrária
T2	Controle
T3	Estratégia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

T4	Gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial
T5	Gestão de Contratações e Administração Geral
T6	Gestão de Pessoas
T7	Gestão de Tecnologia e Segurança da informação
T8	Liderança
T9	Mercado de Terras
T10	Promoção e execução da Reforma Agrária
T11	Realização do Ordenamento e Regularização Fundiária
Média	Risco Inerente médio dos objetos de controle do Incra

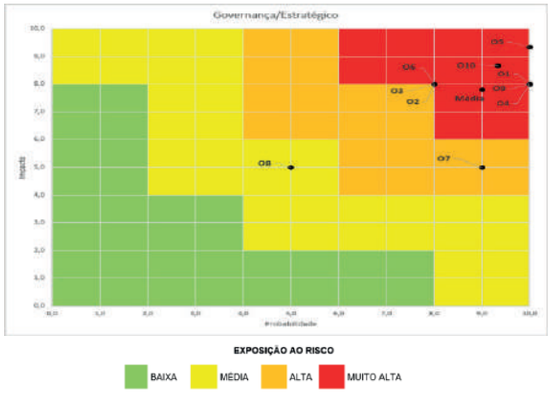
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na planilha 'Matriz de riscos e controles'

2. Mapa de Risco para cada uma das dimensões (estratégico, tático, operacional)

2.1 Governança/Estratégico

153. A Figura 5 ilustra o mapa de calor da Matriz de Riscos da dimensão Governança/Estratégico.

Figura 4–Matriz de Riscos da dimensão Governança/Estratégico



Id. de Risco	Objetos de Auditoria
O1	Modelo de Governança
O2	Integridade e Ética Pública
O3	Capacitação da Liderança
O4	Política de Gestão de Riscos
O5	Planejamento Estratégico
O6	Monitoramento de Resultados
O7	Práticas de Transparência
O8	Accountability
O9	Comunicação Institucional
O10	Auditoria Interna
Média	Risco Inerente médio dos objetos de controle da dimensão Governança

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na planilha 'Matriz de riscos e controles'

154. De acordo com a classificação do nível de risco da matriz para a dimensão Governança/Estratégico, verifica-se que os objetos O1, O4, O5, O9 e O10 indicam riscos extremos, O2, O3, O6 e O7 riscos altos e O8 risco médio. Não houve risco baixo.

155. Os objetos O5 – Planejamento Estratégico e O10 – Auditoria Interna, apresentam probabilidade e impacto muito altos, o que indica que o evento de risco é praticamente certo de ocorrer podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da entidade.

156. Quanto aos objetos O1 – Modelo de Governança, O4 – Política de Gestão de Riscos e O9 – Comunicação Institucional, apresentam probabilidade muito alta e impacto alto, o que indica que o evento é praticamente certo de ocorrer, podendo causar consequências significativas, de difícil reversão.

157. Em relação aos objetos O2 – Integridade e Ética Pública, O3 – Capacitação da Liderança e O6 – Monitoramento de Resultados, a probabilidade é alta e o impacto alto, o que indica que o evento poderá ocorrer, podendo causar consequências de difícil reversão nos objetivos da autarquia.

158. O objeto de auditoria O7 – Práticas de Transparência apresentou a probabilidade média e o impacto muito alto, indicando que o evento é possível de ocorrer, podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da entidade.

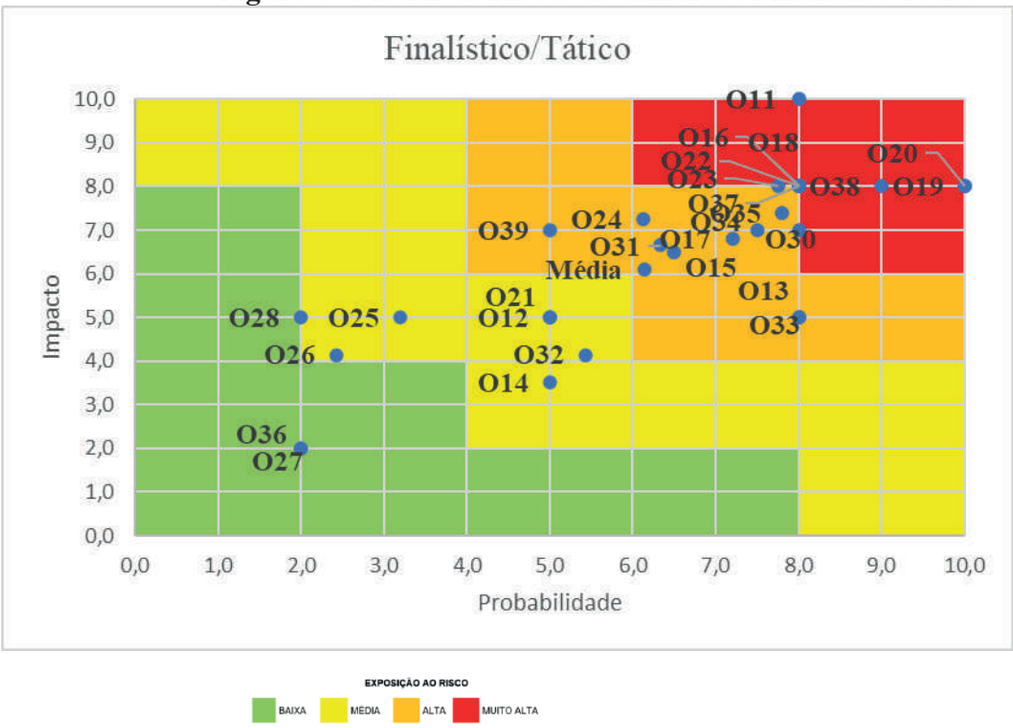
159. No que diz respeito ao objeto O8 – Accountability, classificado como probabilidade e impacto médios, indica que, de alguma forma, é possível que o evento ocorra, porque as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade, podendo causar impactos moderados nos objetivos do Incra, porém recuperável.

2.2 Finalístico/Tático

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

160. Na Figura 6 está ilustrado o mapa de calor da Matriz de Riscos da dimensão Finalístico/Tático.

Figura 5– Matriz de Riscos da dimensão Finalístico/Tático



Id. de Risco	Objetos de Auditoria
O11	Planejamento da Governança Fundiária
O12	Cadastro Rural
O13	Fiscalização do Cadastro Rural
O14	Aquisição e Arrendamento por Estrangeiros
O15	Certificação e georreferenciamento
O16	Arrecadação de terras públicas e devolutas
O17	Destinação e Titulação
O18	Controle da Faixa de fronteira
O19	Identificação, Reconhecimento e Lic. Ambiental de Territórios Quilombolas
O20	Titulação e Desintrusão de Territórios Quilombolas
O21	Monitoramento de Cláusulas Resolutivas de TD
O22	Ordenamento e Regularização Fundiária – Convênios
O23	Planejamento de Reforma Agrária
O24	Obtenção de terras
O25	Criação de Projetos de Assentamentos
O26	Seleção de Beneficiários
O27	Sistema SIPRA
O28	Realocação de famílias que ocupam áreas com destinação específica
O29	Implantação de Projetos de Assentamentos
O30	Gestão Ambiental em Assentamentos
O31	Infraestrutura de Assentamentos
O32	Crédito Instalação
O33	Consolidação de Projetos de Assentamentos
O34	Supervisão Ocupacional
O35	Projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, social e ambiental em PA
O36	Titulação da Reforma Agrária
O37	Monitoramento de Cláusulas Resolutivas de TD da Reforma Agrária
O38	Reforma Agrária - Convênios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

O39	Mercado de Terras
O40	Conciliação Agrária
Média	Risco Inerente médio dos objetos de controle da dimensão Finalística

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na planilha 'Matriz de riscos e controles'

161. De acordo com a classificação do nível de risco da matriz para a dimensão Finalístico/Tático, verifica-se que O11, O19, O20 e O38 indicam riscos extremos; O13, O15, O16, O17, O18, O22, O23, O24, O30, O31, O33, O34, O35, O37, O39 e a Média riscos altos; O12, O14, O21, O25, O26 e O32 riscos médios e O27, O28 e O36 riscos baixos.

162. O objeto O11 – Planejamento Governança Fundiária apresenta probabilidade alta e impacto muito alto, o que indica que o evento de risco apontado poderá ocorrer, porque as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade, podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da entidade.

163. Quanto aos objetos O19 – Identificação, Reconhecimento e Licenciamento Ambiental de Territórios Quilombolas, O20 – Titulação e Desintrusão de Territórios Quilombolas e O38 – Reforma Agrária - Convênios, apresentam probabilidade muito alta e impacto alto, o que indica que o evento é praticamente certo de ocorrer, podendo causar consequências significativas, de difícil reversão.

164. Em relação aos objetos O13 – Fiscalização do Cadastro Rural, O15 – Certificação e Georreferenciamento, O16 – Arrecadação de Terras Públicas e Devolutas, O17 – Destinação e Titulação, O18 – Controle da Faixa de Fronteira, O22 – Ordenamento e Regularização Fundiária - Convênios, O23 – Planejamento da Reforma Agrária, O24 – Obtenção de Terras, O30 – Gestão Ambiental em assentamentos, O31 – Infraestrutura de assentamentos, O33 – Consolidação de projetos de assentamentos, O34 – Supervisão Ocupacional, O35 – Projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, social e ambiental em PA, O37 – Monitoramento de Clausulas Resolutivas de TD da Reforma Agrária e O39 – Mercado de Terras, a probabilidade é alta e o impacto alto, o que indica que o evento poderá ocorrer, podendo causar consequências de difícil reversão nos objetivos da autarquia.

165. No que diz respeito aos objetos O12 – Cadastro Rural, O21 – Monitoramento de Cláusulas Resolutivas de TD e O32 – Crédito Instalação, classificados como probabilidade e impacto médios, de alguma forma, é possível que o evento ocorra, porque as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade, podendo causar impactos moderados nos objetivos do Incra, porém recuperável.

166. Os objetos O25 – Criação de Projetos de Assentamentos e O26 – Seleção de Beneficiários apresentaram probabilidade baixa e impacto médio, indicando que, de forma inesperada ou casual o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade, podendo causar consequências moderadas nos objetivos da entidade, porém recuperáveis.

167. O objeto O14 - Aquisição e Arrendamento por Estrangeiros, classificado como probabilidade média e impacto baixo, indica que de alguma forma o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade, porém causando pequenas consequências nos objetivos da autarquia.

168. Em relação aos objetos O27 – Sistema SIPRA, O28 – Realocação de famílias que ocupam áreas com destinação específica e O36 – Titulação da Reforma Agrária, apresentam probabilidade muito baixa, significando que em situações excepcionais o evento poderá ocorrer, mas nada nas circunstâncias indicam essa possibilidade, sendo que o objeto O28 apresentou impacto médio e os objetos O27 e O36 impacto baixo nos objetivos da entidade.

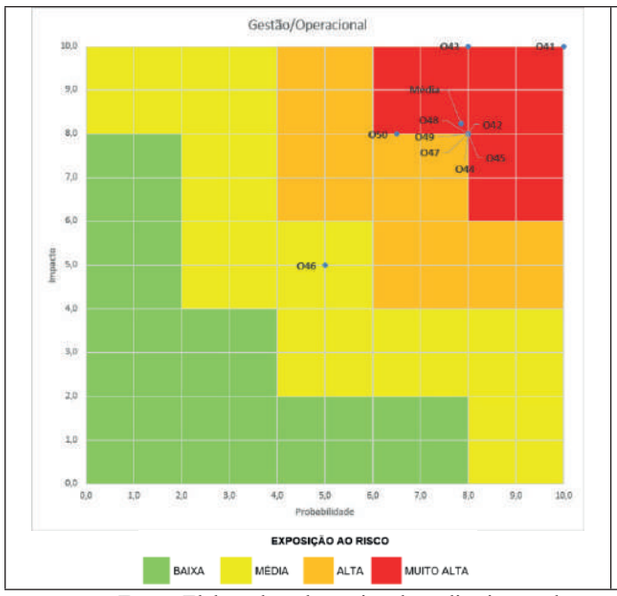
2.3 Gestão/Operacional

169. A Figura 7 ilustra o mapa de calor da Matriz de Riscos da dimensão Gestão Operacional.

Figura 6 – Matriz de Riscos da dimensão Gestão Operacional

	Id. de Risco	Objetos de Auditoria
	O41	Planejamento e gestão de RH

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.



O42	Capacitação da Força de Trabalho
O43	Planejamento de Gestão de TI
O44	Segurança de TI
O45	Plataforma de Governança Territorial
O46	Controle Patrimonial
O47	Registro patrimonial e contábil de imóveis
O48	Prestação de Contas
O49	Precatórios
O50	Orçamento
Média	Risco Inerente médio dos objetos de controle da dimensão Gestão

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na planilha 'Matriz de riscos e controles'

170. De acordo com a classificação do nível de risco da matriz para a dimensão Gestão/Operacional, verifica-se que O41 e O43 e a Média indicam riscos extremos; O42, O44, O45, O47, O48, O49 e O50 riscos altos e O46 risco médio. Não houve risco baixo.

171. O objeto O41 – Planejamento e Gestão de RH, apresentou probabilidade e impacto muito altos, o que indica que o evento é praticamente certo de ocorrer podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da entidade.

172. Quanto ao objeto O43 – Planejamento de Gestão de TI, apresentou probabilidade alta e impacto muito alto, o que indica que o evento é provável de ocorrer, podendo causar consequências catastróficas nos objetivos da entidade, de forma irreversível.

173. Em relação aos objetos O42 – Capacitação da Força de Trabalho, O44 – Segurança de TI, O45 – Plataforma de Governança Territorial, O47 – Registro patrimonial e contábil de imóveis, O48 – Prestação de contas, O49 - Precatórios e O50 - Orçamento, a probabilidade é alta e o impacto alto, o que indica que é provável que o evento ocorra, de forma até esperada, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade, podendo causar consequências de difícil reversão.

174. No que diz respeito ao objeto O46 – Controle Patrimonial, classificado como probabilidade e impacto médios, indica que, de alguma forma, é possível que o evento ocorra, porque as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade, podendo causar impactos moderados nos objetivos do Incra, porém recuperável. Na Figura 7 está ilustrado o mapa de calor da Matriz de Riscos da dimensão Gestão/Operacional.

V. CONCLUSÃO

175. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é uma autarquia federal e tem entre suas principais atribuições implantar a reforma agrária, manter o cadastro de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. Por meio de políticas específicas, objetiva também realizar o acompanhamento e o desenvolvimento socioeconômico-ambiental das famílias rurais e o acesso destas populações às políticas públicas implantadas pelo Governo Federal além de ser o responsável pelo gerenciamento da malha fundiária nacional.

176. Na visão geral do objeto foram descritas as características necessárias ao entendimento do Incra e seu ambiente, abrangendo objetivos, estrutura, operações, marco regulatório, histórico, aspectos orçamentários, sistemas e processos de negócios envolvidos, bem como, análise quanto à governança.

177. Destaca-se nesse capítulo além da redução do orçamento da autarquia e o crescente aumento dos precatórios, o envelhecimento do quadro de pessoal do Incra e a expectativa de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

muitas aposentadorias até 2025. Essa situação coloca em risco a continuidade das ações de médio e longo prazo empreendidas pela autarquia, pela perda de conhecimento, dado o significativo número de aposentadorias que se avizinha.

178. Para o capítulo dos problemas recorrentes realizou-se análise da planilha 'Diagnóstico de processos Incra – 2015-2021' (resultado de produção de conhecimento realizada pelo TCU). As áreas prioritárias referem-se à governança e às áreas finalísticas que executam a reforma agrária e a regularização fundiária.

179. Quanto à governança verificou-se que o Incra não possui planejamento estratégico, nem política de gestão de riscos. Em que pese a informação de que o Incra está alinhado com os objetivos estratégicos do Mapa, a ausência do plano estratégico impossibilita traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação.

180. Ademais, a Auditoria Interna não cumpre seu papel de terceira linha de defesa, uma vez que atua como assessoria da alta administração.

181. O Incra firmou com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em 29/12/2020, o contrato 826, com o objetivo, entre outros, de desenvolver a plataforma de governança territorial que irá automatizar diversas atividades, além de realizar cruzamentos de dados com diversas outras bases do governo, o que irá mitigar vários dos riscos identificados.

182. Ademais, embora de forma muito incipiente, foram verificadas atividades da Diretoria de gestão estratégica no sentido de realizar o plano estratégico.

183. Nesse contexto, cabe ao Tribunal de Contas da União acompanhar essa transformação digital e a implantação dos mecanismos de gestão estratégica, bem como, os resultados advindos desse processo, apoiando essas ações no que for necessário e corrigindo inconformidades.

184. Foram identificados 126 eventos de riscos, sendo 15 de governança, 30 referentes à realização do ordenamento e regularização fundiária, 65 relativos à promoção e execução da reforma agrária, além de 3 de mercado de terras - tema transversal das duas áreas finalísticas e 13 da área operacional.

185. Observa-se que da dimensão operacional definiu-se como escopo as áreas de gestão de pessoas, de orçamento, de TI e de registro contábil de imóveis da reforma agrária e da governança fundiária por representarem riscos para o desenvolvimento da missão do Incra ou apresentarem problemas recorrentes.

186. Em que pese esse total de riscos não ser exaustivo, a SecexAgroAmbiental passou a dispor de uma matriz, com riscos objetivamente classificados e ordenados por macroprocessos de gestão, associados a objetos de auditoria, os quais afetavam ou podiam afetar o desempenho operacional e a conformidade das políticas públicas voltadas para reforma agrária e governança fundiária.

187. Na Dimensão Governança/Estratégico 80% dos eventos apontados apresentaram risco extremo. Por outro lado, a dimensão finalístico/tático exprimem 28,5% de riscos extremos e 39,2% de riscos altos. Quanto à dimensão operacional, dos 10 objetos de auditoria definidos 90% expressam riscos extremos.

188. As propostas de ações de controle levaram em conta os objetivos e os resultados de trabalhos de auditoria realizados em passado recente, para que as propostas de fiscalização fossem focadas em temas ainda não averiguados pela Secretaria ou em áreas cujos problemas persistiram ou se agravaram ao longo dos anos.

189. As principais propostas estão listadas na peça 131, seguida da lista completa de todos os riscos e respectivos níveis, conforme avaliação feita pela Equipe do Levantamento. A matriz completa está anexada nesta mesma peça como item não digitalizável, bem como as demais planilhas que subsidiaram a identificação dos riscos.

190. Considerando que a análise dos riscos e todas as propostas de ações de controle estão disponíveis somente nessa peça sigilosa e que a maioria deles foram apresentados aos gestores,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

propõe-se que este relatório seja encaminhado ao Incra, no intuito de que o conhecimento desses riscos, mesmo que sob a visão do controle, poderá subsidiar ações dos gestores para mitigá-los."

3. Com tais considerações, a equipe de auditoria propôs encaminhar cópia do Relatório de Levantamento e do Acórdão que vier a ser proferido ao INCRA e arquivar os presentes autos (peça 132, p. 39).

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame o Levantamento de Auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental, cujo objetivo foi avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

2. A fiscalização decorre do Despacho que lavrei em 7/6/2021, à peça 4 do TC-014.837/2021-8 e teve por motivação a intensa mudança pela qual tem passado o INCRA desde a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, no ano de 2016, ocasião em que ficou vinculado à Casa Civil da Presidência da República e, desde 2019, ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA.

3. O objetivo do levantamento foi avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Incra. A SecexAgroAmbiental buscou identificar as áreas que devem ser objeto de fiscalização futura por este Tribunal tendo-se em conta os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, o volume de recursos destinados aos programas, as vulnerabilidades que permeiam cada área de atuação do Incra, bem como as ações de controle já realizadas.

4. Nesse sentido, cumpre destacar a Auditoria no Programa Terra Legal (TC-031.961/2017-7, de Relatoria da Ministra Ana Arraes), que avaliou as ações de regularização fundiária, bem como a Representação da SecexAgroAmbiental (TC-000.517/2016-0, de Relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) e respectivos Monitoramentos (TC-010.705/2018-0 e TC-002.103/2020-6), que abordaram aspectos relacionados à reforma agrária.

5. A unidade especializada apontou que, por se tratar de fiscalização com escopo amplo, a avaliação dos controles de mitigação de riscos identificados se limitou ao nível de entidade.

6. No que tange à metodologia, a unidade instrutiva efetuou: i) reuniões exploratórias com as Diretorias da entidade; ii) entrevista com o chefe da Auditoria Interna; iii) análise documental e revisão da legislação e de documentos institucionais relativos aos temas abordados; e iv) extração eletrônica de dados orçamentários do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

7. Especificamente quanto à análise de informações, foram realizadas a revisão dos mapas de processo disponibilizados pelo INCRA (Anexos 1, 2 e 3), bem como a associação dos objetos de auditoria aos macroprocessos descritos no Regimento Interno e aos objetivos finalísticos da Autarquia.

II

8. A principal missão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. A Autarquia foi criada pelo Decreto 1.110/1970 e está, como já pontuado acima, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento desde 29/1/2019, por força do Decreto 9.667/2019.

9. O INCRA possui sede em Brasília e tem atuação em todos os Estados por meio de 29 Superintendências Regionais e 49 Unidades Avançadas. É dirigido por um Conselho Diretor, composto pelo presidente e quatro diretores (art. 4º de seu Regimento Interno). Em suas regionais, há os Comitês de Decisão Regional compostos pelo Superintendente e Chefes de Divisão (art. 8º daquele normativo).

10. O Decreto 1.110/1970, por meio de seu art. 2º, estipulou ao INCRA as competências, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA, e do Grupo Executivo da Reforma Agrária – GERA, estipuladas na Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra).

11. Já o Decreto 55.891/1965 regulamentou a Lei 4.504/1964 e fixou como objetivo primordial da Reforma Agrária a melhor distribuição de terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra que atenda aos princípios da justiça social e do aumento da produtividade, de modo a garantir o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (art. 1º, incisos I e II).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215118.

12. A SecexAgroAmbiental apontou que o INCRA não possui plano estratégico, tendo como objetivos, descritos em seu Plano de Integridade, de acordo com as competências definidas em seu Regimento Interno:

12.1. promover e executar a reforma agrária visando a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social;

12.2. promover, coordenar, controlar e executar a colonização;

12.3. promover as medidas necessárias à discriminação e arrecadação das terras devolutas federais e a sua destinação, visando incorporá-las ao sistema produtivo; e

12.4. gerenciar a estrutura fundiária do país.

13. Em que pese o fato acima, foi aduzido que o Relatório de Gestão do exercício de 2020 apresentou mapa estratégico, além de registrar cinco diretrizes e seis objetivos estratégicos, que embora acompanhados de indicadores, não foram avaliados quanto ao desempenho.

III

14. Feito este breve introito, passo a destacar, em rápida passagem, as principais observações da equipe de auditoria em relação a esta fiscalização.

15. A equipe de auditoria apurou que a maior parte do orçamento do INCRA se destina ao pagamento de despesas da área de pessoal e de precatórios. No exercício de 2020, os principais gastos da autarquia (despesas empenhadas) foram com pessoal inativo – R$ 667.635.075,00 –, seguido de pessoal ativo – R$ 408.395.770,00 – e administração da entidade – R$ 128.582.572,00.

16. Dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP evidenciam que, em 2016, o INCRA executou 58,86% de suas despesas na área meio, 23,97% com precatórios e 17,17% na área finalística.

17. As despesas com precatórios evoluíram para alcançar 57,51% do orçamento total do órgão em 2019 e 54,86% em 2020, sendo verificada, ainda, redução nos gastos com a atividade finalística, com gastos liquidados de 5,54% em 2019 e 1,79% em 2020 com Reforma Agrária e Regularização Fundiária.

18. De acordo com a unidade especializada, a razão principal para o aumento no valor dos precatórios se deve à mudança legislativa trazida pela Lei 13.465/2017, que passou a substituir o pagamento da diferença entre o valor da indenização prévia e o valor da indenização final da terra nua em Título da Dívida Agrária – TDA complementar pela emissão de precatórios judiciais, nos termos do art. 100 da Constituição Federal.

19. No que tange ao controle patrimonial da regularização fundiária e reforma agrária, o Tribunal, em auditoria realizada em 2014 no programa Terra Legal (TC-015.859/2014-2, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, no âmbito do qual foi prolatado o Acórdão 627/2015 – Plenário), constatou que não havia registro contábil das terras arrecadadas da União, nem das regularizações fundiárias ocorridas na Amazônia Legal, como determina a Lei 11.952/2009.

20. No exercício de 2019, por meio do TC-013.643/2019-3, que cuidou das Contas de Governo de 2018, de relatoria da Ministra Ana Arraes, foi prolatado o Acórdão 1.331/2019 – Plenário, mediante o qual foi verificada a subavaliação do ativo decorrente da não contabilização de terras de regularização fundiária.

21. A SecexAgroAmbiental apontou que, nada obstante as providências adotadas em relação às recomendações decorrentes do mencionado Acórdão 1.331/2019 – Plenário, ainda persiste a subavaliação do ativo decorrente da não contabilização de terras de regularização fundiária.

22. Ao longo dos exercícios de 2015 a 2021, a unidade especializada buscou produzir conhecimento sobre o INCRA, trabalho que resultou no destaque de 341 processos, dentre Representações, Denúncias, Solicitações, Tomadas e Prestações de Contas Anuais, Relatórios de Auditorias, e Tomadas de Contas Especiais.

23. Por meio da análise de tais processos, a unidade instrutiva apurou que 80% dos problemas recorrentes do INCRA estão concentrados nos seguintes tópicos: i) reforma agrária – convênios; ii) infraestrutura de assentamentos; iii) projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, social e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215118.

ambiental; iv) obtenção de terras; v) licitações; vi) registro patrimonial e contábil de imóveis; vii) supervisão ocupacional; viii) seleção de beneficiários; ix) corregedoria interna; x) mercado de terras; xi) pagamento de pessoal; xii) crédito instalação; e xiii) destinação e titulação.

24. No que tange à governança, cumpre destacar, no âmbito finalístico e tático da entidade, a Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamentos – DD, que é um órgão cuja competência é coordenar, normatizar, orientar e supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação de terras ao patrimônio do INCRA.

25. A DD seleciona famílias, promove o acesso à terra e cria projetos de reforma agrária, com base no aproveitamento sustentável do meio ambiente e dos recursos naturais nos assentamentos. Executa, ainda, as ações voltadas ao desenvolvimento e à consolidação dos projetos de assentamento, realizando as atividades de supervisão e regularização e a titulação de imóveis.

26. Tal Diretoria também tem em seu escopo a análise e a conciliação de sobreposição de outros interesses públicos em assentamentos, a proposta, supervisão, controle e acompanhamento da implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos à sua área de competência.

27. O processo inicial se dá com a obtenção de terras para a reforma agrária, cuja forma mais utilizada e conhecida é a desapropriação, seguida do processo de compra e venda.

28. Ao ser assentado, o beneficiário firma o Contrato de Concessão de Uso – CCU, título que transfere, de forma precária, o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo INCRA e a outros programas do Governo Federal de apoio à agricultura familiar.

29. Após a instalação das famílias e de posse de um Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, o INCRA implanta a infraestrutura básica necessária nas áreas de reforma agrária de forma direta ou em parceria com outros entes governamentais.

30. Como aduzido pela unidade especializada, as prioridades são a construção e/ou complementação de estradas vicinais e o saneamento básico – por meio da implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário –, além da construção de redes de eletrificação rural, com vistas a proporcionar as condições físicas necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

31. Relativamente aos riscos e controles existentes, a SecexAgroAmbiental identificou 126 eventos de riscos, sendo: i) 15 de governança; ii) 30 referentes à realização do ordenamento e regularização fundiária; iii) 65 relativos à promoção e à execução da reforma agrária, além de 3 do mercado de terras; e iv) 13 da área operacional.

IV

32. O mapeamento dos tópicos mencionados acima – os quais não abrangeram todos os itens apontados pela SecexAgroAmbiental, mas sim os que considerei mais importantes para serem destacados – possibilitou àquela unidade especializada elaborar a planilha constante da peça 131 (classificada como sigilosa), na qual estão propostas as ações de controle a serem realizadas em associação aos respectivos riscos identificados.

33. Como é cediço, a produção de conhecimento acerca dos órgãos e entidades jurisdicionados a esta Corte é providência a ser fomentada, à medida em que, para além de capacitar os servidores deste Tribunal nas nuances de cada órgão ou entidade, possibilita a criação e a manutenção de banco de dados com informações úteis ao planejamento de ações de controle futuras mediante a utilização das diversas ferramentas de Tecnologia da Informação de tratamento de dados.

34. Por fim, destaco a informação de que o INCRA dispõe atualmente de 3.517 servidores ativos, sendo que 1.406 já estão aptos a se aposentar – cerca de 40% da força de trabalho. A SecexAgroAmbiental aduziu que as informações prestadas pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da entidade dão conta de que, com a expectativa de aposentadorias nos próximos cinco anos, apenas os Estados do Espírito Santo e Paraná permanecerão com percentual da força de trabalho acima de 80% do número atual de servidores, sendo que, nos Estados do Acre, Amapá, Mato Grosso, Rondônia e Ceará, a equipe pode ficar em patamar inferior a 50% da força de trabalho atual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215118.

35. Esse dado é preocupante e demonstra a necessidade de que medidas sejam adotadas para que a situação não chegue ao ponto crítico que se vislumbra nessa oportunidade.

36. Com essas breves considerações, anuo ao encaminhamento alvitrado pela SecexAgroAmbiental de encaminhar o relatório de auditoria por ela produzido, bem como o Acórdão que vier a ser prolatado ao INCRA, de modo a que os gestores tenham acesso ao mapeamento de riscos produzido para subsidiar suas ações com vistas a mitigá-los. Outrossim, deve ser enviada cópia do aludido relatório de levantamento à Casa Civil da Presidência da República, para a adoção, se assim entender oportuno, das providências que lhe competem no que tange ao dimensionamento da força de trabalho do INCRA nos próximos anos, sem prejuízo de arquivar o presente processo.

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que ora submeto à apreciação deste E. Plenário

T.C.U., Sala das Sessões, em 9 de março de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215118.

ACÓRDÃO Nº 486/2022 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-018.690/2021-1.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Levantamento de Auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente cujo objetivo foi avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar cópia do relatório de levantamento objeto da peça 132, bem como deste Acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e à Casa Civil da Presidência da República; e

9.2. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 8/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 9/3/2022 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0486-08/22-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215119.

10. PROGRAMA TERRA LEGAL

(Acórdão 727/2020-Plenário)

AGRICULTURA

AUDITORIA DE CONFORMIDADE NO PROGRAMA TERRA LEGAL

O que o TCU encontrou

O TCU realizou auditoria com o objetivo de avaliar a conformidade da execução do Programa Terra Legal na Amazônia Legal, relativo à regularização fundiária rural, compreendendo o período desde o início do programa (exercício de 2009) até julho de 2014 e encontrou os seguintes problemas (TC 015.859/2014-2 - Acórdão 627/2015 – TCU – Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira):

- baixo índice de atingimento das metas propostas e o não cumprimento dos objetivos estabelecidos;
- existência de 11% dos beneficiários que não atendiam aos requisitos do programa;
- desproporção entre o valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais e o valor pago pelo público-alvo com o mesmo perfil;
- descumprimento das cláusulas resolutivas de ocupação direta, exploração direta, cultivo efetivo ou não alienação da propriedade;
- ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal;
- inexistência de critérios formais de definição de prioridades no georreferenciamento de propriedades e inobservância de procedimentos de controle interno para balizar as inscrições no programa efetivadas por procurações e para impedir, quando apropriado, a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (controles que, realizados, poderiam inibir o proveito indevido de terceiros e desestimular o mercado informal e não desejável de comercialização de posses em terras da União).

Diante da reduzida evolução nos processos de trabalho do Programa Terra Legal, o que poderia estar ocasionando a manutenção dos problemas constatados na auditoria anterior, o TCU realizou nova auditoria na execução do programa, compreendendo o período desde o início do Programa até o exercício de 2017. O trabalho então apontou as seguintes irregularidades:

- falta de providências para a recuperação de aproximadamente 658 mil ha de áreas federais não passíveis de regularização, ocupadas por particulares;
- ausência de providências para a retomada e destinação de mais de R$ 2,4 bilhões em imóveis rurais do programa com irregularidades, cujos processos foram indeferidos;
- 95% das áreas das áreas tituladas selecionadas como amostra para a realização de procedimento de geossensoriamento remoto – representando quase 90 mil ha – não cumprem as cláusulas resolutivas relativas à manutenção da destinação agrária, ao respeito à legislação ambiental e ao pagamento das parcelas;
- diminuição de quase 80% do rendimento operacional do programa entre 2014 e 2017, chegando a praticamente zero títulos emitidos no primeiro semestre de 2019;
- desmatamento de mais de 82 mil ha em áreas do Programa após a Lei 11.952/2009, somente nas áreas vistoriadas na auditoria;
- prejuízo de mais de R$ 12 milhões em titulações irregulares.

Por que esses achados são relevantes

O Programa Terra Legal foi criado pela Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, em busca da regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal. A meta estipulada para o programa, em 2009, era beneficiar cerca de 150 mil posseiros, em nove estados da Amazônia Legal, totalizando uma área de 67,4 milhões de hectares, com valor de mercado estimado em R$ 61,7 bilhões, só em terra nua, sem contar com os recursos naturais existentes ou eventuais benfeitorias. O programa visa obter mais rapidez no processo de regularização fundiária na Amazônia Legal, tanto em áreas rurais quanto em áreas urbanas. Essa iniciativa procura garantir segurança jurídica aos proprietários, possibilitando o seu acesso a políticas públicas de apoio

ao desenvolvimento sustentável, contribuindo assim na criação e no desenvolvimento de modelos de produção sustentável na região.

No entanto, a execução do programa não vem atingindo seu potencial de diminuir a grilagem de terras, proporcionar segurança jurídica aos potenciais beneficiários e promover desenvolvimento com preservação ambiental. É preciso planejar a destinação das áreas ocupadas irregularmente, pois não basta somente alienar as terras para detentores que atendem aos requisitos do programa, é preciso que haja uma destinação regular para as áreas ocupadas indevidamente, sob pena de pactuar com a grilagem.

O que precisa ser feito

O TCU determinou ao Incra que apresentasse um plano de ação detalhando ações, responsáveis e prazos para:

- inibir a divulgação pública de dados do sistema Sigef de imóveis que apresentem indícios de comércio irregular, bem como a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural de imóveis que não possuam títulos de posse ou de propriedade válidos na área da Amazônia Legal;
- recuperar os imóveis da União ocupados irregularmente por detentores que não cumprem os requisitos determinados na Lei 11.952/2009, ocupados irregularmente após o indeferimento dos processos de regularização, titulados a partir de declarações falsas, apresentando indícios de fracionamento simulado ou qualquer outra situação incompatível com as regras do programa, ou apresentando indícios de comércio irregular, a fim de promover a reversão de tais áreas, e lhes dar destinação;
- identificar e fiscalizar áreas irregularmente comercializadas, de forma a cumprir sua obrigação de fiscalização fundiária e combate à grilagem de terras;
- fiscalizar o cumprimento das cláusulas resolutivas nas áreas tituladas do Programa Terra Legal;
- elaborar procedimentos administrativos para agilizar a geração de guias de recolhimento da União para pagamento de parcelas de áreas regularizadas quando solicitadas e para reduzir o passivo de guias de recolhimento da União pendentes;
- estabelecer procedimentos que permitam verificar a veracidade das informações declaradas pelos requerentes na solicitação de regularização fundiária do Programa Terra Legal e que impeçam a regularização de parcelas incompatíveis com as regras do programa.

O Tribunal determinou, ainda, ao Incra que apresentasse um plano de ação contemplando:

- objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal, incluindo critérios e normas para definição das metas de georreferenciamento, titulação, vistorias e projeção do tempo necessário para cumprimento dos objetivos do programa;
- controles internos com o fito de aferir os requisitos de titularidade, acompanhamento de cláusulas resolutivas, bem como prevenir e identificar a ocorrência de irregularidades e de fraudes, tais como o cruzamento de bases de dados;
- reavaliação dos critérios para fixação dos valores de terra;
- rotinas de acompanhamento e controle dos pagamentos dos títulos de domínio e dos termos de concessão de direito real de uso expedidos;
- resultado das ações adotadas e propostas na Nota Técnica 2/2015-Serfal/MDA.

Determinou também ao Incra que analisasse os processos nos quais foram identificadas irregularidades, indícios de irregularidades e falhas formais apontadas no Relatório de Fiscalização do TC 015.859/2014-2, adotando as providências cabíveis, caso confirmadas as irregularidades.

Por fim, recomendou ao Incra que adote as providências para o cruzamento de dados para verificar a existência de desmatamento irregular nas áreas objeto do programa, bem como as providências necessárias para a mitigação do problema.

Decisões recentes

Acórdãos 727/2020, 1840/2020 e 2406/2021, todos do Plenário do TCU

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdãos: 727/2020 e 1840/2020 - Plenário
Data da sessão: 01/04/2020 e 15/07/2020
Relator: Ministra Ana Arraes
TC: 031.961/2017-7

Acórdão: 2406/2021- Plenário
Data da sessão: 06/10/2021
Relator: Ministro Jorge Oliveira
TC: 026.976/2020-0
Unidade Técnica Responsável: Secex Agroamb

www.facebook.com/tcuoficial
www.youtube.com/tcuoficial
www.twitter.com/tcuoficial
WWW.TCU.GOV.BR

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-018.690/2021-1
Natureza: Levantamento de Auditoria.
Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.
Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA GESTÃO E IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS EM ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA FOMENTAR A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. UTILIZAÇÃO DAS CONCLUSÕES DESTA FISCALIZAÇÃO COMO SUBSÍDIO PARA A REALIZAÇÃO DE FUTUROS TRABALHOS FISCALIZATÓRIOS. CIÊNCIA À ENTIDADE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se do Levantamento de Auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental, cujo objetivo foi avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

2. Transcrevo, a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, excerto do relatório produzido pela unidade especializada em que o presente feito é analisado (peça 132):

"**I. INTRODUÇÃO**

1. Trata o presente relatório de levantamento de escopo amplo, no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), decorrente de deliberação constante em Despacho de 7/6/2021 (TC-014.837/2021-8).

2. A motivação deste levantamento foi a intensa mudança pela qual tem passado a autarquia desde a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, em 2016, quando ficou vinculado à Casa Civil da Presidência da República e, desde 2019, ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa). Além disso, houve alteração de praticamente toda a alta administração da autarquia a partir de setembro de 2019. Ademais, o histórico de atuação dos órgãos de controle externo e interno na autarquia evidenciam a existência de vulnerabilidades em diferentes temas e processos.

3. O objetivo do levantamento é avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Incra. Assim, buscou-se identificar as áreas que devam ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União levando-se em conta os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, o volume de recursos destinados aos programas, as vulnerabilidades que permeiam cada área de atuação do Incra, bem como as ações de controle já realizadas no âmbito desta Secretaria, sendo as mais relevantes a auditoria no Programa Terra Legal (TC 031.961/2017-7), que avaliou as ações de regularização fundiária, bem como a Representação da UT (TC 000.517/2016-0) e respectivos Monitoramentos (TC 010.705/2018-0 e TC 002.103/2020-6), que abordaram aspectos relacionados com a reforma agrária.

4. As principais fiscalizações anteriores ou em andamento do TCU sobre o Incra estão listadas nos processos conexos e detalhadas no apêndice B.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

5. O escopo abrange os processos finalísticos com vistas a executar a reforma agrária e a realizar a regularização fundiária de terras públicas, incluindo a titulação dos territórios quilombolas, bem como a governança, detalhados no capítulo IV. Também fazem parte do escopo alguns objetos de auditoria de temas que permeiam todas as áreas, tais como: gestão orçamentária, gestão de pessoas, gestão de Tecnologia da Informação (TI) e controle patrimonial.

6. Definiu-se como não-escopo objetos de auditoria de áreas em que outras unidades técnicas do Tribunal ou instâncias de controle atuam, são elas: gestão de pessoas, (Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios - Sefip), exceto planejamento e gestão de recursos humanos, capacitação da força de trabalho; gestão de contratações (Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - Selog) e correição (Controladoria-Geral da União – CGU).

7. Como limitações destaca-se o fato de o Incra não possuir planejamento estratégico, nem política de gestão de riscos, uma vez que o plano estratégico deveria orientar o trabalho de pesquisa e análise de dados desse levantamento, de modo que estivesse de acordo com a visão de longo prazo que esse plano traria.

8. Por se tratar de levantamento de escopo amplo, a avaliação dos controles para mitigar os riscos identificados se limitou ao nível de entidade. Ademais, o Incra não possui política de gestão de riscos, por conseguinte não há controles estabelecidos para riscos. Ante a limitação de tempo para a realização do trabalho deixou-se de identificar riscos referentes à conciliação agrária.

9. Quanto à metodologia, as técnicas de coleta e análise de informações empregadas pela equipe compreenderam reuniões exploratória com as Diretorias; entrevista com o chefe da Auditoria Interna; análise documental, revisão de legislação e documentos institucionais relativos aos temas abordados; e extração eletrônica de dados orçamentários no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

10. Quanto à análise das informações, foram realizadas a revisão dos mapas de processo disponibilizados pelo Incra (Anexos 1, 2 e 3) e foi feita a associação dos objetos de auditoria aos macroprocessos descritos no regimento interno e aos objetivos finalísticos do Incra.

11. Buscou-se priorizar, por meio da técnica de Análise ABC, quais os objetos de controle seriam mais relevantes para orientar a ação do Tribunal, levando em consideração aqueles que necessitam de decisão colegiada e aqueles mais recorrentes, conforme Diagnóstico de processos do Incra no TCU (Produção de Conhecimento – TC 014.840/2021-9), além do julgamento profissional da equipe.

12. Relativamente à matriz de riscos, além dos dados levantados pela equipe, levou-se em conta também os riscos disponibilizados pela CGU referentes ao trabalho denominado "Universo de Auditoria". Os riscos relacionados com a governança do órgão, registrados no Plano de Integridade do Incra também foram usados como subsídios para elaboração da matriz. Além das áreas prioritárias, incluiu-se riscos de alguns objetos de auditoria da área de gestão, tais como: orçamento, planejamento e gestão de RH, planejamento e gestão de TI, registro patrimonial e contábil de imóveis, plataforma de governança patrimonial, entre outros.

13. Todos os riscos foram avaliados, de forma preliminar, de acordo com a probabilidade e impacto definido pela equipe de auditoria com base em julgamento profissional obtido nas etapas anteriores. Os principais riscos, de acordo com o nível de risco inerente preliminar foram validados em reuniões com os gestores de cada área responsável pelo objeto de auditoria associado ao risco.

14. Tendo em vista que o presente levantamento de auditoria possui escopo amplo, os controles internos foram avaliados ao nível da entidade, conforme preconiza o Roteiro de Levantamento. Para tanto, foi utilizada a avaliação de risco realizada no âmbito do Índice de Governança e Gestão (iGG).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

15. O trabalho foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (NAT), aprovadas como anexo da Portaria TCU 280 de 8/12/2010, alterada pela Portaria TCU 168 de 30/6/2011 e pela Portaria TCU 185 de 30/11/2020 e com o Roteiro de Levantamento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 5, de 12 de abril de 2021. O detalhamento da metodologia consta do apêndice A.

16. Não foi enviado o relatório de levantamento para comentários dos gestores uma vez que não foram expedidas determinações e que os principais riscos foram validados em reuniões realizadas com as diretorias correspondentes.

17. O relatório está organizado em sete capítulos, são eles: introdução, visão geral do Incra; problemas recorrentes, detalhamento de áreas prioritárias; riscos e controles existentes; conclusão e proposta de encaminhamento.

18. Ao final é relacionado, no apêndice C, um índice que enumera todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões empreendidas, bem como os demais apêndices e anexos versando sobre os diversos temas aqui abordados, com informações úteis para consulta nos futuros trabalhos a serem desenvolvidos.

I. VISÃO GERAL

19. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é uma autarquia federal, cuja missão precípua é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Criado pelo Decreto 1.110, de 9/7/1970, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), desde 29/1/2019, por força do Decreto 9.667/2019.

1. Estrutura do Incra

20. Com Sede em Brasília (DF), possui atuação em todos os Estados por meio de 29 superintendências regionais e 49 Unidades Avançadas.

21. O Incra é dirigido por um Conselho Diretor, composto pelo presidente e quatro diretores (art. 4º, do Regimento Interno (RI) do Incra, de 24/3/2020). Nas regionais há os Comitês de Decisão Regional compostos pelo Superintendente e Chefes de Divisão (art. 8º, do RI/2020).

(...)

2. Objetivo do Incra

30. O Decreto 1.110, de 9/7/1970, art. 2º, passou ao Incra, todas as competências, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA) estipuladas na Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra).

31. O Decreto 55.891/1965 regulamentou a Lei 4.504/64, fixando como objetivo primordial da Reforma Agrária a melhor distribuição de terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam os princípios da justiça social e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

32. O Incra não tem plano estratégico vigente, mas o relatório de gestão de 2020 traz o quadro a seguir referente à missão, visão de futuro e valores:

Quadro 1- Missão, visão de futuro e valores do Incra

Missão
Implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável.
Visão de futuro
Ser referência nacional e internacional, por meio da modernização tecnológica e de gestão, na Governança Fundiária e Territorial.
Valores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

- Compromisso com o interesse público, a solidariedade, a ética e a transparência;
- Gestão democrática com participação social;
- Valorização e respeito às pessoas;
- Redução das desigualdades regionais, de renda, de gênero, de raça, de etnia e de geração nas áreas rurais;
- Valorização das diversidades do Brasil Rural;
- Responsabilidade econômica, social e ambiental;
- Integração com parceiros públicos e privados;
- Valorização e qualificação dos recursos humanos e dos ambientes de trabalho da autarquia;
- Busca permanente por eficiência e inovação.

Fonte: Relatório de gestão do Incra 2020

33. Tendo em vista a ausência de plano estratégico próprio, destaca-se a seguir os objetivos descritos no Plano de Integridade do Incra, conforme competências definidas em seu regimento interno:

✓ promover e executar a reforma agrária visando a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social;

✓ promover, coordenar, controlar e executar a colonização;

✓ promover as medidas necessárias à discriminação e arrecadação das terras devolutas federais e a sua destinação, visando incorporá-las ao sistema produtivo; e

✓ gerenciar a estrutura fundiária do país.

3. Avaliando a estratégia do Incra

34. Como mencionado o Incra não possui plano estratégico próprio, porém o Relatório de Gestão de 2020 apresenta um mapa estratégico, além de registrar cinco diretrizes e seis objetivos estratégicos, que embora acompanhados de indicadores, não foram avaliados quanto ao desempenho.

35. A Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico - DEP/DE, por seu turno, informou que atualmente, o Planejamento estratégico utilizado pelo Incra está alinhado com o do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa) e com os objetivos estratégicos desse Plano, quais sejam: (OE05) - Promover a regularização e o ordenamento fundiário; (OE10) - Ampliar a renda e o trabalho no meio rural. (OE11) – Desenvolver a inteligência agropecuária e de mercado; (OE19) - Aperfeiçoar atos normativos e automatizar e implantar processos de negócio (transformação digital).

36. Em reunião com a Diretoria de Gestão Estratégica (DE) confirmou-se que o Incra não possui plano estratégico. Nessa reunião, a DE informou que o Incra aderiu ao Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), criado por meio do Decreto 10.382, de 28/5/2020, e que entre os objetivos do trabalho estão a elaboração do Plano Estratégico e a implementação de uma política de gestão de riscos.

4. Marco Legal

37. A Constituição Federal de 1988 trata da questão fundiária, reforma agrária e política agrícola do País nos artigos 184 a 191.

38. O Decreto 1.110, de 9/7/1970 criou o Incra, e o Decreto 55.891/1965 regulamentou o capítulo I do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Essa legislação foi recepcionada pela CF/1988 e continua vigente.

39. O Decreto 10.522, de 20/2/2020 aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Incra e o regimento interno foi aprovado pela Portaria Incra 531, de 23/3/2020.

40. As principais legislações normativas do Incra e de suas atividades estão listadas no Apêndice E.

5. Histórico

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

41. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi criado pelo Decreto-Lei 1.110, de 9 de julho de 1970, vinculada ao então Ministério da Agricultura. Em 1987 foi extinto, mas foi recriado em 29/3/1989, quando o Congresso Nacional rejeitou o decreto-lei que o extinguira.
42. Em 2000 passou a ser vinculado ao então criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Em 2016, com a extinção desse Ministério, o Incra passou a ser vinculado à Casa Civil da Presidência da República por meio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead), consoante Decreto 8.955/2017.
43. Em 2019, a Sead foi extinta e o Incra foi novamente vinculado à estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), por força do Decreto 9.667/2019, que criou também Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (Seaf), no âmbito do Mapa. A autarquia está estruturada em duas grandes áreas finalísticas, a Governança Fundiária e a Reforma Agrária.
44. A Reforma Agrária é o conjunto de medidas conduzidas pelo Poder Público a fim de promover a distribuição de terras entre trabalhadores rurais mediante alterações no regime de posse e uso, atendendo aos princípios de justiça social e aumento da produtividade, conforme preconiza a Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra).
45. Na área da governança fundiária o Incra é responsável por: a) certificação de imóveis rurais; b) georreferenciamento; c) cadastro nacional de imóveis rurais; d) regularização fundiária; e) regularização de territórios quilombolas; f) aquisição de terras por estrangeiros.
46. Entre as atividades da governança fundiária destaca-se a regularização fundiária cujas atividades de discriminação, arrecadação e destinação das terras devolutas federais, através de ações de regularização fundiária, visando incorporá-las ao sistema produtivo, estão sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Regularização Fundiária/DFR. O detalhamento dessas áreas finalísticas está no capítulo IV, enquanto o histórico de irregularidades apontado pelo TCU, consta do capítulo III. Ademais, os principais problemas estão listados no apêndice B – Processos Conexos.

6. Partes Interessadas

Quadro 2- Partes Interessadas nas atividades do Incra

Stakeholder	Interesses/Expectativas
TCU/SecexAgroAmbiental	Tem o interesse em atualizar o conhecimento sobre a organização e funcionamento do Incra e identificar riscos e áreas prioritárias para atuação do controle externo na autarquia.
Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento	Tem o interesse pela boa execução da política nacional de cadastro e regularização fundiária bem como o monitoramento e supervisão das atividades fundiárias realizadas pelo Incra.
Órgãos ambientais	Tem expectativa que as políticas de acesso à terra possuam harmonia com as áreas de preservação ambiental e sustentabilidade do planeta.
Beneficiários das políticas públicas	Beneficiários da reforma agrária têm interesse em receber o título da terra e participar das políticas públicas direcionadas aos assentados. Proprietários de terra, posseiros e assentados têm interesse na regularização fundiária do imóvel rural.
Prefeituras Municipais	Tem o interesse em oferecer serviços à população rural em políticas de governança fundiária e reforma agrária melhorando a qualidade de vida dos habitantes do Município.
Bancos	Tem o interesse em conceder crédito de instalação para beneficiários da Reforma Agrária. Ademais, com a emissão do título da terra para o posseiro e família assentada, possibilita-se o acesso deles a outros créditos bancários.
Prestadores de Assistência Técnica Rural	Tem interesse em oferecer suporte técnico aos assentados para que iniciem/ampliem a produtividade e participação efetiva na economia da região.

Fonte: elaborado pela equipe

7. Força de trabalho

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

47. A força de trabalho do Incra encontra-se reduzida, com cada vez menos disponibilidade de servidores no seu quadro de pessoal, o que reflete na sua capacidade operacional para execução da reforma agrária e governança fundiária.

48. A baixa capacidade operacional é reflexo das aposentadorias ocorridas nos últimos anos, sem a devida reposição do quadro, o que acaba comprometendo as atividades finalísticas da autarquia, em especial, as atividades de campo (supervisão ocupacional dos projetos de assentamento, acompanhamento e fiscalização de obras, operacionalização de créditos, dentre outras), bem como as atividades administrativas realizadas em nível de sede e superintendências regionais.

49. No Relatório de Gestão 2020, foi informado que, para minimizar esses problemas de pessoal, estão sendo buscadas parcerias institucionais por meio da realização de acordos de cooperação técnica com entes públicos, assim como termos de execução descentralizada com universidades, principalmente para ações de campo. Essas parcerias visam a verificação *in loco* das famílias assentadas e a elaboração e acompanhamento de projetos de concessão dos créditos de instalação.

50. Ainda sobre a disponibilidade de servidores no Incra, a entidade destaca os impactos negativos trazidos pela pandemia do Covid-19 (do inglês: **Coronavirus Disease** 2019, em português: Doença por Coronavírus – 2019) que afastou grande parte do quadro de pessoal das atividades presenciais, o que impediu a realização de ações de campo e impactou o cumprimento das metas. Além disso, conforme Lei Complementar 173/2020 (Programa de Enfrentamento do Covid), está vedada a realização de concurso público para provimento de cargo efetivo até 31 de dezembro de 2021.

51. É importante destacar que atualmente o Incra conta com 3.517 servidores ativos, sendo que 1.406 já estão aptos a se aposentar, o que representa 40% da força de trabalho da autarquia. De acordo com o estudo encaminhado pelo Incra sobre a expectativa de aposentadoria dos seus servidores, entre 2021 e 2025, existe a possibilidade de 1.281 servidores se aposentarem.

52. De acordo com as informações prestadas pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Incra sobre a expectativa de aposentadorias nos próximos cinco anos, em 2025, apenas os Estados do Espírito Santo e Paraná permanecerão com percentual da força de trabalho acima de 80% do número atual de servidores. A situação se agrava nos Estados do Acre, Amapá, Mato Grosso, Rondônia e Ceará, que contarão com uma equipe inferior a 50% da força de trabalho atual (...).

8. Análise orçamentária e financeira 2020/2021

53. A maior parte do orçamento do Incra é consumido com despesas na área de pessoal e pagamento de precatórios.

54. Os principais gastos da autarquia (despesas empenhadas) em 2020 foram com pessoal inativo (R$ 667.635.075,00), seguido de pessoal ativo (R$ 408.395.770,00) e na sequência administração da unidade (R$ 128.582.572,00).

55. De acordo com o Siop, em 2016, o Incra executou 58,86% das suas despesas na área meio, 23,97% com precatório e 17,17% na área finalística. Desde então, houve uma evolução dos gastos com precatórios judiciais, chegando a 57,51% do orçamento total do órgão em 2019 e 54,86% em 2020. Por outro lado, uma redução nos gastos com a atividade finalística, tendo sido liquidados 5,54% em 2019 e 1,79% em 2020 com Reforma Agrária e Regularização Fundiária.

56. A razão principal para esse exponencial aumento do valor dos precatórios se deve à mudança legislativa ocorrida a partir da vigência da Lei 13.465/2017, como sucedânea da Medida Provisória 759/2016, que passou a substituir o pagamento da diferença entre o valor da indenização prévia e o valor da indenização final da terra nua em Título da Dívida Agrária (TDA) complementar pela emissão de precatórios judiciais, nos termos do art. 100 da Constituição Federal.

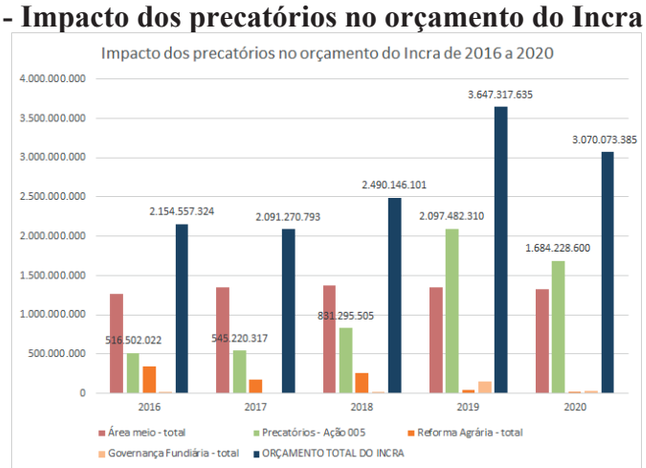
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

57. Considerando as ações relacionadas ao desenvolvimento de assentamentos (210S - Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária, 210T - Promoção da educação no campo, 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais e 211B obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos da reforma agrária) destaca-se a baixa execução nos exercícios de 2019 e 2020 em relação aos exercícios anteriores. Em 2016 tais ações corresponderam a 16,09% do orçamento total do Incra, sendo que em 2020 tal percentual caiu para 0,70%, o que indica redução significativa das ações voltadas para a Reforma Agrária.

58. Em relação ao Objetivo Estratégico - OE05 do Planejamento Estratégico do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento 2020-2031 de propor e implementar políticas e ações, racionalizando a estrutura e os processos de modo a tornar mais célere e confiável o processo de regularização fundiária, observa-se que a AÇÃO 210R - Assistência Social e Pacificação no Campo indica que, a partir de 2018, houve direcionamento de recursos para a prevenção de tensão social e violência no campo e mediação de conflitos, considerando que, nos casos de conflito, para conclusão do processo de regularização fundiária, a vistoria presencial é obrigatória, realizada pela Câmara de Conciliação Agrária - CCA.

59. A figura a seguir demonstra o impacto dos precatórios judiciais no orçamento do Incra (AÇÃO 0005 - Precatórios) que teve clara tendência crescente ao longo dos anos. Em 2018, o valor total liquidado no orçamento do Incra foi de R$ 2.490.146.101,00, sendo que R$ 831.295.505,00 (cerca de 35% dos pagamentos realizados) foram em precatórios. Em 2019, o orçamento total do Incra aumentou para R$ 3.647.317.635,00, sendo R$ 2.097.483.310,00 para os precatórios (57,51%). No exercício de 2020, os valores pagos de precatórios foram R$ 1.684.228.600,00 (54,86%), superando a metade da execução orçamentária anual do órgão:

Figura 1 - Impacto dos precatórios no orçamento do Incra de 2016 a 2020



Fonte: Elaborado pela equipe a partir de dados do Siop

9. Controle patrimonial dos imóveis da regularização fundiária e Reforma agrária

60. Na auditoria de 2014 no programa Terra Legal (TC 015.859/2014-2 - Acórdão 627/2015-TCU-Plenário) constatou-se que não havia registro contábil das terras arrecadadas da União, nem das regularizações fundiárias ocorridas na Amazônia Legal, como determina a Lei 11.952/2009. O plano de ação apresentado pela Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal) ainda durante aquela auditoria previa a conclusão de tais registros até 2018.

61. Em 2019, o Relatório de Auditoria do Balanço Geral da União de 2018 (TC 013.643/2019-3) registra constatação de subavaliação do ativo decorrente da não contabilização de terras de regularização fundiária.

62. Quanto às glebas, a equipe de auditoria acatou informação do Incra dando conta da existência de 389 parcelas compondo área de 19.939.969,33 hectares, equivalente ao valor de R$ 52.156.156.872,33. Diversas recomendações ao Incra foram efetuadas nesse relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

63. Em que pese as providências adotadas em relação as recomendações da auditoria financeira para o parecer do BGU/2018, ainda há subavaliação do ativo decorrente da não contabilização de terras de regularização fundiária, consoante ressalva apontadas pelo contador nas demonstrações contábeis do Incra, conforme Relatório de Gestão de 2020.

64. O Coordenador-Geral de Contabilidade, em reunião com a equipe de auditoria, informou que todas as pendências de registro contábil de imóveis rurais, tanto da reforma agrária, quanto da regularização fundiária, foram sanadas, exceto duas áreas em Santarém/PA.

65. Nessa reunião, o Coordenador-Geral de Contabilidade encaminhou a Nota Técnica 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA de 2/4/2018, que subsidia o registro de imóveis rurais oriundos de desapropriação. Informou ainda que em breve será elaborada uma portaria ou instrução normativa com indicação do fluxo para registro contábil de imóveis rurais, tanto da reforma agrária, quanto da regularização fundiária.

10. Análise das regras de negócio, sistemas e bases de dados

66. Os principais sistemas utilizados nas atividades do Incra são os seguintes:

a) Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (Sipra): Sistema responsável pela gestão dos processos de execução do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), dividido nos módulos Titulação; Beneficiário; Projeto; Regularização; Candidato.

b) Sistema de Gestão Fundiária (Sigef): Sistema responsável pela gestão de informações fundiárias do meio rural brasileiro. Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais.

c) Sistema de Gestão Fundiária - Módulo Titulação de Terras Públicas (Sigef Titulação): cadastrar requerentes e instruir processos de regularização fundiária de ocupantes de terras públicas da União que atendam aos requisitos da lei 11.952 de 2009.

d) Sistema Nacional de Concessão e de Cobrança de Créditos de Instalação (SNCCI): Sistema responsável pela concessão e cobrança de créditos que permitem a instalação no assentamento e o desenvolvimento de atividades produtivas nos lotes.

e) Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR): Sistema que reúne informações sobre a estrutura fundiária e a ocupação do meio rural brasileiro, a fim de assegurar o planejamento de políticas públicas. Por meio dos dados declarados pelos proprietários ou possuidores (posseiro) de imóveis rurais cadastrados, o sistema emite o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

f) Sistema Sala da Cidadania: Sistema que provê a recepção de Declaração para Cadastro de Imóvel Rural (DP), Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), declarações para concessão de benefícios do INSS, esclarecimentos sobre reforma agrária e atualizações de dados no SIPRA.

67. O TCU analisou esses sistemas no Levantamento de riscos em sistemas informacionais da Administração Pública Federal (TC 031.436/2019-6) e o resultado foi o seguinte:

a) criticidade alta: Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (Sipra) e Sistema de Gestão Fundiária (Sigef);

b) criticidade média: Sistema Nacional de Cobrança de Créditos de Instalação (SNCCI) e Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); e

c) criticidade baixa: Sistema Sala da Cidadania.

68. O Incra firmou, com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em 29/12/2020, contrato de prestação de serviços estratégicos e continuados de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com vistas a consolidação de sistemas em um só ambiente, nomeado Plataforma de Gestão Territorial.

69. A Plataforma deverá realizar todo o processo de regularização e reforma agrária em substituição aos sistemas Sigef, Sigef Titulação, Sipra e SNCR obrigatoriamente e outros sistemas de apoio que forem identificados durante o desenvolvimento e contará com uma única base de dados integrada e confiável para que seja possível viabilizar um *dashboard* de dados para fins de auditoria e controle gerencial para apoiar o processo de tomada de decisão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

70. O Comitê de Governança Digital do Incra publicou no DOU de 18/8/2021, a Resolução 880, de 16/8/2021, que aprova o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2021-2024, disponível no sítio do Incra na Internet no endereço: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/PDTIC_INCRA_ 202 1_ 2024_portal.pdf.

71. A Secex Agroambiental está acompanhando o desenvolvimento dessa Plataforma de Governança Territorial concomitante ao seu desenvolvimento, por meio de produção de conhecimento.

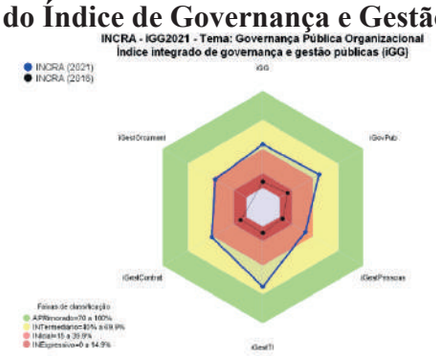
72. Além desses sistemas o Incra dispõe dos seguintes: i) Controle de Tensões e Conflitos Agrários (CTCA); ii) Cálculo para cobrança de títulos de domínio (TDCalc); iii) Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

11. Análise quanto à governança

73. A governança do Incra apresenta fragilidades uma vez que não há planejamento estratégico, nem política de gestão de riscos. Em que pese a informação de que o Incra está alinhado com os objetivos estratégicos do Mapa, a ausência do plano estratégico impossibilita traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação.

74. Destaca-se o resultado da autoavaliação do Incra, relativo aos índices de governança elaborados pela SecexAdmin em levantamento de governança e gestão pública nos anos de 2018 e 2021 (Acórdãos 2.699/2018-Plenário e 2.164/2021-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas), apresentado na figura a seguir:

Figura 2: Resultado do Índice de Governança e Gestão (iGG) do Incra 2018/2021



Fonte: Elaborado pela SecexAdmim com base no Relatório de Avaliação Individual do Incra de 2018 (https://www.tcu.gov.br/igg2018//75-incra.pdf) e 2021 (https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021%20-%2075%20-%20INCRA.pdf)

75. Na figura 3 são apresentados os valores do iGG (índice integrado de governança e gestão públicas), iGovPub (índice de governança pública), iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas), iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI) e iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratos). Em 2021 foi adicionada ao iGG a dimensão de iGestOrçament (índice de gestão orçamentária). A análise completa compõe o capítulo IV – Detalhamento das áreas prioritárias.

II. PROBLEMAS RECORRENTES

76. A SecexAgroAmbiental realizou produção de conhecimento cujo resultado foi a planilha 'Diagnóstico de processos_Incra 2015 a 2021 e antigos relevantes'.

77. Essa produção de conhecimento destaca 341 processos no período de 2015 a 2021 entre representações, denúncias, solicitações, tomadas de contas anuais, relatórios de auditorias, prestações de contas anuais e tomadas de contas especiais, a maioria já encerrados (TC 014.840/2021-9). A metodologia utilizada nesse trabalho, compõe o Apêndice A – Detalhamento da Metodologia.

78. A quantidade, por macroprocesso, está discriminada no quadro a seguir:

Quadro 3 - Quantidade de processos no TCU por tema

Macroprocessos	Quant. de processos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

Acesso à terra	115
Desenv. e consolidação PA	78
Governança e Gestão	110
Regularização fundiária	32
Outros	6

Fonte: elaborado pela equipe a partir de dados da planilha "Diagnóstico de processos Incra 2015 a 2021 e antigos relevantes"

79. Neste Levantamento, em cada processo da citada planilha associou-se os objetos de auditoria definidos anteriormente para que pudesse ser compreendido quais as áreas do Incra que apresentam problemas mais recorrentes, ou que sejam mais priorizadas, de acordo com o histórico de trabalhos realizados pelo Tribunal.

80. Muitas vezes o processo tratava de mais de um objeto, de forma que o quantitativo de objeto foi superior ao quantitativo de processos.

81. O quadro a seguir apresenta o resultado quantitativo e percentual de quantas vezes o objeto de auditoria foi tratado em processos de 2015 a 2021 no TCU.

Quadro 4 - Resultado quantitativo e percentual de processos por objeto de auditoria

Ordem	Objeto de auditoria	Quant. de processos	%
1	Reforma Agrária - Convênios	*69	15%
2	Infraestrutura de assentamentos	57	12%
3	Projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, social e ambiental em PA	55	12%
4	Obtenção de Terras	30	6%
5	Licitações	30	6%
6	Registro patrimonial e contábil de imóveis	26	6%
7	Supervisão Ocupacional	26	6%
8	Seleção de Beneficiários	24	5%
9	Corregedoria Interna	16	3%
10	Mercado de terras	13	3%
11	Pagamento de pessoal	10	2%
12	Crédito Instalação	10	2%
13	Destinação e Titulação	9	2%
14	Planejamento da Reforma Agrária	8	2%
15	Integridade e ética pública	8	2%
16	Sistema SIPRA	7	1%
17	Práticas de transparência	7	1%
18	Ordenamento e Regularização Fundiária - Convênios	6	1%
19	Planejamento Estratégico	5	1%
20	Implantação de Projetos de Assentamentos	4	1%
21	Planejamento e Gestão de TI	4	1%
22	Certificação e georreferenciamento	4	1%
23	Accountability	4	1%
24	Segurança de TI	3	1%
25	Controle patrimonial	3	1%
26	Contratos	3	1%
27	Monitoramento de Resultados	3	1%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

Ordem	Objeto de auditoria	Quant. de processos	%
28	Capacitação da Liderança	3	1%
29	Auditoria Interna	3	1%
30	Modelo de Governança	3	1%
31	Titulação da Reforma Agrária	2	0%
32	Política de Gestão de riscos	2	0%
33	Precatórios	2	0%
34	Criação de Projetos de Assentamentos	2	0%
35	Cadastro rural	2	0%
36	Fiscalização do Cadastro rural	2	0%
37	Capacitação da Força de Trabalho	1	0%
38	Planejamento Governança Fundiária	1	0%
39	Titulação e Desintrusão de Territórios Quilombolas	1	0%
40	Comunicação Institucional	1	0%
41	Implantação de Projetos de Assentamentos	1	0%
	Total	**470**	**100%**

Fonte: elaborado pela equipe a partir de dados da planilha "Diagnóstico de processos Incra 2015 a 2021 e antigos relevantes"
* Excluíram-se 84 processos por se tratar de TCE.

82. Os 13 primeiros itens representam 80% dos problemas mais recorrentes, para esses foram atribuídos nota 2 na planilha de seleção de objetos de controle e nota 1 para os demais. Esse critério contribuiu para classificar os objetos de auditoria que serão aprofundados na avaliação de riscos.

83. No objeto de auditoria 'Projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, social e ambiental em PA', estão inclusos 37 processos referentes a ATER que deixou de ser responsabilidade do Incra e passou para Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater).

84. Destacam-se a seguir as análises efetuadas na instrução da produção de conhecimento (peça 2 do TC 014.840/2021-9):

> 'Foi possível verificar a recorrência de diversos subtemas/problemas nos processos analisados, que sugerem a necessidade de trabalhos mais focados pela SecexAgroambiental.
>
> É o caso, por exemplo, dos convênios, que, seja por problemas de execução ou em face de falhas de acompanhamento pelo Incra, foi o subtema mais tratado em todos os tipos de processos, sendo o subtema da grande maioria dos processos de Tomada de Contas Especial (TCE). Nesse caso, constatou-se uma dificuldade de fiscalização e trato/apurações das prestações de contas dos convênios pelo Incra, que em geral é justificada em face do baixo quantitativo de servidores nas regionais do órgão. Entretanto verificou-se a abertura de diversos processos de TCE, sem que o prazo de prestação de contas houvesse findado, que se demonstraram desnecessárias posteriormente, indicando que se trata, em geral, de um problema de falta de capacitação e não somente de quantitativo de servidores.'

85. Observa-se que, em se tratando de convênios, o maior número foi na atividade fim, referente à Reforma Agrária, totalizando 69 processos. Na área do ordenamento fundiário foram somente seis, mas isso é em decorrência do número de convênios do Incra ser em sua maioria na atividade de reforma agrária e não de que a área fundiária atua melhor nos convênios.

86. Destaca-se que do total de 41 objetos de auditoria, listados no quadro 4, quatro pertencem ao não escopo (pagamento de pessoal, corregedoria interna, contratos e licitações). Assim, dos 50 objetos de auditoria que compõem o escopo, 74% foram objeto de pelo menos um processo no TCU, entre os anos de 2015 e 2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

87. Nesse contexto, esse capítulo buscou conhecer os problemas recorrentes do Incra tratados no Tribunal, pois o conhecimento acerca do passado da entidade é fundamental para orientar as ações futuras, tendo em vista que é possível planejar ações de controles estruturantes que busquem atuar, de maneira transformadora, sobre os objetos de controle com pior histórico de problemas.

III. DETALHAMENTO DAS ÁREAS PRIORITÁRIAS

88. Destacamos como áreas prioritárias as que envolvem a governança, tendo em vista que determinam onde a autarquia pretende chegar no curto, médio e longo prazo, e as duas grandes áreas finalísticas, a governança fundiária e a reforma agrária.

1. Governança

89. A liderança do Incra é exercida pelo Presidente e pelo Conselho Diretor. Nas Superintendências Regionais há os Comitês de Decisão Regional compostos pelo Superintendente e Chefes de Divisão.

90. O Presidente conta com os seguintes órgãos de assistência direta e imediata (art. 2º, I, do RI/2020): a) Gabinete (GAB); b) Câmara de Conciliação Agrária (CCA); e c) Diretoria de Gestão Estratégica – DE.

91. A Diretoria de Gestão Estratégica (DE) conta com a Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico (DEP) e a Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão (DEA) para cumprir as suas competências (art. 16, do RI/2020).

92. O Presidente conta também com os órgãos seccionais a seguir elencados:

a) Procuradoria Federal Especializada (PFE), na qualidade de órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal (PGF), exerce as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Incra e representa judicial e extrajudicialmente o INCRA, de acordo com as normas da Procuradoria-Geral Federal - PGF, entre outras competências;

b) Auditoria Interna (AUD) assessora o Conselho Diretor quanto à realização e acompanhamento das atividades e dos programas de trabalho, orientando e fiscalizando as diversas unidades organizacionais do Incra quanto à exatidão e correção das medidas técnicas, administrativas, financeiras e contábeis; e

c) Corregedoria-Geral (CGE) detém a função de supervisionar, orientar, controlar, avaliar, avocar e executar as atividades de prevenção e correição.

93. A análise do índice de Governança e Gestão (iGG) levantado pelo TCU a partir de autoavaliação do Incra mostrou que a governança é deficitária. No quadro a seguir é apresentado o resumo dos dois últimos questionários, referentes ao índice de Governança e Gestão (iGG) que o Incra participou:

Quadro 5 - Resultado da autoavaliação do Incra no iGG 2018 e 2021

Indicador	2018	2021
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	6%	45%
iGovPub (índice de governança pública)	9%	47%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	5%	36%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	4%	31%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	8%	42%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	7%	62%
iGovContrat(índice de governança e gestão de contratações)	12%	49%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	7%	41%
IGestOrçament (índice de gestão orçamentária)	NA	37%

Fonte: Relatório de Avaliação Individual do Incra de 2018 (https://www.tcu.gov.br/igg2018//75-incra.pdf) e 2021 (https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021%20-%2075%20-%20INCRA.pdf)

94. O comparativo com os resultados de 2018 sugere que em todas as dimensões houve evolução no iGG e nos índices que o compõem, o que indica que houve esforço do Incra para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

implementação de boas práticas e estabelecimento de normativos que contribuíssem para a melhoria da capacidade de governança e gestão.

95. Foi instituído um comitê interno de governança, por meio da Portaria Incra 1.549, de 21 de setembro de 2018, órgão de decisão máxima na estrutura de governança da autarquia composto pelos membros da alta administração e presidido pelo Presidente do Incra.

96. Questionado acerca do funcionamento desse Comitê, o Coordenador de Apoio Técnico Administrativo, do Gabinete da Presidência, por meio de Despacho (peça 92), informou que a única atuação do Comitê foi a aprovação do Plano de Integridade do Incra.

97. Segundo ele, o Comitê Interno de Governança atuou pouco mais de 90 dias, tendo em vista que a Portaria 1.549 foi publicada em atendimento a Portaria 903, de 31 de julho de 2018 da Casa Civil da Presidência da República, contudo, em 2 de janeiro de 2019, foi publicado o Decreto 9.667, que transferiu as competências da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, incluindo o Incra, até então da Casa Civil da Presidência da República, para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

98. Salienta-se que essa portaria foi revogada pela Portaria Incra 502, de 13/4/2021, que instituiu o Comitê Interno de Governança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (CIGIncra). O art. 6º, da Portaria Incra 502 estabelece que o CIGIncra terá o prazo de 180 dias, a contar de 14/4/2021, para aprovar a Política de Governança instituída pelo Presidente, e até sessenta dias, após a aprovação da Política, para aprovar seu Regimento Interno, que disporá sobre suas responsabilidades e funcionamento.

99. O CIGIncra terá o prazo de 180 dias, a contar da publicação desta Portaria, para aprovar a Política de Governança instituída pelo Presidente, e até 60 (sessenta) dias, após a aprovação da Política, para aprovar seu Regimento Interno, que disporá sobre suas responsabilidades e funcionamento.

100. Nesse sentido, observa-se que a atuação do Comitê Interno de Governança instituído pela Portaria 1.549, de 21/9/2018 foi mínima e que a do CIGIncra ainda não foi iniciada.

101. Não há plano estratégico próprio do Incra. Em resposta ao ofício de requisição 1-124 informou que os objetivos estão alinhados aos do Mapa. Observa-se que o Relatório de gestão de 2020 apresenta mapa estratégico, diretrizes, objetivos e indicadores para avaliar tais objetivos, porém não há qualquer avaliação.

102. Em reunião com a DE, confirmou-se que não há planejamento estratégico. Aderiram ao TransformaGov e estão em tratativas para iniciá-lo em conjunto com a política de gestão de riscos.

103. A autarquia firmou o Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional, em 16/9/2020 e os prazos previstos para a execução das ações ali acordadas já estão todos vencidos e a maioria das ações ainda estão pendentes de execução.

104. Não tem ainda a política de gestão de riscos, mas tem um plano de integridade vigorando, o qual possui o mapeamento de riscos para integridade baseado nos índices elaborados pelo TCU com vistas a avaliação exposição a Fraude e a Corrupção da Administração Pública Federal (TC 010.348/2018-2 - Acórdão 2.604/2018 - Plenário, Rel. Ana Arraes), cujo resultado do Incra foi de exposição muito alta. Nesse plano de integridade foi considerado o índice iContr_FC (índice de capacidade nos controles de combate à fraude e corrupção), que é composto por:

- iContr_DesigDirig (índice de capacidade nos controles de designação de dirigentes);
- iContr_GestÉticaIntegr (índice de capacidade nos controles na gestão da ética e integridade);
- iContr_TranspAcc (índice de capacidade nos controles na transparência e accountability);
- iContr_GRCI (índice de capacidade nos controles da gestão de riscos e controles internos); e
- iContr_AudInt (índice de capacidade nos controles da auditoria interna).

105. Solicitou-se cópia do último relatório de acompanhamento do programa de integridade. Em resposta, a Chefe da Divisão de Avaliação de Gestão informou que, devido à epidemia de COVID-19, as ações e atividades inerentes ao Programa de Integridade estiveram em situação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

interregno até a adaptação ao novo contexto vigente. O assunto foi retomado e as Superintendências Regionais do Incra estão em fase de indicação dos agentes de integridade, ou seja, as atividades previstas no Plano de Integridade ainda não iniciaram.

106. O Incra possui auditoria interna, mas segundo a Resolução 812, de 14/6/2021, que aprova o Plano Anual de Auditoria Interna – Paint 2021, não há estrutura organizacional apropriada para o desenvolvimento pleno de atividades de auditoria interna para uma unidade composta pelo Incra-Sede, mais 29 superintendências regionais e 34 unidades avançadas. Com isso, o plano de auditoria para 2021 foi baseado nas prioridades da gestão, especialmente do Conselho Diretor e do Presidente do Incra, bem como de atividades consultivas, monitoramento das determinações do TCU e das recomendações da CGU, além de atendimento de demandas específicas da alta administração que eventualmente surjam durante o exercício.

107. Em entrevista com o Auditor-Chefe do Incra confirmou-se que a Auditoria Interna do Incra não tem estrutura para realizar o papel de terceira linha, ou seja, auxiliar o Incra a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles e que tem feito trabalho da atividade fim, de segunda linha.

108. Nesse contexto, observa-se que apesar de o Incra ter melhorado o seu índice do iGG, as medidas tomadas ainda não saíram do papel. Segundo entrevista com a DE e com o Auditor Interno, a alta administração está interessada em elaborar o planejamento estratégico e a política de gestão de riscos, todavia está muito incipiente.

109. Ademais, a ausência de um planejamento estratégico e a não implementação da Política de Gestão de Riscos expõe o Incra a riscos que impossibilita a execução de sua missão com eficácia, além de expor o Instituto a eventos relacionados à corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta.

110. A Diretoria de Gestão Estratégica também é responsável pelo planejamento orçamentário para envio do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA), bem como, pelo cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), também cabe a ela a elaboração do Relatório de Gestão.

2. Finalístico/Tático

111. A missão do Incra aponta duas grandes áreas finalísticas para contribuir com o desenvolvimento rural sustentável, são elas: implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional.

2.1. Governança Fundiária

112. A Diretoria de Governança Fundiária (DF) é a responsável por essa grande área finalística do Incra. Se subdivide em coordenações que estão a seguir identificadas com as respectivas competências:

a) Coordenação-Geral de Cadastro Rural (DFC): Como entidade cadastral, o Incra organiza e mantém atualizado um cadastro nacional de imóveis rurais, de proprietários e detentores de imóveis rurais, de terras públicas, de arrendatários e parceiros. Na condição de órgão gestor do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), promove a sua integração com outros sistemas de cadastro de terras, propiciando o aumento do conhecimento e a correção da estrutura fundiária e socioeconômica do meio rural (Divisão de Organização, Controle e Manutenção de Cadastro Rural - DFC-1).

À DFC também compete controlar a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Em 13 de dezembro de 2017, o Incra publicou a Instrução Normativa 88, que dispõe sobre a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País e pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e brasileira equiparada a estrangeira (Divisão de Fiscalização Cadastral e de Controle de Aquisições de Terras por Estrangeiros - DFC-2).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

b) Coordenação-Geral de Cartografia (DFG): realiza a coordenação, supervisão e normatização dos procedimentos técnicos relativos às atividades cartográficas de natureza fundiária da autarquia – especialmente nas ações de georreferenciamento, aerolevantamento, geoprocessamento e sensoriamento remoto. Propõe a celebração de convênios, contratos, ajustes e termos de cooperação técnica com outras entidades visando à execução de serviços correlatos (art. 76, do RI/2020 do Incra).

c) Coordenação-Geral de Regularização Fundiária (DFR): compete a coordenação, supervisão e normatização dos procedimentos técnicos visando às ações de regularização fundiária, arrecadação, discriminação, destinação e titulação em terras devolutas e públicas federais. Ratifica os registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira. Presta auxílio aos Estados e ao Distrito Federal na regularização das terras estaduais e distritais (art. 79, do RI/2020 do Incra).

É responsável pelas atividades de discriminação, arrecadação e destinação das terras devolutas federais, através de ações de regularização fundiária, visando incorporá-las ao sistema produtivo.

d) Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ): Executa atividades de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos. Atua no licenciamento ambiental em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos em articulação com o órgão ambiental responsável, promovendo a defesa dos interesses das comunidades remanescentes de quilombos nas questões relativas à titulação de seus territórios; promove a articulação interinstitucional necessária à solução de conflitos ocorrentes nas áreas reclamadas pelas comunidades quilombolas.

113. Relativo ao georreferenciamento, destaca-se que a legislação vigente exige que todo imóvel rural, público ou privado, seja medido pela tecnologia de GPS. Esta medida tem o objetivo de regularizar a escrituração de todos os imóveis rurais do País e minimizar as matrículas emitidas em duplicidade e as descrições de divisas pouco confiáveis, inibindo, assim, a grilagem de terras (Coordenação-Geral de Cartografia/DFG/DFG-2).

114. Essa medição é registrada no Incra que recepciona, valida e armazena os dados dos limites de sua propriedade em sistema eletrônico e fornece uma certidão que informa que o imóvel não se sobrepõe a outro. O georreferenciamento de imóveis rurais é obrigatório nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento, transferência e ações judiciais que versem sobre imóveis rurais, conforme a Lei dos Registros Públicos.

115. Por outro lado, a certificação de imóveis rurais, criada pela Lei 10.267 de 2001 é realizada exclusivamente pelo Incra. Nesse sentido, mesmo o georreferenciamento realizado por particulares deve ser certificado pelo Incra. Essa atividade visa garantir que os limites de determinado imóvel não se sobrepõem a outros e que a realização do georreferenciamento obedeceu a especificações técnicas legais (Coordenação-Geral de Cartografia/DFG/DFG-2).

116. As Divisões de Governança Fundiária das Superintendências Regionais do Incra são responsáveis por operacionalizar a governança fundiária nos Estados.

117. O mapeamento de processos da Diretoria Fundiária é incipiente. Foram encaminhados, em resposta ao Ofício de Requisição 1-124/2021, os fluxos da regularização fundiária, são eles: Condicionantes; Solicitação de Assentimento Prévio; Análise do Requerimento Inicial; Análise Técnica de Requisitos; Vistoria; Análise Jurídica; Indeferimento da Emissão de Título (Anexo 1). A maioria deles foram apresentados por um grupo focal da Coordenação-Geral de Regularização Fundiária (DFR), por meio da plataforma **Teams**.

118. Além disso, durante a reunião com a Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) foram disponibilizados os mapas de processos, referentes à titulação de área quilombola e sobre licenciamento ambiental em área quilombola.

2.2. Reforma Agrária

119. A Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamentos (DD) é um órgão singular específico que tem como competência coordenar, normatizar, orientar e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação de terras ao patrimônio do Incra.

120. A Diretoria é responsável pela seleção de famílias, promoção de acesso à terra e criação de projetos de reforma agrária, com base no aproveitamento sustentável do meio ambiente e dos recursos naturais nos assentamentos. Executa as ações voltadas ao desenvolvimento e consolidação dos projetos de assentamento, realiza as atividades de supervisão e regularização nos mesmos, além de proceder à titulação de imóveis e destinação de bens remanescentes de assentamentos.

121. Tem em seu escopo, ainda, a análise e conciliação de sobreposição de outros interesses públicos em assentamentos, a proposta, supervisão, controle e acompanhamento da implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos à sua área de competência.

122. O processo inicial se dá com a obtenção de terras para a reforma agrária, que pode ser feita de diversas maneiras. A mais utilizada e conhecida é a desapropriação, seguida do processo de compra e venda (Coordenação-Geral de Implantação (DDI)/ Divisão de Terras (DDI-1).

123. A seleção de beneficiários para implantação de projetos de assentamento está a cargo da Divisão de Criação de Projetos e Seleção de Beneficiários (DDI-2). Os trabalhadores rurais que recebem o lote comprometem-se a morar na parcela e a explorá-la para seu sustento, utilizando exclusivamente a mão de obra familiar.

124. À Divisão de Implantação de Projetos de Assentamento (DDI-3) compete orientar, acompanhar e supervisionar a execução das ações de materialização do anteprojeto de organização espacial dos assentamentos, preferencialmente com o uso de geotecnologias, pelas Superintendências Regionais, enquanto à Divisão de Gestão Ambiental (DDI-4) cabe definir critérios e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos relacionados às atividades de regularização ambiental nos assentamentos e de monitoramento da utilização dos recursos naturais.

125. Ao ser assentado o beneficiário firma o Contrato de Concessão de Uso (CCU), título precário que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo Incra e a outros programas do Governo Federal de apoio à agricultura familiar.

126. Após a instalação das famílias e de posse de um Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), o Incra começa os investimentos em obras de infraestrutura dos assentamentos.

127. O Incra implanta a infraestrutura básica necessária nas áreas de reforma agrária de forma direta ou em parceria com outros entes governamentais. As prioridades são a construção e/ou complementação de estradas vicinais e o saneamento básico – por meio da implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário -, além de construção de redes de eletrificação rural, visando proporcionar as condições físicas necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos (Coordenação-Geral de Infraestrutura (DDC)/ Divisão de Implantação de Obras - DDC-1).

128. Os beneficiários do PNRA têm direito a linhas de crédito que permitem a instalação no assentamento e o desenvolvimento de atividades produtivas nos lotes. O chamado Crédito Instalação é a primeira etapa de financiamento garantido pelo Incra às famílias e o atual modelo de investimento de recursos está definido no Decreto 9.424/2018, que indica as modalidades disponibilizadas e os critérios a serem atendidos para acesso aos valores (Coordenação-Geral de Infraestrutura (DDC)/Divisão de Concessão dos Créditos de Instalação (DDC-2).

129. Relativo à Consolidação, a Lei 8.629, de 25/2/1993, estabeleceu, no art. 17, inciso V, que a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

130. O entendimento foi alterado durante o governo Temer, por meio da Lei 13.465/2017. Com essa mudança, os assentamentos que completaram 15 anos até o dia 1º/6/2017 teriam três anos para serem considerados consolidados – a não ser que houvesse uma decisão avaliativa fundamentada pelo Incra. (Divisão de Consolidação de Projetos de Assentamento - DDC-3).

131. O desenvolvimento do assentamento cabe à Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos (DDA) a quem compete coordenar, supervisionar e propor critérios, atos normativos, manuais e procedimentos técnicos para as atividades voltadas ao desenvolvimento e educação na reforma agrária, incluindo apoio a agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas e solidárias, de projetos ambientais, de biodiversidade, de energias alternativas e ações de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater (Divisão de Desenvolvimento e Educação nos Assentamentos -DDA-2).

132. Assim como atua na supervisão e regularização nos assentamentos (Divisão de Supervisão e Regularização de Assentamentos - DDA-1), titulação de imóveis e destinação de bens remanescentes de projetos de assentamento (Divisão de Titulação de Assentamentos - DDA-3).

133. Título de Domínio (TD) é o instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter definitivo. É garantido pela Lei 8.629/93, quando verificado que foram cumpridas as cláusulas do contrato de concessão de uso e que o assentado tenha condições de cultivar a terra e de pagar o título de domínio.

134. Há também o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) que apoia projetos de educação voltados para o desenvolvimento das áreas de reforma agrária. Figuram como público-alvo jovens e adultos dos projetos de assentamento criados e reconhecidos pelo Incra, quilombolas e trabalhadores acampados cadastrados na autarquia, e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) - Divisão de Supervisão e Regularização de Assentamentos (DDA-1).

135. As Divisões de Desenvolvimento e Consolidação das Superintendências Regionais do Incra são o braço operacional para executar as atividades de reforma agrária nos Estados.

136. A Diretoria de Desenvolvimento não possui todos os processos mapeados. Foram apresentados a equipe os mapas dos fluxos de crédito de instalação e consolidação, além do fluxo de supervisão ocupacional e titulação definitiva (Anexo 3). Todos esses mapas estão disponíveis como item não digitalizável anexos à peça 119.

137. Além disso, em resposta ao Ofício de Requisição 1-124/2021, foram encaminhados os fluxos das seguintes etapas para titulação da Reforma Agrária: Condicionantes Assentamento/Lote; Solicitação de Assentimento Prévio; Análise do Requerimento Inicial; Vistoria; Emissão de Título; Abandono de Lote; Lote com exploração Irregular (Anexo 2).

138. Selecionou-se objetos de auditoria dessas áreas prioritárias e alguns da gestão operacional em que se identificou problemas recorrentes, quais sejam: gestão de pessoas, especificamente quanto a redução do quadro de pessoal por aposentadoria; controle patrimonial de bens imóveis; gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial; e gestão de tecnologia da Informação. A metodologia para escolha e classificação dos objetos de auditoria compõe o Apêndice A – Detalhamento da Metodologia.

IV. RISCOS E CONTROLES EXISTENTES

139. A partir da coleta e sistematização de informações para conhecer o Incra foram definidos 77 objetos de auditoria, dos quais 27 foram excluídos do escopo do trabalho por serem de responsabilidade de outras unidades técnicas ou outros órgãos. Os 50 objetos de auditoria que compõem o escopo do trabalho podem ser assim representados:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

Quadro 6 - Objetos de auditoria

Dimensões	Temas	Objetos de Auditoria
Governança/Estratégico	Liderança	Modelo de Governança
		Integridade e Ética Pública
		Capacitação da Liderança
	Estratégia	Política de Gestão de Riscos
		Planejamento Estratégico
		Monitoramento de Resultados
	Controle	Práticas de Transparência
		Accountability
		Comunicação Institucional
		Auditoria Interna
Finalístico/Tático	Realização do ordenamento e regularização fundiária	Planejamento Governança Fundiária
		Cadastro Rural
		Fiscalização do Cadastro Rural
		Aquisição e Arrendamento por Estrangeiros
		Certificação e Georreferenciamento
		Arrecadação de Terras Públicas e Devolutas
		Destinação e Titulação
		Controle da Faixa de Fronteira
		Identificação, Reconhecimento e Licenciamento Ambiental de Territórios Quilombolas
		Titulação e Desintrusão de Territórios Quilombolas
		Monitoramento de Cláusula resolutivas de TD
		Ordenamento e Regularização Fundiária - Convênios
	Promoção e execução da reforma agrária	Planejamento da Reforma Agrária
		Obtenção de Terras
		Criação de Projetos de Assentamentos
		Seleção de Beneficiários
		Sistema SIPRA
		Realocação de Famílias que Ocupam Áreas com Destinação Específica
		Implantação de Projetos de Assentamentos
		Gestão Ambiental em Assentamentos
		Infraestrutura de Assentamentos
		Crédito Instalação
		Consolidação de Projetos de Assentamentos
		Supervisão Ocupacional
		Projetos de Apoio ao Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental em PA
		Titulação da Reforma Agrária
		Monitoramento de Cláusulas Resolutivas de TD da Reforma Agrária
		Reforma Agrária - Convênios
	Mercado de Terras	Mercado de Terras
	Conciliação Agrária	Conciliação Agrária
Gestão Operacional	Gestão de Pessoas	Planejamento e Gestão de RH
		Capacitação da Força de Trabalho
	Gestão de Tecnologia e Segurança da informação	Planejamento e Gestão de TI
		Segurança de TI
		Plataforma de Governança Territorial
	Gestão de Contratações e Administração Geral	Controle Patrimonial
	Gestão Contábil, Orçamentária, Financeira e Patrimonial	Registro Patrimonial e Contábil de Imóveis
		Prestação de Contas
		Precatórios
		Orçamento

Fonte: Elaborado pela Equipe Técnica - Planilha 'Conhecimento dos Objetos de Controle'

140. O inventário de riscos foi construído com base em quatro fontes distintas de riscos: i) riscos mapeados pela equipe de auditoria durante a construção do entendimento do objeto de controle; ii) riscos mapeados pelo Tribunal no documento Referencial Básico de Governança Pública Organizacional do TCU; iii) riscos mapeados pelo gestor no Plano de Integridade do Incra; e iv) riscos mapeados pela CGU na auditoria de construção do universo auditável.

141. Na área de governança e de algumas atividades da área meio (orçamento, pessoas, TI) levou-se em conta riscos do plano de integridade e das matrizes de planejamento de governança, tendo por base as respostas do Índice de Governança e Gestão (iGG) 2021.

142. Todos os riscos foram avaliados, de forma preliminar, de acordo com a probabilidade e impacto, com base no julgamento profissional e nos trabalhos em execução no âmbito da SecexAgroAmbiental, como os monitoramentos de deliberações relacionadas com a reforma agrária e a regularização fundiária (Terra Legal), bem como o escopo e objetivos da Plataforma de Governança Territorial e os principais riscos foram validados em reuniões com os gestores de cada área responsável pelo objeto de auditoria correspondente.

143. Houve a identificação de 126 eventos de risco, os quais foram objetivamente classificados e ordenados de acordo com a classificação das dimensões e temas associados a cada objeto de auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

144. Para apresentação dos resultados, escolheu-se o formato de mapa de calor, vastamente utilizado na avaliação de riscos, tendo sido utilizado os dois parâmetros clássicos: Probabilidade e Impacto.

145. Esta ferramenta, ao cruzar dados fornecidos pelos indicadores probabilidade e impacto, mostra o quanto o Incra está exposto ao risco em relação a cada objeto de auditoria definido pela equipe do levantamento. Para leitura dos resultados é preciso considerar que a probabilidade está relacionada com elementos ou informações que indiquem a possibilidade de o risco ocorrer, e o impacto está relacionado com as consequências nos objetivos e adequado funcionamento das operações ou atividades de processos, projetos ou programas do Incra.

146. Os mapas estão divididos em quatro áreas, identificadas pelas cores verde (baixa exposição), amarela (média exposição), laranja (alta exposição) e vermelha (altíssima exposição). O posicionamento do objeto de controle no mapa representa o risco inerente médio de cada objeto de auditoria.

1. Mapa de Risco por Tema

147. De acordo com a classificação do nível de risco da matriz por Temas, verifica-se que T3, T7 e T11 indicam riscos extremos e os demais riscos altos, incluindo o risco médio do Incra. Não houve classificação de riscos médio nem baixo na avaliação agrupada por tema.

148. O tema T3 – Estratégia apresenta probabilidade muito alta e impacto alto, o que indica que o evento é praticamente certo de ocorrer, podendo causar consequências significativas, de difícil reversão.

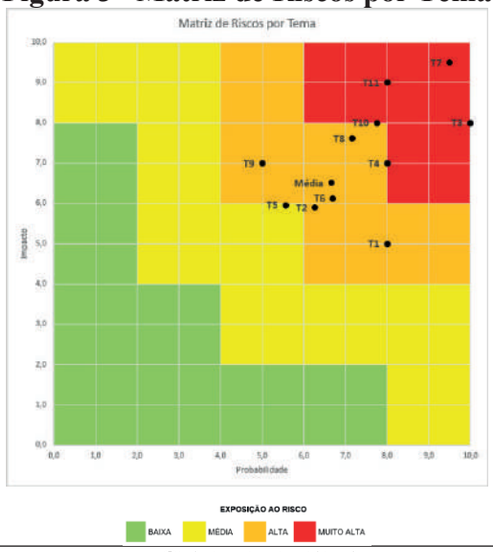
149. Quanto ao tema T7 – Gestão de Tecnologia e Segurança da Informação, apresenta probabilidade e impacto muito altos, o que indica que o evento é praticamente certo de ocorrer podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da entidade.

150. Em relação ao tema T11 – Realização do Ordenamento e Regularização Fundiária, a probabilidade é alta e o impacto muito alto, o que indica que o evento poderá ocorrer, podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da autarquia.

151. Os demais temas, classificados como riscos altos, indicam que o evento poderá ocorrer, de forma até esperada, porque as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade, podendo causar impactos de difícil reversão nos objetivos do Incra.

152. Na Figura 4 está ilustrado o mapa de calor da Matriz de Riscos por Temas.

Figura 3– Matriz de Riscos por Tema



Id. de Risco	Objetos de Auditoria
T1	Conciliação Agrária
T2	Controle
T3	Estratégia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

T4	Gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial
T5	Gestão de Contratações e Administração Geral
T6	Gestão de Pessoas
T7	Gestão de Tecnologia e Segurança da informação
T8	Liderança
T9	Mercado de Terras
T10	Promoção e execução da Reforma Agrária
T11	Realização do Ordenamento e Regularização Fundiária
Média	Risco Inerente médio dos objetos de controle do Incra

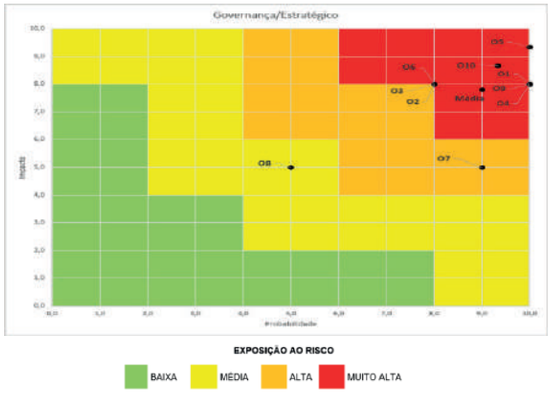
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na planilha 'Matriz de riscos e controles'

2. Mapa de Risco para cada uma das dimensões (estratégico, tático, operacional)

2.1 Governança/Estratégico

153. A Figura 5 ilustra o mapa de calor da Matriz de Riscos da dimensão Governança/Estratégico.

Figura 4–Matriz de Riscos da dimensão Governança/Estratégico



Id. de Risco	Objetos de Auditoria
O1	Modelo de Governança
O2	Integridade e Ética Pública
O3	Capacitação da Liderança
O4	Política de Gestão de Riscos
O5	Planejamento Estratégico
O6	Monitoramento de Resultados
O7	Práticas de Transparência
O8	Accountability
O9	Comunicação Institucional
O10	Auditoria Interna
Média	Risco Inerente médio dos objetos de controle da dimensão Governança

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na planilha 'Matriz de riscos e controles'

154. De acordo com a classificação do nível de risco da matriz para a dimensão Governança/Estratégico, verifica-se que os objetos O1, O4, O5, O9 e O10 indicam riscos extremos, O2, O3, O6 e O7 riscos altos e O8 risco médio. Não houve risco baixo.

155. Os objetos O5 – Planejamento Estratégico e O10 – Auditoria Interna, apresentam probabilidade e impacto muito altos, o que indica que o evento de risco é praticamente certo de ocorrer podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da entidade.

156. Quanto aos objetos O1 – Modelo de Governança, O4 – Política de Gestão de Riscos e O9 – Comunicação Institucional, apresentam probabilidade muito alta e impacto alto, o que indica que o evento é praticamente certo de ocorrer, podendo causar consequências significativas, de difícil reversão.

157. Em relação aos objetos O2 – Integridade e Ética Pública, O3 – Capacitação da Liderança e O6 – Monitoramento de Resultados, a probabilidade é alta e o impacto alto, o que indica que o evento poderá ocorrer, podendo causar consequências de difícil reversão nos objetivos da autarquia.

158. O objeto de auditoria O7 – Práticas de Transparência apresentou a probabilidade média e o impacto muito alto, indicando que o evento é possível de ocorrer, podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da entidade.

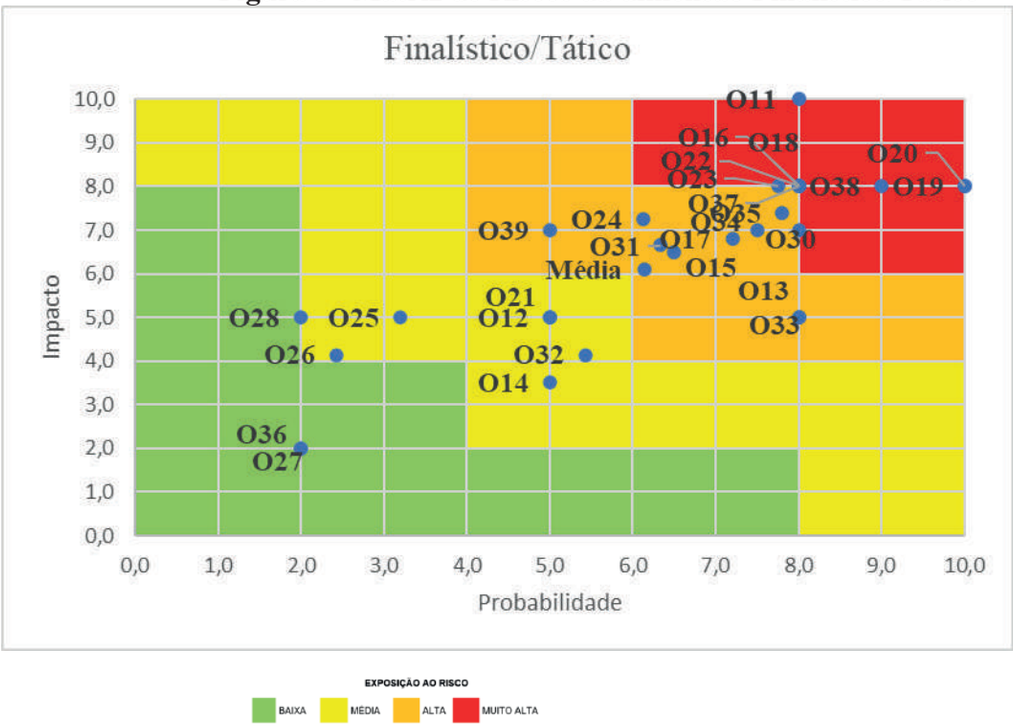
159. No que diz respeito ao objeto O8 – Accountability, classificado como probabilidade e impacto médios, indica que, de alguma forma, é possível que o evento ocorra, porque as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade, podendo causar impactos moderados nos objetivos do Incra, porém recuperável.

2.2 Finalístico/Tático

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

160. Na Figura 6 está ilustrado o mapa de calor da Matriz de Riscos da dimensão Finalístico/Tático.

Figura 5– Matriz de Riscos da dimensão Finalístico/Tático



Id. de Risco	Objetos de Auditoria
O11	Planejamento da Governança Fundiária
O12	Cadastro Rural
O13	Fiscalização do Cadastro Rural
O14	Aquisição e Arrendamento por Estrangeiros
O15	Certificação e georreferenciamento
O16	Arrecadação de terras públicas e devolutas
O17	Destinação e Titulação
O18	Controle da Faixa de fronteira
O19	Identificação, Reconhecimento e Lic. Ambiental de Territórios Quilombolas
O20	Titulação e Desintrusão de Territórios Quilombolas
O21	Monitoramento de Cláusulas Resolutivas de TD
O22	Ordenamento e Regularização Fundiária – Convênios
O23	Planejamento de Reforma Agrária
O24	Obtenção de terras
O25	Criação de Projetos de Assentamentos
O26	Seleção de Beneficiários
O27	Sistema SIPRA
O28	Realocação de famílias que ocupam áreas com destinação específica
O29	Implantação de Projetos de Assentamentos
O30	Gestão Ambiental em Assentamentos
O31	Infraestrutura de Assentamentos
O32	Crédito Instalação
O33	Consolidação de Projetos de Assentamentos
O34	Supervisão Ocupacional
O35	Projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, social e ambiental em PA
O36	Titulação da Reforma Agrária
O37	Monitoramento de Cláusulas Resolutivas de TD da Reforma Agrária
O38	Reforma Agrária - Convênios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

O39	Mercado de Terras
O40	Conciliação Agrária
Média	Risco Inerente médio dos objetos de controle da dimensão Finalística

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na planilha 'Matriz de riscos e controles'

161. De acordo com a classificação do nível de risco da matriz para a dimensão Finalístico/Tático, verifica-se que O11, O19, O20 e O38 indicam riscos extremos; O13, O15, O16, O17, O18, O22, O23, O24, O30, O31, O33, O34, O35, O37, O39 e a Média riscos altos; O12, O14, O21, O25, O26 e O32 riscos médios e O27, O28 e O36 riscos baixos.

162. O objeto O11 – Planejamento Governança Fundiária apresenta probabilidade alta e impacto muito alto, o que indica que o evento de risco apontado poderá ocorrer, porque as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade, podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da entidade.

163. Quanto aos objetos O19 – Identificação, Reconhecimento e Licenciamento Ambiental de Territórios Quilombolas, O20 – Titulação e Desintrusão de Territórios Quilombolas e O38 – Reforma Agrária - Convênios, apresentam probabilidade muito alta e impacto alto, o que indica que o evento é praticamente certo de ocorrer, podendo causar consequências significativas, de difícil reversão.

164. Em relação aos objetos O13 – Fiscalização do Cadastro Rural, O15 – Certificação e Georreferenciamento, O16 – Arrecadação de Terras Públicas e Devolutas, O17 – Destinação e Titulação, O18 – Controle da Faixa de Fronteira, O22 – Ordenamento e Regularização Fundiária - Convênios, O23 – Planejamento da Reforma Agrária, O24 – Obtenção de Terras, O30 – Gestão Ambiental em assentamentos, O31 – Infraestrutura de assentamentos, O33 – Consolidação de projetos de assentamentos, O34 – Supervisão Ocupacional, O35 – Projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, social e ambiental em PA, O37 – Monitoramento de Clausulas Resolutivas de TD da Reforma Agrária e O39 – Mercado de Terras, a probabilidade é alta e o impacto alto, o que indica que o evento poderá ocorrer, podendo causar consequências de difícil reversão nos objetivos da autarquia.

165. No que diz respeito aos objetos O12 – Cadastro Rural, O21 – Monitoramento de Cláusulas Resolutivas de TD e O32 – Crédito Instalação, classificados como probabilidade e impacto médios, de alguma forma, é possível que o evento ocorra, porque as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade, podendo causar impactos moderados nos objetivos do Incra, porém recuperável.

166. Os objetos O25 – Criação de Projetos de Assentamentos e O26 – Seleção de Beneficiários apresentaram probabilidade baixa e impacto médio, indicando que, de forma inesperada ou casual o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade, podendo causar consequências moderadas nos objetivos da entidade, porém recuperáveis.

167. O objeto O14 - Aquisição e Arrendamento por Estrangeiros, classificado como probabilidade média e impacto baixo, indica que de alguma forma o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade, porém causando pequenas consequências nos objetivos da autarquia.

168. Em relação aos objetos O27 – Sistema SIPRA, O28 – Realocação de famílias que ocupam áreas com destinação específica e O36 – Titulação da Reforma Agrária, apresentam probabilidade muito baixa, significando que em situações excepcionais o evento poderá ocorrer, mas nada nas circunstâncias indicam essa possibilidade, sendo que o objeto O28 apresentou impacto médio e os objetos O27 e O36 impacto baixo nos objetivos da entidade.

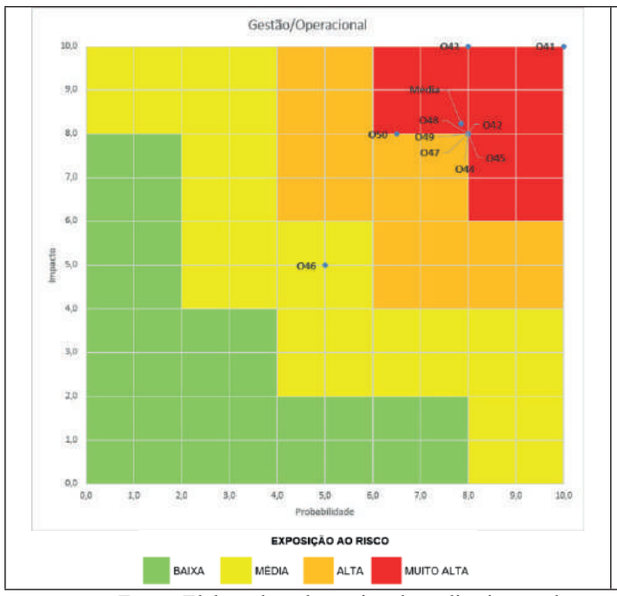
2.3 Gestão/Operacional

169. A Figura 7 ilustra o mapa de calor da Matriz de Riscos da dimensão Gestão Operacional.

Figura 6 – Matriz de Riscos da dimensão Gestão Operacional

	Id. de Risco	Objetos de Auditoria
	O41	Planejamento e gestão de RH

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.



O42	Capacitação da Força de Trabalho
O43	Planejamento de Gestão de TI
O44	Segurança de TI
O45	Plataforma de Governança Territorial
O46	Controle Patrimonial
O47	Registro patrimonial e contábil de imóveis
O48	Prestação de Contas
O49	Precatórios
O50	Orçamento
Média	Risco Inerente médio dos objetos de controle da dimensão Gestão

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na planilha 'Matriz de riscos e controles'

170. De acordo com a classificação do nível de risco da matriz para a dimensão Gestão/Operacional, verifica-se que O41 e O43 e a Média indicam riscos extremos; O42, O44, O45, O47, O48, O49 e O50 riscos altos e O46 risco médio. Não houve risco baixo.

171. O objeto O41 – Planejamento e Gestão de RH, apresentou probabilidade e impacto muito altos, o que indica que o evento é praticamente certo de ocorrer podendo causar consequências irreversíveis nos objetivos da entidade.

172. Quanto ao objeto O43 – Planejamento de Gestão de TI, apresentou probabilidade alta e impacto muito alto, o que indica que o evento é provável de ocorrer, podendo causar consequências catastróficas nos objetivos da entidade, de forma irreversível.

173. Em relação aos objetos O42 – Capacitação da Força de Trabalho, O44 – Segurança de TI, O45 – Plataforma de Governança Territorial, O47 – Registro patrimonial e contábil de imóveis, O48 – Prestação de contas, O49 - Precatórios e O50 - Orçamento, a probabilidade é alta e o impacto alto, o que indica que é provável que o evento ocorra, de forma até esperada, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade, podendo causar consequências de difícil reversão.

174. No que diz respeito ao objeto O46 – Controle Patrimonial, classificado como probabilidade e impacto médios, indica que, de alguma forma, é possível que o evento ocorra, porque as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade, podendo causar impactos moderados nos objetivos do Incra, porém recuperável. Na Figura 7 está ilustrado o mapa de calor da Matriz de Riscos da dimensão Gestão/Operacional.

V. CONCLUSÃO

175. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é uma autarquia federal e tem entre suas principais atribuições implantar a reforma agrária, manter o cadastro de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. Por meio de políticas específicas, objetiva também realizar o acompanhamento e o desenvolvimento socioeconômico-ambiental das famílias rurais e o acesso destas populações às políticas públicas implantadas pelo Governo Federal além de ser o responsável pelo gerenciamento da malha fundiária nacional.

176. Na visão geral do objeto foram descritas as características necessárias ao entendimento do Incra e seu ambiente, abrangendo objetivos, estrutura, operações, marco regulatório, histórico, aspectos orçamentários, sistemas e processos de negócios envolvidos, bem como, análise quanto à governança.

177. Destaca-se nesse capítulo além da redução do orçamento da autarquia e o crescente aumento dos precatórios, o envelhecimento do quadro de pessoal do Incra e a expectativa de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

muitas aposentadorias até 2025. Essa situação coloca em risco a continuidade das ações de médio e longo prazo empreendidas pela autarquia, pela perda de conhecimento, dado o significativo número de aposentadorias que se avizinha.

178. Para o capítulo dos problemas recorrentes realizou-se análise da planilha 'Diagnóstico de processos Incra – 2015-2021' (resultado de produção de conhecimento realizada pelo TCU). As áreas prioritárias referem-se à governança e às áreas finalísticas que executam a reforma agrária e a regularização fundiária.

179. Quanto à governança verificou-se que o Incra não possui planejamento estratégico, nem política de gestão de riscos. Em que pese a informação de que o Incra está alinhado com os objetivos estratégicos do Mapa, a ausência do plano estratégico impossibilita traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação.

180. Ademais, a Auditoria Interna não cumpre seu papel de terceira linha de defesa, uma vez que atua como assessoria da alta administração.

181. O Incra firmou com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em 29/12/2020, o contrato 826, com o objetivo, entre outros, de desenvolver a plataforma de governança territorial que irá automatizar diversas atividades, além de realizar cruzamentos de dados com diversas outras bases do governo, o que irá mitigar vários dos riscos identificados.

182. Ademais, embora de forma muito incipiente, foram verificadas atividades da Diretoria de gestão estratégica no sentido de realizar o plano estratégico.

183. Nesse contexto, cabe ao Tribunal de Contas da União acompanhar essa transformação digital e a implantação dos mecanismos de gestão estratégica, bem como, os resultados advindos desse processo, apoiando essas ações no que for necessário e corrigindo inconformidades.

184. Foram identificados 126 eventos de riscos, sendo 15 de governança, 30 referentes à realização do ordenamento e regularização fundiária, 65 relativos à promoção e execução da reforma agrária, além de 3 de mercado de terras - tema transversal das duas áreas finalísticas e 13 da área operacional.

185. Observa-se que da dimensão operacional definiu-se como escopo as áreas de gestão de pessoas, de orçamento, de TI e de registro contábil de imóveis da reforma agrária e da governança fundiária por representarem riscos para o desenvolvimento da missão do Incra ou apresentarem problemas recorrentes.

186. Em que pese esse total de riscos não ser exaustivo, a SecexAgroAmbiental passou a dispor de uma matriz, com riscos objetivamente classificados e ordenados por macroprocessos de gestão, associados a objetos de auditoria, os quais afetavam ou podiam afetar o desempenho operacional e a conformidade das políticas públicas voltadas para reforma agrária e governança fundiária.

187. Na Dimensão Governança/Estratégico 80% dos eventos apontados apresentaram risco extremo. Por outro lado, a dimensão finalístico/tático exprimem 28,5% de riscos extremos e 39,2% de riscos altos. Quanto à dimensão operacional, dos 10 objetos de auditoria definidos 90% expressam riscos extremos.

188. As propostas de ações de controle levaram em conta os objetivos e os resultados de trabalhos de auditoria realizados em passado recente, para que as propostas de fiscalização fossem focadas em temas ainda não averiguados pela Secretaria ou em áreas cujos problemas persistiram ou se agravaram ao longo dos anos.

189. As principais propostas estão listadas na peça 131, seguida da lista completa de todos os riscos e respectivos níveis, conforme avaliação feita pela Equipe do Levantamento. A matriz completa está anexada nesta mesma peça como item não digitalizável, bem como as demais planilhas que subsidiaram a identificação dos riscos.

190. Considerando que a análise dos riscos e todas as propostas de ações de controle estão disponíveis somente nessa peça sigilosa e que a maioria deles foram apresentados aos gestores,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

propõe-se que este relatório seja encaminhado ao Incra, no intuito de que o conhecimento desses riscos, mesmo que sob a visão do controle, poderá subsidiar ações dos gestores para mitigá-los."

3. Com tais considerações, a equipe de auditoria propôs encaminhar cópia do Relatório de Levantamento e do Acórdão que vier a ser proferido ao INCRA e arquivar os presentes autos (peça 132, p. 39).

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215117.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame o Levantamento de Auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental, cujo objetivo foi avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

2. A fiscalização decorre do Despacho que lavrei em 7/6/2021, à peça 4 do TC-014.837/2021-8 e teve por motivação a intensa mudança pela qual tem passado o INCRA desde a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, no ano de 2016, ocasião em que ficou vinculado à Casa Civil da Presidência da República e, desde 2019, ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA.

3. O objetivo do levantamento foi avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Incra. A SecexAgroAmbiental buscou identificar as áreas que devem ser objeto de fiscalização futura por este Tribunal tendo-se em conta os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, o volume de recursos destinados aos programas, as vulnerabilidades que permeiam cada área de atuação do Incra, bem como as ações de controle já realizadas.

4. Nesse sentido, cumpre destacar a Auditoria no Programa Terra Legal (TC-031.961/2017-7, de Relatoria da Ministra Ana Arraes), que avaliou as ações de regularização fundiária, bem como a Representação da SecexAgroAmbiental (TC-000.517/2016-0, de Relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) e respectivos Monitoramentos (TC-010.705/2018-0 e TC-002.103/2020-6), que abordaram aspectos relacionados à reforma agrária.

5. A unidade especializada apontou que, por se tratar de fiscalização com escopo amplo, a avaliação dos controles de mitigação de riscos identificados se limitou ao nível de entidade.

6. No que tange à metodologia, a unidade instrutiva efetuou: i) reuniões exploratórias com as Diretorias da entidade; ii) entrevista com o chefe da Auditoria Interna; iii) análise documental e revisão da legislação e de documentos institucionais relativos aos temas abordados; e iv) extração eletrônica de dados orçamentários do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

7. Especificamente quanto à análise de informações, foram realizadas a revisão dos mapas de processo disponibilizados pelo INCRA (Anexos 1, 2 e 3), bem como a associação dos objetos de auditoria aos macroprocessos descritos no Regimento Interno e aos objetivos finalísticos da Autarquia.

II

8. A principal missão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. A Autarquia foi criada pelo Decreto 1.110/1970 e está, como já pontuado acima, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento desde 29/1/2019, por força do Decreto 9.667/2019.

9. O INCRA possui sede em Brasília e tem atuação em todos os Estados por meio de 29 Superintendências Regionais e 49 Unidades Avançadas. É dirigido por um Conselho Diretor, composto pelo presidente e quatro diretores (art. 4º de seu Regimento Interno). Em suas regionais, há os Comitês de Decisão Regional compostos pelo Superintendente e Chefes de Divisão (art. 8º daquele normativo).

10. O Decreto 1.110/1970, por meio de seu art. 2º, estipulou ao INCRA as competências, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA, e do Grupo Executivo da Reforma Agrária – GERA, estipuladas na Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra).

11. Já o Decreto 55.891/1965 regulamentou a Lei 4.504/1964 e fixou como objetivo primordial da Reforma Agrária a melhor distribuição de terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra que atenda aos princípios da justiça social e do aumento da produtividade, de modo a garantir o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (art. 1º, incisos I e II).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215118.

12. A SecexAgroAmbiental apontou que o INCRA não possui plano estratégico, tendo como objetivos, descritos em seu Plano de Integridade, de acordo com as competências definidas em seu Regimento Interno:

12.1. promover e executar a reforma agrária visando a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social;

12.2. promover, coordenar, controlar e executar a colonização;

12.3. promover as medidas necessárias à discriminação e arrecadação das terras devolutas federais e a sua destinação, visando incorporá-las ao sistema produtivo; e

12.4. gerenciar a estrutura fundiária do país.

13. Em que pese o fato acima, foi aduzido que o Relatório de Gestão do exercício de 2020 apresentou mapa estratégico, além de registrar cinco diretrizes e seis objetivos estratégicos, que embora acompanhados de indicadores, não foram avaliados quanto ao desempenho.

III

14. Feito este breve introito, passo a destacar, em rápida passagem, as principais observações da equipe de auditoria em relação a esta fiscalização.

15. A equipe de auditoria apurou que a maior parte do orçamento do INCRA se destina ao pagamento de despesas da área de pessoal e de precatórios. No exercício de 2020, os principais gastos da autarquia (despesas empenhadas) foram com pessoal inativo – R$ 667.635.075,00 –, seguido de pessoal ativo – R$ 408.395.770,00 – e administração da entidade – R$ 128.582.572,00.

16. Dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP evidenciam que, em 2016, o INCRA executou 58,86% de suas despesas na área meio, 23,97% com precatórios e 17,17% na área finalística.

17. As despesas com precatórios evoluíram para alcançar 57,51% do orçamento total do órgão em 2019 e 54,86% em 2020, sendo verificada, ainda, redução nos gastos com a atividade finalística, com gastos liquidados de 5,54% em 2019 e 1,79% em 2020 com Reforma Agrária e Regularização Fundiária.

18. De acordo com a unidade especializada, a razão principal para o aumento no valor dos precatórios se deve à mudança legislativa trazida pela Lei 13.465/2017, que passou a substituir o pagamento da diferença entre o valor da indenização prévia e o valor da indenização final da terra nua em Título da Dívida Agrária – TDA complementar pela emissão de precatórios judiciais, nos termos do art. 100 da Constituição Federal.

19. No que tange ao controle patrimonial da regularização fundiária e reforma agrária, o Tribunal, em auditoria realizada em 2014 no programa Terra Legal (TC-015.859/2014-2, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, no âmbito do qual foi prolatado o Acórdão 627/2015 – Plenário), constatou que não havia registro contábil das terras arrecadadas da União, nem das regularizações fundiárias ocorridas na Amazônia Legal, como determina a Lei 11.952/2009.

20. No exercício de 2019, por meio do TC-013.643/2019-3, que cuidou das Contas de Governo de 2018, de relatoria da Ministra Ana Arraes, foi prolatado o Acórdão 1.331/2019 – Plenário, mediante o qual foi verificada a subavaliação do ativo decorrente da não contabilização de terras de regularização fundiária.

21. A SecexAgroAmbiental apontou que, nada obstante as providências adotadas em relação às recomendações decorrentes do mencionado Acórdão 1.331/2019 – Plenário, ainda persiste a subavaliação do ativo decorrente da não contabilização de terras de regularização fundiária.

22. Ao longo dos exercícios de 2015 a 2021, a unidade especializada buscou produzir conhecimento sobre o INCRA, trabalho que resultou no destaque de 341 processos, dentre Representações, Denúncias, Solicitações, Tomadas e Prestações de Contas Anuais, Relatórios de Auditorias, e Tomadas de Contas Especiais.

23. Por meio da análise de tais processos, a unidade instrutiva apurou que 80% dos problemas recorrentes do INCRA estão concentrados nos seguintes tópicos: i) reforma agrária – convênios; ii) infraestrutura de assentamentos; iii) projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, social e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215118.

ambiental; iv) obtenção de terras; v) licitações; vi) registro patrimonial e contábil de imóveis; vii) supervisão ocupacional; viii) seleção de beneficiários; ix) corregedoria interna; x) mercado de terras; xi) pagamento de pessoal; xii) crédito instalação; e xiii) destinação e titulação.

24. No que tange à governança, cumpre destacar, no âmbito finalístico e tático da entidade, a Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamentos – DD, que é um órgão cuja competência é coordenar, normatizar, orientar e supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação de terras ao patrimônio do INCRA.

25. A DD seleciona famílias, promove o acesso à terra e cria projetos de reforma agrária, com base no aproveitamento sustentável do meio ambiente e dos recursos naturais nos assentamentos. Executa, ainda, as ações voltadas ao desenvolvimento e à consolidação dos projetos de assentamento, realizando as atividades de supervisão e regularização e a titulação de imóveis.

26. Tal Diretoria também tem em seu escopo a análise e a conciliação de sobreposição de outros interesses públicos em assentamentos, a proposta, supervisão, controle e acompanhamento da implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos à sua área de competência.

27. O processo inicial se dá com a obtenção de terras para a reforma agrária, cuja forma mais utilizada e conhecida é a desapropriação, seguida do processo de compra e venda.

28. Ao ser assentado, o beneficiário firma o Contrato de Concessão de Uso – CCU, título que transfere, de forma precária, o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo INCRA e a outros programas do Governo Federal de apoio à agricultura familiar.

29. Após a instalação das famílias e de posse de um Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, o INCRA implanta a infraestrutura básica necessária nas áreas de reforma agrária de forma direta ou em parceria com outros entes governamentais.

30. Como aduzido pela unidade especializada, as prioridades são a construção e/ou complementação de estradas vicinais e o saneamento básico – por meio da implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário –, além da construção de redes de eletrificação rural, com vistas a proporcionar as condições físicas necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

31. Relativamente aos riscos e controles existentes, a SecexAgroAmbiental identificou 126 eventos de riscos, sendo: i) 15 de governança; ii) 30 referentes à realização do ordenamento e regularização fundiária; iii) 65 relativos à promoção e à execução da reforma agrária, além de 3 do mercado de terras; e iv) 13 da área operacional.

IV

32. O mapeamento dos tópicos mencionados acima – os quais não abrangeram todos os itens apontados pela SecexAgroAmbiental, mas sim os que considerei mais importantes para serem destacados – possibilitou àquela unidade especializada elaborar a planilha constante da peça 131 (classificada como sigilosa), na qual estão propostas as ações de controle a serem realizadas em associação aos respectivos riscos identificados.

33. Como é cediço, a produção de conhecimento acerca dos órgãos e entidades jurisdicionados a esta Corte é providência a ser fomentada, à medida em que, para além de capacitar os servidores deste Tribunal nas nuances de cada órgão ou entidade, possibilita a criação e a manutenção de banco de dados com informações úteis ao planejamento de ações de controle futuras mediante a utilização das diversas ferramentas de Tecnologia da Informação de tratamento de dados.

34. Por fim, destaco a informação de que o INCRA dispõe atualmente de 3.517 servidores ativos, sendo que 1.406 já estão aptos a se aposentar – cerca de 40% da força de trabalho. A SecexAgroAmbiental aduziu que as informações prestadas pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da entidade dão conta de que, com a expectativa de aposentadorias nos próximos cinco anos, apenas os Estados do Espírito Santo e Paraná permanecerão com percentual da força de trabalho acima de 80% do número atual de servidores, sendo que, nos Estados do Acre, Amapá, Mato Grosso, Rondônia e Ceará, a equipe pode ficar em patamar inferior a 50% da força de trabalho atual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215118.

35. Esse dado é preocupante e demonstra a necessidade de que medidas sejam adotadas para que a situação não chegue ao ponto crítico que se vislumbra nessa oportunidade.

36. Com essas breves considerações, anuo ao encaminhamento alvitrado pela SecexAgroAmbiental de encaminhar o relatório de auditoria por ela produzido, bem como o Acórdão que vier a ser prolatado ao INCRA, de modo a que os gestores tenham acesso ao mapeamento de riscos produzido para subsidiar suas ações com vistas a mitigá-los. Outrossim, deve ser enviada cópia do aludido relatório de levantamento à Casa Civil da Presidência da República, para a adoção, se assim entender oportuno, das providências que lhe competem no que tange ao dimensionamento da força de trabalho do INCRA nos próximos anos, sem prejuízo de arquivar o presente processo.

Com essas considerações, manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que ora submeto à apreciação deste E. Plenário

T.C.U., Sala das Sessões, em 9 de março de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215118.

ACÓRDÃO Nº 486/2022 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-018.690/2021-1.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Levantamento de Auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente cujo objetivo foi avaliar a gestão e identificar riscos em áreas prioritárias para fomentar a atuação do controle externo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar cópia do relatório de levantamento objeto da peça 132, bem como deste Acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e à Casa Civil da Presidência da República; e

9.2. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 8/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 9/3/2022 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0486-08/22-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70215119.

11. PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (PNRA)

(Acórdãos 1.976/2017-Plenário e 3.155/2019-Plenário)

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 000.517/2016-0 [Apensos: TC 024.670/2016-2, TC 033.644/2016-0, TC 023.866/2016-0, TC 034.468/2016-1, TC 024.537/2016-0, TC 025.366/2016-5, TC 028.947/2011-8, TC 028.069/2016-1, TC 024.949/2016-7, TC 024.644/2016-1]
Natureza: Representação
Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Responsáveis: Carlos Mario Guedes de Guedes (606.955.950-91); Celso Lisboa de Lacerda (557.390.089-72); Cesar Fernando Schiavon Aldrighi (425.920.200-63); Cesar Jose de Oliveira (660.174.754-87); Luiz Gugé Santos Fernandes (333.610.025-91); Marcelo Afonso Silva (311.875.526-15); Nilton Bezerra Guedes (540.189.359-00); Rolf Hackbart (266.471.760-04)
Representação legal: Cleyton Anderson Pereira e outros, representando Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR UNIDADE TÉCNICA DESTE TRIBUNAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA SITUAÇÃO OCUPACIONAL DOS LOTES DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO CAUTELAR DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO E ASSENTAMENTO DE NOVOS BENEFICIÁRIOS. SUSPENSÃO DE NOVOS PAGAMENTOS E REMISSÕES DOS CRÉDITOS DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO DO ACESSO A OUTROS BENEFÍCIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS ATRELADOS AOS BENEFICIOS DA REFORMA AGRARIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. ANULAÇÃO DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO EM ANDAMENTO. DETERMINAÇÕES. MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS APURATÓRIAS E CORRETIVAS POR PARTE DO INCRA EM FUTUROS PROCEDIMENTOS FISCALIZATÓRIOS.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), em face de indícios de irregularidades observados na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

2. Referida representação continha proposição de adoção de medida cautelar por este Tribunal e, na fase de saneamento do processo, realizaram-se oitivas prévias as quais foram examinadas pela unidade técnica deste Tribunal, resultando, posteriormente, na prolação do Acórdão 775/2016 – Plenário, em sessão do dia 6/4/2016, no qual esta Corte deliberou em:

> "9.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;
>
> 9.2. determinar cautelarmente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, que suspenda, até deliberação de mérito deste Tribunal sobre a matéria tratada nestes autos:
>
> 9.2.1. os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

9.2.2. os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;

9.2.3. os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.4. a remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.5. o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.6. o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural:

9.2.6.1. aos 84.711 beneficiários que atestaram irregularmente serviços de assistência técnica, conforme relação indicada no levantamento efetuado nesta representação, constante dos arquivos em Excel que fazem parte dos itens não digitalizáveis da peça 25 (5.971 beneficiários constantes da planilha 'Receberam assistência técnica em PAs e não fazem parte da RB.xlxs' e 78.740 beneficiários constantes da planilha 'Receberam assistência técnica em PAs do qual não fazem parte.xlsx') bem como o acesso deles aos demais benefícios de natureza creditícia ou outros decorrentes do PNRA, seja em nome próprio ou mediante instrumentos procuratórios passados pelos beneficiários originais;

9.2.6.2. a quaisquer pessoas que não correspondam ao efetivo beneficiário do Projeto de Assentamento objeto da assistência técnica a ser prestada, limitando-se à prestação da assistência às situações em que o ateste possa ser realizado pelo beneficiário da reforma agrária assistido e devidamente identificado no projeto de assentamento para o qual foi contemplado, nos termos do art. 23, incisos I e VII, da Lei 12.188/2010;

9.3. informar ao Incra que para fins do cumprimento das medidas determinadas cautelarmente:

9.3.1. no tocante às planilhas relativas a sinais exteriores de riqueza, considere apenas aqueles registros relativos a 2.095 beneficiários proprietários de veículos automotores com valor acima de R$ 70.000,00 constantes dos arquivos em Excel (peça 25, planilha '14ª-Sinais exteriores de riqueza e Irregulares em outros indícios.xls'), sem prejuízo de ulterior verificação do enquadramento ao PNRA dos demais beneficiários possuidores dos bens citados, em valores acima de R$ 70 mil, em razão do planejamento de suas ações de fiscalização; e

9.3.2. no tocante às planilhas relativas a beneficiários que são empresários, considere excluídos da suspensão cautelar os 3.553 beneficiários empresários ligados ao ramo agrícola, identificados pela unidade técnica deste Tribunal, sem prejuízo de, em suas ações fiscalizatórias ulteriores, proceder à verificação da situação ocupacional desses 3.553 beneficiários, em razão das atividades empresariais exercidas;

9.4. autorizar ao Incra, excepcionalmente, a restabelecer os processos de pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos referidos créditos, na forma da Lei, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do PNRA aos beneficiários com indícios de irregularidades apontados nos arquivos Excel constantes destes autos, na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção *in loco* porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas, do preenchimento dos critérios legais e normativos utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

técnica deste Tribunal, ficando nesse caso dispensada prévia manifestação deste TCU para os pagamentos, remissões e demais benefícios, mesmo sob a vigência da cautelar, devendo, no entanto, as providências serem comunicadas a esta Corte de Contas, com remessa da documentação correspondente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término dos procedimentos adotados;

9.5. comunicar ao Incra que:

9.5.1. a continuidade dos processos, na forma autorizada no subitem 9.4 retro, deverá se dar sob a responsabilidade pessoal do agente público autorizador, o qual, devidamente identificado, responderá perante este Tribunal em caso de constatação da prática de atos irregulares, com desvio dos critérios legais apontados nesta representação, ou sem as cautelas necessárias à verificação das informações prestadas;

9.5.2. na hipótese de comprovação espontânea por parte do beneficiário, referida no subitem 9.4 deste acórdão, efetue, quanto a ele, a revisão e atualização de todos os registros pertinentes, constantes do Sipra, de forma a promover atualização imediata da base de dados porventura inconsistente com a real situação cadastral do beneficiário, propiciando-se assim recadastramento desse e a melhoria da qualidade das informações constantes do sistema;

9.6. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra se manifeste sobre o mérito da presente representação, abordando todos os pontos indicados na derradeira instrução técnica produzida pela SecexAmbiental à peça 26, inclusive sobre o relatório de cruzamento de dados de peça 24, e planilhas de peça 25, e, em especial, sobre os seguintes novos apontamentos efetuados pela SecexAmbiental neste processo de fiscalização:

9.6.1. ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, *caput*, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

9.6.2. processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com consequente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

9.6.3. adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

9.6.4. ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

9.6.5. descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.6.6. recorrência dos casos descritos em várias superintendências regionais do Incra auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico;

9.7. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário se manifeste, se assim desejar, sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 3º da referida portaria, segundo o qual *'não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, e IV, deste artigo'*, se referindo os incisos a quem *'I – for servidor público ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido em atribuições parafiscais'*, III – for proprietário rural salvo exceções ali previstas, e *'IV – for proprietário, quotista ou acionista de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

sociedade empresária em atividade', ato regulamentar que se afigura, em princípio, *contra legem* e contra os princípios da reforma agrária, relativos à justiça social (art. 16 da Lei 4.504/64), desenvolvimento rural sustentável (art. 16 da Lei 4.504/64), assentamento de famílias com vocação agrícola (art. 16 do Decreto 59.428/1966) e outros correlatos, que compõem as finalidades sociais da reforma agrária e de acordo com leis e decretos que tratam em sentido diverso sobre as condições reunidas para o enquadramento nos programas de colonização e reforma agrária e por isso desconsiderado nos critérios adotados para indicação dos indícios de irregularidades que sustentam a cautelar ora adotada;

9.8. determinar à SecexAmbiental que:

9.8.1. para fins da manifestação quanto ao mérito destes autos, faça integrar ao processo o conjunto de evidências que deram suporte aos apontamentos indicados nos itens 9.6.1 a 9.6.6 deste acórdão, remetendo-os ao Incra em seguida para sua manifestação, de forma a propiciar ao Instituto o acesso às evidências que conduziram aos apontamentos ali referidos, e a poder exercitar o pleno direito ao contraditório e à ampla defesa;

9.8.2. envie ao Incra cópias das peças 24 e 25 (planilhas eletrônicas, peças não digitalizáveis constantes na peça 25 dos autos) de forma a subsidiar sua manifestação;

9.9. autorizar a realização da diligência proposta na instrução da SecexAmbiental para que o Incra apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a relação dos presidentes da Autarquia e dos diretores responsáveis pelos processos de seleção dos beneficiários da reforma agrária e de supervisão ocupacional, discriminando seus períodos de gestão e detalhando suas responsabilidades institucionais nos processos de trabalho referidos, na forma requerida por essa secretaria;

9.10. determinar à SecexAmbiental que confira prioridade na instrução e tramitação deste feito, após o recebimento da manifestação da entidade fiscalizada e os resultados da diligência empreendida, trazendo os autos conclusos quanto ao mérito ao Gabinete do Relator, via Ministério Público/TCU, a quem requer-se, desde logo, pronunciamento sobre as matérias de mérito desta representação, solicitando-se também o máximo de brevidade, em razão da urgência do caso;

9.11. manter o sigilo sobre as peças eletrônicas qualificadas como itens não digitalizáveis deste processo, informando-se ao Instituto sobre a classificação dessa natureza;

9.12. dar ciência deste acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão ministerial supervisor, e à Procuradoria-Geral da República, diante da possível repercussão da medida ora adotada, bem assim, em razão de seu interesse em virtude das ações que move (ações civis públicas intentadas pelas procuradorias regionais), relativas a projetos de reforma agrária, dadas as funções institucionais descritas no art. 129, inciso III, da Constituição Federal;

9.13. determinar ao Incra que envie a este Tribunal, no prazo de quinze dias contados da ciência deste acórdão, relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis."

3. Contra referida deliberação o Incra opôs embargos de declaração, apreciados mediante o Acórdão 1.086/2016 – Plenário, em sessão ocorrida dia 4/5/2016, em que este Tribunal deliberou em:

"9.1. conhecer dos embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RI/TCU, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência deste acórdão ao embargante, informando-lhe, ainda que:

9.2.1. nos termos da Decisão 188/1995 – TCU – Plenário, esta Corte decidiu *'considerar como de caráter normativo o entendimento de que o efeito suspensivo dos pedidos de reconsideração e de reexame, bem como dos embargos de declaração, impetrados contra as Decisões do Tribunal, susta provisoriamente os efeitos das mesmas até o julgamento do recurso, mas não autoriza o recorrente a, antes do pronunciamento do Tribunal sobre o mérito do recurso, praticar qualquer ato*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

ou adotar qualquer providência que direta ou indiretamente contrarie qualquer dos itens da decisão recorrida, sujeitando-se o infrator à multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92 (...)', decisão essa reafirmada por ocasião dos mais recentes Acórdãos 266/2007 e 1.159/2014, ambos do Plenário;

9.2.2. não obstante o entendimento constante da referida Decisão 188/1995 – TCU – Plenário, conforme assentado em jurisprudência mais recente deste Tribunal, os embargos de declaração opostos contra deliberação que adota medida cautelar não possuem efeito suspensivo pleno, de sorte a suspender o cumprimento de tal medida, de maneira que, opostos, não se aplica a eles de modo pleno o duplo efeito suspensivo previsto no § 3º do art. 287 do RI/TCU, ou seja, o suspensivo se limita aos prazos para interposição dos demais recursos previstos no Regimento Interno, não suspendendo, entretanto, os prazos para cumprimento da medida cautelar determinada no acórdão embargado, na linha dos precedentes Acórdãos 902/2009 e 917/2016, ambos do Plenário;

9.3. prorrogar, por mais 30 (trinta) dias, o prazo fixado no subitem 9.6 do Acórdão 775/2016 – Plenário;

9.4. prorrogar, por mais 15 (quinze) dias, o prazo fixado no subitem 9.13 do Acórdão 775/2016 – Plenário;

9.5. determinar à SecexAmbiental, com fundamento nos itens 34 a 39 da proposta de acórdão trazida pelo Relator destes embargos, que avalie as disposições constantes da IN/INCRA 71/2012 e, se entender oportuna alguma intervenção deste TCU, em face de eventual ilegalidade do procedimento ali previsto para a regularização das parcelas ocupadas sem autorização do Incra, represente a este Tribunal, em processo autônomo, de forma a propiciar o exame da matéria por esta Corte."

4. Vale registrar que nos itens 34 a 39 referidos no subitem 9.5 do Acórdão 1.086/2016 – Plenário foram tratadas dúvidas do embargante sobre se haveria suspensão cautelar também do processo de regularização de parcelas previsto no art. 14 da Instrução Normativa 71/2012, no qual não é feita propriamente uma seleção. Na oportunidade do exame que fiz, entendi que a matéria poderia merecer análise aprofundada por parte da SecexAmbiental, noutro processo, em virtude de constatar que o dispositivo mencionado pelo Incra cuida da regularização da aquisição ou ocupação de parcela sem autorização, em que as condições para a regularização se revelavam precárias se comparadas às condições para ingresso no PNRA e, notadamente, porque, *"preenchidos os requisitos, segundo referida IN 71/2012, aquele ocupante ou adquirente da parcela, sem autorização do Incra, termina por ter sua situação regularizada sem passar por quaisquer processos seletivos (em princípio, em rasa e perfunctória primeira leitura, parece premiar aqueles que não passaram por processos seletivos)."*

5. A determinação à SecexAmbiental (subitem 9.5 do Acórdão 1.086/2016 – P) foi cumprida pela secretaria com a autuação de processo de representação específico, objeto do TC-017.742/2016-1.

6. Durante a apreciação dos referidos embargos de declaração em 4/5/2016, tomei conhecimento em Plenário, por ocasião dos debates havidos, notadamente, por intermédio do Ministro Raimundo Carreiro (que apresentou declaração de voto à ocasião), da edição do Decreto 8.738, de 3/5/2016, por parte da então Presidente Dilma Roussef, publicado no DOU do dia 4/5/2016 (portanto, data da sessão), tratando de matérias objeto da presente representação.

7. Assim, no dia 19/5/2016, após um exame inicial do referido normativo, proferi despacho nos autos (peça 51), no qual consignei que referido decreto alçou ao nível de decreto justamente os critérios questionados por este Tribunal no subitem 9.7 do Acórdão 775/2016 – Plenário, e portanto, sobre os quais pende exame de mérito neste feito, relativos à manutenção dos beneficiários servidores públicos ou empresários, além de proprietários rurais, como participantes do PNRA, tendendo a consolidar a situação daqueles beneficiários reputados irregulares em exame inicial deste Tribunal, haja vista suas condições profissionais incompatíveis com o Programa serem excepcionadas pela norma regulamentar, em que pese a Lei não dispor a respeito.

9. Nesse cenário, em face de o novel instrumento normativo incorporar critérios questionados por este Tribunal, tornava-se necessário realizar nova oitiva ao Ministério do Desenvolvimento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

Agrário. À época, com o afastamento da chefe do Poder Executivo, havida em 12/5/2016 (abertura de processo de impeachment), e a assunção de seu sucessor, houve a edição da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, em que foram transferidas as competências do MDA para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, razão pela qual determinei a realização de oitiva complementar a esse ministério e à Casa Civil da Presidência da República, para que se manifestassem sobre a aderência das disposições constantes do Decreto 8.738/2016 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 7º do referido decreto, segundo o qual *"não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput"*, se referindo os incisos a quem *"for servidor ou exercer função pública profissional, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais'*, for proprietário rural salvo exceções ali previstas, *"for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade"*, e *"auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou meio salário mínimo per capita"*, respectivamente.

10. Apontei, à ocasião, que o ato regulamentar (decreto regulamentador) se afigurava em princípio *contra legem*, diante dos dispositivos indicados naquele despacho e na deliberação deste Tribunal.

11. A instrução do feito passou, a partir de então, a contar com a colaboração da Secex/MS, notadamente, do titular daquela secretaria, por razões de ordem administrativa interna deste Tribunal.

12. Produzidas as razões de justificativa para as matérias indicadas, o titular da Secex/MS elaborou instrução de mérito constante da peça 67, que recebeu o de acordo do secretário da SecexAmbiental em substituição à peça 68. Em razão de referida instrução encerrar o exame das alegações produzidas, reunindo o contraditório sobre as irregularidades apontadas, transcrevo, a seguir, os excertos principais da análise (transcrição com ajustes de forma considerados pertinentes):

> "(...)
>
> **EXAME TÉCNICO**
>
> 14. Em resposta às oitivas promovida pela SecexAmb, em decorrência do Acórdão 1.086/2016 – TCU – Plenário, por meio dos Ofícios 170/2016 (peça 54), datado de 19/5/2016; e 166/2016 (peça 57), datado de 17/5/2016, a Casa Civil e o Incra apresentaram, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes das peças 60 e 64.
>
> 15. A Casa Civil, em resumo, apontou que identificou questões sensíveis que estão sendo submetidas a um exame mais detido para avaliar a necessidade, ou não, da adequação dos normativos regentes da matéria que concerne à Política Nacional de Reforma Agrária, acrescentando ainda que o Poder Executivo avaliará no menor tempo possível os atos apontados como irregulares e apresentará, na sequência, ao TCU, o resultado dos trabalhos, com vistas a retomar a continuidade da Política. A Casa Civil, enviou ainda, como anexo, cópia do ofício 163/2016-P do Incra, que encaminhou a Nota Jurídica 1/2016/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, emitindo a opinião da procuradoria do Incra a respeito da compatibilidade do Decreto 8.738/2016 com a Lei 8.629/1993.
>
> 16. O Incra, por sua vez, solicitou a revisão da medida cautelar concedida, com sua expressa revogação; revisão dos critérios utilizados para o apontamento de indícios de irregularidade, à luz do recente Decreto 8.738/2016; e que doravante sejam considerados 'critérios legais e normativos', para todos os efeitos do processo de seleção e condições de permanência de beneficiários no PNRA, inclusive para análise e decisão sobre continuidade do processo, conforme autorizado no item 9.4 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, as definições normativas constantes do Decreto 8.738/2016. Por fim, o Incra ainda anexa a sua resposta os seguintes documentos:
>
> a) Memorando Incra 82/2016 – DTI/DT: apresenta ações para atingir os objetivos do Plano de Providências do Incra no que se refere ao Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário;
>
> b) rotina de bloqueio com os dados do TCU e CGU: rotinas eletrônicas para bloqueio da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

unidade familiar;

c) contrato de prestação de serviços entre o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e o Incra: disponibiliza acesso aos sistemas CPF e CNPJ da Receita Federal do Brasil (RFB);

2. 17. A seguir são analisadas cada uma das manifestações apresentadas pelos jurisdicionados.

Das alegações do Incra – item II (peça 64, p. 3 – 12)

18. Nesse item, a respeito dos itens 9.6.1 a 9.6.6 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, o Incra alega que muitos dos apontamentos foram encontrados de forma isolada em duas ou três auditorias, conforme se segue:

a) a ausência de motivação na eliminação de candidatos do Programa, registado no item 9.6.4, apenas foi verificada nos Estados de Tocantins e Roraima;

b) no estado do Amapá não foram encontrados documentos probatórios suficientes para caracterizar direcionamento das parcelas de assentamento para as associações. O relatório apontou que somente no PA Cedro foi encontrada uma carta de comunicação do presidente da associação, não demonstrando a ocorrência do problema retratado no item 9.6.2 e que na mesma auditoria não se confirmaram os apontamentos dos itens 9.6.3 e 9.6.4;

c) na auditoria realizada no Estado do Tocantins aponta que não se confirmaram os itens 9.6.3 e 9.6.5;

d) na auditoria do Mato Grosso do Sul, a ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção e o direcionamento dos processos de inscrição, concernem apenas ao projeto de Assentamento Itaqui, o que não permite concluir que sejam falhas existentes no âmbito de toda a política de reforma agrária no Estado. Acrescenta que nessa auditoria não foram constatados os itens 9.6.3 e 9.6.5;

e) no Estado de Rondônia não foram constatadas as ocorrências dos itens 9.6.4 e dos itens 9.6.5;

f) no Estado de Goiás não foram constatadas as ocorrências dos itens 9.6.4 e dos itens 9.6.5;

g) no Estado do Mato Grosso, não foram verificadas irregularidades concernentes aos subitens 9.6.1 a 9.6.5.

19. O Incra alega ainda que segue os arts. 19 e 20 da Lei 8.629/1993, quanto aos critérios de seleção e classificação das famílias que receberão os lotes da reforma agrária, estando esse fato consignado no normativo NE 45/2005. O Incra destaca ainda, no que concerne à ampla defesa, que o recém editado Decreto 8.738/2016 também garante esse pressuposto, destacando que o referido decreto busca aprimorar os princípios da ampla defesa e contraditório, impessoalidade, legalidade e publicidade do resultado final dos processos.

20. Uma análise mais profunda dos fatos mostra que as alegações do Incra não são suficientes para desconstruir os fatos apontados nos itens 9.6.1 a 9.6.6 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, uma vez que não apresenta qualquer comprovação dos fatos alegados, limitando-se à crítica das auditorias efetivadas pelas Secex nos estados e também a apontar disposições normativas recentemente editadas e que já eram de conhecimento do Tribunal.

21. Preliminarmente, faz-se necessário tecer comentários sobre a metodologia aplicada nos trabalhos do TCU e nas particularidades dos trabalhos que precederam o trabalho que originou o Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

22. O processo de representação de que trata o presente processo teve origem a partir de vários trabalhos do Tribunal de Contas nos últimos 20 anos, dentre os quais, pode-se destacar os seguintes Acórdãos: 750/1998; 391/2004; 557/2004; 753/2008P; 609/2011; 60/2011; 356/2011; 356/2012; 2609/2012; 1259/2013; e 4503/2016; todos do Plenário.

23. Essas decisões e os trabalhos que as originaram registram um histórico de irregularidades identificadas nos processos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

dos lotes da reforma agrária e que têm seus principais pontos destacados no anexo I desta instrução. Além disso ao longo desses exercícios, as unidades técnicas do TCU realizaram diversas reuniões com o Incra com o intuito de esclarecer o conteúdo das referidas decisões e acompanhar sua implementação. Apesar dessas decisões reiteradas do TCU e dos esforços empreendidos pelo corpo técnico do TCU, as medidas tomadas pelo governo federal para sanar as irregularidades apontadas foram insuficientes até o momento.

24. Baseados nesses fatos comprovados e objeto de julgamento pelo TCU nos últimos 20 anos, a SecexAmbiental realizou processo de levantamento nessas questões em 2015, julgado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, o qual apontou diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra, motivo pelo qual o TCU autorizou a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental, na modalidade 'Relatórios Individualizados' no tema 'Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)', pelas seguintes Secretarias: Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO.

25. Essas auditorias, à exceção do caso da Secex-PA, já se encontram finalizadas para decisão de mérito no gabinete do ministro relator e um resumo das principais constatações de cada uma encontra-se no anexo II da presente instrução. As constatações dos processos apontados foram baseadas em análise de documentos, entrevistas com os principais atores do processo, estudos de caso, cruzamentos de dados, mapeamento de processos, revisão legal, visitas a lotes dos projetos de assentamento em estudos de caso, etc.

26. Ao contrário do que alega o Incra em sua peça de defesa (peça 64, p. 3 – 12), os relatórios de auditoria, os documentos constantes dos processos e os elementos trazidos na presente representação confirmam a ocorrência dos fatos descritos, não como casos pontuais, mas como problemas sistêmicos e recorrentes, que têm origem em fragilidades normativas e administrativas da Autarquia, como será demonstrado na análise de cada um desses itens, a seguir.

<u>Item 9.6.1 do Acórdão 775/2016 – Ausência de ampla divulgação do processo de seleção</u>

27. De início, é importante ressaltar que não foram apenas os estudos de caso que foram utilizados como evidências para a caracterização da ausência da ampla divulgação dos processos de seleção de beneficiários da reforma agrária, mas os estudos de caso servem para ilustrar a problemática e contextualizar os problemas gerados por essa ausência.

28. A primeira evidência é que, nas superintendências pesquisadas e também em âmbito nacional, não foram encontrados instrumentos de divulgação da abertura do processo seletivo referido para os projetos de assentamento criados, como por exemplo, publicação em diário oficial, jornal de grande circulação, campanhas de rádio e tv, panfletagem ou qualquer outro meio identificável pelas equipes que caracterizassem uma ampla divulgação desses processos seletivos. Ao contrário, o que se encontrou nos processos administrativos do Incra foram vários exemplos de movimentos sociais reivindicando os projetos de assentamento, conforme exemplificado mais à frente na presente instrução, já desde a efetiva compra ou desapropriação da área. Ressalta-se que várias áreas (fazendas) obtidas pelo Incra foram decorrentes de indicações dos próprios movimentos sociais, que, a partir daí, entendem ter prioridade nos lotes do futuro assentamento rural, indicando seus associados, à revelia da ordem de preferência estabelecida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993.

29. Seria muito mais simples ao Incra que apresentasse, juntamente com sua peça de defesa, qualquer dos instrumentos citados no parágrafo anterior para descaracterizar a ocorrência desse achado, tanto na fase atual quanto à época do levantamento de auditoria ou das auditorias feitas nos estados, quando solicitado ou a qualquer tempo. O Incra, porém, limita-se a dizer que são problemas pontuais, sem reconhecer o problema da falta de publicidade do processo em estudo, princípio basilar de qualquer ato administrativo público.

30. Ocorre que o problema foi caracterizado em todas as auditorias realizadas em 2015 nos estados e referidas no anexo II desta instrução, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas. Tal problema só não foi constatado no estado do Mato Grosso porque não fazia parte do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

escopo daquela auditoria, feita em data anterior (exercício de 2012).

31. No que se refere ao Mato Grosso do Sul, o problema não foi constatado apenas no Projeto de Assentamento de Itaqui, como alega o Incra. A equipe técnica analisou dois estudos de caso, PAs Itaqui e Nazareth. Em ambos foi constatado o achado, conforme depreende-se da leitura do item 196 da instrução da unidade técnica, a respeito do projeto de assentamento Nazareth:

Ao examinarmos os processos dos beneficiários selecionados, a situação dos respectivos lotes (observação direta) e as entrevistas feitas com os beneficiários e ocupantes irregulares que residem e exploram os lotes abandonados, constatamos irregularidades semelhantes às verificadas no Assentamento Itaqui (anteriormente relatadas). As inscrições deste assentamento foram feitas também por indicação de lideranças dos movimentos, mas agora limitadas a uma microrregião dentro do próprio município de Sidrolândia/MS, ou seja, não abrangeu sequer toda a área desse município. As demais irregularidades relativas às listas/Sipra (candidatos aprovados, eliminados, selecionados e beneficiários), também se assemelham às constatadas no Assentamento Itaqui.

32. O problema também já tinha sido constatado nos projetos de assentamentos Itamarati I e II, no mesmo estado, onde inclusive houve loteamento dos PA entre movimentos sociais, conforme será abordado mais adiante.

33. A alegação de que a publicidade já é observada na medida em que se garante participação do candidato em todas as fases do processo, de forma individual ou coletiva, através da organização da qual seja membro e represente seus interesses, conforme o art. 3º da NE/Incra 45/2005 e o § 1º do art. 8º da NE/Incra 45/2005, também garantiria a observância da publicidade já que prevê a observação obrigatória dos envolvidos da metodologia de seleção disposta no normativo também não mostra-se procedente pela análise dos fatos colecionados nas auditorias, conforme descrito no anexo II.

34. Tal normativo não se mostra suficiente, uma vez que não estabelece sequer a forma de ampla divulgação a ser adotada nesses processos seletivos, apesar de ser uma norma de execução que, em tese, detalharia o processo de seleção desses beneficiários.

35. Trecho extraído do relatório de auditoria da Secex de Goiás ilustra a prática adotada no Incra para a seleção de candidatos da reforma agrária, contrária ao princípio da publicidade, constante do art. 37 da CF/88:

105.2. Constam dos referidos autos apenas as portarias de criação dos projetos de assentamento (PA Padre Ilgo – Evidência 2, p. 193; e PA Maria Cícera das Neves – Evidência 1, p. 131-133) e em seguida as primeiras relações de beneficiários (PA Padre Ilgo, de 13/10/2010 – Evidência 2, p. 194-201; e PA Maria Cícera das Neves, de 25/11/2009 – Evidência 1, p. 135-189). Percebe-se que no PA Padre Ilgo o prazo entre a criação do projeto de assentamento e a definição da primeira relação de beneficiários é de 2 (dois) meses, já no caso do PA Maria Cícera das Neves esse prazo é ainda menor, apenas 1 (um) mês.

105.3. Nas entrevistas realizadas foram efetuadas duas perguntas relacionadas ao tema: sobre a forma como era realizada a divulgação do processo seletivo; e acerca do conhecimento do servidor entrevistado sobre a existência de documentos que comprovassem a divulgação desse processo seletivo. Responderam tais perguntas o superintendente da SR04, além de dois gestores e cinco servidores que atuam na área de cadastro e seleção de beneficiários (Evidência 19).

105.4. Quanto à divulgação do processo seletivo para seleção de beneficiários do PNRA, as respostas obtidas foram no sentido de que não havia divulgação do processo seletivo. Alguns dos entrevistados complementaram suas respostas e informaram que havia uma divulgação envolvendo algumas das entidades mais afetas à obtenção de áreas destinadas ao PNRA (movimentos ligados à reforma agrária, sindicatos, associações e, em alguns casos, prefeituras), além de contatos com algumas famílias da região do projeto de assentamento, assim como com os sindicatos da cidade, com o prefeito e com a Comissão Pastoral da Terra-CPT (Evidência 10).

105.5. Igualmente, alguns servidores alegaram que a SR04 eventualmente procurava famílias da região que haviam anteriormente participado do PNRA, mas que não haviam sido beneficiadas. No entanto, quando questionados sobre como isso era controlado, a equipe de auditoria foi informada de que não existia um critério específico que pudesse assegurar isonomia nesse contato com essas famílias. Outra forma de divulgação salientada foi o conhecimento do processo seletivo com base no 'boca a boca'. Conforme relatado, nesses casos, os interessados naturalmente procuravam o Incra/SR04 para se cadastrarem. No que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

diz respeito à existência de documentos que pudessem comprovar a divulgação do processo seletivo, todos os entrevistados foram categóricos ao afirmarem que não tinham conhecimento da divulgação de um processo seletivo para o PNRA.

36. Da leitura do texto, pode-se inferir que as práticas adotadas pelo Incra estão muito distantes do cumprimento do princípio constitucional da publicidade, que, de forma semelhante a outros concursos públicos (ex. para provimentos de cargos, compras estatais, etc.), deveria ser precedido de publicações em jornais de grande circulação, internet, diários oficiais ou qualquer outro meio de ampla divulgação e sem direcionamento de qualquer tipo.

37. Conforme salientado pela equipe técnica da Secex Goiás, o propósito de uma etapa de cadastro e classificação é justamente a seleção dos interessados mais qualificados/indicados para gozar dos benefícios da política agrícola, a qual deve ser compatibilizada com reforma agrária, conforme estabelece o comando constante no § 2º, art. 187, do texto constitucional, propósito que não é cumprido com a restrição da divulgação da abertura de processos seletivos para a reforma agrária.

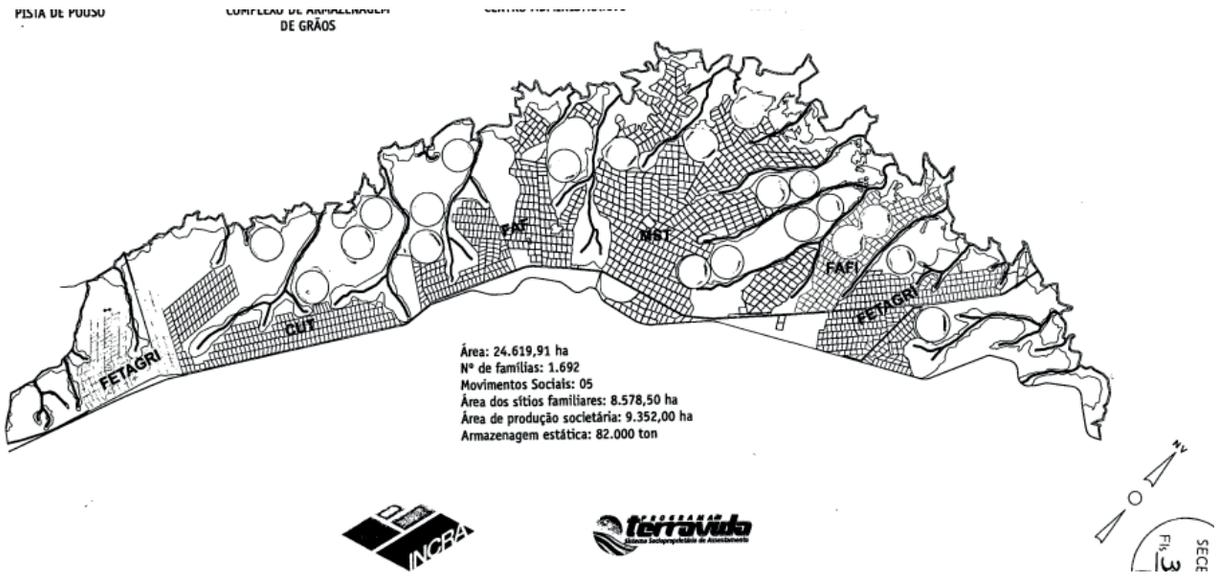
<u>Item 9.6.2 do Acórdão 775/2016 – Direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais</u>

38. Para essa constatação o Incra tenta descaracterizar a situação descrita pela unidade técnica do Amapá de direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais alegando que somente no PA Cedro foi encontrada uma carta de comunicação do presidente da associação, sendo uma ocorrência isolada.

39. Importa destacar mais uma vez que os estudos de caso empreendidos não tiveram o condão de provar com precisão estatística a ocorrência relatada no item 9.6.2 do Acórdão 775/2016, mas sim ilustrar situações reais envolvendo a ilegalidade. O papel de evidenciar se dá no conjunto de estudo dos processos de trabalho, declarações em entrevistas, revisão documental, legal, etc.

40. O Incra omitiu em sua defesa que a gestora responsável pela Divisão de Obtenção de Terras na SR do Amapá, responsável pelo processo de seleção, afirma existir relação entre a lista de beneficiários e as associações de cada projeto de assentamento (peça 10, p. 12 – 15, TC 023.998/2015-6).

41. Outros exemplos ilustram a prática do direcionamento citado. A figura a seguir, obtida do processo de constituição do PA Itamarati II, no âmbito dos trabalhos que deram origem ao Acórdão 356/2012 – TCU – Plenário, mostra que o projeto de assentamento foi loteado entre os diversos movimentos sociais, sindicatos e demais entidades atuantes na região em detrimento do resultado de um processo público de seleção de candidatos para concessão dos lotes (peça 66, p. 7).



42. Pelo que se depreende da figura o referido assentamento foi dividido entre a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

FETAGRI, a CUT, a FAF, o MST e a FAFI, tudo com a conivência dos servidores e gestores da Superintendência, uma vez que a figura foi extraída do processo administrativo referente à constituição do projeto de assentamento.

43. Outro caso que ilustra bem a influência ilegal dos movimentos sociais na constituição da lista de beneficiários, em detrimento de um processo seletivo público, é o caso do Distrito Federal, conforme trecho da instrução que deu origem ao Acórdão 4.503/2016 – TCU – Segunda Câmara, reproduzido a seguir:

Tão logo se inicie o procedimento de obtenção, normalmente com a vistoria do imóvel, é comum encontrarmos nos processos expedientes reivindicando a área para determinado grupo/associação, apresentando relação de trabalhadores rurais acampados na região, candidatos ao PNRA, conforme exemplos a seguir:

1) expediente constante do Processo 54700.001725/2008-12 – processo de obtenção da Fazenda Forquilha/Lugar Cambaúba e Sucuri, no qual os vendedores da fazenda informam que dada a impossibilidade de comparecimento de um representante do Incra, com a autorização do Superintendente Regional, as chaves da fazenda ficaram em poder dos atuais moradores da sede da Fazenda Cambaúba, com a ciência e concordância dos líderes do assentamento.

No mesmo expediente ainda informam: 'Hoje, 20/12/2011, onze integrantes ou militantes do movimento 'Sem Terra' - Lucilar, Joel, Sérgio, Denis, Ronaldo, Ricardo, Geraldo, Alex, Cledson, Alésia e Claudete -, visitaram as áreas vendidas, verificaram o bom estado das benfeitorias e pastagens, e confirmaram a entrega'.

2) Termo de declaração constante do Processo 54700.001423/2006-82, processo de obtenção da Fazenda Água Fria, no qual o Superintendente Regional da SR-28(DFE) informa sobre os movimentos sociais requereram a propriedade. Informa ainda que, como o processo ficou parado por aproximadamente 2 anos, os representantes à época ligados à Fetraf/DFE, hoje ligados à Liga Camponesa do Planalto Central – LCPC pleitearam o referido imóvel.

E conclui, 'levando-se em consideração as constantes reivindicações e lutas pelo imóvel declaramos que a Liga Camponesa do Planalto Central – LCPC ficará responsável juntamente com o Incra/SR(28)DFE pela organização das famílias que serão assentadas no mesmo quando de sua desapropriação'.

44. Exemplos de ocorrências como essas foram relatadas nas auditorias dos estados de São Paulo, Tocantins, Rondônia e Goiás mostrando que o problema é sistêmico e difundido na estrutura do Incra, não se tratando, como alega o Incra, de ocorrência isolada, mas sim do modelo de operação praticado nas superintendências regionais da Autarquia.

<u>Item 9.6.3 – Adoção de procedimentos de classificação contrários à Lei</u>

45. Neste item o Incra afirma que a seleção de candidatos é feita segundo critérios de seleção do art. 20 da Lei 8.629/1993 e os critérios de classificação, conforme art. 19 da mesma lei, respeitada ordem de preferência prevista na NE 45/2005 e refuta a ideia de que o problema é generalizado e sistêmico, apontando ainda melhorias introduzidas pela Portaria MDA 6/2013, Lei 13.001/2014 e o recém editado Decreto 8.738/2016.

46. O Incra afirma ainda erroneamente que, no Estado do Tocantins, conforme conclusão do relatório, apurou-se que, nos procedimentos de classificação de candidatos, foi observada a ordem de preferência prevista no art. 19 da Lei 8.629/1993. O relatório de fiscalização afirma justamente o contrário, conforme trecho a seguir reproduzido (p. 19 do relatório da Unidade técnica):

127.1 Verificou-se que a sistemática de classificação do sistema Sipra não atende plenamente aos critérios de priorização definidos na legislação para ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária.

47. O referido relatório aponta ainda diversas evidências desse achado, discriminadas a seguir: Peça 20 – Proc. 358-00-87 Criação PA Pau D'Arco - Elementos comprobatórios/Evidências – Proc. 358-00-87 Criação PA Pau D'Arco. Peça 21 – Proc. 1017-98-13 Criação PA Piracema - Elementos comprobatórios/Evidências – Proc. 1017-98-13 Criação PA Piracema. Peça 12 - Resposta do Of. 900-Secex-TO - Elementos comprobatórios/Evidências - Resposta do Of. 900-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

Secex-TO. Peça 42 - Entrevistas com os beneficiários do PA Terra Prometida no Município de Porto Nacional - Elementos comprobatórios/Evidências - Entrevistas com os beneficiários do PA Terra Prometida no Município de Porto Nacional. Peça 43 - PA Terra Prometida Proc. 495-2010-73 - Antônia Rosa Salomão dos Santos - declarou dependente com grau de parentesco falso para ganhar pontuação maior. - Elementos comprobatórios/Evidências - PA Terra Prometida Proc. 495-2010-73 - Antônia Rosa Salomão dos Santos - declarou dependente com grau de parentesco falso para ganhar pontuação maior. Peça 52 - PA Terra Prometida Proc. 494-2010 - Aurelina Pereira dos Anjos - indicada pela associação - Elementos comprobatórios/Evidências - PA Terra Prometida Proc. 494-2010 - Aurelina Pereira dos Anjos - indicada pela associação. Peça 49 - PA Terra Prometida Proc. 1682-2010-74 - Anataniel - sem ficha de inscrição - Elementos comprobatórios/Evidências - PA Terra Prometida Proc. 1682-2010-74 - Anataniel - sem ficha de inscrição. Peça 50 - PA Terra Prometida Proc. 2119-2013-66 - Vanusa Gomes de Sousa - Elementos comprobatórios/Evidências - PA Terra Prometida Proc. 2119-2013-66 - Vanusa Gomes de Sousa.

48. Ao contrário do que afirma o Incra e a despeito das melhorias introduzidas pelos normativos trazidos pela Autarquia em sua peça de defesa, reafirma-se aqui que o desrespeito aos procedimentos de seleção e de classificação previstos nos art. 19 e 20 da Lei 8.629/1993 ocorre de forma sistêmica e generalizada pelos motivos descritos a seguir.

49. A sistemática de classificação de candidatos já inicia com problema sistêmico quando analisa-se a forma como o Sipra automatiza os critérios para entrada de beneficiários para a reforma agrária, conforme bem apontado no relatório de auditoria efetuado pela Secex-RR. Utilizando-se de regra que contraria os artigos da Lei 8.629/1993, a NE Incra 45/2005, em seu Anexo II, pontua os candidatos de acordo com os seguintes critérios:

I - Básico (máximo 60 pontos):

a) proprietário do imóvel desapropriado (60 pontos);

b) trabalhador assalariado, posseiro, parceiro, arrendatário, foreiro que reside ou trabalhe no imóvel desapropriado (54 pontos);

c) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel (48 pontos);

d) trabalhador rural sem terra (48 pontos);

e) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família (48 pontos).

II - Complementar (máximo 24 pontos):

a) tamanho da família (0,7 a 7 pontos);

b) força de trabalho da família (0,9 a 9 pontos);

c) idade do candidato (0,4 a 4 pontos);

d) tempo de atividade agrícola (0 a 4 pontos).

III - Suplementar (máximo 16 pontos):

a) morada no município (0 a 3 pontos);

b) morada no imóvel desapropriado (0 a 5 pontos);

c) tempo de residência no imóvel (0 a 2 pontos);

d) renda mensal família (0,5 a 5 pontos);

e) associativismo (0 a 1 ponto).

50. Nessa sistemática adotada, verifica-se as seguintes impropriedades em relação ao estabelecido na legislação:

a) quando o sistema soma os critérios básicos, complementares e suplementares para obter a pontuação final do candidato e, assim, estabelecer a ordem de classificação, pode ocorrer de candidatos com preferências estabelecidas na legislação serem preteridos em relação a outros candidatos. Por exemplo: caso um trabalhador do imóvel desapropriado (54 pontos) obtenha 2 pontos nos critérios complementares e suplementares, alcançará como pontuação final 56 pontos, podendo assim ser ultrapassado na pontuação final por um trabalhador de outro imóvel (48 pontos) que obtenha 9 pontos nos outros critérios, alcançando ao final 57 pontos. Ou seja, a prioridade legal não foi garantida;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

b) nada obstante a legislação estabelecer ordem de prioridade de acordo com o enquadramento do candidato, no sistema são pontuados com a mesma pontuação (48 pontos) os seguintes candidatos: i) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel; ii) trabalhador rural sem-terra; e iii) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

c) o critério de desempate previsto na legislação, tamanho da família, deveria ter prioridade em relação aos demais critérios complementares e suplementares estabelecidos em normativos infra legais que regem a matéria.

51. Destaca-se que o Incra já tinha consciência das ilegalidades constantes da sistemática de classificação adotada pela Autarquia desde, pelo menos, o exercício de 2008, ocasião em que o TCU expediu a seguinte determinação, constante do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário:

2.6. que, com o objetivo de adequar o normativo da Autarquia às disposições da Lei 8.629/1993, promova, na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, as seguintes alterações:

2.6.1. inclua, no prazo de 90 dias da ciência, de maneira expressa, a ordem de preferência para a seleção de beneficiários para o recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária definido pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

2.6.2. altere o § 3º do artigo 8º, para que os critérios descritos na sistemática de classificação do anexo II da NE somente sejam usados para desempate na ordem de preferência para recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, depois de satisfeita a ordem de preferência expressa no artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

52. Outros fatores da sistemática de trabalho adotada pelo Incra em todo o País também contribuem para o desrespeito à ordem de classificação estabelecida pela Lei 8.629/1993 como a ausência ou insuficiência de dados nas fichas de inscrição de candidatos, decorrentes de uma falta de conferência da completude dos formulários nas SR do Incra; e a possiblidade de o Incra efetuar ajustes, conforme previsão do art. 10 da NE 45/2005, as quais podem alterar a classificação e preterir candidatos que tenham preferência legal, conforme apontado no relatório de fiscalização da Secex-RR. Da maneira como o processo é feito nas SR do Incra, pode-se inclusive ocorrer a supressão de inscrições cadastradas no Sipra ou, devido a insuficiência/inexistência de controles internos, haver a ausência da transposição dos dados dos formulários de coleta de informações do beneficiário (formulários azuis), os quais, muitas vezes, são entregues pelos dirigentes dos movimentos sociais e sindicatos envolvidos, sem um controle adequado de protocolo e encaminhamento.

53. Além disso, a sistemática adotada abre a possibilidade de manipulação da lista, conforme ressaltado pela Secex-GO, conforme trecho do relatório de auditoria reproduzido a seguir:

126.6. No âmbito da fiscalização, foram ainda realizadas análises em processos de dois projetos de assentamentos (PA Padre Ilgo – GO0406000, situado no município de Caiapônia, criado em 19/8/2010 – Processo 54150.002153/2010-87; e PA Maria Cícera das Neves – GO0385000, situado no município de Vila Propício, criado em 23/10/2009 – Processo 54150.002105/2009-55). Em ambos os casos foram identificadas diversas relações de beneficiários acompanhadas dos respectivos Relatórios de Famílias Cadastradas. Entretanto, tais classificações se limitam a atender exatamente o número de lotes disponíveis nos projetos de assentamento e (ou) o número de interessados constantes das listas de interessados apresentadas pelos movimentos sociais. Passa a ser, nessa configuração, apenas mais um elemento formal, sem efetiva função, no processo de destinação dos lotes e priorização dos interessados. No indício de irregularidade relacionado ao direcionado da relação de beneficiários a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações apresenta um conjunto de relações de beneficiários que fundamentam esse entendimento (observar relato contido nos §§ 112.11 a 112.14 do presente relatório).

54. Dessa forma, conclui-se que o problema é recorrente e sistêmico, além de ser de conhecimento do Incra, pelo menos desde o exercício de 2008.

<u>9.6.4 e 9.6.5 – ausência de motivação de eliminação de candidatos e descumprimento dos princípios do contraditório e ampla defesa na seleção de beneficiários</u>

55. Nesses dois itens, o Incra alega que o contraditório e a ampla defesa e a motivação das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

decisões administrativas já são observados na medida em que se garante a participação do candidato em todas as fases do processo, de forma individual ou coletiva, através de organização da qual seja membro e que represente seus interesses, conforme dispõe o art. 3º da NE/Incra 45/2005.

56. O Incra, apesar de alegar que cumpre com esses quesitos nos processos de seleção de beneficiários para a reforma agrária, não apresenta qualquer documentação formal ou cópias de processos em que esse princípio tenha sido observado, a qual deveria existir em grande quantidade, considerando os inúmeros processos seletivos já realizados pela Autarquia.

57. Os problemas, relacionados à motivação de eliminação de candidatos e de descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa, ao contrário do que foi alegado pela Autarquia, são sistêmicos e generalizados nas diversas superintendências do País.

58. De início, há de se salientar que o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como o cumprimento do princípio da motivação dos atos administrativos, está intimamente ligado ao princípio da publicidade, o qual, se descumprido, necessariamente inviabiliza os primeiros.

59. A maneira de atuar das superintendências do Incra nos estados não prevê um processo de ampla divulgação dos processos de seleção, com a respectiva ordem de classificação, nos termos do art. 19 da Lei 8.629/2003. Como exemplo dessa situação, a auditoria na superintendência de São Paulo constatou o seguinte fato:

No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pela SR/08 consiste apenas em comunicar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Ocorre que nem sempre é possível o comparecimento de todos os candidatos a estes encontros. Nestes casos, a SR/08 considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a ausência dos candidatos.

(...)

A sistemática atualmente adotada pela SR/08 de divulgação restrita da situação (eliminado, classificado, aprovado) dos candidatos cadastrados nos processos de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária enseja prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte desses candidatos, em desacordo com o disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

60. A mesma conclusão, a título de exemplo, foi obtida no processo de fiscalização na SR/26 do Tocantins (TC 023.970/2015-4, peça 86, p. 22-23):

88.2 No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pela SR/26 consiste apenas em comunicar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Ocorre que nem sempre é possível o comparecimento de todos os candidatos a estes encontros. Nestes casos, a SR/26 considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a ausência dos candidatos.

88.3 Tais informações foram parcialmente corroboradas no exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização, sendo que não existe motivação para a eliminação dos candidatos, nem foi garantido o contraditório e a ampla defesa.

61. No tocante à motivação para a eliminação dos candidatos, a referida auditoria aponta que ela é feita apenas verbalmente, o que contraria o art. 50 da Lei 9.784/1999. A motivação para atos administrativos deve ser formal e constar de processo administrativo válido. A seguir é reproduzido trecho da instrução:

109.3 Na análise documental dos processos de seleção amostrais (PA Piracema; PA Manchete; PA Pau D'Arco e PA Terra Prometida) não foram encontrados elementos comprobatórios de motivação expressa para a eliminação de candidatos à Reforma Agrária nos processos de trabalho para a seleção de beneficiários no âmbito da SR 26.

109.2 Por meio de entrevistas realizadas com os servidores e gestores responsáveis pelo processo de seleção dos beneficiários da reforma agrária (peças 25 e 26), os mesmos afirmaram que não há motivação expressa e individual nos casos dos candidatos eliminados, tendo sido expressado o motivo da eliminação publicamente durante a reunião de divulgação da RB definitiva.

62. A mesma prática foi apontada na fiscalização referente ao Estado de RR, apenas com manifestação verbal e sem processo formalizado. A seguir é reproduzido trecho da instrução que ilustra o problema:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

Não foram encontrados elementos comprobatórios da motivação expressa para a eliminação de candidatos à Reforma Agrária nos processos de trabalho para a seleção de beneficiários no âmbito da SR-25 (nos processos físicos de criação, considerando que não existem processos específicos para a seleção, no Sistema Sipra, em publicações, e em processos individuais).

Ainda, relatos das entrevistas com o Chefe da Diretoria de Obtenção de Terras e demais servidores da seleção mencionam que, de fato, o motivo da eliminação do candidato é exposto apenas verbalmente, após a homologação da RB, quando geralmente o interessado procura o Incra (vide extratos de entrevistas com o Chefe da Diretoria de Obtenção de Terras e servidores envolvidos na seleção, realizadas no dia 28/10/2015 (peça 30, p. 8-11; peça 31, p. 1-8).

Adicionalmente, o Superintendente Regional relatou, em entrevista realizada na data de 28/10/2015, realmente não haver divulgação da lista de eliminados, tendo, contudo, afirmado que o Incra envia notificação aos candidatos para informá-los dos fatos, para que possam decidir a respeito de interposição de recursos (vide extrato de entrevista, à peça 30, p. 4).

Não obstante, objeto de requisição da equipe de autoria, as notificações atinentes ao processo seletivo dos projetos de assentamento, PA Sucuriju PA e PDS Pau-Brasil, Ofício de Requisição 5/2015/SECEX-RR/SEC-RR-D (peça 9, p. 1-2), não foram encaminhadas, constando do Ofício/Incra/RR/G 984/2015 (peça 18, p. 1-2), resposta do gestor informando que não é praxe da SR-25 divulgar fora da Superintendência a informação referente à eliminação do processo de seleção para lotes da reforma agrária, bem como os procedimentos necessários e prazos para questionar a eliminação. Afirmou, ainda, que a informação é repassada pelo servidor do Incra quando o candidato se apresenta munido com RG e CPF.

63. Pode-se concluir da análise dos fatos acima expostos que a prática das superintendências regionais adotada atualmente não permite a formalização e o registro adequado da motivação para a eliminação de candidatos da reforma agrária. Além disso, o descumprimento do princípio da publicidade por parte da Autarquia nesses processos seletivos inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos de eliminação de candidatos da reforma agrária, pressuposto de validade para esses atos administrativos.

Das alegações do Incra – item III (peça 64, p. 12 – 15)

64. Nesse item o Incra aponta diversas providências que estão sendo tomadas pela Autarquia com vistas a aprimorar seus sistemas, modernizar sua atuação, firmar parcerias, rever normativos internos e, por fim, aprimorar os processos de seleção de beneficiários e efetivamente resolver as falhas existentes na política da reforma agrária, destacando as seguintes:

a) suspenção, no Sipra, dos beneficiários com registros de irregularidades apontados pelo TCU;

b) bloqueio de todos os beneficiários apontados com indícios de irregularidades tanto pela CGU, quanto pelo TCU, com envio das listas para as SR para depuração e saneamento;

c) início de providências para a disponibilização de espelho com todos os indícios de irregularidades identificados pela CGU e pelo TCU no Sipra;

d) início das tratativas para incorporar o cruzamento de dados nas rotinas da autarquia, de modo a automatizar a verificação dos critérios de elegibilidade;

e) instituição de grupo de trabalho para a elaboração de norma interna – Instrução Normativa – com vistas à regulamentar o Decreto 8.738/2016, em substituição à NE Incra 45/2005, viabilizando a publicidade das seleções e o exercício da defesa de todos os participantes da PNRA;

f) início das tratativas para a utilização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para a supervisão ocupacional;

g) início dos trabalhos destinados à elaboração de plano de ação para a solução das ocorrências identificadas no Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, com destaque para: elaboração de novo normativo para seleção de beneficiários, implementação de batimentos com bases de dados; instituição da ferramenta CAR lote a lote; implantação de melhorias no SIPRA; funcionamento das Salas de Cidadania; Sistema Nacional de Cobrança de Créditos de Instalação; capacitação de pessoal; e busca de recursos financeiros e orçamentários.

65. As medidas informadas pelo Incra para cumprimento do Acórdão 775/2016 – TCU –

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

Plenário, confirmam, efetivamente, as irregularidades constatadas pelas equipes do Tribunal nas superintendências auditadas. São consideradas adequadas a suspensão e o bloqueio dos beneficiários com indícios de irregularidades, porém, as demais medidas ainda se apresentam em estágio inicial e devem ser acompanhadas pelo Tribunal para avaliação de sua efetividade e viabilidade.

Das alegações do Incra – Item IV (peça 64, p. 15 – 21)

66. Nesse item, em resumo, o Incra alega que a publicação do Decreto 8.738/2016, após a edição do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário teria acolhido muitas das situações apontadas nos indícios de irregularidades apurados na representação, impondo a necessidade de revisão da medida cautelar concedida pelo TCU, pelas seguintes razões:

a) o artigo 8º do Decreto 8.738/2016 estabelece exceções, desde que demonstrada a compatibilidade com a exploração da parcela;

b) não há respaldo legal para que sejam impedidos de participar do programa candidatos com deficiência ou que sejam aposentados por invalidez e tenham renda de até três salários mínimos, contanto que reste comprovada a capacidade de exploração agrícola pelo núcleo familiar;

c) também não há vedação à seleção de ocupantes de mandatos eletivos, desde que permaneça a exploração da parcela pela família.

67. No que se refere ao item 'a' acima, quanto a beneficiário que exerça representação associativa ou cooperativa, desde que comprovada a compatibilidade do exercício do mandato com a exploração de sua parcela pelo núcleo familiar, realmente não há qualquer vedação. Há que se ressaltar porém que a compatibilidade deve ser comprovada e não presumida, ou seja, deve ser apresentada documentação ou comprovação formal perante a Autarquia para que possa ser validada e ratificada a condição de beneficiário.

68. Já no que se refere a beneficiário que exerça representação sindical, a alegação do Incra não é procedente, uma vez que o dispositivo do artigo 8º do Decreto 8.738/2016 contraria o mandamento legal disposto no art. 20 da Lei 8.629/1993.

69. O art. 20 estabelece que '*Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras (...) o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou que se ache investido de atribuição parafiscal (...)*' Grifo nosso.

70. É sabido que, por força do art. 149 da CF/88 e dos arts. 578 a 591 da CLT, os sindicatos são responsáveis pelo recolhimento de contribuição sindical, de caráter compulsório e, portanto, de natureza parafiscal. Esse entendimento é largamente difundido na jurisprudência, conforme reproduzido em trecho de decisão no processo 845220095909 PR 8452-2009-5-9-0-9:

A contribuição sindical tem natureza parafiscal, decorrente de disposição constitucional (art. 149) e legal (578 a 591 da CLT), com inequívoco caráter compulsório. Sendo compulsória a contribuição, a ela estão vinculados todos que se encontrem na hipótese descrita no art. 578 da CLT. O legislador já estabeleceu todas as regras atinentes ao pagamento da contribuição sindical, determinando a forma (art. 586), o prazo (art. 587) para o recolhimento e os juros e multa moratória (art. 600 da CLT).

71. Assim, um representante sindical, portanto imbuído de atribuição parafiscal, não pode ser beneficiário da reforma agrária. Dessa forma, a regulamentação a que pretende o art. 8º do Decreto 8.738/2016, de forma contrária ao disposto no art. 20 da Lei 8.629/1993, contrasta com o ordenamento jurídico brasileiro, consubstanciado pelo princípio da legalidade presente no art. 5º, II, da CF 88, segundo o qual 'ninguém é obrigado a fazer ou deixar de alguma coisa senão em virtude de lei', bem como pelo art. 84, IV, da CF/88 que estabelece que ao Presidente da República compete 'sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução', além do art. 37 da Carta Magna, que dispõe sobre a obediência ao princípio da legalidade em toda a Administração Pública.

72. Conclui-se, para esses casos, que o Incra deve abster-se de aplicar tal dispositivo por extrapolar os mandamentos da Lei a qual pretende regulamentar nos processos de seleção de beneficiários para a reforma agrária.

73. Já no que se refere a candidatos com deficiência ou que sejam aposentados por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

invalidez e tenham renda de até três salários mínimos, a auditoria se utilizou de critério estabelecido no art. 25, *caput*, da Lei 4.504/1964 c/c art. 6º, incs. VI e VIII, da NE 45/2005 – segundo o qual as terras adquiridas pelo Poder Público deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioridade, de sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação. A NE 45/2005, definiu que o aposentado por invalidez e os deficientes físicos e mentais estariam fora dessas condições.

74. É importante esclarecer que não se trata de uma forma de exclusão ou de cerceamento desses cidadãos de uma política pública, mas uma incompatibilidade com os princípios do programa em si, já que o estatuto da terra, Lei que instituiu a reforma agrária, tem como um dos seus objetivos o cumprimento da função social da terra, a qual não pode ser alcançada caso o beneficiário não tenha condições de trabalho rural.

75. Cidadãos de baixa renda, nessas condições e sem moradia, devem ser encaminhados para programas que tenham como fim proporcionar a moradia e não o cumprimento da função social da terra, que só pode ser obtida com níveis satisfatórios de produtividade (art. 2º, § 1º, item b, da Lei 4.504/1964).

76. A seleção de candidatos que não se enquadram na reforma agrária é um dos fatores de insucesso do programa. Um estudo efetuado nas listas de beneficiários constantes da peça 25 dos autos revela que, para os aposentados por invalidez, 40% dos beneficiários não possui endereço atualizado no Cadunico ou na receita federal, mas, dos que atualizaram endereço após sua homologação no programa, cerca de 42% haviam mudado inclusive de município de residência, o que se constitui em forte indício de abandono ou venda de seus lotes. Já entre os deficientes, esse índice foi de 47%.

77. Conclui-se, no que se refere a aposentados por invalidez e deficientes, que, para que possa ser beneficiário da reforma agrária, o cidadão nessa condição deve comprovar, perante à Autarquia que possui capacidade de cumprir a função social da terra, nos termos do art. 2º da Lei 4.504/1964, além de se enquadrar nas condições de preferência dispostas no art. 19 da Lei 8.629/1993, o que não foi comprovado nos casos constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos.

78. No que se refere a quem possui mandato eletivo, sua seleção está claramente excluída pelo art. 20 da Lei 8.629/1993, já que é detentor de função pública, de modo que é descabido o pedido do Incra, a respeito da revisão desses critérios no ato da seleção.

Das alegações do Incra – Item V (peça 64, p. 21 - 29)

79. Neste item, o Incra faz uma defesa da compatibilidade do Decreto 8.738/2016 com a Lei 8.629/1993 e com os princípios constitucionais relativos à reforma agrária. Quanto a esse item, importa destacar que o TCU já está tratando de outras incompatibilidades do Decreto 8.738/2016 com a Lei 8.629/1993 no TC 017.742/2016-1, sem embargo de incompatibilidades ainda não analisadas.

80. O Incra alega, em resumo, que:

a) o Decreto 8.738/2016 faz distinção entre dois momentos do beneficiário no PNRA, admissão e manutenção na política, segundo o qual o beneficiário no segundo estágio não se sujeitaria mais às regras do momento anterior. Tal entendimento seria compatível com os arts. 20 a 22 da Lei 8.629/1993;

b) o dispositivo legal contido no artigo 21 da lei faz expressa referência à exploração da parcela 'direta e pessoalmente' ou 'por meio de seu núcleo familiar', o que compatibilizaria condições de funcionário público, empresário ou proprietário rural que auferir renda de atividade não agrícola inferior a três salários mínimos;

c) os critérios adotados pelo TCU penalizariam o assentado que prosperou, que se desenvolveu, para quem a Política Pública foi eficaz, e que continua a exercer as atividades para as quais foi incumbido por esta Política Pública, diretamente ou por meio de sua família;

d) mostra-se equivocado o conceito de que o levantamento de 'indício' dê-se, por si só, pelo fato de o beneficiário, após ingresso regular no PNRA alçar condição pessoal posterior –

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

propriedade rural ou exercício de cargo público, por exemplo – que se fosse anterior seria impeditivo normativo ao seu ingresso;

e) alguns dispositivos da Lei 4.504/1964 e do Decreto 59.428/1966 não foram reprisados, porquanto entendidos como não compatíveis com o ordenamento constitucional pelo legislador ordinário, ou mesmo porquanto entendido que não mais deveriam constar da norma. Em tais situações, teria se operado sua revogação tácita, considerada a superveniência de lei que trata conclusiva e especificamente do tema;

f) o atendimento simultâneo dos requisitos do art. 3º da Lei 11.326/2006 não impõe que para que se considere agricultor familiar que toda a renda familiar advenha da exploração agrícola, nem exige que a exploração seja exercida apenas pela unidade familiar, não se verificando, por conseguinte, qualquer incompatibilidade entre o previsto no Decreto e o dispositivo da Lei 11.326/2006.

81. No que se refere aos itens 'a', 'b', 'c', e 'd' do parágrafo anterior, conforme apontado na última instrução da unidade técnica, cumpre esclarecer que, tanto na peça 12, quanto na peça 14 e na revisão constante da peça 24, todas as ocorrências, independentemente de terem ocorrido antes ou depois da data de homologação dos beneficiários, são tratadas como 'indícios' de irregularidades, devendo ser verificadas pelo órgão para sua confirmação ou para que os processos de concessão ou titulação dos lotes sejam saneados e que esses indícios, quando analisados em conjunto com os procedimentos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária adotados pelo Incra, constituem-se em fortes evidências dos fatos apontados na presente representação.

82. Como também já apontado em instrução anterior, o Incra deve investir especial atenção aos beneficiários que atingiram determinadas condições, como a de servidor público, por exemplo, já que são indícios, não isoladamente, mas juntamente com os demais fatos apontados nos parágrafos subsequentes, de que o beneficiário não está mais explorando o seu lote e que, consequentemente, está deixando de cumprir a função social da propriedade rural estabelecida no estatuto da terra, o que importaria na rescisão de seu instrumento de concessão do lote da reforma agrária.

Servidores Públicos (peça 12, p. 12 e 13 e equivalente nos ajustes da peça 24)

83. Dos 144.621 servidores públicos encontrados como beneficiários da Reforma Agrária, apenas uma pequena parte consta como servidor da área rural, 6.318. Desses servidores, aproximadamente 26 mil não possuem atualização de endereço após sua homologação no Cadunico ou na Receita Federal do Brasil (RFB), dos restantes, aproximadamente 37% sequer vivem no mesmo município em que foram contemplados com lotes da reforma agrária. A situação desses servidores públicos assentados deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, §1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária.

Empresário (peça 12, p. 15 e 16 e equivalente nos ajustes da peça 24)

84. Dos 61.966 empresários na RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa que fosse de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. Desses empresários, 8.582 não possuíam endereço atualizado no Cadunico ou na Receita Federal em data posterior à homologação. Do restante, aproximadamente 57% vivem em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. A situação desses empresários assentados deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária.

Mandatos eletivos (peça 12, p. 19 e 20 e equivalente nos ajustes da peça 24)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

85. Dos detentores de mandatos eletivos localizados, 1.017 casos, 22 não possuem endereço atualizado no Cadunico ou na RFB. Do restante, aproximadamente 36% vivem em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. A situação desses empresários assentados deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária.

86. Nota-se pela análise dos parágrafos anteriores que não se trata apenas de concluir-se que o servidor público, o empresário e o detentor de mandato eletivo, simplesmente por adquirir essa condição estão proibidos de permanecer no lote para o qual foram homologados, ou que o beneficiário da reforma agrária estaria impedido de prosperar, o que seria inaceitável, mas trata-se de o Incra cumprir sua função institucional de supervisão ocupacional desses lotes e de fazer cumprir a legislação pela qual é responsável por fiscalizar.

87. O conjunto de evidências recolhidas ao longo dos últimos 20 anos de fiscalizações do TCU, nas auditorias efetivadas nos estados no exercício de 2015, além dos documentos constantes na presente fiscalização, demonstram que grande parte dos beneficiários da reforma agrária já vendeu ou abandonou seu lote e estão exercendo outras atividades no meio urbano, ou até mesmo em outros municípios ou estados.

88. Dessa forma, o Incra deve realizar a supervisão ocupacional em cada um dos casos identificados para que sejam apresentados documentos comprobatórios de que o beneficiário está explorando a sua parcela e cumprindo a função social da terra (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária, promovendo a desocupação das áreas invadidas e a devida destinação dessas áreas, juntamente com as áreas abandonadas, para o público alvo da política, seguindo o rito legalmente aplicável.

89. O Incra, apesar de apontar que alguns dispositivos da Lei 4.504/1964 e do Decreto 59.428/1966 não são compatíveis com a CF/88, não aponta quais seriam esses dispositivos e de que forma e contra quais artigos da CF/88 esta incompatibilidade existiria, de forma que fica prejudicada a análise desse item, já que não foi encontrada tal incompatibilidade pela equipe técnica. Dessa forma, a citada legislação deve ser observada pelo Incra em seus processos de trabalho e as incompatibilidades constitucionais ou de legislação posterior devem ser formalmente analisadas e os processos de trabalho em que se decidir por sua não aplicação devem estar expressamente motivados nos processos administrativos da entidade.

90. Já no que se refere à compatibilidade com o art. 3º da Lei 11.326/2006, ressalta-se mais uma vez que não é só o fato de o indivíduo adquirir as situações objeto da presente representação após a sua homologação é que levaria o beneficiário a não cumprir as condições de permanência no programa, mas é inegável que as condições de servidor público, empresário e mandatário de cargo eletivo, atividades tipicamente urbanas, sobretudo quando exigem a atuação do beneficiário em tempo integral (40 – 44 horas semanais), aumentam consideravelmente a chance de que o beneficiário descumpra as condições de permanência no programa, principalmente a cláusula constante dos instrumentos de concessão do lote ao beneficiário de que devem se comprometer a residir com sua família na parcela, condição também constante do art. 21 da Lei 8.629/1993 c/c Decreto 59.428/1996. Ressalta-se que não há elementos para se concluir que tal legislação tenha sido revogada, ainda que de forma tácita, ou que não tenha sido recebida pela CF/88.

91. Corroboram para essa conclusão os dados acima citados de beneficiários nessas condições que inclusive informaram ao Cadunico ou a RFB que vivem em município diverso ao município em que foi homologado em projeto de assentamento. Além disso, o fato de o Incra não exercer adequadamente sua função de fiscalização da situação ocupacional, dentre outros fatores, estimula a prática de venda dos lotes e o seu abandono, conforme já constatado em diversas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

ocorrências relatadas por esse Tribunal em outros processos (processos constantes do anexo I a esta instrução).

92. Mostra-se temerária, conquanto não seja ilegal, a decisão do executivo em editar um decreto presidencial com o teor estabelecido no § 2º do art. 7º do Decreto 8.738/2016, após a promulgação do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário que apontou diversos indícios de irregularidade, antes mesmo da apuração mais detalhada desses indícios por parte do órgão responsável pela reforma agrária.

93. Ressalta-se ainda que a edição do Decreto 8.738/2016 não exime o Incra de realizar a supervisão ocupacional dos lotes constantes dos itens não digitalizáveis constantes da peça 25, devido aos fatos acima expostos.

Da resposta da Casa Civil (peça 60)

94. A Casa Civil informou que, em face da complexidade e dimensão do tema, a Política Nacional de Reforma Agrária está sob análise com vistas ao seu aprimoramento e aperfeiçoamento e que foram identificadas questões sensíveis e que estão sendo submetidas a um exame mais detido para avaliar a necessidade, ou não, da adequação dos normativos regentes da matéria aos contornos que se busca implementar para a PNRA.

95. Acrescenta que o Poder Executivo avaliará no menor tempo possível os atos apontados como irregulares e apresentará o resultado dos trabalhos para retornar a continuidade da Política. Por fim, anexa a Nota Jurídica 00001/2016/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, com uma primeira análise sob o tema.

96. A referida nota jurídica apresenta os mesmos termos já discutidos no item anterior 'Das alegações do Incra – Item V (peça 64, p. 21 - 29)', de modo que o seu teor já foi tratado anteriormente nesta instrução.

(...)"

13. Em prosseguimento, os autos foram remetidos ao Ministério Público para pronunciamento, lá recebendo o parecer de peça 82, em 17/8/2016, que julgo importante transcrever (Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico):

"A presente Representação foi formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental tendo em vista diversos indícios de irregularidades que a unidade técnica constatou na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

O trabalho materializado nestes autos não é de natureza pontual, mas de amplo escopo, permitindo uma visão sistêmica de fragilidades na execução do referido Programa, sob a incumbência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

O cenário revelado neste feito tampouco deriva de uma ação específica ou de uma exclusiva fonte de informações. Nele temos o resultado de duas ações de alargado espectro: a) o cruzamento dos dados do sistema da reforma agrária (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra) com dados de várias bases de dados de origem pública; b) diversas auditorias realizadas pelo TCU ao longo dos anos, com especial ênfase a recentes auditorias levadas a efeito em 2015, em oito estados brasileiros.

O trabalho de comparação de dados do Sistema do Incra com outras bases de dados revelou milhares de casos em que houve recebimento de lote por pessoas que se enquadram em situações que as normas vigentes expressamente proíbem o recebimento da terra. A título ilustrativo, mencionem-se quatro enquadramentos: menores de 18 anos, servidores públicos, titulares de mandatos eletivos e empresários. Há situações mais extremas que indicam o recebimento de lotes por pessoas falecidas, bem como a identificação de pessoas na condição de assentados proprietárias de veículos de luxo, como Porsche Cayenne GTS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

O número também impressiona. Encontram-se nas hipóteses mapeadas pela unidade técnica 578 mil pessoas, quantidade que representa o expressivo percentual de 30% dos registros constantes da base de beneficiários da reforma agrária, consoante assegura a secretaria do Tribunal.

Merece registro o emprego de critérios conservadores no levantamento desses dados, bem exemplificados nas modificações implementadas pela secretaria, após ouvir e acolher pontuais observações e contestações do Incra.

Já as diversas auditorias constataram que os procedimentos de seleção das famílias a serem beneficiadas abrigam importantes violações a princípios e regras do direito aplicável, conformando um quadro que tem direta implicação com os indícios levantados pelo cruzamento dos dados, haja vista que graves fragilidades na seleção concorrem para a concessão irregular de benefícios.

Retornando ao trabalho de comparação das bases, importante salientar que ele contempla duas situações distintas, cujas implicações de ordem jurídica merecem, a nosso ver, compreensões e enquadramentos diferenciados, nos termos dos argumentos que apresentaremos ao longo dessa peça.

A primeira situação é aquela em que o beneficiário do lote se encontrava em hipótese de vedação para o recebimento do benefício quando da sua seleção (antes da homologação); a segunda, quando a situação se configurou após o recebimento do lote, a exemplo do caso em que de o beneficiário vem a se tornar servidor público após ter recebido o lote.

Por esclarecedor, cabe reproduzir o quadro elaborado pela unidade técnica, constante da instrução à peça 26, que relaciona dezesseis hipóteses que se revelam contrárias ao Programa de Reforma Agrária.

Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências antes da data de homologação		Ocorrências depois da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
Descrição	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.197	23.197
Idade inferior a 18	0	0%	0	0%	2.117	2.117
Proprietários com área maior 1 modulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por invalidez	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017
Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 SM*	1.064	4%	20.374	76%	5.380	26.818
Renda superior a 20 SM* – alta	0	0%	139	69%	63	202

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

renda						
Portador de deficiência física ou mental	1.775	17%	4.926	47%	3.878	10.579
Residem em município diferente do que se localiza seu PA	0	0%	363.111	100%	0	363.111
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	61.495	100%	0	61.495
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	**62.619**	**9%**	**584.024**	**83%**	**55.318**	**701.961**
Total sem duplicidades						**578.547**

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. Valores excluem duplicidades e por isso não correspondem a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de uma irregularidade. Beneficiários antes da data de homologação são os beneficiários que já apresentavam condição de irregularidades antes de serem contemplados na PNRA, as demais colunas se referem a beneficiários que adquiriram condição de irregularidade após serem contemplados e beneficiários que não possuem informação suficiente para determinar a data que adquiriu a condição de irregularidade em relação à homologação. * SM – Salário Mínimo.

Nesse cenário de dados, o TCU, após ouvir o Incra, e amparado na qualificada e coesa fundamentação do Relator, proferiu o Acórdão 775/2016–Plenário mediante o qual conheceu da presente Representação para determinar, cautelarmente, a suspensão:

a) dos processos de seleção de novos beneficiários da reforma agrária;

b) dos processos de assentamento dos já selecionados;

c) do pagamento de créditos e da remissão de dívidas a beneficiários com indícios de irregularidades indicados em peça produzida pelo TCU;

d) do acesso desses beneficiários a outros benefícios concedidos em função do PNRA;

e) dos serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) a pessoas que receberam assistência técnica, mas não constavam da relação de beneficiários do projeto de assentamento correspondente.

Além dessas medidas de cunho cautelar, a deliberação em tela concedeu ao Incra nova oportunidade de manifestação sobre todos os pontos indicados na instrução da unidade técnica, em especial os seguintes apontamentos:

a) ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (princípio da publicidade);

b) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (princípio da impessoalidade), com consequente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

c) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/93 e no art. 25 da Lei 4.504/64 c/c art. 65 do Decreto 59.428/66;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

d) ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/99;

e) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

f) recorrência dos casos descritos em várias superintendências regionais do Incra auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico.

Também ao Ministério do Desenvolvimento Agrário concedeu-se a oportunidade de manifestação sobre o seguinte ponto: 'a aderência das disposições da Portaria MDA 6/13 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 3º da referida portaria, segundo o qual *´não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, e IV, deste artigo´*, se referindo os incisos a quem *´I – for servidor público ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido em atribuições parafiscais´*, III – for proprietário rural salvo exceções ali previstas, e *´IV – for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade´*, ato regulamentar que se afigura, em princípio, *contra legem* e contra os princípios da reforma agrária, relativos à justiça social (art. 16 da Lei 4.504/64), desenvolvimento rural sustentável (art. 16 da Lei 4.504/64), assentamento de famílias com vocação agrícola (art. 16 do Decreto 59.428/66) e outros correlatos, que compõem as finalidades sociais da reforma agrária e de acordo com leis e decretos que tratam em sentido diverso sobre as condições reunidas para o enquadramento nos programas de colonização e reforma agrária e por isso desconsiderado nos critérios adotados para indicação dos indícios de irregularidades que sustentam a cautelar ora adotada.'

Digno de registro outra medida do referido Acórdão, adotada sob o fundamento de equilibradas e pertinentes ponderações do relator, que objetivavam afastar eventuais injustiças do juízo cautelar. O Incra foi autorizado para, excepcionalmente, restabelecer os processos de pagamentos e a remissão de créditos na hipótese de comprovação por parte do beneficiário de legalidade da sua situação.

O Incra e a Casa Civil apresentaram as informações e os esclarecimentos constantes às peças 60 e 64.

O exame dos elementos trazidos ao feito se deu pela Secex/MS (peça 67), em razão da ativa participação de servidores da secretaria no trabalho, cuja proposta de encaminhamento recebeu o endosso da SecexAmbiental (pela 68).

As secretarias que atuaram no feito não acolhem, na parte substantiva, os argumentos e pedidos apresentados pelo Incra.

Em sede de conclusão oferecem a seguinte proposta de encaminhamento ao Tribunal:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014 para, no mérito, julgá-la procedente;

b) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar o prazo para que o Incra, no que tange aos processos de seleção de beneficiários em andamento que ainda não foram imitidos na posse formal de lote da reforma agrária, adote as medidas abaixo, necessárias ao exato cumprimento da lei:

b.1) torne-os nulos por infringirem o art. 37, *caput,* da CF/88; o art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, o art. 19 da Lei 8.629/93, o art. 25 da Lei 4.504/64, o art. 65 do Decreto 59.428/66; art. 20 da Lei 8.629/93, no art. 25, *caput* e § 3°, da Lei 4.504/64; o art. 64 do Decreto 59.428/66; o art. 50 da Lei 9.784/99 e o art. 2º da Lei 9.784/99;

b.2) promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

b.3) utilize inscrições para o programa de reforma agrária obtidas por processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no item anterior, abstendo-se de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, como movimentos sociais, associações, sindicatos, etc., de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade);

b.4) obedeça aos critérios de priorização descritos no art. 19 da Lei 8.629/93 e no art. 25 da Lei 4.504/64 c/c art. 65 do Decreto 59.428/66, observando ainda os requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/93, no art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/64 c/c art. 64 do Decreto 59.428/66, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 descritos nos itens 49 e 50 da instrução, contrários à legislação;

b.5) motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, cumprido o direito desse candidato ao princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

b.6) promova ampla divulgação do resultado desses processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação ou ordem de priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99.

c) determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

c.1) adote as providências descritas nos itens b.2 a b.6 para todos os processos seletivos de beneficiários de projetos de assentamento que vierem a ocorrer, em obediência à legislação neles descrita;

c.2) promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19 e 20 da Lei 8.629/93;

c.3) promova uma ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional descritas na IN Incra 71/2012;

c.4) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, tornando sem efeito o memorando circular Incra 110/2014 – DD, posteriormente alterado pelo Memo 158/2014 – DD (peça 7), o qual suspendeu a supervisão ocupacional dos projetos de assentamento;

c.5) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada;

c.6) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incra 71/2012;

c.7) oficie aos bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiário da reforma agrária, como por exemplo o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Verde, o Pronera, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural e o PRONAF, encaminhando as planilhas eletrônicas constantes da peça 25, informando da suspensão desses beneficiários até a apuração das irregularidades, e estabelecendo protocolo de comunicação com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros;

c.8) apresente, no prazo de 90 dias, plano de providências, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir as deliberações do acórdão que vier a ser proferido no âmbito do presente processo.

Além dessas medidas, as secretarias propõem a realização de audiência a nove responsáveis que ocuparam o cargo de presidente ou de diretor da autarquia sobre os indícios de irregularidades relacionados às pp. 38 a 44 da peça 67.

Manifestamo-nos, no essencial, em linha de conformidade com a sugestão uniforme das secretarias. Abordaremos, nos parágrafos que se seguem, tópicos que nos parecem capitais neste feito, trazendo ao longo do texto considerações em apoio à análise empreendida pela secretaria, e, em questões pontuais e restritas, ponderações para ajuste, modificação ou inserção de item do encaminhamento formulado.

Para fins didáticos, olhamos os assuntos suscitados no processo sob quatro conjuntos temáticos: a) o **processo** de seleção das famílias beneficiadas no programa; b) os critérios de seleção ante os dispositivos legais; c) os critérios para a manutenção do lote daquele que foi beneficiado; d) a atuação de supervisão do Incra.

II

Quanto ao primeiro bloco, entre as faltas constatadas, merecem realce as seguintes: a) ausência de ampla divulgação do processo de seleção; b) direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais; c) ausência de motivação de eliminação de candidatos e descumprimento dos princípios do contraditório e ampla defesa na seleção de beneficiários.

A alegação do Incra é de que são isolados os casos em que houve ocorrência das situações acima descritas.

A linha de defesa da autarquia definitivamente não prospera, consoante farta documentação probatória em sentido contrário, evidenciada com acuidade no parecer da Secex/MS. Afinal, foram oito as auditorias realizadas pelo TCU em 2015, em oito estados da federação, sob a modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada, cujas constatações advieram de rigorosa observância de procedimentos técnicos de auditoria: análise de documentos, entrevistas com os principais atores do processo, estudos de caso, cruzamentos de dados, mapeamento de processos e visitas a lotes dos projetos de assentamento em estudos de caso.

O anexo II da instrução da unidade técnica traz a síntese das constatações das oito auditorias. Merece registro, por emblemático, a ausência da ampla divulgação do processo de seleção das pessoas a serem beneficiadas com o lote da reforma agrária, **irregularidade que foi constatada em todas as oito auditorias**.

No exame dos processos dos projetos de assentamento não foram encontrados quaisquer instrumentos de divulgação da abertura do processo seletivo, a dar-lhes ampla publicidade, seja por jornais de grande circulação seja por outro meio eficaz. O que se viu – e se comprovou – foi a atuação de movimentos sociais desde a efetiva compra ou desapropriação da terra, havendo casos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

consoante anotado pela unidade técnica, de fazendas obtidas pelo Incra fruto de 'indicações dos próprios movimentos sociais, que, a partir daí, entendem ter prioridade nos lotes do futuro assentamento rural, indicando seus associados, à revelia da ordem de preferência estabelecida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993' (peça 67, p. 5).

Sob o aspecto jurídico, importante ressaltar que a irregularidade é patente e se reveste de elevada gravidade, pois fere o princípio constitucional da publicidade, cuja observância é imperativa e cuja violação acarreta efeitos nocivos, apartando, de um lado, aqueles a quem a informação da ação estatal não chega e privilegiando, de outra banda, aqueles que detêm a exclusividade da informação.

Nesse ponto, é precisa a unidade técnica ao assinalar que bastaria à Autarquia que trouxesse ao processo os instrumentos de ampla divulgação para descaracterizar o achado. Isso não foi feito.

É justamente a ausência de publicidade ampla e efetiva que cria espaço fértil para a ocorrência de outro ilícito constatado em diversas auditorias, que foi o direcionamento do processo de inscrição para famílias indicadas por movimento sociais.

É evidente, diga-se de passagem, que famílias participantes dos referidos movimentos podem e devem ser alcançadas pela política pública, desde que se enquadrem nas situações de eleição descritas pela legislação. O que não pode ocorrer, em circunstância alguma, é o Incra, como órgão estatal a quem compete executar ações para reforma agrária, deixar de exercer o absoluto protagonismo na condução de todos procedimentos, os quais devem ter plena aderência aos princípios constitucionais assentados no art. 37, *caput*, da Lei Fundamental.

Com estreito vínculo com a violação ao princípio da publicidade, situam-se dois outros achados: a falta de motivação nos casos de eliminação de candidatos e a ausência de oportunidade de contraditório e ampla defesa.

O Incra não demonstrou ter observado esses valores jurídicos cuja concretização nos processos de seleção é mandamental, independentemente de regramento interno, por serem valores constitucionais. A informação dos aprimoramentos trazidos pelo recente Decreto 8.738/2016 (editado após a prolação do acórdão proferido neste processo) – a introduzir fases de impugnação de decisões, expressa previsão de interposição de recurso e o registro dos atos em autos formalizados, com publicação de todos os atos decisórios (art. 11) – é positiva e constitui mais um indicativo de que tais procedimentos não eram adotados na seleção dos candidatos.

Oportuno assinalar que apesar do avanço regulamentar trazido pelo Decreto em específicos quesitos, nele não identificamos a expressa previsão de procedimentos que confiram efetividade aos princípios da publicidade nos termos acima assinalados.

Concluímos as considerações concernentes a esse primeiro conjunto de achados – relativo a anomalias no **processo** de seleção das famílias beneficiadas – para endossar as medidas propostas pela unidade técnica quanto ao ponto, por entendê-las pertinentes e afeiçoadas ao Direito, sem prejuízo de específica sugestão, de cunho redacional, a ser oferecida mais à frente no tocante à sugestão de fixação de prazo.

Assim, confirmadas as violações constitucionais e legais, cabe assinar o prazo para que o Incra anule os atos de seleção dos beneficiários que ainda não foram imitidos na posse formal de lote da reforma agrária.

Convém assinalar que essa medida dispensa o exercício do contraditório, tendo vista inexistir relação jurídica constituída, associada ao fato de que aqueles que foram selecionados poderão participar plenamente dos novos processos de seleção, que haverão de, doravante, observar os princípios constitucionais e normas legais declinados no texto da proposta da unidade técnica.

Quanto aos demais subitens da proposta de fixação de prazo pelo Tribunal, que dizem respeito a diversas obrigações de fazer, não nos parece que as providências ali listadas tenham que ser adotadas em prazo específico, ante a natureza das próprias medidas. Exemplo disso é a ordem para motivar formalmente a eliminação de candidato, conferindo respectiva e adequada publicidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

(subitem b.5), providência que só poderá ser implementada na prática quando instaurado novo processo de seleção de candidatos e na hipótese de se tipificar caso de eliminação de interessado.

Assim cremos que a melhor redação é determinar ao Incra que todos os processos de seleção de beneficiários observem, doravante, os comandos discriminados nos subitens b.2 a b.6.

III

Passemos, agora, a outro ponto de discussão que consiste nos critérios de seleção das pessoas a serem beneficiadas com a destinação de terras pelo programa governamental.

Nesse particular, há duas ordens de consideração: a) expressa proibição pela lei de recebimento de lotes por pessoas que se enquadrem nas situações delineadas pela norma; b) prioridade que a legislação estabelece na distribuição da terra.

Para esse exame, convém reproduzir, desde logo, a legislação ordinária que trata do assunto.

Eis o que dispõe o Estatuto da Terra, a Lei n. 4.504/64:

Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioridade, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência:

I - ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família;

II - aos que trabalhem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região;

IV - aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

V - aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas.

§ 1° Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosas cujos membros se proponham a exercer atividade agrícola na área a ser distribuída.

§ 2º Só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções previstas nesta Lei.

§ 3º Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, III e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições parafiscais.

Posteriormente, veio a Lei 8.629/93, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, trazendo o seguinte teor no ponto em debate:

Art. 19. O título de domínio, a concessão de uso e a CDRU serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perdida na condição de garantia de débitos da mesma origem; (Inciso incluído pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

Os dispositivos acima mencionados estabelecem, expressamente, situações em que há proibição do recebimento de lotes do Programa.

O Incra sustenta que algumas situações tomadas pela unidade técnica como impeditivas para o recebimento da terra – e relacionadas entre os dezesseis itens no quadro de cruzamento de dados – não são indícios de irregularidade, pois não haveria vedação. Exemplo disso seriam aqueles que exercem 'mandato de representação sindical, associativa ou cooperativa', o 'ocupante de mandato eletivo', 'pessoas com deficiência' e 'aposentado por invalidez que auferir renda até três salários'.

Baseia sua argumentação em dispositivos do recente Decreto 8.738/2016, que, repita-se, foi editado após a prolação do acórdão proferido neste processo com a determinação das medidas cautelares.

Como se sabe, o decreto é norma secundária, cuja função é essencialmente de natureza regulamentar, à luz do que dispõe o art. 84, IV, da Constituição Federal. Assim, tal figura normativa não pode contrariar ou extrapolar a lei, que é norma primária, essa sim apta a inovar no ordenamento jurídico. Essa é a posição incontroversa da jurisprudência dos Tribunais Superiores (STJ-MS 22.828, STF-RMS 27.666)

E é sob essa ótica que devem ser examinados os dispositivos do Decreto 8.738/2016.

A lei expressamente proíbe aquele que exerce 'função pública' de ser beneficiário da distribuição de terras, consoante estampado com clareza tanto no art. 20 da Lei 8.629/93, quanto no § 3º do art. 25 da Lei n. 4.504/64, daí porque seguramente irregular a distribuição de terra àquele que ocupa cargo eletivo público.

Na mesma trilha de raciocínio, têm-se por ilegal admitir a distribuição de terras públicas da reforma agrária a quem 'exerça mandato de representação sindical', situação impropriamente acolhida pelo mencionado decreto. Imprópria porque se opõe ao texto legal que literalmente proíbe ao que se ache 'investido de atribuição parafiscal' ser beneficiário da distribuição de lotes.

Para não dar margem a erros interpretativos do Incra quanto à expressão legal acima mencionada e a figura da representação sindical, conveniente reproduzir trecho da ementa de dois julgados do Suprema Corte:

'Questão pacificada nesta Corte [STF], no sentido de que somente a contribuição sindical prevista na CLT, por ter caráter **parafiscal**, é exigível de toda a categoria independente de filiação' (RE 224.885 AgR/RS, de 08/06/2004)

'As contribuições sindicais compulsórias possuem natureza tributária, constituindo receita pública, estando os responsáveis sujeitos à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União' (MS 2846 /DF, de 18/03/2014)

Em relação à representação associativa ou cooperativa não nos parece que essa situação tenha integrado o quadro produzido pela unidade técnica, visto que a instrução que precedeu ao acordão em tela não menciona expressamente essa situação. Não há vedação legal para o caso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

Quanto às pessoas com deficiência e aos aposentados por invalidez, parece-nos razoável a argumentação do Incra que tal fato, por si só, não seria bastante para objetivamente afastar a possibilidade de percepção do benefício da terra, desde que reste comprovada a capacidade de exploração agrícola.

Esse aspecto se revela essencial, em nossa visão. A comprovação da capacidade de exploração da terra deve estar rigorosamente evidenciada nessas hipóteses, caso contrário haverá mera distribuição da terra dissociada dos valores substantivos que regem a Reforma Agrária.

A propósito, é a própria lei que traz conceituação da Reforma Agrária como 'o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de **justiça social** e ao **aumento de produtividade**' (art. 1º da Lei n. 4.504/64, com nossas ênfases).

Nessa visão legislativa, a vocação agrícola dos candidatos passa a ser um valor informativo da Reforma Agrária e deve ser objeto de adequada avaliação pela Autarquia. A política é dirigida àqueles que podem tirar da terra o seu sustento, dando à ela sua função social. É o próprio Estatuto da Terra que diz ser marca caracterizadora da função social da terra quando ela 'mantém níveis satisfatórios de produtividade'.

De outro turno, cabe ao Estado, mediante a implementação de outras políticas públicas, atender àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, impossibilitados de explorar a terra sob o viés agrícola, sendo irregular o Incra utilizar a política de reforma agrária nesse sentido.

Desse modo, embora concordemos, em parte, com o Incra, relativamente às pessoas com deficiência e aos aposentados por invalidez, tal visão não é capaz de acolher a pretensão da autarquia para que tal situação seja desconsiderada como indício de irregularidade, eis que não foram trazidos aos autos prova de que é realizada, caso a caso, a comprovação da capacidade de cultivo da terra, nas circunstâncias especiais de deficiência e invalidez, nem os critérios regulamentares para essa aferição, cabendo, como propõe a unidade técnica, que apure conclusivamente os fatos.

Nesse particular, adicionamos sugestão de determinação ao Incra para que mantenha em processo administrativo específico a documentação comprobatória da capacidade de exploração da terra daquelas pessoas com deficiência física ou metal e dos aposentados por invalidez, que foram beneficiados com a distribuição de terra, sob pena de responsabilidade da autoridade que autorizou o ato.

Quanto aos critérios de prioridade, nada temos a acrescentar ao adequado exame empreendido pela unidade técnica.

IV

Uma vez atendidas as exigências de qualificação impostas pelos normativos para que a pessoa receba o lote, vistas no tópico acima, resta saber se tais requisitos devem perdurar ao longo do tempo.

Nesse particular, entendemos haver razão ao Incra.

Para melhor aclarar esse ponto, convém transcrever os seguintes dispositivos da lei que regulamentou os dispositivos constitucionais da reforma agrária, com os grifos que acrescentamos (Lei 8.629/93):

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária **assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar**, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, **cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014).

O legislador exigiu que o beneficiário da terra assumisse por dez anos dois compromissos: a) explorasse a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar); b) não cedesse seu uso a terceiro a qualquer título.

Quisesse o artífice da lei a permanência das condições de habilitação haveria ele de ter expressamente consignado tal exigência, tal como manifestamente fez no art. 21 acima, não nos parecendo razoável ao intérprete impor a manutenção de condição não assentada em lei.

E essa linha de pensamento não colide com a inteligência legislativa. O legislador, ao tempo que conferiu prioridade na distribuição da terra àqueles com clara vocação agrícola e que têm a terra como fonte de renda (art. 19 da Lei 8.629/93), expressamente apartou os que, por se enquadrarem em situação **objetiva**, não apresentam um perfil de necessidade ou pertinência com os fins da reforma agrária (servidor público, por exemplo). Porém, não abriu mão daquilo que é nuclear no plano principiológico, que é o exercício da função social da propriedade, mediante o dever de cultivo da terra pelo prazo de dez anos, sem a cessão a terceiros.

Saliente-se, ainda, que as situações objetivamente definidas na legislação não são incompatíveis com o cumprimento dos deveres essenciais expressamente consignados no referido art. 21. Assim, por ilustração, um servidor público pode permanecer nessa condição com a concomitante satisfação dos compromissos de cultivar a terra recebida pessoalmente ou por meio de seu núcleo familiar.

Outra leitura do texto levaria a situações inconciliáveis com os valores de justiça e da razoabilidade, a exemplo da retomada da terra daquele que após nove anos nela fixado, cultivando a parcela recebida, venha a se tornar empresário, ingresse no serviço público ou ainda venha a ocupar cargo eletivo. O mesmo raciocínio se aplica àqueles que passaram a auferir renda maior, empresários e outras situações relacionadas no quadro, corporificadas **após a homologação**.

Contudo, isso não implica admitir que o Incra possa desconsiderar essas situações supervenientes no exercício do seu dever-poder de exercer a supervisão ocupacional. É a própria lei que estabeleceu que o imóvel deve retornar à autarquia agrária no caso do descumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário, a fim de que o órgão estatal dê continuidade à política de reforma agrária.

Se é impróprio tomar a nova situação do beneficiado como um elemento **objetivo** que o exclui do Programa, também se mostra inadequado desprezar esse dado para fins de verificação do cumprimento das obrigações assumidas. Isso porque a situação impeditiva à época da seleção do candidato – embora não seja para sua manutenção no programa –, constitui **cenário desfavorável** para a plena satisfação das cláusulas pactuadas, impondo ao Incra o dever de fiscalizar **situações de maior risco de descumprimento** das obrigações essenciais ao atingimento dos fins do programa da reforma agrária.

Apresentadas essas considerações, entendemos corretas as medidas propostas pela unidade técnica que importam no dever de apuração dos casos identificados na comparação das bases. Porém, temos por indispensável deixar patente ao Incra o que constitui irregularidade.

Nesse sentido, à luz das linhas de pensamento tecidas acima, propomos a inserção de específica informação no acórdão, esclarecendo ao Incra que, para as 'ocorrências depois da data de homologação', constante em coluna do quadro reproduzido neste parecer, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/93 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com cada beneficiário.

V

Tomamos as observações finais do tópico anterior para abordar um aspecto que nos parece central neste feito e acerca do qual a autarquia agrária está aquém de uma atuação aceitável: a supervisão ocupacional. São os dados dos autos que assim indicam.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

A política pública da reforma agrária não se confunde, evidentemente, com a simples distribuição de parcelas de terra, pois está jungida a princípios já tão comentados nessa peça. Todas as regras estabelecidas pelo legislador são esculpidas para a satisfação dos fins pretendidos pela reforma agrária. E compete ao Incra atuar diligentemente para o atingimento desses fins.

Nessa gama de vetores, situa-se a obrigação legal de o beneficiário, pelo prazo de dez anos, cultivar a terra direta e pessoalmente, sem cedê-la a terceiros. Sob o aspecto temporal, o legislador ordinário apenas seguiu o constituinte, que expressamente assentou serem inegociáveis pelo prazo de dez anos os títulos de domínio ou de concessão de uso recebidos pelos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária (art. 189).

É uma clara mensagem do Estado pela permanência do homem na terra, para tê-la como meio de produção, ao mesmo tempo constituindo dispositivo contrário ao mercado especulativo da terra, de interesse daqueles que não se comprometem com os fins da reforma agrária.

Os dados levantados no presente trabalho trazem número impactante de pessoas que receberam um lote da reforma agrária, localizado em determinado estado da federação, mas residem em outro estado. Foram 61.495 casos. Número ainda mais expressivo é o daqueles que residem em município diferente do que se localiza o seu Projeto de Assentamento: 363 mil beneficiados.

Esses números se destacam fortemente no total de situações levantadas no trabalho do Tribunal, consistindo indício – que exige efetiva confirmação – a sugerir a negociação ou abandono da terra.

Poder-se-ia, de plano, imaginar, entre outras situações tendentes a relativizar o levantamento, a ocorrência de proximidade geográfica entre a parcela da terra recebida e o local de residência, situando-os em áreas de fronteira de estados e municípios da federação. Ocorre que o elevadíssimo número de casos encontrados associado às disposições normativas e contratuais não sugerem que as hipóteses justificadoras sejam representativas, embora possíveis em casos específicos.

Nessa visão ganha peso o teor do art. 64 do Decreto 59.428/66, segundo o qual as parcelas em projetos e colonização federal serão atribuídas a pessoas que 'comprometam-se a residir com sua família na parcela'.

Ainda nessa linha, observamos que a área técnica do Tribunal fez expressa referência de que essa condição também consta nos contratos de concessão dos lotes da reforma agrária assinados pelos beneficiários no recebimento de suas parcelas (vide Relatório de Cruzamento de Dados – Auditoria na Relação de Beneficiários da Reforma Agrária (peça 12, p. 24).

Buscando examinar o teor da cláusula a que se obriga o beneficiário do lote no tocante a esse ponto, minha assessoria entrou em contato com a Secex-MS, resultando no encaminhamento de um documento que se encontrava nas pastas de trabalho de unidade, o qual fiz juntar ao feito à peça 81.

O contrato de concessão de uso celebrado traz como condição resolutiva da avença, entre outros quesitos, 'deixar de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento'.

Essas considerações dão corpo e maior consistência a esse indício, proveniente do cruzamento de dados das bases de informações, sugerindo haver um mercado de venda e especulação da terra recebida, em rota oposta aos valores constitucionais fixados para essa política pública.

A propósito, calha ressaltar que a única anotação crítica do Incra em relação a esses dados foi que a fonte de informação de endereço no sistema da Receita Federal era imprópria ante sua desatualização. Esse apontamento foi acolhido pela unidade técnica que refez o trabalho, desta feita utilizando a base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), que possui atualizações recentes pelo interesse social dos beneficiários, disso ocasionando, em vez de redução, majoração do número de possíveis beneficiários irregulares.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

O número de casos na situação em foco somado aos demais do quadro de indícios de irregularidade revelam a fragilidade da supervisão exercida pela autarquia. Vale lembrar que as situações mapeadas pela unidade técnica montam 578 mil pessoas, representando o expressivo percentual de 30% dos registros constantes da base de beneficiários da reforma agrária, além do que muitos deles enquadrados em mais de uma hipótese de vedação ou risco de descumprimento das exigências do art. 21 da Lei 8.629/93.

A ausência de efetiva atuação estatal neste particular tem graves efeitos na política de reforma agrária, pois deixa de inibir e penalizar aqueles que apenas se aproveitam do recebimento da terra para auferir vantagens ilícitas, a exemplo, entre outras situações, da venda ilegal do lote, revelando descaso com obrigações assumidas. Abre-se espaço, com a omissão, para indesejável espaço de estímulo a esse tipo de desvirtuamento.

Relativamente a esse importantíssimo aspecto da supervisão ocupacional, a unidade técnica apresenta duas propostas de determinação ao Incra: a) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária; b) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados.

Talvez tenhamos aqui as providências centrais e mais relevantes para o quadro revelado neste trabalho, por resultar em ação voltada para a garantia do efetivo exercício da supervisão ocupacional.

Vemos, contudo, que tais determinações são de caráter contínuo e não estão dirigidas especificamente às apurações das situações relacionadas nas planilhas eletrônicas constantes da peça 25, que exigem investigação premente.

Assim, compreendemos ser necessário expedir **específica determinação** para que o Incra, em prazo de quinze dias, apresente ao Tribunal plano de apuração dos indícios de irregularidades relacionados na referida planilha, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, encaminhando à Corte resultados parciais ao longo da execução dos trabalhos.

Além desse ajuste, entendemos de todo conveniente recomendar à autarquia que no processo de verificação dos indícios de irregularidades indicados pelo TCU, estabeleça ordem de prioridade em função da robustez do indício de irregularidade. É que há casos que exigem apurações mais urgentes.

Nessa linha, com base nas razões apresentadas no tópico IV deste parecer, entendemos que essa prioridade deve se dar para: a) todas as ocorrências que constam do quadro havidas **antes** da data de homologação; b) as seguintes ocorrências **depois** da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote e falecidos; c) as seguintes ocorrências **sem** informação de data: pessoas já contempladas; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural, sinais exteriores de riqueza.

Finalmente, adicionamos sugestão de recomendação para o Incra adote providências para a utilização periódica do cruzamento de dados de bases públicas de modo a racionalmente nortear as ações de supervisão ocupacional, à semelhança do procedimento realizado pela secretaria do Tribunal. Tal medida se revela fundamental para dar eficiência à ação fiscalizadora, pela seleção de situações de maior risco, mediante o uso dos recursos de tecnologia da informação.

VI

Uma outra questão abordada nos autos reclama específico exame. Cuida-se da particular hipótese de remissão de créditos, acerca da qual a secretaria formula proposta de determinação ao Incra, cujo teor encontra-se delineado nos seguintes termos:

'c.5) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada.

O texto sugerido abriga alguns comandos: a) a apuração dos indícios; b) a anulação dos atos de remissão 'nos casos em que for comprovada a irregularidade'; e c) o ressarcimento dos créditos recebidos de maneira irregular.

Entendemos indispensável bem delimitar que tipo de irregularidade implicaria a anulação do ato de remissão. Isso porque o processo envolve ampla gama de situações classificadas como indícios de irregularidades nesses autos; o diferente enquadramento dessas situações no plano temporal (ocorrências antes e após a distribuição do lote); e a multiplicidade de normas incidentes.

Foi a Lei 13.001/2014 que concedeu remissão aos créditos que especificou. E o fez nos contornos de seu art. 3º, assim redigido:

'Art. 3º Ficam remitidos os créditos de instalação concedidos a assentados da reforma agrária com fundamento no inciso VI do caput do art. 73 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e no inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, cujos valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R$ 10.000,00 (dez mil reais) por beneficiário'.

O legislador definiu a quem seria concedida a remissão e em que circunstâncias: (a) aos assentados da reforma agrária que receberam crédito de instalação, (b) no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, (c) cujos valores originais atingissem até dez mil reais. Nenhuma outra condição foi erigida pela lei.

E é sob essas balizas que deve ser verificada a hipótese de anulação ou não concessão da remissão. Assim, ilegal é a remissão de um crédito de instalação que foi concedido em período diferente do estipulado pela lei; em valor superior ao que a lei estabeleceu; ou a quem não ostentava, legalmente, a condição de assentado à época do recebimento dos créditos.

A última hipótese é a que nos interessa em particular, tendo em vista o levantamento dos dados das bases. Se o crédito foi concedido a quem a norma proibia ser beneficiado com distribuição de terras, o ato é nulo, autorizando, dessa forma, a negativa da remissão ou a anulação do ato de perdão já concedido, bem assim o ressarcimento dos valores.

A maior probabilidade de encontrar casos que se amoldam ao quadro acima descrito está na coluna 'ocorrências antes da homologação' da tabela elaborada pela unidade técnica, bem como nas situações em que houve venda da terra antes do recebimento dos créditos.

Assim, nos limites desse raciocínio, apresentamos proposição de mérito para que a autarquia agrária apure se à época da concessão do crédito instalação o beneficiário não se enquadrava na regular situação de assentado, considerando as vedações normativas.

VII

Apresentamos nossas sugestões finais que se referem a outros itens da proposta de encaminhamento ainda não abordados diretamente na presente peça, ao tempo em que registramos nota de elogio ao qualificado trabalho produzido pela Secex/MS, em conjunto com a SecexAmbiental.

Nesse caminhar, anotamos que a representação já foi conhecida pelo Acórdão 775/2016–Plenário, razão por que cabe à Corte nesta etapa processual o pronunciamento de mérito, pela procedência.

De outro tanto, entendemos essencial que haja expresso pronunciamento da Corte sobre cada providência de cunho cautelar determinada pelo Tribunal, de modo evitar dúvidas sobre a confirmação do conteúdo das cautelares.

A cautelar expedida abrangeu seis situações diferentes, com a determinação de suspensão das medidas que o Acórdão especificou. Para quatro delas (subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4 e 9.2.5) há expressa proposta de mérito correspondente (b1, que envolve os subitens 9.2.1 e 9.2.2, c.5 e c7), com as quais nos alinhamos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

Assim, para a suspensão cautelar dos processos de novos beneficiários e de já selecionados temos correspondente providência de mérito com a fixação de prazo para a anulação dos processos. O mesmo ocorre para a remissão dos créditos e o acesso a outros benefícios pelo fato de o beneficiário fazer parte do PNRA.

Necessário consignar, então, a manifestação de mérito quanto aos dois itens restantes.

O primeiro deles diz respeito à suspensão cautelar dos processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo.

Relativamente a essa medida, ante a insuficiência dos elementos trazidos pelo Incra, opinamos por que se determine à autarquia que somente efetue novos pagamentos de créditos da reforma agrária aos beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas referidas planilhas após afastado o respectivo indício e confirmada a regularidade da situação de cada beneficiário.

O segundo diz respeito à suspensão dos serviços de assistência técnica e de extensão rural. Quanto a esse item, sugerimos que seja expedida determinação à autarquia para que somente preste serviços de assistência técnica e de extensão rural às pessoas comprovadamente beneficiárias do Projeto de Assentamento objeto da assistência técnica a ser prestada, adotando procedimentos que garantam essa verificação.

VII

Em sede de conclusão, consolidando nossas sugestões, opinamos pela seguinte proposta de encaminhamento, à qual deve ser acrescentada a audiência dos responsáveis relacionados na instrução da Secex/MS, nos termos ali delineados:

a) considerar, no mérito, procedente a presente Representação;

b) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar o prazo para que o Incra anule os processos de seleção de beneficiários em andamento que ainda não foram imitidos na posse formal de lote da reforma agrária, por infringirem o art. 37, *caput,* da CF/88; o art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, o art. 19 da Lei 8.629/93, o art. 25 da Lei 4.504/64, o art. 65 do Decreto 59.428/66; art. 20 da Lei 8.629/93, no art. 25, *caput* e § 3°, da Lei 4.504/64; o art. 64 do Decreto 59.428/66; o art. 50 da Lei 9.784/99 e o art. 2º da Lei 9.784/99;

c) determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

c.1) adote, para todos os processos de seleção de beneficiários do PNRA doravante realizados, as seguintes medidas:

c.1.1) promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/02 (Princípio da publicidade);

c.1.2) utilize inscrições para o programa de reforma agrária obtidas por processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no item anterior, abstendo-se de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, como movimentos sociais, associações, sindicatos, etc., de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/10 (Princípio da impessoalidade);

c.1.3) obedeça aos critérios de priorização descritos no art. 19 da Lei 8.629/93 e no art. 25 da Lei 4.504/64 c/c art. 65 do Decreto 59.428/66, observando ainda os requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/93, no art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/64 c/c art. 64 do Decreto 59.428/66, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/05 descritos nos itens 49 e 50 da instrução, contrários à legislação;

c.1.4) motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, cumprido o direito desse candidato ao princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

c.1.5) promova ampla divulgação do resultado desses processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação ou ordem de priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99.

c.2) apresente ao Tribunal, no prazo de quinze dias, plano de apuração de todos os indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, encaminhando mensalmente à Corte resultados parciais dos trabalhos executados;

c.3) somente efetue novos pagamentos de créditos da reforma agrária aos beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos itens não digitalizáveis da peça 25, após confirmada a regularidade da situação de cada beneficiário;

c.4) promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19 e 20 da Lei 8.629/93;

c.5) promova ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional descritas na IN Incra 71/2012;

c.6) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, contínuo planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, tornando sem efeito o memorando circular Incra 110/2014 – DD, posteriormente alterado pelo Memo 158/2014 – DD (peça 7), o qual suspendeu a supervisão ocupacional dos projetos de assentamento;

c.7) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada;

c.8) adote regular dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incra 71/2012;

c.9) oficie aos bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiário da reforma agrária, como por exemplo o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Verde, o Pronera, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural e o PRONAF, encaminhando as planilhas eletrônicas constantes da peça 25, informando da suspensão desses beneficiários até a apuração das irregularidades, e estabelecendo protocolo de comunicação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros;

c.10) somente preste serviços de assistência técnica e de extensão rural às pessoas comprovadamente beneficiárias do Projeto de Assentamento objeto da assistência técnica a ser prestada, adotando procedimentos que garantam essa verificação;

c.11) mantenha, em processo administrativo específico, a documentação comprobatória da capacidade de exploração da terra daquelas pessoas com deficiência física ou mental e dos aposentados por invalidez beneficiados com a da distribuição de terra, sob pena de responsabilidade da autoridade que autorizou o ato;

c.12) apresente, no prazo de 90 dias, plano de providências para as medidas relacionadas nos itens c.4, c.5, c.6, c.8 e c.9, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir as deliberações do acórdão que vier a ser proferido no âmbito do presente processo.

d) informar ao Incra que para fins do cumprimento das medidas objeto de determinação:

d.1) no tocante às remissões de dívida a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, considere irregularidade passível de anulação do ato de remissão ou negativa de sua concessão, a constatação de que o beneficiário da terra não ostentava legalmente a condição de assentado, por se enquadrar nas hipóteses de vedação normativa à época do recebimento do crédito de instalação;

d.2) quanto à apuração dos indícios de irregularidades constantes da coluna 'ocorrências depois da data de homologação', do quadro elaborado pela unidade técnica, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/93 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com cada beneficiário.

e) recomendar ao Incra:

e.1) que estabeleça ordem de prioridade na apuração dos indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, em função da robustez do indício de irregularidade, sugerindo a seguinte ordem: a) todas as ocorrências que constam do quadro havidas **antes** da data de homologação; b) as seguintes ocorrências **depois** da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote, e falecidos; c) as seguintes ocorrências **sem** informação de data: pessoas já contempladas no PNRA; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural, sinais exteriores de riqueza, renda superior a 20 salários mínimos;

e.2) que adote providências para a utilização periódica do cruzamento de dados de bases públicas para nortear as ações de supervisão ocupacional, à semelhança do procedimento realizado neste feito pela secretaria do Tribunal

É a opinião deste representante do Ministério Público junto ao TCU."

14. Diversos novos elementos foram aportados ao processo pela Procuradoria Federal Especializada Junto ao Incra, e pelo Incra, após esses pronunciamentos conclusivos da unidade técnica e do Ministério Público, realizando-se, a partir daí, no âmbito destes autos, reuniões entre os técnicos do Instituto e auditores da SecexAmbiental e da Secex/MS, conduzindo o feito a nova apreciação em Plenário, antes mesmo da deliberação de mérito encetada à peça 67, materializada no Acórdão 2.451/2016 – Plenário, proferido na sessão de 21/9/2016. O trecho inicial do relatório daquela deliberação trouxe um histórico pertinente sobre as intervenções do processo até aquele momento:

"(...)

2. Na pendência de exame sobre o mérito dos autos por este Tribunal, e, ao tempo em que se realizava a troca de governo, em face dos recentes acontecimentos na esfera político-administrativa deste país, cujo efeito sobre o Incra mais imediato foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a criação e transferência de atribuições à então criada Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, vieram a este Tribunal representantes do Incra e da Casa Civil, com vistas à realização de reuniões nas quais as unidades integrantes do Poder Executivo buscaram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

demonstrar que já iniciaram plano de ação com vistas a identificar os ajustes necessários no programa e em suas ações. Nessas ocasiões, muito se atribuiu existência de erros de alimentação da base de dados do Sipra (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), situação que poderia conduzir ao apontamento de indícios de irregularidades indevidamente a determinados beneficiários do programa.

3. Na sequência, vieram a este Tribunal parlamentares em comitiva do Partido dos Trabalhadores, liderada pelo Deputado Federal João Daniel, Coordenador do Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, para, em audiência na Presidência do TCU, com a participação do Ministro Aroldo Cedraz, deste Relator, e de auditores deste Tribunal, expor suas preocupações quanto aos efeitos da medida cautelar outrora adotada, notadamente, em relação ao acesso ao benefício 'Garantia-Safra' e ao 'Programa de Aquisição de Alimentos' a famílias de agricultores de baixa renda, em especial, aos assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária nessa condição.

4. Durante a referida audiência, realizada no dia 23/8/2016 no Gabinete da Presidência, foram expostas as preocupações acerca de possíveis injustiças na suspensão cautelar determinada, com destaque para o acesso aos referidos programas. E, em decorrência das preocupações externadas, apresentaram ainda os parlamentares, por escrito, mediante o Ofício 026/2016-GJD/NA BSB, pedido de reconsideração dirigido ao Ministro-Presidente, o qual foi juntado aos autos à peça 83.

5. Muito embora a teor do Acórdão 775/2016 – Plenário, segundo o qual ficou o Incra previamente autorizado a excluir da suspensão cautelar as pessoas indevidamente indicadas nas relações de beneficiários com indícios de irregularidade, sem que para tanto tivesse novamente que submeter ao TCU, de modo que, se assim procurado pelo beneficiário, o Incra poderia ele mesmo checar a situação do indivíduo e restabelecer o acesso a todos os programas e benefícios decorrentes do PNRA, desde que comprovada a regularidade perante o programa, segundo os critérios de auditoria elencados no *decisum*, a Presidência do Incra e os Procuradores Federais que o representam, protocolaram, em vista das medidas que estão sendo implementadas para o saneamento dos indícios de irregularidade apontados, pedidos nos quais pugnam pela revisão da medida cautelar adotada, enquanto não apreciado o mérito desta representação.

6. Dessarte, com fulcro nos arts. 157 e 276, § 5º, do RI/TCU, restituí os autos à SecexAmbiental para que pudesse opinar sobre os pontos levantados pelos peticionantes, em despacho de peça 84, datado de 29/8/2016.

7. No dia 31/8/2016 o atual Presidente do Incra formalizou por escrito, mediante a peça 91 dos autos (inserido dia 5/9/2016), pedido no qual requereu expressamente a revisão parcial da cautelar.

8. Nessa ocasião, aduziu que em relação ao primeiro grupo de indícios de irregularidades, que dizem respeito aos processos de seleção das famílias para ingresso no programa, no qual foi determinada a suspensão cautelar dos processos de seleção e o não assentamento dos beneficiários até então selecionados, que em breve o Incra apresentará nova regulamentação, a partir das leis vigentes. E, quanto ao segundo grupo, relativo aos 15 (quinze) indícios de irregularidades relacionadas às famílias beneficiadas irregularmente do programa, expôs que se encontrava em fase final de elaboração Plano de Providências, o qual seria apresentado ao TCU até o dia 2/9/2016.

9. No tocante à cautelar vigente, o Incra expôs que o cumprimento da determinação cautelar passou a impedir aos beneficiários da reforma agrária a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, documento oficial a identificar o agricultor familiar, indispensável para o acesso a políticas públicas voltadas para a agricultura familiar como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Segundo o Incra, sem acesso à DAP, sem ser assistido por assistência técnica, sem acesso ao Pronaf e outros programas de fomento à produção, as famílias assentadas não disporão de condições materiais para aquisição de sementes e outros insumos indispensáveis ao plantio da safra

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

2016/2016, pois em regra não possuem condições de suportar com recursos próprios o custeio da lavoura, correndo-se o risco de não plantar e não colher os alimentos necessários para o sustento próprio e da família, a ensejar preocupações sobre a necessidade de retorno do acesso às políticas públicas de fomento produtivo.

10. Desse modo, sustenta haver perigo reverso de modo que, ao final:

'(...) o Incra requer a revisão da medida cautelar concedida ante a presença de *fumus boni juris* e o *periculum in mora inverso*, para liberação dos efeitos da decisão, notadamente quanto à vedação de acesso a créditos e outras políticas de fomento à produção, os beneficiários alcançados por algum tipo de indício de irregularidade verificado após a data de sua homologação ou sem identificação de data, para que possam acessar créditos de custeio à produção, mantendo-se bloqueados os demais, sem que isso signifique a retirada de seus nomes do rol de famílias com indícios de irregularidade ou a desnecessidade de saneamento da situação de todos os indícios pelo Incra'

11. No dia 2/9/2016, como prometido, o Incra apresentou minuta do Plano de Providências, no qual detalha as ações que serão desenvolvidas com vistas ao saneamento dos indícios de irregularidades, em documento acostado à peça 90.

12. Nessa ocasião, o Instituto passou a tratar da revisão da cautelar de maneira pontual, referindo-se aos indícios de irregularidades indicados nas tabelas constantes do relatório integrante do Acórdão 775/2016 – Plenário, de maneira a requerer a revisão parcial para possibilitar o acesso aos créditos e outras políticas de fomento, com relação aos indícios de irregularidade de números 1, 2, 4, 5, 7, 9, 12, 13 e 15, com os fundamentos indicados naquela peça que possui 88 páginas. Ao final, aduzindo a existência de perigo reverso o Incra formulou o seguinte pedido:

'153. Ante o exposto, em consonância com a defesa de mérito apresentada, com o Plano de Providências em elaboração ora apresentado, com o Pedido protocolizado em 31.08.2016, por sua Presidência, o Incra requer a revisão dos marcos interpretativos adotados na Representação, em especial os relativos ao período posterior à homologação, para considerando todas as medidas que vem sendo adotadas pela Autarquia, para o cumprimento do referido acórdão e saneamento dos indícios de irregularidades identificados, a situação de muitos dos beneficiários hoje indevidamente suspensos, presentes, portanto, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora inverso*, para reconsiderar em parte a medida cautelar concedida e excluir da suspensão cautelar os beneficiários alcançados pelos indícios de irregularidades acima tratados, registrados como indícios nºs 01, 02, 04, 05, 07, 09, 12, 13, e 15 – no quadro síntese em anexo.

154. Tal exclusão, reitera-se, pretende tão-somente possibilitar o acesso das famílias assentadas às políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento socioeconômico, notadamente às políticas de fomento à produção (créditos-instalação, demais políticas de crédito fundiário, outras políticas públicas correlatas à segurança alimentar, alterando o *status* dos 'indícios de irregularidade' para que, ainda que reconhecidos como 'indícios', registrados no histórico dos beneficiários a demandarem oportuna conferência/revisão por parte do Incra, não enseje suspensão do acesso aos benefícios e políticas públicas concedidos em razão de sua condição de beneficiários do PNRA.

154. Requer-se ainda, seja oportunizada discussão prévia com as unidades técnicas competentes desse Tribunal antes da apresentação a V. Exa. da versão final do Plano de Providências.'

13. Após esse requerimento, realizou-se na SecexAmbiental reunião técnica com representantes do Incra, no dia 8/9/2016, conforme lista de presença à peça 93, que contou com representante daquela unidade técnica, do Secretário de Controle Externo do Estado do Mato Grosso do Sul, que atua em colaboração com a SecexAmbiental, e representante deste Gabinete, tendo comparecido também os representantes do Incra e da CGU.

14. Nessa ocasião foram discutidos os pontos nos quais os Incra requer a revisão da cautelar, tendo sido apresentada uma tabela na qual expôs que seriam necessários desbloqueios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

temporários para permitir a retomada do acesso às políticas públicas por parte dos beneficiários indicados na petição anterior, relativa aos indícios de irregularidades de números nºs 01, 02, 04, 05, 07, 09, 12, 13, e 15, por um período que variaria de 60 a 90 dias, para depuração de dados desconformes do Sipra, período no qual entende a autarquia seria possível a atualização de informações de um grande número de beneficiários. Prazos outros foram apontados no documento, em razão das análises que se fariam sobre as comprovações documentais apresentadas pelos beneficiários ou realização de visitas *in loco*.

15. Referidos prazos, indicados na apresentação constante da tabela de desbloqueio (peça 93, p. 2-5), ainda não haviam sido formalmente apresentados ao TCU, na tabela preliminarmente elaborada à peça 90 (p. 39-40), razão pela qual o Instituto, após as discussões havidas na reunião, iria formalizar novo documento, indicando não apenas as providências, mas também os prazos e unidades responsáveis.

16. No dia seguinte, em 9/9/2016, nova reunião foi realizada com a presença de auditor da SecexAmbiental e da Secex/MS (secretário), com a participação de representante do Incra, da CGU do Banco do Brasil S/A e de meu Gabinete (lista de presentes à peça 95), com vistas à discussão sobre os riscos relativos à concessão de créditos dos programas de financiamento das safras, a exemplo do Pronaf, em caso de eventual desbloqueio dos beneficiários suspensos por força da cautelar.

17. Finalmente, no dia 14/9/2016, o Incra apresentou petição final sobre seu requerimento de revisão da cautelar, contendo ajustes pontuais nos indícios de irregularidades que requer o desbloqueio, beneficiários e prazos necessários à adoção de providências (peça 99).

18. Pertinente a transcrição de trechos essenciais da petição de peça 99:

'9. Em razão de correções pontuais, os números divergem da planilha apresentada anexa à Petição/Incra de 02/09/2016, no que, para fins de consideração do quantitativo e demais dados, requer-se que sejam considerados no presente pleito de revisão da cautelar os dados aqui anexados.

10. Ante o exposto, em consonância com a defesa de mérito apresentada, com a petição protocolizada em 02.09.2016, e com o plano de ação de desbloqueio e identificação de irregularidades ora apresentado, e considerando todas as medidas que vem sendo adotadas pela Autarquia para o cumprimento do referido acórdão, bem como a situação de muitos dos beneficiários hoje indevidamente suspensos, o Incra vem <u>requerer a revisão dos marcos interpretativos adotados na Representação,</u> em especial os relativos ao período posterior à homologação, <u>o deferimento da revisão de parte dos registros com indícios de irregularidades,</u> para, em conseguinte, <u>pugnar</u> para que seja <u>reconsiderada em parte a medida cautelar</u>, determinada no item 9.2 do Acórdão n. 775/2016, especialmente quanto aos itens 9.2.3, 9.2.5, 9.2.6 e 9.2.6.1 de modo que sejam excepcionalmente revogadas as determinações de suspensão quanto ao quantitativo e beneficiários correspondentes na coluna 'Desbloqueio' do quadro anexo, de modo que a medida cautelar passe a viger sob os seguintes termos, nos r. itens: (...)

11. Repise-se que referida revisão da medida cautelar pretende tão-somente possibilitar o acesso a famílias assentadas às políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento socioeconômico, notadamente às políticas de fomento à produção (créditos-instalação, demais políticas de crédito fundiário, outras políticas públicas correlatas à segurança alimentar) e aos serviços de assistência técnica, alterando o 'status' dos 'indícios de irregularidades' para que, ainda que reconhecidos como 'indícios', registrados no histórico dos beneficiários a demandarem oportuna conferência/revisão por parte do Incra, não enseje suspensão do acesso aos beneficiários e políticas públicas concedidos em razão de sua condição de beneficiários do PNRA'.

19. Com base nesses elementos, elaborou-se instrução conjunta entre a SecexAmbiental e a Secex/MS (peça 107), subscrita pelo Diretor Técnico da primeira e pelo titular da segunda, com anuência do Secretário em Substituição na SecexAmbiental, vazada nos seguintes termos:

(...)".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

15. Assim, com base na análise então empreendida e nas reuniões realizadas com os representantes do Incra e demais órgãos envolvidos, trouxe a este Tribunal proposição de suspensão temporária e parcial da cautelar adotada pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, com vistas a que o Incra adotasse medidas de depuração e correção da situação evidenciada. Mediante o Acórdão 2.451/2016 – Plenário, este Tribunal deliberou em:

> "9.1. suspender, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a medida cautelar adotada nos subitens 9.2.3 e 9.2.5 do Acórdão 775/2016 – Plenário, em atendimento ao pleito formulado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, para a adoção das medidas indicadas por aquela autarquia com vistas à imediata depuração dos indícios de irregularidades apontados, no referido prazo, conforme encetado nas providências indicadas pelo Instituto na tabela 'Indícios de Irregularidades – Solicitação de Desbloqueio ao TCU' de peça 99 dos autos, relativamente aos indícios de irregularidades abaixo indicados, também extraídos da referida tabela, com respectiva consequência de desbloqueio temporário dos beneficiários, restando a medida cautelar automaticamente restabelecida ao término do referido prazo, sem prejuízo das medidas de retorno ao bloqueio, indicadas na referida tabela, a serem realizadas pela referida autarquia ao término do prazo, ou quando confirmadas as irregularidades, apontadas inconsistências nas informações ou verificado o não comparecimento do beneficiário ao chamamento a que se pretende fazer:
>
> 9.1.1. indício 01 – 'beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA': com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 23.197 beneficiários apontados como irregulares (sem indicação de data) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário;
>
> 9.1.2. indício 04 – 'beneficiários contemplados na RB – Cargos Públicos': com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 104.344 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais que se enquadrem antes da homologação (40.008) ou sem informação de data (269);
>
> 9.1.3. indício 05 – 'Beneficiários contemplados na RB – Empresários': com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 45.942 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais que se enquadrem antes da homologação (16.022) ou sem informação de data (1);
>
> 9.1.4. indício 07 – 'Beneficiários contemplados na RB – Aposentados por invalidez': com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 9.874 beneficiários apontados como irregulares na tabela 1 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário;
>
> 9.1.5. indício 09 – 'Beneficiários contemplados na RB – Mandato eletivo': com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 1.012 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação, e mandatos encerrados/encerrando neste exercício) de um total de 1.017 beneficiários na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais 5 enquadrados antes da homologação;
>
> 9.1.6. indício 11 – 'Beneficiários contemplados na RB – Renda Superior a 3 Salários Mínimos': com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 20.374 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação) na tabela 1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais que se enquadrem antes da homologação ou sem informação de data;

9.1.7. indício 12 – 'Beneficiários contemplados na RB – Deficiência física/mental': com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 10.579 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência antes e depois da data de homologação) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário;

9.1.8. indício 13 – 'Beneficiários contemplados na RB que possuem local da residência diferente': com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 301.616 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais 61.495 que se enquadrem na situação 'Local do lote fora do Estado de Residência';

9.2. suspender, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a medida cautelar adotada no subitem 9.6.1 do Acórdão 775/2016 – Plenário, em atendimento ao pleito formulado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, para a adoção das medidas indicadas por aquela autarquia com vistas à imediata depuração dos indícios de irregularidades apontados, no referido prazo, conforme encetado nas providências indicadas pelo Instituto na tabela 'Indícios de Irregularidades – Solicitação de Desbloqueio ao TCU' de peça 99 dos autos, relativamente ao indício de irregularidade abaixo indicado, também extraído da referida tabela, com respectiva consequência de desbloqueio temporário dos beneficiários, restando a medida cautelar automaticamente restabelecida ao término do referido prazo, sem prejuízo das medidas de retorno ao bloqueio, indicadas na referida tabela, a serem realizadas pela referida autarquia ao término do prazo, ou quando confirmadas as irregularidades, apontadas inconsistências nas informações ou verificado o não comparecimento do beneficiário ao chamamento a que se pretende fazer:

9.2.1. indício 15 – 'Indivíduos que deram ateste em recebimento de ATER sem fazer parte da RB': com desbloqueio do acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural aos 79.561 beneficiários apontados como irregulares na tabela 1 do item 18 voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, reportados na tabela de peça 99 pelo Incra;

9.3. determinar ao Incra que:

9.3.1. no exame das irregularidades apontadas por este Tribunal no Acórdão 775/2016 – Plenário, dentro de seu plano de providências imediatas e mediatas, dê prioridade aos casos em que os beneficiários se encontram enquadrados em mais de um indício de irregularidade, visando à confirmação ou não da efetiva regularidade do beneficiário perante o PNRA;

9.3.2. durante o prazo de suspensão da cautelar ora determinada, e por ocasião do comparecimento à autarquia para fins de elaboração de projeto ou proposta simplificada com vistas ao acesso ao Pronaf A, exija dos beneficiários a documentação necessária para comprovação da regularidade para com o programa como requisito para a concessão do projeto ou proposta simplificada e, caso não seja atendido ou verificada eventual incompatibilidade com o PNRA, restabeleça o bloqueio do acesso do beneficiário porventura irregular, restabelecendo, para esses casos, os efeitos pretendidos pela cautelar anteriormente adotada por este Tribunal;

9.3.3. encaminhe a este Tribunal relatório mensal atualizado das providências adotadas e dos resultados porventura alcançados, durante a vigência da suspensão da medida cautelar;

9.4. determinar à SecexAmbiental que realize, em autos apartados, o acompanhamento das medidas que serão adotadas pelo Incra durante o período que viger a suspensão da cautelar, incluindo o recebimento do relatório a que alude o subitem 9.3.3 retro, representando ao Relator caso venha a verificar que as referidas medidas não venham sendo executadas a contento, no modo, na forma ou no prazo;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

9.5. dar ciência deste acórdão ao Incra, à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria-Geral da República;

9.6. após as comunicações pertinentes, restituir os autos ao Relator, com vistas a que possa decidir sobre a medida preliminar de realização de audiências alvitradas à peça 67."

16. Em cumprimento ao subitem 9.4 do acórdão, a SecexAmbiental autuou o TC-033.644/2016-0, processo de acompanhamento das medidas adotadas durante o período de suspensão da cautelar, e que ora se encontra apensado em definitivo aos presentes autos.

17. Relativamente ao disposto no subitem 9.6, autorizei a realização de audiências requeridas pela secretaria em despacho de peça 122, datado de 25/10/2016, com vistas a alcançar dirigentes do Incra nos períodos de gestão de 2007 a 2012. Em época mais recente, acolhendo proposição da secretaria, no sentido de que as audiências fossem examinadas em processo apartado, autorizei, mediante o despacho de peça 195, proferido em 26/1/2017, a constituição de processo dessa natureza, tendo sido autuado o TC-001.526/2017-0, que tramita em separado destes autos.

18. Ainda no curso das medidas por último determinadas, os autos tiveram diversas intercorrências, como a interposição de revisão da cautelar formulada por cidadãos atingidos reflexamente pela deliberação, em peças 120 e 121. Também foi protocolado o expediente de peça 83, encabeçado pelo Deputado João Daniel (PT/SE), no qual requereu a suspensão da cautelar adotada. Tais experientes foram objeto de análise por parte da Serur às peças 153/155, que os classificou como agravo e sugeriu a este Relator que assim fossem recebidos.

19. Todavia, mediante Despacho que proferi à peça 166, em 14/12/2016, não conheci dos expedientes como agravo, recebendo-os como meras petições, ocasião em que consignei prejudicados em razão do disposto no subitem 9.4 do Acórdão 775/2016 – Plenário e da superveniência do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, remetendo cópia do despacho ao Incra para adoção das providências apuratórias que entendesse pertinentes quanto à situação dos peticionantes que assinavam referidas peças. Em atenção ao princípio da publicidade e para que não pairem dúvidas sobre o tratamento conferido a essas petições, como a que tende a deixar a derradeira instrução de mérito adiante transcrita neste relatório (vide item 20 daquela instrução transcrita mais adiante), cumpre transcrever o inteiro teor de meu pronunciamento. Segue o teor do Despacho interlocutório que proferi à peça 166:

"Cuidam os autos de representação formulada pela SecexAmbiental em face de indícios de irregularidades na condução do Programa Nacional de Reforma Agrária pelo Incra.

2. Nesta oportunidade, retornam os autos a este Relator em face da necessidade do exame dos expedientes constantes das peças 83, 120, e 121 destes autos, uma vez que autuados sob a forma de recursos contra a deliberação adotada mediante o Acórdão 775/2016 - Plenário (R002, R003 e R004), segundo a classificação inicial que entendeu por bem adotar a Secretaria de Recursos (Serur).

3. Em singela contribuição instrutiva, referida unidade técnica especializada sugere a este Relator, em razão de os expedientes se referirem a medida cautelar objeto do Acórdão 775/2016 – Plenário, que seja avaliada a possibilidade de seu recebimento como agravo, nos termos do art. 289 do RI/TCU (peças 153 a 155).

4. Adentrando ao exame dos expedientes, verifico que aquele constante da peça 83 refere-se ao Ofício 026/2016-GJD/NA BSB, proveniente do Gabinete do Deputado João Daniel (PT/SE), também subscrito por Deputados do Núcleo Agrário do PT na Câmara dos Deputados. Mediante referido ofício os parlamentares que o subscrevem vêm ao Tribunal demonstrar suas *'preocupações sobre os severos danos para a sociedade brasileira, em especial, para as famílias assentadas pelo programa de reforma agrária, decorrentes da manutenção do Acórdão (...)'* de modo que, ao final, enfatizam a necessidade de que haja uma solução mediante o empenho *'por tratativas internas que possibilitem a suspensão da medida cautelar e a adoção de procedimentos transitórios que, sem a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

paralisação do programa, permitam a retificação das irregularidades constatadas a partir do expedientes já encaminhados pelo Incra, ou os eventuais ajustes de conduta por parte do órgão executor da reforma agrária e, quando for o caso, pelos próprios assentados'.

5. Vale mencionar que referida peça não foi nominada dentre as espécies recursais previstas na Lei 8.443/1992 ou no Regimento Interno/TCU. Também não vislumbro, da leitura do expediente, manifesto interesse recursal por parte dos peticionantes. E, ainda que fosse possível enquadrá-la na espécie Agravo, em face de princípios como o do formalismo moderado e da fungibilidade recursal, não haveria como conhecê-lo, porquanto ausente o requisito intrínseco de admissibilidade concernente à legitimidade para recorrer, uma vez que os peticionantes não figuram como partes no processo. Tampouco preenchido o requisito extrínseco de admissibilidade temporal, haja vista que o recurso tem prazo de interposição de cinco dias, nos termos do art. 289 do RI/TCU, ao passo que a deliberação nele referida foi adotada em 6/4/2016 e a petição data de 23/8/2016, portanto, mais de quatro meses depois de adotada a deliberação.

6. Ainda que fosse possível o conhecimento da referida peça como Agravo, este restaria prejudicado, porquanto os pedidos nela formulados restaram esvaziados pela adoção do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, no qual foi determinada a suspensão parcial da cautelar adotada pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, em face de pedidos formulados pelo Incra que, em última análise, coincidem com aqueles formulados pelos parlamentares que subscreveram o referido Ofício 026/2016-GJD/NA BSB.

7. Logo, diante dessas razões, entendo que não cabe conhecer de tal expediente como Agravo. Cabe, isto sim, receber referido expediente como mera petição e considerá-la prejudicada em face da ulterior deliberação constante do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, que vai ao encontro do pleito formulado pelos peticionantes.

8. Igualmente, o expediente constante de peça 120, embora se refira a pessoa física atingida pela medida cautelar, identificada como beneficiário do projeto de assentamento Ourives/Palmeiras, em Água Preta/PE, não preenche os requisitos necessários ao conhecimento como Agravo. Intempestivo, foi assinado em 24/10/2016 e recebido neste Tribunal no dia seguinte, seis meses após a deliberação deste Tribunal. Nem haveria que se cogitar de interesse recursal por parte do peticionante, porquanto as medidas de desbloqueio já haviam sido autorizadas no Acórdão 775/2016 – Plenário (subitem 9.4), *'na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção in loco porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas, do preenchimento dos critérios legais e normativos utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal, ficando nesse caso dispensada prévia manifestação deste TCU para os pagamentos, remissões e demais benefícios, mesmo sob a vigência da cautelar, devendo, no entanto, as providências serem comunicadas a esta Corte de Contas, com remessa da documentação correspondente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término dos procedimentos adotados'*. Bastaria ao peticionante demonstrar sua regularidade perante o próprio Instituto.

9. Outrossim, também restariam prejudicados no mérito os pedidos formulados no referido expediente, porquanto a cautelar fora parcialmente suspensa, abrindo-se prazo ao Incra para a realização das medidas necessárias à verificação da situação dos assentados.

10. Assim, entendo que referido expediente também deva ser recebido como mera petição, sem prejuízo de seu envio ao Incra, juntamente com cópia deste Despacho, para que possa adotar as medidas apuratórias que entender pertinentes ao bloqueio/desbloqueio do referido beneficiário (Sr. Manoel Teófilo da Silva Filho), conforme resultar o exame de sua situação individual.

11. Em idêntica situação se apresenta o expediente de peça 121, de teor semelhante ao da peça anterior, proveniente do mesmo projeto de assentamento, o qual, todavia, foi subscrito pela Sra. Maria de Fátima da Silva, razão pela qual enseja o mesmo tratamento consignado no parágrafo anterior.

12. Dessarte, com fundamento nestas considerações e com fulcro no arts. 157 e 278, § 2º, do RI/TCU, não conheço dos expedientes como agravo. Recebo-os como mera petição, cujos pedidos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

considero prejudicados em razão do disposto no subitem 9.4 do Acórdão 775/2016 – Plenário e da superveniência do Acórdão 2.451/2016 – Plenário. Sem embargo, determino à SecexAmbiental o envio de cópias das peças 120/121, juntamente com cópia deste despacho, ao Incra, para a adoção das providências apuratórias que entender pertinentes quanto à situação dos peticionantes que assinam referidas peças, dando-se ciência aos interessados do teor deste Despacho.

À SecexAmbiental."

20. Por fim, **esgotado o prazo de suspensão da cautelar**, **a qual teve restituído os seus efeitos**, e reunidas as condições para pronunciamento de mérito sobre a matéria, após o acompanhamento realizado junto ao Incra sobre as providências adotadas no período suspensivo de que tratou o Acórdão 2.451/2016 – Plenário, produziu-se nova instrução do feito em 27/4/2016, da lavra do Secretário de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul, Sr. Tiago Modesto Carneiro Costa (peça 222), que contou com a adesão e integral de acordo do Secretário de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, Sr. Junnius Marques Arifa (peça 224).

21. Transcrevo a seguir o teor da referida instrução de mérito por último produzida nos autos:

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de representação interposta pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAmbiental a respeito de indícios de irregularidades ocorridas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA em todo o País.

2. Por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, o Tribunal determinou cautelarmente ao Incra a suspensão de:

a) processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;

b) assentamento de novos beneficiários já selecionados;

c) novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 desse processo;

d) acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do beneficiário fazer parte do PNRA como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25.

3. Após os eventos processuais descritos no histórico a seguir e da edição da Medida Provisória 759/2016, que visou a correção normativa de irregularidades nos processos de formação e de manutenção dos beneficiários da reforma agrária, dentre outros assuntos tratados, os autos retornaram a Secex-MS para proposta de mérito desta Unidade Técnica.

4. Além dos fatos apontados inicialmente no Acórdão TCU 775/2016 – Plenário, o Incra apresentou plano de providências para saneamento das irregularidades constatadas (peça 195, itens não digitalizáveis), bem como manifestação nos autos após a edição da MP 759/2016 (peça 207), os quais foram considerados na análise de mérito.

HISTÓRICO

5. Levantamento realizado pelo TCU em 2015, no âmbito do TC 007.723/2015-6, julgado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, apontou diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra.

6. Baseado nisso, em seu item 9.1, o referido Acórdão resolveu:

'autorizar a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental, na modalidade 'Relatórios Individualizados' no tema 'Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)', pelas seguintes Secretarias: Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO.'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

7. Os trabalhos decorrentes do Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário foram iniciados ainda em 2015, sob orientação da SecexAmbiental e demonstraram fragilidades sistêmicas na formação da Relação de Beneficiários do PNRA, com alto risco de prejuízos financeiros e não financeiros imediatos e no médio prazo, a exemplo de auditorias anteriores no DF e Entorno (TC 028.947/2011-8) e no Mato Grosso (TC 016.245/2012-1).

8. Após efetuar cruzamento de dados (peça 12), a SecexAmbiental detectou a existência de 479.695 casos de beneficiários da Reforma Agrária com indícios de irregularidades, número revisado para cima, 581.130 casos, após ajustes promovidos em razão da resposta a oitiva do Incra, conforme peça 24. Baseado na existência dos pressupostos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, essa secretaria submeteu ao Ministro Relator proposta de adoção de medida cautelar (peça 14), *inaudita altera pars*, para: i. suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária; ii. suspensão do assentamento de novos beneficiários já selecionados; iii. suspensão de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

9. O Ministro Relator, em despacho constante da peça 16 dos autos, determinou à SecexAmbiental que efetuasse a oitiva do Incra e encaminhasse cópia do despacho e da instrução constante da peça 14, assim como os itens não digitalizáveis com vistas a subsidiar a manifestação daquela Autarquia.

10. Os resultados completos do cruzamento de dados que motivaram a presente representação encontram-se na peça 12 dos autos, com ajustes promovidos na peça 24. Nesse último documento, mais atualizado, encontra-se uma análise detalhada de cada cruzamento de dados com a metodologia utilizada em cada um, além dos elementos necessários para que o trabalho possa ser efetuado novamente a qualquer momento, e a discriminação dos ajustes promovidos em relação à peça 12, resultado de aprimoramentos e de ajustes em razão das oitivas.

11. O TCU, após realização de oitiva junto à Autarquia, decidiu no Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário conhecer da representação interposta pela SecexAmbiental, determinando, dentre outras medidas, cautelarmente, a suspensão de processos de seleção de beneficiários da reforma agrária; do pagamento de créditos e da remissão de dívidas a beneficiários com indícios de irregularidades; do acesso desses beneficiários a outros benefícios concedidos em função da PNRA; bem como os serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) a beneficiários que receberam assistência técnica mas não constavam da relação de beneficiários do projeto de assentamento correspondente.

12. Posteriormente, o Incra, na peça 41 dos autos, interpôs embargos de declaração contra a decisão proferida no referido Acórdão, solicitando reconhecimento do efeito suspensivo da decisão citada.

13. Em resposta aos embargos interpostos pelo Incra, o TCU prolatou o Acórdão 1.086/2016 – TCU – Plenário rejeitando os embargos de declaração e determinando à SecexAmbiental, em seu item 9.5, que avaliasse a oportunidade de representar ao TCU, em face de eventual ilegalidade dos procedimentos previstos na IN/INCRA 71/2012, no que se refere à regularização de parcelas da reforma agrária ocupadas sem a autorização do Incra.

14. Ressalta-se ainda que, dois dias antes da referida decisão, o Poder Executivo editou o Decreto 8.738/2016, o qual, regulamentando muito das matérias debatidas na representação da SecexAmbiental, alçou ao nível de decreto justamente os critérios questionados pelo TCU no subitem 9.7 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

15. Dessa forma, a Secex-MS, em conjunto com a SecexAmbiental, em razão da ativa participação dos servidores daquela Secex no trabalho, e também em função de determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1.086/2016 – TCU – Plenário, autuou o TC 017.742/2016-1 para avaliar a ocorrência de ilegalidades na IN/Incra 71/2012 e no Decreto 8.738/2016, no que se refere à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

regularização de parcelas da reforma agrária ocupadas sem a autorização do Incra. Realizada a oitiva do Incra e da Casa Civil, o processo está em análise na unidade técnica.

16. A Secex-MS autuou também o TC 020.685/2016-5 para tratar da continuidade dos processos de obtenção de recursos fundiários para a reforma agrária, mediante a expedição de decretos em 1/4/2016, a despeito da existência da informação de que haveria 205 mil lotes vagos em projetos da reforma agrária existentes, bem como dos 580 mil beneficiários com indícios de irregularidades tratados nestes autos. Realizada diligência e oitiva dos órgãos, o processo está em análise na unidade técnica.

17. Concomitantemente, nestes autos, o Incra e a Casa Civil apresentaram as informações e esclarecimentos constantes das peças 60 e 64, as quais foram analisadas pela instrução de peça 67. Naquele feito, verificou-se que os indícios de irregularidade apontados pelo Tribunal ainda não haviam sido tratados de maneira conclusiva pelo Incra, o que representava mais de 30% dos registros constantes de sua base de dados. Os argumentos apresentados não foram suficientes para justificar os indícios de irregularidades constatados, pelo que se propôs uma série de medidas corretivas ao Incra, bem como a audiência de ex-gestores, restringindo o período àqueles que ocuparam os cargos de 2007 a 2015, considerando a prescrição da pretensão punitiva do TCU de dez anos.

18. Encaminhados os autos ao Ministério Público/TCU, este se manifestou em conformidade com a proposta da unidade técnica, e apresentou considerações de apoio à análise empreendida, bem como correções e ajustes pontuais, as quais se mostraram pertinentes e deram robustez ao trabalho realizado.

19. Pendente os autos de apreciação de mérito, vieram ao Tribunal, em 23/8/2016, parlamentares em comitiva do Partido dos Trabalhadores, liderada pelo Deputado Federal João Daniel, Coordenador do Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, para, em audiência na Presidência do TCU, com a participação dos Ministros Aroldo Cedraz, Augusto Sherman Cavalcanti, Relator destes autos, do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Paulo Bugarin, e de auditores do Tribunal, expor suas preocupações quanto aos efeitos da medida cautelar outrora adotada.

20. Apresentaram pedido de reconsideração do Acórdão 775/2016-Plenário, dirigido ao Ministro-Presidente, no qual relataram que as medidas adotadas pelo Tribunal teriam reflexos na queda da produção de alimentos no país e, consequentemente, na inflação e na geração de empregos. Acrescentaram que famílias ficariam em situação de vulnerabilidade por perderem o acesso a programas sociais como o Garantia-Safra, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e contratação de créditos do Pronaf. O referido documento, autuado como recurso, encontra-se pendente de exame de admissibilidade pela Serur (peça 83)[i].

21. Em reuniões anteriores com representantes da Casa Civil e do Incra, com a presença de auditores da SecexAmbiental e do Relator, havia a informação de que estava em elaboração plano de ação, com vistas a identificar os ajustes necessários no programa. O Incra, apesar de ainda não ter tratado os indícios de irregularidades apontados pelo TCU, afirmava que muitos casos apontados pelo Tribunal no cruzamento de dados se deviam a erros na base de dados do Sipra (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), porém sem ainda apresentar elementos suficientes para comprovação dessa informação.

22. Assim, o Relator restituiu os autos à SecexAmbiental, para opinar sobre a manutenção da medida cautelar nos termos em que prolatada no subitem 9.2.5 do Acórdão 775/2016 – Plenário, no qual se alude à suspensão do acesso ao Garantia Safra e ao Programa de Aquisição de Alimentos, ou se seria recomendável, diante de todo o contexto evidenciado após sua prolação, a modificação ou a revogação dos termos ali previstos no subitem 9.2.5.

23. Após análise conjunta da SecexAmbiental e Secex-MS, foi expedido o Acórdão 2.415/2016 – TCU – Plenário o qual suspendeu os efeitos da medida cautelar no que concerne aos indícios de irregularidades ocorridas após a homologação dos respectivos beneficiários por 120

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

dias.

24. Foi determinado também, por meio do despacho 195, que fosse constituído processo apartado para a análise das alegações de defesa dos responsáveis apontados na peça 67 dos autos de forma que o mérito do presente processo fosse instruído com maior celeridade. Tais autos constituíram o TC 001.526/2017-0, atualmente em análise pela SecexAmbiental.

25. O Governo Federal editou, em dezembro de 2016, a MP 759/2016 a qual fez mudanças significativas no ordenamento da reforma agrária, alterando as regras de ingresso e manutenção de beneficiários na política, as quais devem guiar as análises que se sucedem.

EXAME TÉCNICO

26. A análise dos documentos dos autos revela procedência parcial dos casos apontados na peça inicial da representação interposta pela SecexAmbiental (peça 14), bem como dos indícios de irregularidade apontados nos itens não digitalizáveis da peça 25.

27. O Incra apresentou manifestação nos autos após a edição da MP 759/2016 (peça 207), requerendo os seguintes itens, em resumo:

a) Revogação da medida cautelar;

b) Revisão dos critérios utilizados para o apontamento de indícios de irregularidade, à luz da lei 8.629/1993, com as alterações da MP 759/2016;

c) que doravante, sejam considerados 'critérios legais e normativos', para todos os efeitos do processo de seleção e condições de permanência de beneficiários no PNRA, inclusive para análise e decisão sobre continuidade dos processos, conforme autorizado no Item 9.4 do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, as definições normativas constantes da Lei n° 8.629/1993, com as alterações introduzidas pela MP n° 759/2016;

d) uma vez editada nova norma interna de seleção de beneficiários pelo Incra, em consonância com a MP 759/2016, seja reconhecida a possibilidade de a Autarquia automaticamente retomar os processos de seleção de novos beneficiários e o assentamento de beneficiários já selecionados, independentemente de nova deliberação deste Tribunal;

e) no mérito, a improcedência da representação, ante a não confirmação dos indícios apontados como irregularidades e a demonstração, pelo Incra, da observância e adequação dos procedimentos relativos ao Programa de Reforma Agrária;

f) de forma subsidiária, uma vez revistos os marcos normativos e interpretativos adotados nesta representação, acaso subsistam indícios de irregularidades, que seja possibilitada a apuração pelo Incra, sem suspenção de condição de regularidade do beneficiário, enquanto não concluído o saneamento administrativo.

28. Cabe ressaltar que essa Unidade Técnica já efetuou a análise de mérito do presente processo na peça 67 dos autos, porém, antes da edição da MP 759/2016, motivo pelo qual se faz necessária nova análise a partir dos fatos ocorridos após o referido exame e considerados o plano de ação do Incra, bem como os novos elementos apresentados pela Autarquia.

29. As análises procedidas a seguir demonstram que os entendimentos adotados na presente representação não são afetados pelas alterações promovidas na Lei 8.629/1993 por força das disposições da MP 759/2016, que, na maior parte de seu conteúdo referente à reforma agrária, apenas sistematiza entendimentos que já eram existentes no arcabouço normativo então vigente.

30. Conforme já destacado em instruções anteriores presentes nos autos, o processo de representação de que trata o presente processo teve origem a partir de vários trabalhos do Tribunal de Contas nos últimos 20 anos, dentre os quais, pode-se destacar os seguintes Acórdãos: 750/1998; 391/2004; 557/2004; 753/2008; 609/2011; 60/2011; 356/2011; 356/2012; 2609/2012; 1259/2013; e 4503/2016; todos do Plenário.

31. Essas decisões e os trabalhos que as originaram registram um histórico de irregularidades identificadas nos processos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária e que têm seus principais pontos destacados no anexo I desta instrução. Além disso, ao longo desses exercícios, as unidades técnicas do TCU realizaram diversas reuniões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

com o Incra com o intuito de esclarecer o conteúdo das referidas decisões e acompanhar sua implementação. Apesar dessas decisões reiteradas do TCU e dos esforços empreendidos por seu corpo técnico, as medidas tomadas pelo governo federal para sanar as irregularidades apontadas foram insuficientes até o momento.

32. Baseados nesses fatos comprovados e objeto de julgamento pelo TCU nos últimos 20 anos, a SecexAmbiental realizou processo de levantamento nessas questões em 2015, julgado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, o qual apontou diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra, motivo pelo qual o TCU autorizou a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental, na modalidade 'Relatórios Individualizados' no tema 'Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)', pelas seguintes Secretarias: Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO.

33. Essas auditorias já se encontram finalizadas, em fase de análise de audiência dos responsáveis, e um resumo das principais constatações de cada uma encontra-se no anexo II da presente instrução. As constatações dos processos apontados foram baseadas em análise de documentos, entrevistas com os principais atores do processo, estudos de caso, cruzamentos de dados, mapeamento de processos, revisão legal, visitas a lotes dos projetos de assentamento em estudos de caso, etc.

34. Ao contrário do que alega o Incra em suas peças de defesa e nos pedidos acima resumidos, presentes em sua última manifestação (peça 207), os relatórios de auditoria, os documentos constantes dos processos e os elementos trazidos na presente representação confirmam a ocorrência dos fatos descritos, não como casos pontuais, mas como problemas sistêmicos e recorrentes, que têm origem em fragilidades normativas e administrativas da Autarquia.

35. A ausência de ampla divulgação do processo de seleção de beneficiários da reforma agrária; a adoção de procedimentos de classificação de beneficiários contrários à Lei; o direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por particulares; a ausência de motivação de eliminação de candidatos; o descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa na seleção de beneficiários e; a insuficiência e até ausência de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária e de tratamento de irregularidades localizadas; são as principais causas das ocorrências relatadas na tabela 1 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

36. Apesar de a MP 759/2016 apresentar disposições que têm o potencial de corrigir as falhas relatadas, tais disposições necessitam ainda ser regulamentadas e implementadas efetivamente pelo Incra. Tal fato, porém, não desqualifica os achados que vinham ocorrendo à revelia da lei vigente ou muda os entendimentos que foram adotados como base para a proposição da presente representação, como é discutido a seguir.

Das causas dos indícios de irregularidade analisados sob a redação da MP 759/2016

Ausência de ampla divulgação do processo de seleção de beneficiários da reforma agrária

37. No que se refere à ausência de ampla divulgação do processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, discutida às p. 5 e 6 da peça 67, as principais evidências constatadas nos processos constantes do anexo II da presente instrução que comprovam sua ocorrência são:

a) nas superintendências pesquisadas e também em âmbito nacional, não foram encontrados instrumentos de divulgação da abertura do processo seletivo referido para os projetos de assentamento criados, como por exemplo, publicação em diário oficial, jornal de grande circulação, campanhas de rádio e tv, panfletagem ou qualquer outro meio identificável pelas equipes que caracterizassem uma ampla divulgação desses processos seletivos;

b) nas superintendências pesquisadas e também em âmbito nacional foram encontrados nos processos administrativos do Incra foram vários exemplos de movimentos sociais reivindicando os projetos de assentamento, conforme exemplificado mais à frente na presente instrução, já desde a efetiva compra ou desapropriação da área. Ressalta-se que várias áreas (fazendas) obtidas pelo Incra

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

foram decorrentes de indicações dos próprios movimentos sociais, que, a partir daí, entendem ter prioridade nos lotes do futuro assentamento rural, indicando seus associados, à revelia da ordem de preferência estabelecida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993, sendo diversas vezes atendidos pela Autarquia; e

c) a existência da NE 45/2005, então vigente, não se mostrou suficiente para a garantia da ampla divulgação do processo de seleção de beneficiários uma vez que não estabelece sequer a forma de ampla divulgação a ser adotada nesses processos seletivos, apesar de ser uma norma de execução que, em tese, detalharia o processo de seleção desses beneficiários;

38. Tais evidências são exemplificadas com trechos dos relatórios extraídos dos relatórios confeccionados pelas Secex do TCU que efetuaram os trabalhos nos estados, conforme relatado na peça 67, e comprovam que o Incra sistematicamente não obedecia ao princípio da publicidade e da ampla divulgação dos processos seletivos de beneficiários, conforme preceitua o artigo 37 da CF para qualquer processo administrativo público.

39. A MP 759/2016 altera o artigo 19 da Lei 8.629/1993 para correção dessa falha sistêmica apresentada pelo Incra em seus processos administrativos quando dispõe:

Art. 19 (...)

§ 1º O processo de seleção de que trata o caput será realizado com ampla divulgação de edital de convocação no Município em que será instalado o projeto de assentamento e na internet, na forma do regulamento.

§ 2º Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, definidos na forma do regulamento, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área, observadas as vedações constantes do art. 20.

§ 3º Caso a capacidade do projeto de assentamento não atenda todos os candidatos selecionados, será elaborada lista dos candidatos excedentes, com prazo de validade de dois anos, a qual será observada de forma prioritária quando houver substituição dos beneficiários originários dos lotes, nas hipóteses de desistência, abandono ou reintegração de posse.

§ 4º Esgotada a lista dos candidatos excedentes de que trata o § 3º ou expirada sua validade, será instaurado novo processo de seleção específico para os lotes vagos no projeto de assentamento em decorrência de desistência, abandono ou reintegração de posse.' (NR)

40. Tais medidas legislativas têm o potencial de corrigir a falha sistêmica apontada, porém apenas após a devida regulamentação e implementação por parte da Autarquia, que deve constar de plano de ação detalhando datas, ações e responsáveis pela sua implementação, que deve ser conferido por este TCU em processo de monitoramento.

<u>Direcionamento do processo de inscrição ao programa de reforma agrária para famílias indicadas por particulares</u>

41. A falha apontada no presente item é ilustrada na p. 7 e 8 da peça 67 dos autos, citando trechos dos relatórios de auditoria dos trabalhos relacionados no anexo I e II desta instrução, particularmente do Acórdão 4.053/2016 – TCU – Segunda Câmara, do Acórdão 356/2012 – TCU – Plenário, do TC 023.998/2015-6 e do TC 023.998/2015-6.

42. As principais evidências que comprovam a ocorrência do presente achado são, em resumo:

a) relação direta entre as listas de beneficiários e as associações e movimentos sociais que pleiteavam o projeto de assentamento, agravado pela ausência de processo seletivo formal nos termos da Lei 8.629/1993;

b) presença, nos documentos administrativos de formação de projetos de assentamento de mapas com a denominação de áreas a entidades de caráter particular;

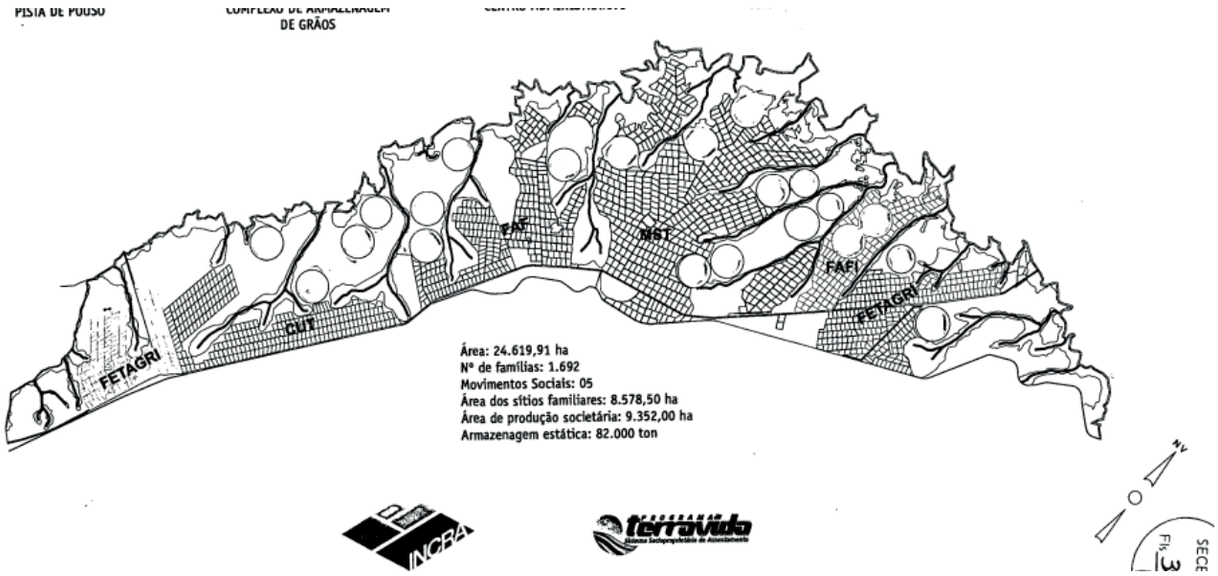
c) presença, nos documentos administrativos de formação de projetos de assentamento de listas de beneficiários fornecidas por entidades de caráter particular reivindicando as áreas dos projetos de assentamento e sendo contempladas nas listas de beneficiários, além de exclusão e inclusão de nomes de beneficiários na RB;

d) resultados de entrevistas com os servidores responsáveis pelos processos de seleção nas Superintendências Regionais do Incra que apontaram que a definição da lista de beneficiários dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

assentamentos está relacionada a acampamentos e a associações/movimentos sociais específicos.

43. Exemplo que merece ser ressaltado, para ilustrar tal falha sistêmica, é fato relatado no âmbito do Acórdão 356/2012 – Plenário. A figura a seguir, obtida do processo de constituição do PA Itamarati II, mostra que o projeto de assentamento foi loteado entre os diversos movimentos sociais, sindicatos e demais entidades atuantes na região em detrimento do resultado de um processo público de seleção de candidatos para concessão dos lotes (peça 66, p. 7).



44. Exemplos de ocorrências como essas foram relatadas nas auditorias dos estados de São Paulo, Tocantins, Rondônia, Pará e Goiás, mostrando que o problema é sistêmico e difundido na estrutura do Incra.

45. Os artigos 19, 19-A, e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016 têm também o potencial de corrigir a falha sistêmica apontada, porém apenas após a devida regulamentação e implementação por parte da Autarquia, que deve constar de plano de ação detalhando datas, ações e responsáveis pela sua implementação, que deve ser conferido por este TCU em processo de monitoramento.

<u>Adoção de procedimentos de classificação para formação da lista de beneficiários de assentamentos contrários à Lei 8.629/1993 e demais normativos</u>

46. A falha apontada neste item é ilustrada nas p. 8 à 11 da peça 67, citando trechos dos relatórios de auditoria dos trabalhos relacionados no anexo I e II desta instrução, particularmente o relatório do estado do Tocantins e da Secex-GO, bem como o Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário.

47. O próprio sistema informatizado utilizado, em tese, pelo Incra para classificar os candidatos a beneficiário da reforma agrária, o Sipra, apresentava critérios que feriam ao disposto na Lei 8.629/1993 sistematicamente, quais sejam:

a) quando o sistema soma os critérios básicos, complementares e suplementares para obter a pontuação final do candidato e, assim, estabelecer a ordem de classificação, pode ocorrer de candidatos com preferências estabelecidas na legislação serem preteridos em relação a outros candidatos. Por exemplo: caso um trabalhador do imóvel desapropriado (54 pontos) obtenha 2 pontos nos critérios complementares e suplementares, alcançará como pontuação final 56 pontos, podendo assim ser ultrapassado na pontuação final por um trabalhador de outro imóvel (48 pontos) que obtenha 9 pontos nos outros critérios, alcançando ao final 57 pontos. Ou seja, a prioridade legal não foi garantida;

b) nada obstante a legislação estabelecer ordem de prioridade de acordo com o enquadramento do candidato, no sistema são pontuados com a mesma pontuação (48 pontos) os seguintes candidatos: i) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel; ii) trabalhador rural sem-terra; e iii) agricultores cujas propriedades sejam,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

c) o critério de desempate previsto na legislação, tamanho da família, deveria ter prioridade em relação aos demais critérios complementares e suplementares estabelecidos em normativos infra legais que regem a matéria.

48. Ou seja, mesmo que a Superintendência responsável pela formação da lista de beneficiários seguisse todas as orientações vigentes no Incra, ainda assim estaria utilizando critérios de classificação contrários à Lei 8.629/1993.

49. Para a correção dessa falha sistêmica é necessária a aplicação dos artigos 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993 com redação dada pela MP 759/2016, necessitando, porém, de regulamentação interna, adaptação dos sistemas de informação e implantação de rotinas de trabalho que devem ser acompanhadas em processo de monitoramento.

Ausência de motivação para eliminação de candidatos e descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa na seleção de beneficiários.

50. As falhas apontadas nesse item são ilustradas nas p. 11 e 12 da peça 67 por trechos dos relatórios de fiscalização nos estados de São Paulo, Tocantins e Roraima, com as seguintes evidências:

a) Ausência de documentos que comprovem a ampla divulgação dos resultados da seleção de beneficiários, inviabilizando assim o exercício do contraditório e da ampla defesa de beneficiários não contemplados nos projetos de assentamento;

b) ausência de motivação formal para eliminação de candidatos à beneficiários da reforma agrária nos processos de constituição dos projetos de assentamento e das listas de beneficiários;

c) resultados de entrevistas com servidores responsáveis pelos processos de seleção de beneficiários revelou que não havia procedimento de trabalho para motivação formal da eliminação de candidatos, de ampla divulgação dos resultados ou de procedimento formal de acolhimento e análise de pedidos de contraditório e ampla defesa de candidatos eliminados nos processos de seleção.

51. Pode-se concluir dos fatos acima expostos que as práticas adotadas pelas superintendências regionais não permitiam a formalização e o registro adequado da motivação para a eliminação de candidatos da reforma agrária. Além disso, o descumprimento do princípio da publicidade por parte da Autarquia nesses processos seletivos inviabilizava o exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos de eliminação de candidatos da reforma agrária, pressuposto de validade para esses atos administrativos.

52. Apesar de não haver redação expressa na Lei 8.629/1993 ou na MP 759/2016, a expressa motivação dos atos administrativos, o princípio da publicidade e também o contraditório e a ampla defesa são princípios basilares dos processos administrativos devendo ser detalhados em normativo interno do Incra e implantado em seus processos de trabalho, além de monitorado pelo TCU em processo próprio.

Das condições de Permanência no Programa Nacional de Reforma Agrária (item I da manifestação do Incra – peça 207, p. 01 a 09)

53. O Incra ressalta no item I de sua manifestação, em resumo, que, com a edição da Medida Provisória 759/2016, consoante sua nova redação do *caput* do art. 20, as restrições ali expostas objetivam vedar a seleção de beneficiário para ingresso no programa, mas não a sua permanência no programa de reforma agrária, conforme o § 4º introduzido no art. 20 pela referida MP.

54. O Incra alega ainda que a nova redação dada pela MP afastaria definitivamente interpretações que conduzissem a ideia de que a 'clientela' beneficiada pela reforma agrária deve se enquadrar, indefinidamente no tempo, nas restrições dos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93. Assim, conforme apontado pela Autarquia, não subsistiria qualquer fundamento legal para que critérios como: deficiência física ou mental; aposentadoria por invalidez; local de residência diferente do local do projeto de assentamento; ou sinais exteriores de riqueza sejam utilizados como critérios de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

seleção de beneficiários e, portanto, mantidos como indícios de irregularidades.

55. Com base nessas alegações, o Incra requer que as referidas condições não sejam computadas como indícios de irregularidade, tampouco critérios legais a ser seguidos como parâmetro pelo Incra no saneamento das inconsistências eventualmente identificadas.

56. Cumpre esclarecer que a interpretação adotada no presente processo nunca foi a de que a 'clientela' beneficiada pela reforma agrária deveria se enquadrar, indefinidamente no tempo, nas restrições dos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93. O que foi ressaltado, por diversas vezes nos autos, em particular na peça 67, p. 15 à 17, onde analisou-se o mérito dessa questão, é que o Incra deve investir especial atenção aos beneficiários que atingiram determinadas condições, como a de servidor público, por exemplo, já que são indícios, não isoladamente, mas juntamente com os demais fatos apontados nos parágrafos subsequentes, de que o beneficiário não está mais explorando o seu lote e que, consequentemente, está deixando de cumprir a função social da propriedade rural estabelecida no estatuto da terra, o que importaria na rescisão de seu instrumento de concessão do lote da reforma agrária.

57. Não se trata apenas de concluir-se que o servidor público, o empresário e o detentor de mandato eletivo, simplesmente por adquirir essa condição estão proibidos de permanecer no lote para o qual foram homologados, ou que o beneficiário da reforma agrária estaria impedido de prosperar, o que seria inaceitável, mas trata-se de o Incra cumprir sua função institucional de supervisão ocupacional desses lotes e de fazer cumprir a legislação pela qual é responsável por fiscalizar.

58. O conjunto de evidências recolhidas ao longo dos últimos 20 anos de fiscalizações do TCU, nas auditorias efetivadas nos estados no exercício de 2015, além dos documentos constantes na presente fiscalização, demonstram que grande parte dos beneficiários da reforma agrária já vendeu ou abandonou seu lote e estão exercendo outras atividades no meio urbano, ou até mesmo em outros municípios ou estados.

59. No caso dos servidores públicos, dos 144.621 servidores públicos encontrados como beneficiários da Reforma Agrária, apenas uma pequena parte consta como servidor da área rural (6.318 beneficiários). Aproximadamente 26 mil beneficiários da reforma agrária que também são servidores públicos não possuíam atualização de endereço após sua homologação no Cadunico ou na Receita Federal do Brasil (RFB). Quanto aos demais, cerca de 37% sequer vivem no mesmo município em que foram contemplados com lotes da reforma agrária. A situação desses servidores públicos assentados deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária.

60. Ressalta-se que situações onde a família atenda a esses requisitos, mas tenha um de seus membros que mantenha atividade no serviço público, como de agente comunitário ou professor no projeto de assentamento, não constituem irregularidades, mas devem ser comprovadas pelo Incra pelo meio que entender cabível e viável, não devendo o Incra simplesmente intuir que todos os casos apontados se enquadram nessa situação, dadas as circunstâncias de supervisão ocupacional atuais, largamente discutidas nos autos.

61. No caso dos empresários, dos 61.966 empresários na RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa que fosse de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. Verificou-se que 8.582 beneficiários da reforma agrária que também são empresários não possuíam endereço atualizado no Cadunico ou na Receita Federal em data posterior à homologação. Quanto aos demais, cerca de 57% vivem em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. A situação desses empresários assentados, a exemplo do que ocorre com os servidores públicos, deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (nos termos já

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária.

62. No caso dos detentores de mandatos eletivos, dos 1.017 casos, 22 não possuem endereço atualizado no Cadunico ou na RFB. Do restante, aproximadamente 36% vivem em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. A situação desses detentores de mandatos eletivos assentados, a exemplo dos dois casos anteriores, deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária.

63. Da mesma forma, qualquer condição em que o beneficiário da reforma agrária exerça atividades tipicamente urbanas, sobretudo quando exigem a atuação do beneficiário em tempo integral (40 – 44 horas semanais), aumentam consideravelmente a chance de que o beneficiário descumpra as condições de permanência no programa, principalmente a cláusula constante dos instrumentos de concessão do lote ao beneficiário de que devem se comprometer a residir com sua família na parcela, condição também constante do art. 21 da Lei 8.629/1993 c/c Decreto 59.428/1996.

64. Corroboram com essa conclusão, a baixa expectativa de controle gerada pelo Incra nos beneficiários irregulares da reforma agrária, dado que, conforme já discutido nos autos, o Incra exerce adequadamente sua função de fiscalização da situação ocupacional o que, dentre outras consequências negativas, funciona como fator de estímulo à prática de venda dos lotes e o seu abandono, conforme já constatado em diversas ocorrências relatadas por esse Tribunal em outros processos (processos constantes do anexo I a esta instrução).

65. Por fim, ressalta-se que a nova redação dada pela MP 759/2016 à Lei 8.629/1993 não altera o entendimento adotado até o momento nos autos. Apesar da nova redação da Lei 8.629/1993 com a inserção do § 4º em seu artigo 20, permanece a obrigação de que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado, motivo pelo qual permanece a necessidade de verificação dos indícios apontados pelo TCU.

Das ações implementadas e a serem implementadas pelo Incra para atendimento ao Acórdão 2451/2016 – TCU – Plenário (Itens II e III da manifestação do Incra, peça 207, p. 9 a 26)

66. No que se refere as medidas implementadas pela Autarquia para o atendimento do Acórdão 2451/2016 – TCU – Plenário, o qual suspendeu pelo prazo de 120 dias a medida cautelar adotada nos subitens 9.2.3 e 9.2.5 do Acórdão 775/2016 nos casos dos indícios 01, 04, 05, 07, 09, 11, 12, e 13 referidos na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão referido e pelo prazo de 180 dias o item 15 desta mesma tabela, o Incra relata, resumidamente, que enviou 4 relatórios mensais ao TCU ressaltando em seu conteúdo os seguintes itens: i. publicação de Nota Técnica com vistas a orientar o corpo técnico para a correção e o saneamento das supostas irregularidades apontadas pela CGU e pelo TCU; ii. plano de providências contendo providências a serem adotadas pela Autarquia, na Sede e nas Superintendências, prazos e indicação de responsáveis para execução; iii. ações iniciais adotadas na Sede e nas Superintendências para possibilitar o desbloqueio e saneamento dos registros com indícios de irregularidades.

67. Dentre as ações iniciadas o Incra destaca: i. realização de capacitação nacional; ii. elaboração de planos de providências regionais; iii. publicação de ordens de serviço nomeando servidores para tratarem os indícios de irregularidades; iv. capacitação desses servidores; v. realização de mobilização das famílias para saneamento dos indícios; vi. entrega de 'espelho do beneficiário', documento que especifica os tipos de indício em que o beneficiário foi enquadrado, com orientações quanto à apresentação de documentação para saneamento e; vii. Atendimento cotidiano daqueles beneficiários que voluntariamente tem procurado as unidades do Incra.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

68. No âmbito da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de projetos de assentamento, foi apontado que foram desenvolvidas rotinas no SIPRA para desbloqueio das unidades familiares que conta com tela de entrada para registro de análises e documentos comprobatórios apresentados pelos beneficiários. Foi elaborado ainda um Manual Operacional contendo as orientações para apuração e saneamento de indícios de irregularidade ocorridos antes da homologação do PRNA, conforme termos do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

69. O Incra afirmou ainda estar em curso a elaboração de normas de execução em substituição à NE Incra 45/2005, para adequá-la à nova redação da Lei 8.629/93, dada pela MP 759/2016 e às recomendações do TCU no que concerne ao processo de seleção de beneficiários. Além disso, informa que estão sendo desenvolvidas ferramentas no Sistema para permitir a emissão de editais de seleção, geração de protocolo de inscrições no Programa e validação de inscrições, mediante acesso ao Infoconv da Receita Federal, bem como relatórios gerenciais que permitirão ao Incra promover atualização da situação familiar quanto a eventuais indícios de irregularidades e análises de documentação complementar.

70. Quanto às ações para depurar e sanear os indícios de irregularidades apontados pelo TCU, foram tomadas as seguintes providências:

a) quanto ao indício 13, considerando que a distância de até 50km entre o município declarado e o assentamento revela-se razoável para se admitir vínculos de deslocamento e não representaria obstáculo para a exploração pessoal da parcela rural, considerou-se que cerca de 186.660 beneficiários enquadrados nesta situação não se confirmam como irregularidades e podem ser desbloqueados em definitivo quanto a este indício;

b) quanto ao indício 01 (beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA), extraindo-se do SIPRA os registros de CPF em situação diferente de assentado ou titulado e realizando-se batimento com a tabela do TCU, verificou-se a existência de 22.498 CPFs remanescentes (cf. correção do número feita no Relatório de Janeiro/2017), não alcançados pelo batimento, que necessitam de melhor depuração e, portanto, permanecem com bloqueio;

c) constituição de grupo de trabalho para acompanhamento das melhorias implementadas no SIPRA para atendimento a determinações do TCU;

d) iniciou-se a depuração dos dados relativos ao Indício 03 — área superior a 1 módulo rural, no que dos 841 CPFs com indícios de irregularidades para indício n° 03, conforme informação constante no Relatório apresentado em Janeiro/2017, 651 admitiriam a condição de regularidade, em interpretação conferida à questão a partir do artigo 18-A da Lei n° 8.629/93, alterado pelo artigo 10 da Lei 13.001/2014, podendo ser desbloqueados em definitivo, e 210 CPFs devem ser mantidos bloqueados para depuração pelas superintendências regionais;

e) no âmbito dos assentamentos reconhecidos pelo Incra que fazem parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a Diretoria de Obtenção do Incra organizou os dados para operacionalização no SIPRA visando ao desbloqueio massivo de 24.691 unidades familiares, nos 104 Projetos identificados com indícios de irregularidades, permanecendo bloqueados 6.219 unidades familiares para tratamento específico, mediante análise dos critérios de elegibilidade e supostas irregularidades ocorridas antes da homologação/reconhecimento no PNRA;

f) foi realizada depuração referente ao indício de irregularidade n° 15 — beneficiários de ATER que não estão na RB e beneficiários que receberam serviços de ATER em um Projeto de Assentamento distinto da lotação oficial. Foi identificado que maioria dos casos analisados não se configurava como irregularidade, conforme apontara o TCU. Os atestes extraídos confirmaram o atendimento realizado no próprio assentamento em que o beneficiário estava assentado. Daí, concluiu-se ter havido erro ou no momento do cadastramento do contrato ou do cadastramento da atividade por parte do técnico de ATER;

g) foram desbloqueados 421.676 CPFs, somados titular 1 e titular 2, representando 49% dos indícios apontados pelo TCU, sendo que, destes, 35.540 referem-se aos projetos que integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

71. Já no que se refere às medidas a serem tomadas para a correção das irregularidades apontadas na presente representação, o Incra ressalta o esforço da Autarquia para sanear os indícios de irregularidade apontados pelos órgãos de controle, destacando as seguintes medidas:

a) INCRA concentrará seus esforços na ampliação de parcerias institucionais para verificação em campo da real situação dos beneficiários, assim como promoverá o contínuo aperfeiçoamento do uso da Tecnologia da Informação. Ainda, buscar-se-á garantir disponibilidade orçamentária para deslocamento das equipes técnicas lotadas nas Regionais, bem como para a manutenção da estrutura permanente nas Superintendências para tratamento exclusivo das providências referentes ao Acórdão n° 775/2016 TCU- Plenário;

b) dentre as ações de modernização tecnológica em curso, foram disponibilizados, desde 31 de janeiro, novos serviços no Portal da Sala da Cidadania, sistema criado pelo Incra para atendimento de demandas e informações;

c) prevê-se a ampliação da rede de colaboradores locais para acesso à Sala da Cidadania Digital, por meio de instalação de pontos de atendimento do INCRA nos municípios, sindicatos, associações e empresas de ATER, o que permitirá atendimento presencial, em especial para assentados da Reforma Agrária;

d) um dos pilares da estratégia traçada pela Autarquia para atuação junto aos beneficiários será a formação da Rede INCRA, que contará com apoio dos Municípios e Cooperativas, para atividades como utilização do espaço físico para atendimento aos beneficiários do PNRA, o acesso ao Sistema da Sala da Cidadania Digital e orientações quanto aos serviços;

e) também foi desenvolvida, no Módulo 'Programa de Reforma Agrária' do Portal da Cidadania, ferramenta de comunicação ao beneficiário cujo CPF tenha algum bloqueio no SIPRA, que permitirá acesso aos motivos para o bloqueio e indicação das providências a serem adotadas;

f) para beneficiários cujo CPF registre data de atualização de dados no SIPRA superior a 2 anos, somente será permitido o acesso ao Formulário de Atualização Cadastral — AtualCad, para que o(a) Beneficiário(a) possa conferir os seus dados (Titular 1 e 2) e do conjunto familiar, e requerer atualização/alteração de dados. Não será permitido acesso aos serviços: Solicitar DAP, emitir Certidão do(a) Beneficiário(a), GRU/Boleto Bancário do Crédito Instalação para quem não estiver com dados atualizados nos últimos 2 anos. Desse modo, a atualização cadastral passa a ser obrigatória aos assentados com mais de 24 meses de assentamento;

g) o Incra disponibilizará uma seção em seu sítio eletrônico contendo relatórios, planilhas e gráficos referentes às providências adotadas pelo órgão para sanear irregularidades apontadas no Acórdão n° 775/2016 TCU- Plenário e, essencialmente, os resultados obtidos.

72. As medidas informadas pelo Incra para o saneamento das irregularidades apontadas pelo TCU confirmam, efetivamente, a ocorrência das falhas sistêmicas que deram origem aos indícios de irregularidades apontados na presente representação.

73. As medidas aqui apontadas, bem como os relatórios mensais enviados pelo Incra, devem ser avaliados em processo de monitoramento próprio após autorização do relator e da decisão de mérito do presente processo. Ressalte-se que os referidos relatórios mensais enviados pelo Incra foram autuados no TC 033.644/2016-0, processo de acompanhamento autuado por determinação do item 9.4 do Acórdão 2.451/2016-TCU-Plenário, e que o Relator, em consonância com proposição da SecexAmbiental, determinou, em 18/4/2017, o apensamento definitivo daquele processo a estes autos.

CONCLUSÃO

74. A instrução constante da peça 14 deve ser conhecida como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU e, no mérito, ser considerada procedente.

75. Conclui-se pela análise dos autos do presente processo, conforme constante à peça 24 e nos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, que a base de dados da reforma agrária constante do Sipra apresenta 578.547 indícios de irregularidades, os quais estão sendo saneados pelo Incra,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

conforme descrito na manifestação da Autarquia (peça 207, p. 9 a 26), descriminados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências antes da data de homologação		Ocorrências depois da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
Descrição	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.197	23.197
Idade inferior a 18	0	0%	0	0%	2.117	2.117
Proprietários com área maior 1 modulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por invalidez	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017
Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 SM*	1.064	4%	20.374	76%	5.380	26.818
Renda superior a 20 SM* – alta renda	0	0%	139	69%	63	202
Portador de deficiência física ou mental	1.775	17%	4.926	47%	3.878	10.579
Residem em município diferente do que se localiza seu PA	0	0%	363.111	100%	0	363.111
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	61.495	100%	0	61.495
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	62.619	9%	584.024	83%	55.318	701.961
Total sem duplicidades						578.547

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. Valores excluem duplicidades e por isso não correspondem a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de uma irregularidade. Beneficiários antes da data de homologação são os beneficiários que já apresentavam condição de irregularidades antes de serem contemplados na PNRA, as demais colunas se referem a beneficiários que adquiriram condição de irregularidade após serem contemplados e beneficiários que não possuem informação suficiente para determinar a data que adquiriu a condição de irregularidade em relação à homologação. * SM – Salário Mínimo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

76. A nova redação da Lei 8.629/1993 dada pela MP 759/2016 não alterou os entendimentos aplicados até o momento na presente representação, tendo apenas sistematizado e formalizado os princípios que já estavam constantes do ordenamento jurídico nacional em diversos normativos, com algumas pequenas alterações, no que se refere ao objeto do presente processo.

77. Os indícios de irregularidades representam os seguintes efeitos potenciais à Política Nacional de Reforma Agrária:

a) prejuízos financeiros decorrentes dos indícios de irregularidades constatados, calculados em R$ 2,83 bilhões, sendo R$ 89,3 milhões no curto prazo e R$ 2,74 bilhões no médio prazo, caso o Incra mantenha o índice de irregularidades constatados nos processos de seleção recentes, em pagamentos de créditos e benefícios decorrentes da reforma agrária;

b) possibilidade de seleção efetuada de maneira ilegal de 120 mil novos beneficiários, com possibilidade de ingresso de novos beneficiários com indícios de irregularidades, uma vez que o plano de ação do Incra só estará implantado ao final de 2019, ocasião em que esses beneficiários já teriam sido assentados;

c) prejuízos financeiros com custos administrativos e judiciais para a retomada de lotes entregues aos beneficiários em que a irregularidade for confirmada;

d) custo de oportunidade dos imóveis cujos beneficiários apresentam indícios de irregularidade, no montante de R$ 159 bilhões, os quais poderiam estar ocupados com beneficiários regulares, evitando a aquisição de novos imóveis para a reforma agrária e o custo com a criação de novos projetos de assentamento;

e) remissão de créditos da reforma agrária no valor de R$ 6,1 milhões para beneficiários com indícios de irregularidade, com possibilidade de remissão de montante ainda maior;

f) possibilidade de acesso de beneficiários potencialmente irregulares a outros benefícios e políticas públicas derivadas do PNRA como o Benefício Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, a exemplo do PAA que tem potencial de prejuízo financeiro de 82,5 milhões (11.432 beneficiários irregulares do RB participando do PAA);

g) lesão aos direitos de milhares de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

78. As causas para que ocorressem os indícios de irregularidades, conforme discutido ao longo da presente instrução e também relatado ao longo de trabalhos de controle externo desenvolvidos ao longo dos últimos 20 anos e instruções anteriores deste processo, bem como nos resultados das auditorias efetuadas pelas Secex-AP, Secex-PA, Secex-GO, Secex-MS, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO no exercício de 2015, atualmente no gabinete do Ministro Relator para decisão de mérito (resumos nos anexos I e II desta instrução), são as seguintes:

a) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, *caput*, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

b) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade);

c) procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

d) inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;

e) ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

f) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

g) inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;

h) ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

i) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, contrariando o disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012 bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário; e

j) recorrência dos casos acima descritos em várias superintendências regionais do Incra auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico.

79. Os encaminhamentos necessários para a correção dos problemas sistêmicos (causas) e mitigação de seus efeitos, acima relatados, já devem considerar a nova redação da Lei 8.629/1993 dada pela MP 759/2016.

80. Também concorreram para as ilegalidades acima descritas a omissão dos gestores do Incra dos últimos anos, motivo pelo qual foram ouvidos em audiência a fim de avaliar se serão apenados com a aplicação de multa ou outras sanções previstas em lei, em processo próprio (TC 001.526/2017-0), conforme despacho do relator constante da peça 195.

81. Os procedimentos de seleção de beneficiários realizados pelo Incra poderiam ser anulados por terem sido feitos com procedimentos ilegais, conforme demonstrado. Ocorre que, para os casos em que o beneficiário se enquadra dentro dos requisitos legais e tenha sido imitido na posse de lote da reforma agrária de boa-fé, tal procedimento atentaria contra a segurança jurídica e contra os direitos adquiridos desse beneficiário, motivo pelo qual somente devem ser anulados os procedimentos de seleção de beneficiários realizados pelo Incra em que ele não tenha sido oficialmente imitido na posse efetiva do lote, ressalvados os casos em que for comprovado o recebimento do lote de má-fé ou que o beneficiário tenha invadido o lote antes de ser imitido oficialmente na posse.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

82. Em reuniões ocorridas nos dias 24 e 25/04/2017, o Incra detalhou as medidas que vem tomando para correção das falhas sistêmicas constatadas na presente representação para auditores da Secex-MS e SecexAmbiental, cujas apresentações em PowerPoint foram juntadas aos autos nas peças 219, 220 e 221.

83. O Incra mostrou alguns avanços, ainda em fase inicial de implantação, mas que apresentam potencialidade para solucionar os problemas apontados. Os principais avanços estão nas áreas de melhoria de sistemas, modernização de processos de trabalho, modernização de normativos, titulação definitiva e provisória de parcelas, etc.

84. Essas providências devem ser avaliadas em processo de monitoramento das decisões de mérito a serem prolatadas no presente processo, inclusive no tocante aos critérios utilizados pelo Incra para o desbloqueio de programas associados à condição de beneficiários da reforma agrária daqueles que apresentaram indícios de irregularidades, mas que a Autarquia julgou ter informações suficientes para o desbloqueio.

85. Para que o monitoramento a ser feito pelo TCU seja efetivo se faz necessário que o Incra inclua em seu plano de providências, além das medidas necessárias para correção das falhas sistêmicas apontadas no presente processo, com respectivos responsáveis, ações e prazos, também uma meta de supervisão ocupacional para os próximos anos, ponderando ainda aspectos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

operacionais e financeiros, de forma que sejam tomadas as medidas necessárias para o processo de retomada das áreas em que forem confirmadas irregularidades.

86. Por fim, ressalta-se que o Incra é clientela da SecexAmbiental, motivo pelo qual os autos serão tramitados para que aquela unidade se pronuncie sobre sua concordância com os encaminhamentos aqui propostos, previamente ao envio para Ministério Público junto ao TCU.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

87. Espera-se que as deliberações propostas, caso implementadas pela Autarquia gerem os seguintes benefícios:

a) benefícios financeiros reais estimados em R$ 3,7 bilhões, referentes ao impedimento do assentamento de beneficiários irregulares; de remissão de créditos à beneficiários irregulares; além do bloqueio de pagamentos de valores de programas governamentais à beneficiários irregulares;

b) aprimoramento legislativo proveniente da edição da MP 759/2016 e das alterações ocorridas no projeto de conversão de Lei;

c) prevenção à lesão aos direitos de 120 mil potenciais beneficiários da reforma agrária, segundo estimativas do Incra, proveniente das mudanças ocorridas nos processos de seleção de beneficiários;

d) benefício financeiro potencial estimado em R$ 159 bilhões em áreas que podem ser utilizadas em processos de regularização de beneficiários e novos processos de seleção de beneficiários em todos os estados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

88. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014 para, no mérito, julgá-la procedente;

b) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar o prazo de 90 dias para que o Incra, no que tange aos processos de seleção de beneficiários da reforma agrária em andamento e/ou os que os candidatos ainda não foram imitidos na posse formal de lote, adote as medidas abaixo, necessárias ao exato cumprimento da lei:

b.1) torne-os nulos por infringirem o art. 37, *caput,* da CF/88; o art. art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, o art. 19 da Lei 8.629/1993, o art. 25 da Lei 4.504/1964, o art. 65 do Decreto 59.428/1966; art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, *caput* e § 3°, da Lei 4.504/1964; o art. 64 do Decreto 59.428/1966; o art. 50 da Lei 9.784/1999 e o art. 2º da Lei 9.784/99;

b.2) promova abertura de novo processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento em que for declarada a nulidade do processo anterior publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade) e ao disposto no §1 19 da Lei 8.629/1993 com redação dada pela MP 759/2016;

b.3) utilize inscrições para o programa de reforma agrária obtidas por processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no item anterior, abstendo-se de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, como movimentos sociais, associações, sindicatos, etc., de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

b.4) obedeça aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 descritos nos itens 49 e 50 da peça 67 dos autos e do item 47 da presente instrução, contrários à legislação em vigor;

b.5) motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/1999, cumprido o direito desse candidato ao princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

b.6) promova ampla divulgação do resultado desses processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação ou ordem priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

c) determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

c.1) adote as providências descritas nos itens b.2 a b.6 acima para todos os processos seletivos de beneficiários de projetos de assentamento que vierem a ocorrer, em obediência à legislação neles descrita;

c.2) promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.3) promova uma ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional destinadas ao cumprimento do art. 18B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, bem como da regularização prevista no art. 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.4) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, de forma a cumprir o disposto no art. 18B e propiciar a regularização a que se refere o artigo 26B da Lei 8.629/1993, ambos com redação dada pela MP 759/2016;

c.5) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada, ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

c.6) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizadas por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incra 71/2012 e aos arts. 18B e 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.7) oficie aos bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiário da reforma agrária, como por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

exemplo o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Verde, o Pronera, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural e o PRONAF, encaminhando as planilhas eletrônicas constantes da peça 25, informando da suspensão desses beneficiários até a apuração das irregularidades, e estabelecendo protocolo de comunicação com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros, ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

c.8) apresente, no prazo de 90 dias, plano de providências, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir as deliberações do acórdão que vier a ser proferido no âmbito do presente processo;

d) autorizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo."

22. Nos termos determinados pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, os autos foram novamente remetidos para pronunciamento do Ministério Público/TCU, lá recebendo parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, à peça 225, vazado nos termos seguintes:

"A presente Representação foi formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental tendo em vista diversos indícios de irregularidades que a unidade técnica constatou na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

O trabalho que foi realizado teve vasto escopo, promovendo visão sistêmica de fragilidades na execução do referido Programa, sob a incumbência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Em síntese, foi resultante de duas ações de alargado espectro: a) o cruzamento dos dados do sistema da reforma agrária (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra) com dados de várias bases de dados de origem pública; b) diversas auditorias realizadas pelo TCU ao longo dos anos, com especial ênfase a recentes auditorias levadas a efeito em 2015, em oito estados brasileiros.

A comparação de dados do Sistema do Incra com outras bases de dados revelou milhares de casos em que houve recebimento de lote por pessoas que se enquadram em situações que as normas expressamente proíbem o recebimento da terra. Em número objetivos, encontravam-se nas hipóteses mapeadas pela unidade técnica 578 mil pessoas, quantidade que representa o expressivo percentual de 30% dos registros constantes da base de beneficiários da reforma agrária, consoante assegura a secretaria do Tribunal.

Por meio do Acórdão 775/2016–Plenário, o Tribunal conheceu da presente Representação e determinou, cautelarmente, a suspensão (i) dos processos de seleção de novos beneficiários da reforma agrária; (ii) dos processos de assentamento dos já selecionados; (iii) do pagamento de créditos e da remissão de dívidas a beneficiários com indícios de irregularidades; (iv) do acesso desses beneficiários a outros benefícios concedidos em função do PNRA; e (v) dos serviços de assistência técnica e extensão rural a pessoas que receberam assistência técnica, mas não constavam da relação de beneficiários do projeto de assentamento correspondente.

Além dessas medidas de cunho cautelar, a referida deliberação concedeu ao Incra nova oportunidade de manifestação sobre todos os pontos indicados na instrução da unidade técnica, bem como ao Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre ponto específico indicado no acórdão.

O exame dos elementos trazidos ao feito se deu pela Secex/MS (peça 67), em razão da ativa participação de servidores da secretaria no trabalho, cuja proposta de encaminhamento recebeu o endosso da SecexAmbiental (peça 68). As secretarias que atuaram no feito não acolheram, na parte substantiva, os argumentos e pedidos apresentados pelo Incra, e apresentaram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

proposta de encaminhamento com a sugestão de audiência de nove responsáveis que ocuparam o cargo de presidente ou de diretor da autarquia sobre os indícios de irregularidades relacionados às pp. 38 a 44 da peça 67.

Além das audiências, sugeriu que fossem expedidas várias determinações ao Incra, incluindo a fixação de prazo, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, para a adoção de específicas providências que envolviam a anulação de processos de seleção de beneficiários em andamento que ainda não foram imitidos na posse formal de lote da reforma agrária.

Em parecer que integra o feito à peça 82, apresentamos extensa manifestação sobre pontos que nos pareciam mais relevantes sob o prisma jurídico. Tal abordagem se centrou em quatro conjuntos temáticos: a) o processo de divulgação da seleção das famílias beneficiadas no programa; b) os critérios de seleção ante os dispositivos legais; c) os critérios para a manutenção do lote daquele que foi beneficiado; d) a atuação de supervisão do Incra.

Naquela manifestação, posicionamo-nos, no essencial, em linha de conformidade com a sugestão das secretarias, apresentando, porém, específicas e pontuais alterações, em face dos argumentos e exames que empreendemos ao longo do parecer.

O processo foi ao Plenário, que prolatou o Acórdão 2.415/2016, suspendendo os efeitos da medida cautelar nos pontos que especificou, sem, no entanto, apreciar o mérito da representação.

Logo em seguida houve a edição da Medida Provisória 759/2016, promovendo mudanças no ordenamento da reforma agrária, alterando as regras de ingresso e de manutenção de beneficiários na política. Após a alteração legislativa, o Incra apresentou novos elementos que compõe a peça 207.

O processo retorna ao Ministério Público/TCU após a manifestação da Secex/MS e da SecexAmbiental sobre as possíveis implicações na proposta anterior decorrentes dos efeitos do novo quadro normativo e dos novos elementos trazidos pela autarquia.

II

A Secex/MS, em apertada síntese, fez as seguintes considerações:

· os entendimentos adotados na presente representação não são afetados pelas alterações promovidas na Lei 8.629/1993 por força das disposições da MP 759/2016, que, na maior parte de seu conteúdo referente à reforma agrária, apenas sistematiza entendimentos que já eram existentes no arcabouço normativo então vigente;

· ao contrário do que alega o Incra em suas peças de defesa e nos pedidos presentes em sua última manifestação (peça 207), os relatórios de auditoria, os documentos constantes dos processos e os elementos trazidos na presente representação confirmam a ocorrência dos fatos descritos, não como casos pontuais, mas como problemas sistêmicos e recorrentes, que têm origem em fragilidades normativas e administrativas da Autarquia;

· apesar de a MP 759/2016 apresentar disposições que têm o potencial de corrigir as falhas relatadas, tais disposições necessitam ainda ser regulamentadas e implementadas efetivamente pelo Incra. Tal fato, porém, não desqualifica os achados que vinham ocorrendo à revelia da lei vigente ou muda os entendimentos que foram adotados como base para a proposição da presente representação;

· os artigos 19, 19-A, e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, têm também o potencial de corrigir a falha sistêmica de direcionamento de famílias, porém apenas após a devida regulamentação e implementação por parte da Autarquia, que deve constar de plano de ação detalhando datas, ações e responsáveis pela sua implementação, que deve ser conferido por este TCU em processo de monitoramento;

· apesar da nova redação da Lei 8.629/1993 com a inserção do § 4º em seu artigo 20, relativamente à possibilidade de manutenção no programa de beneficiários que passaram a assumir situações que eram incompatíveis com o recebimento da terra, permanece a obrigação de que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

familiar beneficiado, motivo pelo qual permanece a necessidade de verificação dos indícios apontados pelo TCU;

· as medidas informadas pelo Incra para o saneamento das irregularidades apontadas pelo TCU confirmam, efetivamente, a ocorrência das falhas sistêmicas que deram origem aos indícios de irregularidades apontados na presente representação. Tais medidas, bem como os relatórios mensais enviados pelo Incra, devem ser avaliados em processo de monitoramento próprio após autorização do relator e da decisão de mérito do presente processo.

Conclusivamente, a Secex/MS, com o endosso da SecexAmbiental, propôs:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014 para, no mérito, julgá-la procedente;

b) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar o prazo de 90 dias para que o Incra, no que tange aos processos de seleção de beneficiários da reforma agrária em andamento e/ou os que os candidatos ainda não foram imitidos na posse formal de lote, adote as medidas abaixo, necessárias ao exato cumprimento da lei:

b.1) torne-os nulos por infringirem o art. 37, caput, da CF/88; o art. art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, o art. 19 da Lei 8.629/1993, o art. 25 da Lei 4.504/1964, o art. 65 do Decreto 59.428/1966; art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/1964; o art. 64 do Decreto 59.428/1966; o art. 50 da Lei 9.784/1999 e o art. 2º da Lei 9.784/99;

b.2) promova abertura de novo processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento em que for declarada a nulidade do processo anterior publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no art. 37, caput, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade) e ao disposto no §1 19 da Lei 8.629/1993 com redação dada pela MP 759/2016;

b.3) utilize inscrições para o programa de reforma agrária obtidas por processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no item anterior, abstendo-se de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, como movimentos sociais, associações, sindicatos, etc., de modo a cumprir o art. 37, caput, da CF/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

b.4) obedeça aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 descritos nos itens 49 e 50 da peça 67 dos autos e do item 47 da presente instrução, contrários à legislação em vigor;

b.5) motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/1999, cumprido o direito desse candidato ao princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

b.6) promova ampla divulgação do resultado desses processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação ou ordem priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

c) determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

c.1) adote as providências descritas nos itens b.2 a b.6 acima para todos os processos seletivos de beneficiários de projetos de assentamento que vierem a ocorrer, em obediência à legislação neles descrita;

c.2) promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

c.3) promova uma ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional destinadas ao cumprimento do art. 18B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, bem como da regularização prevista no art. 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.4) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, de forma a cumprir o disposto no art. 18B e propiciar a regularização a que se refere o artigo 26B da Lei 8.629/1993, ambos com redação dada pela MP 759/2016;

c.5) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada, ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

c.6) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizadas por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incra 71/2012 e aos arts. 18B e 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.7) oficie aos bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiário da reforma agrária, como por exemplo o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Verde, o Pronera, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural e o PRONAF, encaminhando as planilhas eletrônicas constantes da peça 25, informando da suspensão desses beneficiários até a apuração das irregularidades, e estabelecendo protocolo de comunicação com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros , ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

c.8) apresente, no prazo de 90 dias, plano de providências, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir as deliberações do acórdão que vier a ser proferido no âmbito do presente processo;

d) autorizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo.

III

Do cotejamento entre a proposta de encaminhamento anteriormente formulada pelo órgão instrutivo com a atual, percebe-se que as alterações foram mínimas, voltadas tão somente para ajustar os comandos propostos aos novos critérios e comandos delineados na MP 759/2016.

De fato, as inovações legislativas, bem como os elementos trazidos pelo Incra, não têm expressivo efeito sobre as providências que devem ser adotadas pelo Incra, permanecendo válidas e oportunas, em essência, as sugestões outrora oferecidas.

Diga-se, desde logo, que se mostra absolutamente infundada a pretensão do Incra de que a presente Representação seja, no mérito, considerada improcedente pelo Tribunal.

As robustas e variadas provas são cabais, revelando aguda fragilidade da autarquia em exercer adequadamente relevantes atribuições do programa de reforma agrária, especificamente no tocante ao processo de divulgação e seleção das famílias beneficiadas no programa; à observância dos critérios de seleção dos beneficiários e à atuação de supervisão do Incra.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

Em relação ao processo de divulgação da seleção dos beneficiários, o que a MP fez foi simplesmente explicitar, em regra positivada, o que já era uma patente obrigação do Incra, por ser mandamento constitucional principiológico assentado no *caput* do art. 37 da Carta Federal, relativo ao dever de publicidade.

A MP estabeleceu que o processo de seleção 'será realizado com ampla divulgação de edital de convocação no Município em que será instalado o projeto de assentamento e na internet, na forma do regulamento' (§ 1º do art. 19).

É evidente que a obrigação de dar ampla publicidade a cada projeto de assentamento, para fins de conhecimento e de participação dos interessados, não surge apenas agora, com a referida MP, ante a incontroversa força normativa dos princípios constitucionais.

O que se provou em todas as oito auditorias realizadas foi a ausência da ampla divulgação do processo de seleção das pessoas a serem beneficiadas com o lote da reforma agrária. Foi justamente a ausência de publicidade ampla e efetiva que criou espaço fértil para a ocorrência de outro ilícito constatado em diversas auditorias, que foi o direcionamento do processo de inscrição para famílias indicadas por movimento sociais.

Relativamente aos critérios de seleção das pessoas a serem beneficiadas com a destinação de terras pelo programa governamental, bem como à observância desses critérios ao longo do tempo, sustentamos em nossa manifestação anterior haver razão parcial ao Incra.

Defendemos, então, que a posterior mudança da situação do beneficiário após a homologação, vindo a enquadrar-se em hipótese de vedação original para a percepção da terra, a exemplo de vir a tornar-se servidor público, não constituiria situação objetiva a levar à exclusão do beneficiário do Programa.

Contudo, o que sustentamos ser exigível ao longo do tempo foi o que a lei expressamente estabeleceu, a relembrar, que o beneficiário da terra assumisse por dez anos dois compromissos: a) explorasse a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar); b) não cedesse seu uso a terceiro a qualquer título. Esse é o claro conteúdo dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993.

Isso significa, no presente contexto de indícios levantados neste processo, que o Incra não pode simplesmente desconsiderar a mudança de situação dos beneficiários, pois lhe compete exercer seu dever-poder de supervisão ocupacional, a fim de verificar se a terra está sendo efetivamente cultivada pelos beneficiários, e afinal atendendo aos objetivos da política pública.

Tudo o que constitui cenário desfavorável para a plena satisfação das cláusulas pactuadas, configurando situação de maior risco de descumprimento das obrigações essenciais ao atingimento dos fins do programa da reforma agrária, deve ser objeto de ação efetiva da autarquia. As situações mapeadas nas planilhas eletrônicas constantes da peça 25 dos autos constituem justamente esses indícios de irregularidades, de diferentes pesos, na ocupação da terra, que exigem apuração.

Sob esse aspecto da supervisão ocupacional os elementos do processo são incisivos a revelar que a autarquia agrária está aquém de uma atuação aceitável.

Cabe aqui retomar considerações que fizemos em nossa manifestação pretérita.

A política pública da reforma agrária não se confunde, evidentemente, com a simples distribuição de parcelas de terra, pois vocacionada para 'atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade', conforme expressos dizeres do art. 1º da Lei n. 4.504/1964.

Ela deve ser dirigida àqueles que podem tirar da terra o seu sustento, dando a ela sua função social. É o próprio Estatuto da Terra que diz ser marca caracterizadora da função social da terra quando ela 'mantém níveis satisfatórios de produtividade'.

Todas as diversas regras estabelecidas pelo legislador relativas a essa política pública são esculpidas para a satisfação dos fins pretendidos pela reforma agrária. E compete ao Incra atuar diligentemente para o atingimento desses fins.

Na gama de vetores normativos, tem decisivo peso a obrigação legal de o beneficiário, pelo prazo de dez anos, cultivar a terra direta e pessoalmente, sem cedê-la a terceiros. Sob o aspecto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

temporal, o legislador ordinário apenas seguiu o constituinte, que expressamente assentou serem inegociáveis pelo prazo de dez anos os títulos de domínio ou de concessão de uso recebidos pelos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária (art. 189).

É uma clara mensagem do Estado pela permanência do homem na terra, para tê-la como meio de produção, ao mesmo tempo constituindo dispositivo contrário ao mercado especulativo da terra, de interesse daqueles que não se comprometem com os fins da reforma agrária.

Os dados levantados no trabalho do Tribunal trazem números impactantes de pessoas que receberam um determinado lote da reforma agrária, localizado em algum estado da federação, mas residem em outro estado. Foram 61.495 casos. Número ainda mais expressivo é o daqueles que residem em município diferente do que se localiza o seu Projeto de Assentamento: 363 mil beneficiados.

Esses números se destacam fortemente no total de situações levantadas no trabalho do Tribunal, consistindo indício – que exige efetiva confirmação – a sugerir a negociação ou abandono da terra.

Poder-se-ia, de plano, imaginar, entre outras situações tendentes a relativizar o levantamento, a ocorrência de proximidade geográfica entre a parcela da terra recebida e o local de residência, situando-os em áreas de fronteira de estados e municípios da federação. Ocorre que o elevadíssimo número de casos encontrados associado às disposições normativas e contratuais não sugere que as hipóteses justificadoras sejam representativas, embora possíveis em casos específicos.

Nessa visão ganha peso o teor do art. 64 do Decreto 59.428/66, segundo o qual as parcelas em projetos e colonização federal serão atribuídas a pessoas que 'comprometam-se a residir com sua família na parcela'.

Ainda nessa linha, observamos que a área técnica do Tribunal fez expressa referência de que essa condição também consta nos contratos de concessão dos lotes da reforma agrária assinados pelos beneficiários no recebimento de suas parcelas (vide Relatório de Cruzamento de Dados – Auditoria na Relação de Beneficiários da Reforma Agrária (peça 12, p. 24)).

Buscando examinar o teor da cláusula a que se obriga o beneficiário do lote no tocante a esse ponto, minha assessoria entrou em contato com a Secex/MS, resultando no encaminhamento de um documento que se encontrava nas pastas de trabalho de unidade, o qual fiz juntar ao feito à peça 81.

O contrato de concessão de uso celebrado traz como condição resolutiva da avença, entre outros quesitos, 'deixar de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento'.

Essas considerações dão corpo e maior consistência a esse indício, proveniente do cruzamento de dados das bases de informações, sugerindo haver um mercado de venda e especulação da terra recebida, em rota oposta aos valores constitucionais fixados para essa política pública.

Vale lembrar que as situações originalmente mapeadas pela unidade técnica montam 578 mil pessoas, representando o expressivo percentual de 30% dos registros constantes da base de beneficiários da reforma agrária, além do que muitos deles enquadrados em mais de uma hipótese de vedação ou risco de descumprimento das exigências do art. 21 da Lei 8.629/93.

A flexibilização implementada no Acórdão 2.451/2016-Plenário, com o desbloqueio de 301.616 beneficiários que residem em município diferente do lote, foi medida revestida de elevado equilíbrio e acerto, tendo em vista os riscos sociais decorrentes desse específico juízo cautelar. Porém, entendemos que para fins de mérito é imprópria a pretensão do Incra de que seja 'presumida a ausência de irregularidade' a situação em que o local de residência em outro município esteja distante em até 50km do assentamento.

O quadro normativo e contratual delineado neste parecer, associado aos diversos elementos colhidos nos variados trabalhos empreendidos pela Corte, não apoia a simplificação objetiva

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

pretendida pela autarquia, eis que sugere quadro de negociação da terra, ferindo radicalmente os objetivos centrais da reforma agrária.

A ausência de efetiva atuação estatal neste particular tem e terá graves efeitos na política de reforma agrária, pois deixa de inibir e penalizar aqueles que apenas se aproveitam do recebimento da terra para auferir vantagens ilícitas, a exemplo, entre outras situações, da venda ilegal do lote, revelando descaso com obrigações assumidas. Abre-se espaço, com a omissão, para indesejável estímulo a esse tipo de desvirtuamento.

Relativamente a esse importantíssimo aspecto da supervisão ocupacional, a unidade técnica mantém duas propostas de determinação ao Incra anteriormente oferecidas: a) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária; b) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados.

Talvez tenhamos aqui as providências centrais e mais relevantes para o quadro revelado neste trabalho, por resultar em ação voltada para a garantia do efetivo exercício da supervisão ocupacional.

Vemos, contudo, que tais determinações são de caráter contínuo e não estão dirigidas especificamente às apurações das situações relacionadas nas planilhas eletrônicas constantes da peça 25, que exigem investigação premente.

Assim, não obstante as medidas já adotadas no curso do processo, compreendemos ser necessário expedir específica determinação para que o Incra, em prazo a ser fixado, apresente ao Tribunal plano de apuração dos indícios de irregularidades relacionados na referida planilha, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, encaminhando à Corte resultados parciais ao longo da execução dos trabalhos.

Além desse ajuste, entendemos de todo conveniente recomendar à autarquia que no processo de verificação dos indícios de irregularidades indicados pelo TCU estabeleça ordem de prioridade em função da robustez do indício de irregularidade.

Nessa linha, com base nas razões apresentadas em tópico precedente deste parecer, entendemos que essa prioridade deve se dar para: a) todas as ocorrências que constam do quadro havidas antes da data de homologação; b) as seguintes ocorrências depois da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote e falecidos; c) as seguintes ocorrências sem informação de data: pessoas já contempladas; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural; sinais exteriores de riqueza.

Finalmente, adicionamos sugestão de recomendação para que o Incra adote providências para a utilização periódica do cruzamento de dados de bases públicas de modo a racionalmente nortear as ações de supervisão ocupacional, à semelhança do procedimento realizado pela secretaria do Tribunal. Tal medida se revela fundamental para dar eficiência à ação fiscalizadora, pela seleção de situações de maior risco, mediante o uso dos recursos de tecnologia da informação.

As mudanças legislativas não eliminam a necessidade de verificação dos indícios de irregularidades levantados pelo Tribunal, pois eles constituem efetivos riscos de não estar havendo cumprimento da obrigação de explorar a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal, e de não ceder seu uso a terceiro a qualquer título por um período de dez anos.

As medidas a serem adotadas pelo Incra devem levar em conta, no que couber, as inovações trazidas pela referida MP 759/2016, nos termos sugeridos pela Secex/MS, com os ajustes que propomos.

IV

Relativamente à remissão de créditos, retomamos considerações anteriormente apresentadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

A secretaria formula proposta de determinação ao Incra, com teor bastante assemelhado à proposta anterior, que está vazada nos seguintes termos:

> suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada, ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão.

O texto sugerido abriga alguns comandos: a) a apuração dos indícios; b) a anulação dos atos de remissão 'nos casos em que for comprovada a irregularidade'; e c) o ressarcimento dos créditos recebidos de maneira irregular.

Entendemos indispensável bem delimitar que tipo de irregularidade implicaria a anulação do ato de remissão. Isso porque o processo envolve ampla gama de situações classificadas como indícios de irregularidades nesses autos; o diferente enquadramento dessas situações no plano temporal (ocorrências antes e após a distribuição do lote); e a multiplicidade de normas incidentes.

Foi a Lei 13.001/2014 que concedeu remissão aos créditos que especificou. E o fez nos contornos de seu art. 3º, assim redigido:

'Art. 3º Ficam remitidos os créditos de instalação concedidos a assentados da reforma agrária com fundamento no inciso VI do caput do art. 73 da Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964, e no inciso V do caput do art. 17 da Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, cujos valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R$ 10.000,00 (dez mil reais) por beneficiário'.

O legislador definiu a quem seria concedida a remissão e em que circunstâncias: (a) aos assentados da reforma agrária que receberam crédito de instalação, (b) no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, (c) cujos valores originais atingissem até dez mil reais. Nenhuma outra condição foi erigida pela lei.

E é sob essas balizas que deve ser verificada a hipótese de anulação ou não concessão da remissão. Assim, ilegal é a remissão de um crédito de instalação que foi concedido em período diferente do estipulado pela lei; em valor superior ao que a lei estabeleceu; ou a quem não ostentava, legalmente, a condição de assentado à época do recebimento dos créditos.

A última hipótese é a que nos interessa em particular, tendo em vista o levantamento dos dados das bases. Se o crédito foi concedido a quem a norma proibia ser beneficiado com distribuição de terras, o ato é nulo, autorizando, dessa forma, a negativa da remissão ou a anulação do ato de perdão já concedido, bem assim o ressarcimento dos valores.

A maior probabilidade de encontrar casos que se amoldam ao quadro acima descrito está na coluna 'ocorrências antes da homologação' da tabela elaborada pela unidade técnica, bem como nas situações em que houve venda da terra antes do recebimento dos créditos.

Assim, nos limites desse raciocínio, apresentamos proposição de mérito para que a autarquia agrária apure se à época da concessão do crédito instalação o beneficiário não se enquadrava na regular situação de assentado, considerando as vedações normativas.

VII

Na linha da Secex/MS, entendemos que as inovações legislativas têm reflexo limitado em relação à proposta anteriormente formulada, sendo necessário adicionar às providências a serem implementadas a observância dos novos marcos legais.

No que é substantivo, nossa proposta permanece alinhada à oferecida pela secretaria, guardando, porém, distinções pontuais – a exemplo da impropriedade técnica de conhecer da representação, uma vez que já foi conhecida pela Corte; da necessidade de comando específico,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

com fixação de prazo, para apresentação de plano de apuração das irregularidades da planilha eletrônica; e da delimitação do que consiste irregularidade passível de anulação do ato de remissão.

Em sede de conclusão, ressaltamos a excelência do trabalho realizado pelo corpo técnico da Corte, bem como as sólidas e efetivas deliberações adotadas pelo Tribunal neste feito, amparadas em consistente e cuidadosa fundamentação do Relator, que buscaram evitar eventuais injustiças do juízo cautelar sem descurar de providências contundentes que o grave quadro reclamava. Nesse positivo contexto de ação, parece-nos claro que diversas medidas adotadas pelo Incra e mesmo itens da inovação legislativa trazida pela MP 759/2016 decorrem da incisiva atuação do Tribunal a concorrer para que os objetivos da Reforma Agrária de justiça social e aumento de produtividade no uso da terra sejam alcançados.

Com essas considerações, propomos:

a) considerar, no mérito, procedente a presente Representação;

b) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar o prazo para que o Incra anule os processos de seleção de beneficiários em andamento que ainda não foram imitidos na posse formal de lote da reforma agrária, por infringirem o art. 37, *caput,* da CF/88; o art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, o art. 19 da Lei 8.629/93, o art. 25 da Lei 4.504/64, o art. 65 do Decreto 59.428/66; art. 20 da Lei 8.629/93, no art. 25, *caput* e § 3°, da Lei 4.504/64; o art. 64 do Decreto 59.428/66; o art. 50 da Lei 9.784/99 e o art. 2º da Lei 9.784/99;

c) determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

c.1) adote, para todos os processos de seleção de beneficiários Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) doravante realizados, as seguintes medidas:

c.1.1) promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA para cada projeto de assentamento publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/02 (Princípio da publicidade) e ao disposto no §1 19 da Lei 8.629/1993 com redação dada pela MP 759/2016;

c.1.2) utilize inscrições para o programa de reforma agrária obtidas por processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no item anterior, abstendo-se de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, como movimentos sociais, associações, sindicatos, etc., de modo a cumprir o art. 37, caput, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/10 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.1.3) obedeça aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 descritos nos itens 49 e 50 da peça 67 dos autos e do item 47 da instrução, contrários à legislação em vigor

c.1.4) motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, cumprido o direito desse candidato ao princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

c.1.5) promova ampla divulgação do resultado desses processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação ou ordem de priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

c.2) apresente ao Tribunal, no prazo de quinze dias, plano de apuração de todos os indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, encaminhando mensalmente à Corte resultados parciais dos trabalhos executados;

c.3) somente efetue novos pagamentos de créditos da reforma agrária aos beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos itens não digitalizáveis da peça 25 após confirmada a regularidade da situação de cada beneficiário;

c.4) promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/93, com redação dada pela MP 759/2016;

c.5) promova ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos arts. 19, 19A e 20 da Lei da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional destinadas ao cumprimento do art. 18B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, bem como da regularização prevista no art. 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.6) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, contínuo planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, de forma a cumprir o disposto no art. 18B e propiciar a regularização a que se refere o artigo 26B da Lei 8.629/1993, ambos com redação dada pela MP 759/2016;

c.7) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada, ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

c.8) adote regular dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incra 71/2012 e aos arts. 18B e 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.9) oficie aos bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiário da reforma agrária, como por exemplo o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Verde, o Pronera, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural e o PRONAF, encaminhando as planilhas eletrônicas constantes da peça 25, informando da suspensão desses beneficiários até a apuração das irregularidades, e estabelecendo protocolo de comunicação com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros, ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

c.10) mantenha, em processo administrativo específico, a documentação comprobatória da capacidade de exploração da terra daquelas pessoas com deficiência física ou mental e dos aposentados por invalidez beneficiados com a da distribuição de terra, sob pena de responsabilidade da autoridade que autorizou o ato;

c.11) apresente, no prazo de 90 dias, plano de providências para as medidas relacionadas nos itens c.4, c.5, c.6, c.8 e c.9, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir as deliberações do acórdão que vier a ser proferido no âmbito do presente processo.

d) informar ao Incra que para fins do cumprimento das medidas objeto de determinação:

d.1) no tocante às remissões de dívida a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, considere irregularidade passível de anulação do ato de remissão ou negativa de sua concessão a constatação de que o beneficiário da terra não ostentava legalmente a condição de assentado, por se enquadrar nas hipóteses de vedação normativa à época do recebimento do crédito de instalação;

d.2) quanto à apuração dos indícios de irregularidades constantes da coluna 'ocorrências depois da data de homologação' do quadro elaborado pela unidade técnica, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/93 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com cada beneficiário.

e) recomendar ao Incra:

e.1) que estabeleça ordem de prioridade na apuração dos indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, em função da robustez do indício de irregularidade, sugerindo a seguinte ordem: a) todas as ocorrências que constam do quadro havidas antes da data de homologação; b) as seguintes ocorrências depois da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote, e falecidos; c) as seguintes ocorrências sem informação de data: pessoas já contempladas no PNRA; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural, sinais exteriores de riqueza, renda superior a 20 salários mínimos;

e.2) que adote providências para a utilização periódica do cruzamento de dados de bases públicas para nortear as ações de supervisão ocupacional, à semelhança do procedimento realizado neste feito pela secretaria do Tribunal

É a opinião deste representante do Ministério Público junto ao TCU."

É o relatório.

---

[i] Acerca do consignado no item 20 da derradeira instrução da secretaria, vide o que foi disposto nos itens 16 a 18 deste Relatório, elaborado por este Relator.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461122.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à deliberação deste Tribunal representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e Meio Ambiente (SecexAmbiental), em face de indícios de irregularidades observados na concessão dos lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

I

2. Em sede de exame preliminar da matéria, este Tribunal, acolhendo proposição deste Relator, com fundamento nas questões de fato e de direito apresentadas pela SecexAmbiental, prolatou o Acórdão 775/2016 – Plenário, que, após o conhecimento da representação, decidiu adotar uma vasta gama de providências vocacionadas a apurar os vários graves indícios de irregularidades observados na condução do Programa Nacional de Reforma Agrária, com a suspensão de diversas de suas atividades, conforme a seguir reproduzido:

> "9.2. determinar cautelarmente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, que suspenda, até deliberação de mérito deste Tribunal sobre a matéria tratada nestes autos:
>
> 9.2.1. os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
>
> 9.2.2. os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;
>
> 9.2.3. os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;
>
> 9.2.4. a remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;
>
> 9.2.5. o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;
>
> 9.2.6. o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural:
>
> 9.2.6.1. aos 84.711 beneficiários que atestaram irregularmente serviços de assistência técnica, conforme relação indicada no levantamento efetuado nesta representação, constante dos arquivos em Excel que fazem parte dos itens não digitalizáveis da peça 25 (5.971 beneficiários constantes da planilha 'Receberam assistência técnica em PAs e não fazem parte da RB.xlxs' e 78.740 beneficiários constantes da planilha 'Receberam assistência técnica em PAs do qual não fazem parte.xlsx') bem como o acesso deles aos demais benefícios de natureza creditícia ou outros decorrentes do PNRA, seja em nome próprio ou mediante instrumentos procuratórios passados pelos beneficiários originais;
>
> 9.2.6.2. a quaisquer pessoas que não correspondam ao efetivo beneficiário do Projeto de Assentamento objeto da assistência técnica a ser prestada, limitando-se à prestação da assistência às situações em que o ateste possa ser realizado pelo beneficiário da reforma agrária assistido e devidamente identificado no projeto de assentamento para o qual foi contemplado, nos termos do art. 23, incisos I e VII, da Lei 12.188/2010;
>
> 9.3. informar ao Incra que para fins do cumprimento das medidas determinadas cautelarmente:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

9.3.1. no tocante às planilhas relativas a sinais exteriores de riqueza, considere apenas aqueles registros relativos a 2.095 beneficiários proprietários de veículos automotores com valor acima de R$ 70.000,00 constantes dos arquivos em Excel (peça 25, planilha '14ª-Sinais exteriores de riqueza e Irregulares em outros indícios.xls'), sem prejuízo de ulterior verificação do enquadramento ao PNRA dos demais beneficiários possuidores dos bens citados, em valores acima de R$ 70 mil, em razão do planejamento de suas ações de fiscalização; e

9.3.2. no tocante às planilhas relativas a beneficiários que são empresários, considere excluídos da suspensão cautelar os 3.553 beneficiários empresários ligados ao ramo agrícola, identificados pela unidade técnica deste Tribunal, sem prejuízo de, em suas ações fiscalizatórias ulteriores, proceder à verificação da situação ocupacional desses 3.553 beneficiários, em razão das atividades empresariais exercidas;

9.4. autorizar ao Incra, excepcionalmente, a restabelecer os processos de pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos referidos créditos, na forma da Lei, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do PNRA aos beneficiários com indícios de irregularidades apontados nos arquivos Excel constantes destes autos, na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção *in loco* porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas, do preenchimento dos critérios legais e normativos utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal, ficando nesse caso dispensada prévia manifestação deste TCU para os pagamentos, remissões e demais benefícios, mesmo sob a vigência da cautelar, devendo, no entanto, as providências serem comunicadas a esta Corte de Contas, com remessa da documentação correspondente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término dos procedimentos adotados;

9.5. comunicar ao Incra que:

9.5.1. a continuidade dos processos, na forma autorizada no subitem 9.4 retro, deverá se dar sob a responsabilidade pessoal do agente público autorizador, o qual, devidamente identificado, responderá perante este Tribunal em caso de constatação da prática de atos irregulares, com desvio dos critérios legais apontados nesta representação, ou sem as cautelas necessárias à verificação das informações prestadas;

9.5.2. na hipótese de comprovação espontânea por parte do beneficiário, referida no subitem 9.4 deste acórdão, efetue, quanto a ele, a revisão e atualização de todos os registros pertinentes, constantes do Sipra, de forma a promover atualização imediata da base de dados porventura inconsistente com a real situação cadastral do beneficiário, propiciando-se assim recadastramento desse e a melhoria da qualidade das informações constantes do sistema;

9.6. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra se manifeste sobre o mérito da presente representação, abordando todos os pontos indicados na derradeira instrução técnica produzida pela SecexAmbiental à peça 26, inclusive sobre o relatório de cruzamento de dados de peça 24, e planilhas de peça 25, e, em especial, sobre os seguintes novos apontamentos efetuados pela SecexAmbiental neste processo de fiscalização:

9.6.1. ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, *caput*, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

9.6.2. processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com consequente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

9.6.3. adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

9.6.4. ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

9.6.5. descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.6.6. recorrência dos casos descritos em várias superintendências regionais do Incra auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico;

9.7. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário se manifeste, se assim desejar, sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 3º da referida portaria, segundo o qual *'não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, e IV, deste artigo'*, se referindo os incisos a quem *'I – for servidor público ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido em atribuições parafiscais'*, III – for proprietário rural salvo exceções ali previstas, e *'IV – for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade'*, ato regulamentar que se afigura, em princípio, *contra legem* e contra os princípios da reforma agrária, relativos à justiça social (art. 16 da Lei 4.504/64), desenvolvimento rural sustentável (art. 16 da Lei 4.504/64), assentamento de famílias com vocação agrícola (art. 16 do Decreto 59.428/1966) e outros correlatos, que compõem as finalidades sociais da reforma agrária e de acordo com leis e decretos que tratam em sentido diverso sobre as condições reunidas para o enquadramento nos programas de colonização e reforma agrária e por isso desconsiderado nos critérios adotados para indicação dos indícios de irregularidades que sustentam a cautelar ora adotada;

9.8. determinar à SecexAmbiental que:

9.8.1. para fins da manifestação quanto ao mérito destes autos, faça integrar ao processo o conjunto de evidências que deram suporte aos apontamentos indicados nos itens 9.6.1 a 9.6.6 deste acórdão, remetendo-os ao Incra em seguida para sua manifestação, de forma a propiciar ao Instituto o acesso às evidências que conduziram aos apontamentos ali referidos, e a poder exercitar o pleno direito ao contraditório e à ampla defesa;

9.8.2. envie ao Incra cópias das peças 24 e 25 (planilhas eletrônicas, peças não digitalizáveis constantes na peça 25 dos autos) de forma a subsidiar sua manifestação;

9.9. autorizar a realização da diligência proposta na instrução da SecexAmbiental para que o Incra apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a relação dos presidentes da Autarquia e dos diretores responsáveis pelos processos de seleção dos beneficiários da reforma agrária e de supervisão ocupacional, discriminando seus períodos de gestão e detalhando suas responsabilidades institucionais nos processos de trabalho referidos, na forma requerida por essa secretaria;

9.10. determinar à SecexAmbiental que confira prioridade na instrução e tramitação deste feito, após o recebimento da manifestação da entidade fiscalizada e os resultados da diligência empreendida, trazendo os autos conclusos quanto ao mérito ao Gabinete do Relator, via Ministério Público/TCU, a quem requer-se, desde logo, pronunciamento sobre as matérias de mérito desta representação, solicitando-se também o máximo de brevidade, em razão da urgência do caso;

9.11. manter o sigilo sobre as peças eletrônicas qualificadas como itens não digitalizáveis deste processo, informando-se ao Instituto sobre a classificação dessa natureza;

9.12. dar ciência deste acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão ministerial supervisor, e à Procuradoria-Geral da República, diante da possível repercussão da medida ora adotada, bem assim, em razão de seu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

interesse em virtude das ações que move (ações civis públicas intentadas pelas procuradorias regionais), relativas a projetos de reforma agrária, dadas as funções institucionais descritas no art. 129, inciso III, da Constituição Federal;

9.13. determinar ao Incra que envie a este Tribunal, no prazo de quinze dias contados da ciência deste acórdão, relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis."

3. Em face do referido acórdão o Incra opôs embargos de declaração no qual pleiteava efeito suspensivo, bem assim, o saneamento de supostas omissões, contradições ou obscuridades, os quais, apreciados por este Tribunal, mediante o Acórdão 1.086/2016 – Plenário, foram no mérito rejeitados, tendo-se à ocasião informado ao embargante que:

a) nos termos da Decisão 188/1995 – TCU – Plenário, esta Corte decidiu "considerar como de caráter normativo o entendimento de que o efeito suspensivo dos pedidos de reconsideração e de reexame, bem como dos embargos de declaração, impetrados contra as Decisões do Tribunal, susta provisoriamente os efeitos das mesmas até o julgamento do recurso, mas não autoriza o recorrente a, antes do pronunciamento do Tribunal sobre o mérito do recurso, praticar qualquer ato ou adotar qualquer providência que direta ou indiretamente contrarie qualquer dos itens da decisão recorrida, sujeitando-se o infrator à multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92 (...)", decisão essa reafirmada por ocasião dos mais recentes Acórdãos 266/2007 e 1.159/2014, ambos do Plenário;

b) não obstante o entendimento constante da referida Decisão 188/1995 – TCU – Plenário, conforme assentado em jurisprudência mais recente deste Tribunal, os embargos de declaração opostos contra deliberação que adota medida cautelar não possuem efeito suspensivo pleno, de sorte a suspender o cumprimento de tal medida, de maneira que, opostos, não se aplica a eles de modo pleno o duplo efeito suspensivo previsto no § 3º do art. 287 do RI/TCU, ou seja, o suspensivo se limita aos prazos para interposição dos demais recursos previstos no Regimento Interno, não suspendendo, entretanto, os prazos para cumprimento da medida cautelar determinada no acórdão embargado, na linha dos precedentes Acórdãos 902/2009 e 917/2016, ambos do Plenário.

4. Dessa forma, manteve-se a suspensão cautelar. Ultrapassados os prazos relativos à manifestações fixadas no acórdão, pronunciaram-se quanto ao mérito a Secex/MS, que atuou neste feito em razão da participação de seus servidores neste processo, e a SecexAmbiental, bem como o Ministério Público/TCU, conforme peças 67, 68 e 82, respectivamente, no sentido de que a presente representação fosse considerada procedente, fazendo-se as determinações ali alvitradas.

5. Entrementes, diversos novos elementos foram aportados ao processo pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, e pelo Instituto, após esses pronunciamentos conclusivos da unidade técnica e do Ministério Público, realizando-se, a partir daí, no âmbito destes autos, reuniões entre os técnicos do Incra e auditores da SecexAmbiental e da Secex/MS, conduzindo o feito a nova apreciação em Plenário, antes mesmo da deliberação de mérito encetada à peça 67, materializada no Acórdão 2.451/2016 – Plenário, proferido na sessão de 21/9/2016.

6. Consoante consignei à época no relatório daquela deliberação, *"na pendência de exame sobre o mérito dos autos por este Tribunal, e, ao tempo em que se realizava a troca de governo, em face dos recentes acontecimentos na esfera político-administrativa deste país, cujo efeito sobre o Incra mais imediato foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a criação e transferência de atribuições à então criada Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, vieram a este Tribunal representantes do Incra e da Casa Civil, com vistas à realização de reuniões nas quais as unidades integrantes do Poder Executivo buscaram demonstrar que já iniciaram plano de ação com vistas a identificar os ajustes necessários no programa e em suas ações. Nessas ocasiões, muito se atribuiu existência de erros de alimentação da base de dados do Sipra (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), situação que poderia conduzir ao apontamento de indícios de irregularidades indevidamente a determinados beneficiários do programa"*. Na sequência, vieram a este Tribunal parlamentares em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

comitiva para expor suas preocupações quanto aos efeitos da medida cautelar outrora adotada, notadamente, em relação ao acesso ao benefício "Garantia-Safra" e ao "Programa de Aquisição de Alimentos" a famílias de agricultores de baixa renda, em especial, aos assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária nessa condição.

7. Muito embora a teor do Acórdão 775/2016 – Plenário tivesse ficado o Incra previamente autorizado a excluir da suspensão cautelar as pessoas indevidamente indicadas nas relações de beneficiários com indícios de irregularidade, sem que para tanto tivesse novamente que submeter ao TCU, de modo que, se assim procurado pelo beneficiário, o Incra poderia ele mesmo checar a situação do indivíduo e restabelecer o acesso a todos os programas e benefícios decorrentes do PNRA, desde que comprovada a regularidade perante o programa, segundo os critérios de auditoria elencados no *decisum*, a Presidência do Incra e os Procuradores Federais que o representavam, protocolaram, em vista das medidas que estavam sendo implementadas para o saneamento dos indícios de irregularidade apontados, pedidos nos quais pugnaram pela revisão da medida cautelar adotada, enquanto não apreciado o mérito desta representação.

8. O Incra expôs que o cumprimento da determinação cautelar passou a impedir aos beneficiários da reforma agrária a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, documento oficial a identificar o agricultor familiar, indispensável para o acesso a políticas públicas voltadas para a agricultura familiar como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Explicou que, sem acesso à DAP, sem ser assistido por assistência técnica, sem acesso ao Pronaf e outros programas de fomento à produção, as famílias assentadas não disporiam de condições materiais para aquisição de sementes e outros insumos indispensáveis ao plantio da safra 2016/2016, pois em regra não possuem condições de suportar com recursos próprios o custeio da lavoura, correndo-se o risco de não plantar e não colher os alimentos necessários para o sustento próprio e da família, a ensejar preocupações sobre a necessidade de retorno do acesso às políticas públicas de fomento produtivo.

9. No dia 2/9/2016 o Incra apresentou minuta do Plano de Providências, no qual detalhou as ações que seriam desenvolvidas com vistas ao saneamento dos indícios de irregularidades, ocasião em que o Instituto passou a tratar da revisão da cautelar de maneira pontual, referindo-se aos indícios de irregularidades indicados nas tabelas constantes do relatório integrante do Acórdão 775/2016 – Plenário, de maneira a requerer a revisão parcial para possibilitar o acesso aos créditos e outras políticas de fomento, com relação aos indícios de irregularidade de números 1, 2, 4, 5, 7, 9, 12, 13 e 15, tendo sido realizadas reuniões entre o Incra e as unidades técnicas deste Tribunal envolvidas, as quais analisaram o pleito de suspensão temporária e parcial da cautelar com vistas a que o Incra pudesse realizar, durante esse período, depuração dos dados.

10. Assim, trouxe a este Tribunal proposição que foi aprovada mediante o Acórdão 2.451/2016 – Plenário (sessão de 21/9/2016), no sentido da suspensão parcial da cautelar adotada pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, no tocante a parte dos indícios de irregularidades apontados naquele acórdão, para a adoção das medidas indicadas por aquela autarquia com vistas à imediata depuração dos indícios de irregularidades apontados, no prazo ali indicado, conforme encetado nas providências apontadas pelo Instituto na tabela "Indícios de Irregularidades – Solicitação de Desbloqueio ao TCU" de peça 99 dos autos, relativamente aos indícios de irregularidades identificados nesse novo acórdão, também extraídos da referida tabela, com respectiva consequência de desbloqueio temporário dos beneficiários, restando a medida cautelar automaticamente restabelecida ao término do referido prazo, sem prejuízo das medidas de retorno ao bloqueio, indicadas na referida tabela, a serem realizadas pela referida autarquia ao término do prazo, ou quando confirmadas as irregularidades, apontadas inconsistências nas informações ou verificado o não comparecimento do beneficiário ao chamamento a que se pretendia fazer.

11. Ainda mediante o Acórdão 2.451/2016 – Plenário, foi determinado ao Incra que no exame das irregularidades apontadas por este Tribunal no Acórdão 775/2016 – Plenário, dentro de seu plano de providências imediatas e mediatas, desse prioridade aos casos em que os beneficiários se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

encontrassem enquadrados em mais de um indício de irregularidade, visando à confirmação ou não da efetiva regularidade do beneficiário perante o PNRA, bem como que durante o prazo de suspensão da cautelar determinada, e por ocasião do comparecimento à autarquia para fins de elaboração de projeto ou proposta simplificada com vistas ao acesso ao Pronaf A, exigisse dos beneficiários a documentação necessária para comprovação da regularidade para com o programa como requisito para a concessão do projeto ou proposta simplificada e, caso não fosse atendido ou verificada eventual incompatibilidade com o PNRA, restabelecesse o bloqueio do acesso do beneficiário porventura irregular, restabelecendo, para esses casos, os efeitos pretendidos pela cautelar anteriormente adotada por este Tribunal.

12. Em razão dessas providências, foi determinado ao Incra, também, que encaminhasse a este Tribunal relatório mensal atualizado das providências adotadas e dos resultados porventura alcançados, durante a vigência da suspensão da medida cautelar, e, à SecexAmbiental, que realizasse, em autos apartados, o acompanhamento das medidas que seriam adotadas pelo Incra durante o período de vigência da suspensão da cautelar, incluindo o recebimento do relatório mensal, representando ao Relator caso viesse a verificar que as referidas medidas não estivessem sendo executadas a contento, no modo, na forma ou no prazo.

13. Referido acompanhamento se deu no âmbito do TC-033.644/2016-0, atualmente apensado a esta representação.

14. Como visto no detalhado histórico de tramitação destes autos que fiz ao elaborar o relatório precedente, esgotado o prazo de suspensão da cautelar, a qual teve restituído os seus efeitos, e reunidas as condições para pronunciamento de mérito sobre a matéria, após o acompanhamento realizado junto ao Incra sobre as providências adotadas no período suspensivo de que tratou o Acórdão 2.451/2016 – Plenário, produziu-se nova instrução do feito, seguindo-se para pronunciamento do Ministério Público/TCU, consoante determinado no Acórdão 775/2016 – Plenário.

15. Alinham-se as unidades técnicas deste Tribunal (Secex/MS e SecexAmbiental) bem como o Ministério Público/TCU, este com ajustes e aperfeiçoamentos pontuais nas proposições daquelas unidades, no sentido de que seja a presente representação considerada procedente, e que este Tribunal fixe prazo para que o Incra anule os processos de seleção de beneficiários em andamento, bem assim, determine a adoção de uma série de providências com vistas ao saneamento integral dos indícios de irregularidades apontados, com manutenção em definitivo da suspensão de remissão e de acesso a benefícios àqueles em que se tiver confirmada a situação irregular de assentado da reforma agrária.

II

16. Em linhas gerais, consigno que acolho as análises e proposições constantes dos pareceres, com os aperfeiçoamentos oferecidos pelo judicioso pronunciamento do representante do Ministério Público/TCU neste feito, os quais integram estas razões de decidir, sem prejuízo de novos ajustes e das considerações que faço adiante, tendo por objetivo principal tornar claro o posicionamento deste Tribunal sobre a matéria aqui versada, e de forma a proporcionar a indução das melhorias necessárias às ações do Incra no seu papel principal de condução de tão importante política pública, a manutenção de contínua melhoria e atuação no sentido da correção dos desvios verificados, e a propiciar os meios necessários a essas atividades, que, a partir daqui, entendo merecem também acompanhamento contínuo deste Tribunal de Contas da União, haja vista que o saneamento integral das irregularidades apontadas demandará considerável tempo, não se admitindo, durante a implementação de medidas, desvios que possam significar retrocessos em relação ao que se constatou, e ao que se pretende ver implementado no âmbito daquela autarquia.

17. Não é por demais lembrar que este Tribunal vem há anos envidando esforços no combate a desvios de finalidade na execução da Política Nacional de Reforma Agrária. Há pelo menos vinte anos este Tribunal vem fazendo isso, como bem pontuou, inclusive, ora Ministro-Presidente Raimundo Carreiro, em sua declaração de voto e de apoio aos trabalhos realizados pela SecexAmbiental nesta representação, por ocasião do Acórdão 1.086/2016 – Plenário, por mim relatado, em que sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

Excelência já indicava que por meio da Decisão 750/1998 – Plenário (Rel. o Min. Adhemar Ghisi), diversas determinações haviam sido realizadas com vistas, inclusive, a que o Incra identificasse os ocupantes irregulares e não preferenciais da reforma agrária, nos projetos de assentamento, visando à adoção das medidas administrativas e judiciais para a retomada das respectivas parcelas e posterior destinação aos beneficiários devidamente selecionados.

18. Desde a época daquela decisão tomada em sede de auditoria operacional, vários trabalhos deste Tribunal, apreciados mediante os Acórdãos 391/2004, 557/2004 e 753/2008 (Rel. o Min. Ubiratan Aguiar); 609/2011, 60/2011, e 2609/2012 (Rel. o Min. Subst. Weder de Oliveira); 356/2012, 1259/2013 e 4503/2016 (Rel. o Min. Subst. André de Carvalho); todos do Plenário, trouxeram a tona um grande histórico de irregularidades identificadas nos processos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária.

19. Além disso, ao longo desses exercícios, as unidades técnicas deste Tribunal realizaram diversas reuniões com o Incra com o intuito de esclarecer o conteúdo das referidas decisões e acompanhar sua implementação. Todavia, apesar dos esforços empreendidos, as medidas tomadas pelo governo federal para sanar as irregularidades apontadas foram consideradas insuficientes. Assim, com base nesses fatos, a SecexAmbiental autuou processo de levantamento em 2015, apreciado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, em que fui relator, no qual foram apontados diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra, motivo pelo qual foram autorizadas Fiscalizações de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental, na modalidade "Relatórios Individualizados" no tema "Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)" por oito unidades técnicas regionais, os quais apontaram diversos indícios de irregularidades.

20. Paralelo a isso, realizou-se o cruzamento de dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra com dados de diversas bases de dados de origem pública, culminando no apontamento de grande número de registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades, da ordem de 578 mil, os quais mereceriam apurações por parte do instituto, notadamente, em razão das fragilidades de seus marcos legais e normativos quanto aos processos de seleção de beneficiários e a praticamente inexistente atividade de supervisão ocupacional dos lotes, além de robustos indícios de ingerências na formação de listas por entidades ligadas a movimentos sociais. Os registros são indicados na tabela abaixo, reproduzida a partir do relatório precedente, e constante do Acórdão 775/2016 – Plenário:

Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências antes da data de homologação		Ocorrências depois da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
Descrição	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.197	23.197
Idade inferior a 18	0	0%	0	0%	2.117	2.117
Proprietários com área maior 1 modulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

invalidez						
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017
Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 SM*	1.064	4%	20.374	76%	5.380	26.818
Renda superior a 20 SM* – alta renda	0	0%	139	69%	63	202
Portador de deficiência física ou mental	1.775	17%	4.926	47%	3.878	10.579
Residem em município diferente do que se localiza seu PA	0	0%	363.111	100%	0	363.111
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	61.495	100%	0	61.495
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	**62.619**	**9%**	**584.024**	**83%**	**55.318**	**701.961**
Total sem duplicidades						**578.547**

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. Valores excluem duplicidades e por isso não correspondem a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de uma irregularidade. Beneficiários antes da data de homologação são os beneficiários que já apresentavam condição de irregularidades antes de serem contemplados na PNRA, as demais colunas se referem a beneficiários que adquiriram condição de irregularidade após serem contemplados e beneficiários que não possuem informação suficiente para determinar a data que adquiriu a condição de irregularidade em relação à homologação. * SM – Salário Mínimo.

21. Tudo isso, portanto, resultou na latente necessidade de paralisação do processo de reforma agrária, com vistas a que o Incra adotasse as medidas necessárias e suficientes à regularização de todos os apontamentos irregulares indicados como indícios por este Tribunal, muitos dos quais efetivamente comprovados, como indicado no relatório precedente, e que conduziram, inclusive, a processos de normatização e alteração legal, até então inexistentes, de forma a suprir lacunas que eram preenchidas apenas mediante atos infralegais e interpretações havidas em âmbito interno pelo Incra.

22. Vale mencionar, por exemplo, que até a deliberação cautelar adotada por este Tribunal, os critérios de manutenção na condição de beneficiários, relativos às categorias servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, que atingiram tal condição após a data de homologação, ou seja, após o recebimento de parcela da reforma agrária, encontravam-se embasados em norma positivada em Portaria do MDA, o que conduziu a este Tribunal fixar prazo no Acórdão 775/2016 – Plenário, *"de 15 (quinze) dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário se manifeste, se assim desejar, sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 3º da referida portaria, segundo o qual 'não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, e IV, deste artigo', se referindo os incisos a quem 'I – for servidor público ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido em atribuições parafiscais', III – for proprietário rural salvo*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

exceções ali previstas, e 'IV – for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade', ato regulamentar que se afigura, em princípio, contra legem e contra os princípios da reforma agrária, relativos à justiça social (art. 16 da Lei 4.504/64), desenvolvimento rural sustentável (art. 16 da Lei 4.504/64), assentamento de famílias com vocação agrícola (art. 16 do Decreto 59.428/1966) e outros correlatos, que compõem as finalidades sociais da reforma agrária e de acordo com leis e decretos que tratam em sentido diverso sobre as condições reunidas para o enquadramento nos programas de colonização e reforma agrária e por isso desconsiderado nos critérios adotados para indicação dos indícios de irregularidades que sustentam a cautelar ora adotada".

23. Rememoro, também, que às vésperas da prolação do acórdão que apreciou os embargos de declaração contra a deliberação cautelar suspensiva deste Plenário sobre as irregularidades apontadas, a então Presidente da República chegou a editar o Decreto nº 8.738, de 3 de maio de 2016, alçando ao nível desse ato regulamentador de lei muitas das questões em discussão nestes autos, numa tentativa de instituir os marcos normativos que possibilitassem o saneamento dos problemas sabidamente existentes nos processos de seleção e de condução do programa de reforma agrária. Alguns dos dispositivos ali indicados foram, inclusive, objeto de novas representações por parte da secretaria, tratadas em autos distintos deste processo. E, diante das inovações trazidas pelo decreto, ainda autônomas em relação ao marco legal, conduziu-me a também determinar a oitiva da Casa Civil, em despacho que proferi à peça 51 destes autos.

24. No despacho determinei à Casa Civil que se manifestasse sobre a aderência das disposições constantes do Decreto 8.738/2016 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 7º do referido decreto segundo o qual *"não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput",* se referindo os incisos a quem *"for servidor ou exercer função pública profissional, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais",* for proprietário rural salvo exceções ali previstas, *"for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade"*, e *"auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou meio salário mínimo per capita"*, respectivamente.

25. Apontei, à ocasião, que o ato regulamentar (decreto regulamentador) se afigurava em princípio *contra legem*, diante dos dispositivos indicados naquele despacho e na deliberação deste Tribunal.

26. Com a suspensão parcial da cautelar determinada por este Tribunal, por meio do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, o Incra passou a direcionar sua força de trabalho, notadamente, de seus escalões superiores, com vistas a adotar medidas objetivando o tratamento das questões apresentadas por este Tribunal.

27. Assim, além da implementação de plano de providências para o saneamento dos indícios de irregularidades, o Incra informou que estaria elaborando nova regulamentação interna do processo de seleção das famílias, ressaltando, inclusive, que o novo normativo interno iria contemplar a sistematização da pontuação para os critérios de classificação, em atenção ao disposto no artigo 10 do Decreto n. 8.738/2016, de forma a que reste observada a ordem de classificação do artigo 19 da Lei n. 8.629/93, também fixadas no artigo 9° do decreto; bem como mecanismos e orientações administrativas para viabilizar oportunidade de defesa a todos os participantes da seleção, além da previsão de ampla divulgação dos resultados dos processos seletivos.

28. Evoluindo na implementação das medidas que o Instituto julgou pertinentes adotar, conjuntamente com os órgãos que lhe são superiores na Administração Federal, e com vistas a atacar os problemas identificados por este Tribunal, editou-se, em tempo mais recente, a Medida Provisória nº 759, publicada no DOU do dia 22 de dezembro de 2016, que, segundo o Incra, *"dentre outras medidas **fixou novos marcos normativos no processo de seleção de beneficiários da reforma agrária,** e por meio da qual **se estabeleceu requisitos legais para seleção e novo critério de classificação de candidatos** ao Programa Nacional de Reforma Agrária sob duplo prisma: ordem de preferência e ordem de classificação"* (peça 207).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

29. No que se refere às medidas implementadas pela Autarquia para o atendimento do Acórdão 2.451/2016 – TCU – Plenário, consoante exposto na derradeira instrução técnica elaborada nestes autos, o Incra relata, resumidamente, que enviou 4 relatórios mensais a este Tribunal ressaltando em seu conteúdo medidas em andamento como a publicação de Nota Técnica com vistas a orientar o corpo técnico para a correção e o saneamento das irregularidades apontadas pela CGU e pelo TCU; a elaboração de plano de providências contendo providências a serem adotadas pela Autarquia, na Sede e nas Superintendências, prazos e indicação de responsáveis para execução, ações iniciais adotadas na Sede e nas Superintendências para possibilitar o desbloqueio e saneamento dos registros com indícios de irregularidades, a realização de capacitação nacional, elaboração de planos de providências regionais, publicação de ordens de serviço nomeando servidores para tratarem os indícios de irregularidades, capacitação desses servidores, realização de mobilização das famílias para saneamento dos indícios, entrega de "espelho do beneficiário", documento que especifica os tipos de indício em que o beneficiário foi enquadrado, com orientações quanto à apresentação de documentação para saneamento, e o atendimento cotidiano daqueles beneficiários que voluntariamente têm procurado as unidades do Incra.

30. Ainda, no âmbito de sua Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, foram desenvolvidas rotinas no Sipra para desbloqueio das unidades familiares, que conta com tela de entrada para registro de análises e documentos comprobatórios apresentados pelos beneficiários, além da elaboração de Manual Operacional contendo as orientações para apuração e saneamento de indícios de irregularidades ocorridos antes da homologação do PNRA, conforme os termos do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário. Em termos normativos, encontra-se em elaboração um conjunto de normas de execução em substituição à NE Incra 45/2005, para adequá-la à nova redação da Lei 8.629/93, dada pela MP 759/2016 (ora convertida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017) e às observações deste Tribunal no que concerne ao processo de seleção de beneficiários.

31. E, por fim, estão sendo desenvolvidas ferramentas no Sistema para permitir a emissão de editais de seleção, geração de protocolo de inscrições no Programa e validação de inscrições, mediante acesso ao Infoconv da Receita Federal, bem como relatórios gerenciais que permitirão ao Incra promover atualização da situação familiar quanto a eventuais indícios de irregularidades e análises de documentação complementar. O Instituto ainda informa o desenvolvimento de modernização tecnológica e a ampliação do orçamento de supervisão, apontado como praticamente inexistente pelos auditores na representação.

32. **Inegável a constatação de que, a partir das discussões havidas em face desta representação, o Incra vem se esforçando no sentido de dar efetivo cumprimento à sua missão institucional e ao conjunto de leis e regulamentos que regem os princípios da reforma agrária, merecendo, por isso, ainda que em atitude reativa, o reconhecimento deste Tribunal**. As ações em implementação me parecem positivas, porém o horizonte de resolução dos problemas é longo, indicando-se, nas ações constantes dos planos até então apresentados, um período de maturação, desenvolvimento e efetiva implementação, no que se refere aos pontos de enfrentamento, que se refere a um plano de ação de algo em torno de 720 dias, ou seja, dois anos de contínuo trabalho por aquela autarquia.

33. Em razão disso, entendo que este Tribunal deve se manter vigilante, com efetivo acompanhamento, monitoramento e fiscalizações periódicas junto ao Incra com vistas a que se garanta o desejável salto de qualidade na execução do Programa Nacional de Reforma Agrária em condições de observância aos princípios norteadores, e aos da legalidade, economicidade, eficiência e efetividade, além do controle, por meio de supervisão ocupacional contínua dos beneficiários da reforma agrária.

III

34. Em que pese todo o exposto, importante observar que tanto a instrução técnica quanto o parecer do Ministério Público/TCU apresentam posicionamentos diversos daqueles defendidos pelo Incra em face dos novos marcos legais e normativos editados no decorrer da suspensão cautelar e,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

especialmente, relativamente aos indícios de irregularidades indicados na tabela "Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades". Há divergências substanciais que merecem ser adequadamente enfrentadas e explicitadas, sob pena de a obscuridade na apreciação dessas matérias conduzir ao cumprimento desconforme da deliberação deste Tribunal com os fundamentos aqui adotados. Por isso, procurarei, a partir deste ponto, apresentar referidas diferenças e o encaminhamento que julgo adequado às questões.

35. Consoante pôde ser visto no relatório precedente, notadamente, nas derradeiras manifestações consignadas nos pareceres, após a edição da Medida Provisória 759/2016 o Incra apresentou manifestação final requerendo:

35.1 – a revogação da medida cautelar adotada pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, uma vez que considera saneados os indícios de irregularidades;

35.2 – de forma subsidiária, alternativa e/ou complementar ao pedido anterior (cf. peça 207) a revisão dos critérios utilizados para o apontamento de indícios de irregularidade à luz da Lei 8.629/1993 com as alterações promovidas por meio da MP;

35.3 - que sejam doravante considerados "critérios legais e normativos", para todos os efeitos dos processos de seleção e para as condições de permanência de beneficiários do PNRA, inclusive para análise e decisão sobre a continuidade dos processos, conforme autorizado no item 9.4 do Acórdão 775/2016-P, as definições normativas da Lei 8.629/1993 com as alterações introduzidas pela MP 759/2016, considerando-se tacitamente revogada qualquer disposição legal ou normativa anterior em sentido contrário ou diverso (aqui podem ser entendidos disposições como por exemplo, do estatuto da terra e do Decreto 59.428/1966);

35.4 - de forma complementar aos pedidos anteriores, uma vez editada nova norma interna de seleção de beneficiários pelo Incra, em consonância com a MP n° 759/2016, seja reconhecida a possibilidade de a Autarquia automaticamente retomar os processos de seleção de novos beneficiários e o assentamento de beneficiários já selecionados, independentemente de nova deliberação deste Tribunal;

35.5 - no mérito, a improcedência da Representação, ante a não confirmação dos indícios apontados como irregularidades e a demonstração, pelo Incra, da observância e adequação dos procedimentos relativos ao Programa de Reforma Agrária às legislações vigentes e suas atualizações.

36. Ocorre que em três oportunidades, em sua derradeira instrução, a unidade técnica aduziu que os entendimentos adotados na presente representação não foram substancialmente afetados pelas alterações legais, conduzindo a secretaria, por isso, a propor que a representação seja considerada procedente:

> "**EXAME TÉCNICO**
>
> (...)
>
> 29. As análises procedidas a seguir demonstram que os entendimentos adotados na presente representação não são afetados pelas alterações promovidas na Lei 8.629/1993 por força das disposições da MP 759/2016, que, na maior parte de seu conteúdo referente à reforma agrária, apenas sistematiza entendimentos que já eram existentes no arcabouço normativo então vigente."
>
> "36. Apesar de a MP 759/2016 apresentar disposições que têm o potencial de corrigir as falhas relatadas, tais disposições necessitam ainda ser regulamentadas e implementadas efetivamente pelo Incra. Tal fato, porém, não desqualifica os achados que vinham ocorrendo à revelia da lei vigente ou muda os entendimentos que foram adotados como base para a proposição da presente representação, como é discutido a seguir."
>
> "**Das condições de Permanência no Programa Nacional de Reforma Agrária (item I da manifestação do Incra – peça 207, p. 01 a 09)**
>
> (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

65. Por fim, ressalta-se que a nova redação dada pela MP 759/2016 à Lei 8.629/1993 não altera o entendimento adotado até o momento nos autos. Apesar da nova redação da Lei 8.629/1993 com a inserção do § 4º em seu artigo 20, permanece a obrigação de que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado, motivo pelo qual permanece a necessidade de verificação dos indícios apontados pelo TCU."

37. No mesmo sentido, o pronunciamento do Ministério Público:

"**III**

Do cotejamento entre a proposta de encaminhamento anteriormente formulada pelo órgão instrutivo com a atual, percebe-se que as alterações foram mínimas, voltadas tão somente para ajustar os comandos propostos aos novos critérios e comandos delineados na MP 759/2016.

De fato, as inovações legislativas, bem como os elementos trazidos pelo Incra, não têm expressivo efeito sobre as providências que devem ser adotadas pelo Incra, permanecendo válidas e oportunas, em essência, as sugestões outrora oferecidas.

Diga-se, desde logo, que se mostra absolutamente infundada a pretensão do Incra de que a presente Representação seja, no mérito, considerada improcedente pelo Tribunal.

As robustas e variadas provas são cabais, revelando aguda fragilidade da autarquia em exercer adequadamente relevantes atribuições do programa de reforma agrária, especificamente no tocante ao processo de divulgação e seleção das famílias beneficiadas no programa; à observância dos critérios de seleção dos beneficiários e à atuação de supervisão do Incra."

38. Com efeito, não se revela cabível a pretensão do Incra de ver a presente representação julgada improcedente por este Tribunal, eis que confirmados vários dos indícios de irregularidade apontados.

39. Se agora se entendem confirmadas as irregularidades, em sua ampla maioria, há que se tornar definitivas as medidas outrora perseguidas com o procedimento cautelar, seja determinando-se a anulação daqueles tidos por irregulares, seja fazendo-se determinações corretivas e impeditivas da perpetuação dos efeitos desses atos ou dos benefícios que esses poderiam trazer, irregularmente a terceiros, exigindo-se o exato cumprimento da lei.

40. Entendo que as inovações legislativas, seja as instituídas mediante o Decreto 8.738/2016, seja aquelas inauguradas pela MP 759/2016 (ora já convertida na Lei 13.456/2017), ou aquelas encetadas pela autarquia, como a revisão da NE 45/2005, bem como os elementos trazidos pelo Incra, não têm expressivo efeito sobre as providências que devem ser adotadas para o saneamento das irregularidades antes verificadas, de forma que nem poderia se cogitar, por exemplo, de se entender prejudicada a representação, em face da ulterior modificação normativa (aqui me refiro ao Decreto e à MP). Muitas das alterações efetuadas na legislação e nos normativos tendem ou tenderão a explicitar os procedimentos e requisitos necessários à garantia de princípios que, antes, em razão da lacuna legal, não eram respeitados pela autarquia, a exemplo do princípio da publicidade dos atos de seleção de candidatos, da motivação das decisões tomadas nos processos seletivos, do contraditório e ampla defesa na seleção dos beneficiários, e da observância dos critérios de preferência, estes já explicitados em lei, e que agora sofrem pontuais ajustes. Essas alterações, todavia, apenas tornam explícito que os apontamentos realizados nesta representação se revelavam de grande procedência.

41. **Entretanto, quanto ao mérito, entendo que assiste razão parcial ao Incra em questões pontuais, motivo pelo qual entendo que a representação deva ser considerada parcialmente procedente**. Refiro-me, quanto a essas questões pontuais, por exemplo, aos registros constantes da tabela elaborada pela secretaria, na inicial desta Representação, cujas depurações realizadas pela autarquia indicaram a inexistência de irregularidade quanto à condição do beneficiário, revelando quanto a eles apenas inconsistência cadastral, lógica ou operacional do Sipra, e para os quais foram realizados desbloqueios massivos pelo Instituto após depuração das inconsistências verificadas. Veja-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

se, não estou convalidando tais bloqueios massivos nem entendendo que foram totalmente pertinentes, mas apenas reconhecendo que possivelmente nem todos apontamentos pudessem refletir efetivamente irregularidades, mas apenas falhas internas do Sipra. E, também, no que entendo mais substancial, razão parcial e pontual quanto aos critérios de manutenção dos beneficiários após homologação, no que tange aos servidores públicos, empresários e outras condições no mesmo sentido, indicados pela secretaria em sua inicial, cujos entendimentos evoluíram para não se considerar, em absoluto, e como critério totalmente objetivo, inconformidade entre o critério normativo da época da apresentação da representação (Portaria MDA 6/2013) e os dispositivos de lei indicados, que conduziram às oitivas constantes do subitem 9.7 do Acórdão 775/2016 – Plenário e do despacho que proferi à peça 51, sobre o mesmo tema.

42. Aqui torna-se necessário aprofundamento, para o esclarecimento das questões, haja vista divergências encontradas no exame da matéria e que não podem permanecer obscuras, merecendo enfrentamento por este Relator. Retornemos, pois, ao Acórdão 775/2016 – Plenário. Tratemos, apenas do caso dos ocupantes de cargos públicos (servidores públicos), sem deixar de ter em mente que os fundamentos dos achados e das respostas do Incra para essa questão são, em termos principiológicos e normativos, as mesmas bases para os indícios relativos a titulares de mandatos eletivos e empresários, porquanto decorrentes da Portaria MDA 6/2013.

43. Àquela ocasião, apontou-se, conforme o quadro de indícios de irregularidades reproduzido no item 20 retro, 144.621 beneficiários servidores públicos, antes e após a data de homologação. A instrução assim consignou:

> "Indício 4: Beneficiários contemplados na RB que possuem cargos públicos
>
> 28. Foram encontrados 144.621 beneficiários contemplados na RB que constavam nos bancos de dados de controle de pessoal do serviço público como servidores públicos civis e militares nas esferas municipal, estadual e federal. Desses beneficiários com indícios de irregularidade 40.008 já constavam como servidores antes de sua homologação na RB e 104.344 adquiriram a condição de servidores públicos após a sua homologação na lista de beneficiários. Além disso, foram encontrados 269 beneficiários para os quais o momento em que se tornaram servidores públicos não pôde ser comparado com a data de sua homologação na RB.
>
> 29. Tal situação encontrada contraria o definido no art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c art. 25, § 3º da Lei 4.504/1964 c/c art. 6º, inc. I da NE Incra 45/2005 que definem que não poderá ser beneficiário da PNRA: 'I - Funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro'.
>
> 30. O art. 3º, § 2º da Portaria MDA 6/2013 não foi adotado como critério para a obtenção do presente indício, uma vez que contraria o disposto nos normativos citados no parágrafo anterior, definindo exceção não prevista em Lei: Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem: I - for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais. (...) **§ 2º - Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III e IV deste artigo'** (grifo nosso).
>
> 31. A Portaria MDA 6/2013 contraria o próprio espírito da PNRA definido na legislação, já que, uma vez servidor público, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel pessoalmente, já que teria de cumprir sua função de servidor público. Tais definições constam da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, que considera como agricultor familiar quem '(...) atenda, simultaneamente, aos seguintes requisitos': I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011) IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

32. Ressalte-se que as terras arrecadadas para reforma agrária, para os fins a que se pretendem os projetos de assentamento do Incra, só podem ser distribuídas sob a forma de propriedade familiar ou a agricultores cujos imóveis rurais sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e de sua família, o que também fica descaracterizado quando o beneficiário se torna servidor público, nos termos do art. 24, inc. I e II da Lei 4.504/1964 c/c art. 19 da Lei 8.629/1993.

33. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo." (grifei)

44. Realizada a oitiva do Incra, a SecexAmbiental manifestou-se acerca do critério adotado para o indício apontado, mantendo a convicção de que a exceção criada pela Portaria MDA 6/2013, no que tange à condição de ocupantes de cargo público, atividade empresarial e cargos eletivos, após a homologação, ou seja, após a condição de assentado da reforma agrária, seria irregular, razão pela qual manteve o quadro de indício de irregularidade relativo a esses beneficiários, pugnando pela suspensão cautelar do acesso a benefícios sociais e creditícios a essa parcela de beneficiários, tendo a análise se empreendido nos seguintes termos:

"ii. o fato de TCU não ter considerado a Portaria MDA 06/2013 teria sido inapropriado

41. O Incra argumenta também que dever-se-ia levar em consideração que o Tribunal não considerou autorizações da Portaria MDA 06/2013, o que resultou na evidenciação de quantitativo de atos administrativos supostamente ilegais e ilegítimos. Esse fato teria se mostrado inapropriado frente às práticas adotadas pelo Incra que teriam sido feitas à luz de fiel interpretação das normas vigentes.

42. A UT, em seu estudo, não considerou apenas o disposto no §2º do art. 3º da Portaria MDA 06/2013 como critério de auditoria por considerar que tal dispositivo extrapola dispositivos da Lei 4.504/1964, da Lei 8.629/1993, da Lei 11.326/2006, além do Decreto 59.428/1966, o que não se mostra inapropriado.

43. O § 2º do art. 3º da Portaria MDA 06/2013 estabelece que não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, adquira também a condição de servidor público, proprietário rural, ou empresário. Destaca-se que a representação da UT não abordou a questão de proprietário rural após a data de homologação, apenas as ocorrências que não apresentaram informação de data, motivo pelo qual só serão abordadas a seguir a condição de empresário ou de servidor público após a homologação.

44. Conforme já descrito anteriormente, o fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo função pública ou atividade empresarial em áreas urbanas é um fato que deve ser analisado com profundidade pelo Incra, uma vez que tal atividade se mostra incompatível com a atividade que o beneficiário está se propondo uma vez tendo ingressado no PNRA, qual seja, agricultura familiar.

Uma vez servidor público, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel pessoalmente, já que terá de cumprir sua função de servidor público. Tais definições constam da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV, que caracteriza o agricultor familiar como aquele que explore sua propriedade com a sua família, dentre outros requisitos.

45. O fato de o MDA publicar uma portaria excetuando esses casos como irregularidades, sem que isto esteja previsto em lei, e sem estabelecer qualquer procedimento adicional de verificação da situação ocupacional desses lotes ocupados por servidores públicos e empresários mostra-se incoerente com os objetivos do PNRA e também inconsistente com dados do próprio Incra, que calcula a necessidade de assentar mais 120 mil pessoas até o fim do presente PPA, os quais, segundo o que foi apontado na peça 23 dos autos se encontram em situação de vulnerabilidade social."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

45. Disso resultou na proposição da secretaria de manutenção no quadro de indícios de irregularidades do conjunto de empresários e ocupantes de cargo público, sejam efetivos ou em mandatos eletivos, sugerindo-se quanto a eles os efeitos cautelares de suspensão dos processos de concessão e da remissão de créditos da reforma agrária, e do acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidas em função de fazerem parte do PNRA.

46. Ao me pronunciar sobre essa questão, consignei o seguinte no voto condutor do Acórdão 775/2016-Plenário:

> "32. Consoante se observa da tabela representativa dos beneficiários irregulares, há expressivo número de servidores públicos identificados antes mesmo da homologação do processo de seleção de beneficiários. Mais especificamente, 40.008 beneficiários do programa foram identificados como sendo servidores públicos antes mesmo de serem contemplados com um lote da reforma agrária, contrariando frontalmente disposições legais. Outros 104.344 beneficiários tornaram-se servidores públicos após a homologação, ou seja, após serem contemplados nos projetos. No primeiro caso, evidente que os 40 mil beneficiários ocuparam lotes indevidamente, deixando o programa de contemplar equivalente número de famílias em situação de risco social. No segundo caso, há fortes indícios de que as pessoas beneficiárias do programa não mais estejam enquadradas nas condições, haja vista que galgaram cargos públicos, possivelmente deixando de explorar pessoalmente a terra concedida por meio de reforma agrária, a qual é voltada, fundamentalmente, para a exploração direta e pessoal, ou por meio do núcleo familiar, do beneficiário, de modo que não pode ceder a terceiros, pelo prazo de dez anos, na forma da lei (art. 21 da Lei 8. 629/1993).
>
> 33. Em idêntica situação se encontram aqueles identificados como empresários (16.022 antes da homologação e 45.942 após a homologação). Nesse caso, indica a secretaria que apenas cerca de 6% (3.553) possuem empresa de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. E, não é por demais destacar que a atividade empresarial se mostra incompatível com a agricultura familiar conforme definições da Lei 11.326/2006 (art. 3º, inc. IV), e demais disposições sobre projetos de colonização federal (art. 64, inciso I, alínea "b", do Decreto 59.428/1966). Todavia, por medida de maior prudência, entendo que se deva considerar como indício de irregularidade, por ora, apenas aqueles empresários não ligados ao ramo agrícola, para fins da cautelar suscitada. Nada impede, todavia, que o Incra, se entender necessário, faça em momento posterior, a checagem da situação daqueles 3.553 beneficiários empresários ligados ao ramo agrícola."

47. Dessarte, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, adotou-se cautelar suspensiva que abrangeu essa condição de servidor público, ocupante de cargo eletivo e empresário, após a homologação, consoante subitens 9.2.3 a 9.2.5, com ajustes indicados no subitem 9.3.2 daquele acórdão, tendo-se fixado prazo ao Incra para manifestação sobre a legalidade da disposição constante da Portaria 6/2013 do MDA quanto ao critério de permanência da condição de beneficiário a esses grupos, que galgaram essas condições após a homologação (subitem 9.7).

48. Com a posterior edição do Decreto 8.738/2016, determinei, ainda, por despacho, que os dispositivos ali inseridos, antes constantes unicamente da portaria, também fossem objeto de oitiva, junto à Casa Civil, porquanto inovadores para um decreto regulamentar (não havia previsão dessas exclusões em Lei).

49. Cumpre lembrar que por ocasião daquele acórdão, para fins de cumprimento da cautelar adotada, restaram consignadas as seguintes permissões ao Incra, com atenção aos destaques no texto a seguir:

> "9.4. autorizar ao Incra, excepcionalmente, a restabelecer os processos de pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos referidos créditos, na forma da Lei, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do PNRA aos beneficiários com indícios de irregularidades apontados nos arquivos Excel constantes destes autos, na hipótese

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção in loco porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas, **do preenchimento dos critérios legais e normativos utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal**, ficando nesse caso dispensada prévia manifestação deste TCU para os pagamentos, remissões e demais benefícios, mesmo sob a vigência da cautelar, devendo, no entanto, as providências serem comunicadas a esta Corte de Contas, com remessa da documentação correspondente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término dos procedimentos adotados;

9.5. comunicar ao Incra que:

9.5.1. a continuidade dos processos, na forma autorizada no subitem 9.4 retro, deverá se dar sob a responsabilidade pessoal do agente público autorizador, o qual, devidamente identificado, responderá perante este Tribunal em caso de constatação da prática de atos irregulares, **com desvio dos critérios legais apontados** nesta representação, ou sem as cautelas necessárias à verificação das informações prestadas;" (destaquei)

50. Os trechos negritados desses dispositivos suscitaram dúvidas por parte do Incra, sendo objeto de embargos de declaração. As dúvidas, todavia, foram espancadas pelas seguintes considerações que fiz no voto condutor do Acórdão 1.086/2016 - Plenário:

"17. Para o embargante não resta claro se, na avaliação dos casos concretos, para aferição acerca da comprovação da regularidade dos beneficiários durante a vigência da cautelar, deve considerar o preenchimento dos requisitos constantes nos dispositivos legais e normativos, segundo a interpretação que o Incra faz para os distintos momentos de seleção e de supervisão ocupacional, ou se deve considerar outros critérios interpretativos constantes nesta representação, mormente a aplicação de restrições legais de ingresso na política pública, mesmo após a aquisição da condição de assentado. Requer, assim, que se elucide quais critérios normativos devem ser considerados para o momento da supervisão ocupacional, ou seja, para afastar ou confirmar os indícios de irregularidades após o ato da homologação do beneficiário na parcela.

18. Ora, nesse ponto, não vejo configurada omissão ou obscuridade no acórdão embargado. A dúvida, ao que me parece, é de natureza subjetiva, presente somente na mente do embargante, e formulada no interesse que tem na matéria que vem sendo tratada na representação. É patente que a deliberação deste Tribunal adotou critérios de interpretação normativos distintos daqueles adotados pelo Incra, situação mais evidente ainda quanto se percebe, da leitura do acórdão embargado, que fora determinada a realização de oitiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, diante do que consta do art. 3º, § 2º, da referida Portaria, no que tange às exceções feitas àqueles assentados que se tornaram, posteriormente, e, portanto, após a homologação, agentes públicos ou empresários.

19. Além do mais, o acórdão deixou claro, após a expressão a que alude o embargante, qual o critério deve ser adotado, em complemento à expressão ensejadora da dúvida do embargante. Transcrevo, a seguir, negritando a expressão motivo da dúvida apresentada, e sublinhando, em seguida, a oração explicativa que lhe é subsequente: "(...) **do preenchimento dos critérios legais e normativos** utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal, (...).".

(...)

22. Logo, bem sabe o Incra que a deliberação deste Tribunal implicou em considerações mais rígidas sobre os critérios adotados no PNRA. E essa rigidez no exame deve ser emprestada ao Instituto no cumprimento da deliberação, ao menos durante a vigência da cautelar, e, posteriormente, em caso de deliberação deste Tribunal que porventura venha a afastar, no mérito, outras interpretações dissonantes das leis e dos princípios que regem o PNRA."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

51. E é por isso, em face das divergências entre o Incra e este Tribunal sobre a matéria, em deliberações anteriores, ainda a respeito do exame não exauriente, que aquele instituto pugna à peça 207 que sejam doravante considerados "critérios legais e normativos", para todos os efeitos dos processos de seleção e para as condições de permanência de beneficiários do PNRA, inclusive para análise e decisão sobre a continuidade dos processos, conforme autorizado no item 9.4 do Acórdão 775/2016-P, as definições normativas da Lei 8.629/1993 com as alterações introduzidas pela MP 759/2016 (recentemente convertida na Lei 13.456/2017), considerando-se tacitamente revogada qualquer disposição legal ou normativa anterior em sentido contrário ou diverso (aqui podem ser entendidos disposições como por exemplo, do estatuto da terra e do Decreto 59.428/1966).

52. De suma importância ainda trazer a lume o que foi requerido e o que foi concedido ao Incra por ocasião do Acórdão 2.451/2016 – Plenário acerca desses indícios de irregularidades, ocasião em que se solicitou desbloqueios temporários em razão de perigo reverso na obtenção de acesso a créditos para o plantio da Safra 2016 pelos beneficiários. Para tanto, reproduzo a seguir o trecho do relatório baseado na instrução técnica, do voto por mim proferido e do pertinente acórdão:

> **"EXAME TÉCNICO**
>
> (...)
>
> **Servidores Públicos, Empresários, Titulares de mandatos eletivos**
>
> 49. Para esses itens, o Incra, na peça 90 dos autos, solicita que a cautelar seja revista, devido ao fato de a Lei não proibir a situação em tela após a homologação do beneficiário na Reforma Agrária. Já em reunião com a equipe técnica do TCU, o Diretor de Desenvolvimento de Assentamentos solicitou, conforme plano de providências constante na peça 93 dos autos que fosse efetuado um desbloqueio temporário por 60 dias dos beneficiários que apresentaram essa condição, ocasião em que seriam chamados a comprovar a compatibilidade de sua condição com a de beneficiário da reforma agrária.
>
> 50. Ainda segundo a estratégia de operacionalização do Incra, passados os 60 dias, aqueles beneficiários que eventualmente não respondessem ao chamado do Incra seriam novamente bloqueados no SIPRA. Quanto aos beneficiários que apresentassem documentos e esclarecimentos necessários, o Incra teria o prazo de 180 dias para analisar a documentação e decidir sobre o desbloqueio definitivo ou novo bloqueio. No entanto, caso a documentação enviada pelo beneficiário não seja suficiente para a análise do caso, sendo necessário visita *in loco*, haveria o prazo de mais 180 dias para tanto. Ao todo, considerando o chamado para entrega da documentação, recepção e análise da documentação e visitas in loco, seriam necessários 420 dias (peça 93, p. 3-4). Na versão final do pedido, houve a alteração do prazo, sendo 120 dias para comunicação e apresentação da documentação e 180 dias para análise preliminar da documentação, sem mencionar o prazo para visitas *in loco* (peça 99, p. 6-7).
>
> 51. Quanto aos servidores públicos, foi solicitado o desbloqueio de 104.344 casos, que corresponde a todos aqueles constatados após a homologação (peça 90, p. 39). Na versão final do pedido, o desbloqueio solicitado foi um pouco mais restrito, envolvendo apenas aqueles que se tornaram servidores públicos após a homologação, e desde que seja da esfera municipal (peça 99, p. 6).
>
> 52. Quanto aos titulares de mandato eletivo, o pedido inicial era das 1.006 ocorrências depois da data de homologação (peça 90, p. 39). Na versão final do pedido, foi solicitado o desbloqueio de 1.012 casos, detalhando que seriam para aqueles eleitos após homologação, para vereadores, prefeitos e vice-prefeitos, bem como desbloqueio daqueles que se encontravam nessa condição antes da homologação, referentes a mandatos já encerrados e de um vice-prefeito que encerrará seu mandato neste exercício (peça 99, p. 7).
>
> 53. O pedido referente a empresários não sofreu alteração, sendo de desbloqueio das 45.942 ocorrências depois da data de homologação (peça 90, p. 39, e peça 99, p. 6)
>
> 54. Quanto à alegação de que a lei não proíbe a situação em tela após a homologação do beneficiário na Reforma Agrária, ressalte-se que as análises já foram efetuadas na instrução de peça

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

67 dos autos, onde apontou-se pela necessidade de que os beneficiários nessa condição tenham sua situação normalizada após comprovada sua compatibilidade com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social da terra recebida (nos termos já definidos pela Autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária, sob pena das medidas adotadas pelos gestores terem sua efetividade limitada.

55. Quanto ao pedido referente ao desbloqueio temporário, é importante frisar os seguintes fatos relativos aos beneficiários nessa situação:

a) Dos 144.621 servidores públicos, apenas 6.318 constam como servidores públicos na área rural. Cerca de 26 mil não possuem atualização de endereço após sua homologação no CADúnico ou na Receita Federal do Brasil (RFB) e, dos restantes, cerca de 37% vivem em município diverso do município em que foi contemplado com lote da reforma agrária. Além disso, dos servidores públicos que adquiriram essa condição após sua homologação (104.617), 39.033 constam em dois indícios de irregularidades e 6.342 constam em três ou mais indícios.

b) Dos 61.966 empresários da RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa de alguma forma vinculada ao ramo agrícola, os quais não foram afetados pelo bloqueio de acesso a políticas públicas. Quanto aos demais, 8.582 não possuíam atualização de endereço no CADúnico ou na Receita Federal. Do restante, 57% constam como vivendo em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. Dos quase 46 mil empresários que adquiriram essa condição após serem homologados na reforma agrária, 18.116 se enquadraram em dois indícios e 4.449 se enquadram em três ou mais indícios.

c) Dos 1.017 titulares de mandato eletivo localizados, 22 não possuíam endereço atualizado no CADúnico ou na RFB. Do restante, aproximadamente 36% vivem em município diferente do qual receberam lote da reforma agrária. Dos titulares de mandato eletivo que adquiriram a condição após homologados na reforma agrária, 265 se enquadram em dois indícios e 336 se enquadram em três ou mais indícios.

56. Para os casos acima referidos, em que o beneficiário se enquadra em dois ou mais tipos de indícios de irregularidades, o risco de o beneficiário realmente se enquadrar em pelo menos uma das irregularidades passa a ser mais alto, uma vez que a existência do enquadramento desses beneficiários obriga o Incra a se cercar de maior cautela antes da liberação, motivo pelo qual propõe-se que esses beneficiários sejam desbloqueados somente após a análise pelo Incra, correção das inconsistências e exclusão dos irregulares.

57. Para os demais casos, compostos por beneficiários que são servidores públicos, de qualquer esfera, empresários ou titulares de mandatos eletivos, de qualquer esfera, mas que se enquadram em apenas um indício de irregularidade, e apenas para as ocorrências depois da data de homologação, em razão das considerações colocadas pelo Incra de que há risco social a quem possa estar eventualmente enquadrado em indícios de irregularidade por inconsistências de sistema, sem estar irregular de fato e, considerando o advento da safra e a impossibilidade operacional do Incra de sanear as inconsistências de imediato, propõe-se deferir o pleito do Incra de desbloqueio temporário por 60 dias para o acesso às políticas públicas, porém com bloqueio imediato dos beneficiários não regularizados após esse período.

58. No que se refere ao período adicional, que pode chegar a 480 dias de desbloqueio temporário, propõe-se o indeferimento do pleito do Incra, uma vez que, conforme apontado em instruções anteriores, o prejuízo ao erário decorrente do acesso de beneficiários irregulares a políticas públicas pode chegar a mais de 2,8 bilhões no curto prazo, sem considerar a totalidade das políticas públicas a que esses beneficiários teriam a possibilidade de acessar."

53. Meu posicionamento, todavia, foi no seguinte sentido:

"26. No tocante aos indícios de irregularidades relativos aos servidores públicos, empresários e titulares de mandatos eletivos (indícios 04, 05 e 09), os pedidos do Incra

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

compreendem não só o desbloqueio temporário, como também a revisão dos marcos adotados na deliberação adotada pelo Tribunal, considerando a situação após a data de homologação (aqueles que se tornaram servidores, empresários ou detentores de mandatos eletivos, após a homologação). Não obstante os auditores consignarem no item 54 da instrução que tal análise já fora efetuada em instrução de peça 67 dos autos, consigno que se refere a matéria de mérito não apreciada, e, por isso, apesar das conclusões já encetadas nos pareceres da unidade e do Ministério Público/TCU quanto a ela, somente serão abordados por ocasião da apreciação de mérito desta representação por este Tribunal. Por isso, deixo para me pronunciar a respeito no momento oportuno para tanto, ocasião em que o exame da matéria poderá se dar de maneira aprofundada, sendo este o raciocínio para todas as revisões de marcos legais pleiteadas pela autarquia no presente momento.

27. Por ora, portanto, limito-me a examinar o pleito de suspensão temporária da medida cautelar, e, na linha do propugnado pela secretaria, e em que pese o pedido quanto ao servidores públicos ter se limitado ao desbloqueio daqueles que se tornaram servidores municipais após a homologação, acompanho o posicionamento das unidades técnicas no sentido de que o desbloqueio deva ser concedido aos que são servidores públicos, de qualquer esfera, empresários, ou titulares de mandatos eletivos, estes também de qualquer esfera, após a data de homologação ou sem informação de data, pelo prazo de 120 dias, **efetuando-se após esse prazo o bloqueio novamente em relação aos beneficiários que, chamados pelo Incra, conforme se pretende no seu plano de providências, a comprovar a regularidade do benefício e a efetiva exploração da terra nos termos do PNRA, não compareçam ou não comprovem essa regularidade**. Acolho também a proposição de desbloqueio parcial para os eleitos, cujos mandatos já se encerraram e demais exceções constantes do pedido formulado pelo Incra, que alcançarão efeitos temporários, ou seja, apenas pelo prazo de 120 dias, para as providências que se farão no âmbito da autarquia e instâncias superiores do Poder Executivo, se for o caso." (destaquei)

54. Por conseguinte, este Tribunal deliberou no sentido de

"9.1. suspender, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a medida cautelar adotada nos subitens 9.2.3 e 9.2.5 do Acórdão 775/2016 – Plenário, em atendimento ao pleito formulado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, para a adoção das medidas indicadas por aquela autarquia com vistas à imediata depuração dos indícios de irregularidades apontados, no referido prazo, conforme encetado nas providências indicadas pelo Instituto na tabela 'Indícios de Irregularidades – Solicitação de Desbloqueio ao TCU' de peça 99 dos autos, relativamente aos indícios de irregularidades abaixo indicados, também extraídos da referida tabela, com respectiva consequência de desbloqueio temporário dos beneficiários, restando a medida cautelar automaticamente restabelecida ao término do referido prazo, sem prejuízo das medidas de retorno ao bloqueio, indicadas na referida tabela, a serem realizadas pela referida autarquia ao término do prazo, ou quando confirmadas as irregularidades, apontadas inconsistências nas informações ou verificado o não comparecimento do beneficiário ao chamamento a que se pretende fazer:

(...)

9.1.2. indício 04 – "beneficiários contemplados na RB – Cargos Públicos": com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 104.344 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais que se enquadrem antes da homologação (40.008) ou sem informação de data (269);"

54. Logo, se de fato o Incra deu cumprimento às deliberações deste Tribunal, restituídos os efeitos da cautelar outrora adotada, aqueles beneficiários que se tornaram servidores públicos, titulares de cargos eletivos e empresários, após a data de homologação, ou seja, após adquirirem a condição de assentados da reforma agrária, e que não comprovaram compatibilidade do exercício dessas atividades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

com a exploração agrícola e a efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social da terra recebida, com níveis satisfatórios de produtividade, com exploração pessoal ou por intermédio de seu núcleo familiar, devem estar, a esta altura, sob os efeitos da cautelar outrora adotada.

55. De objetivo, constata-se que por ocasião da representação formulada não havia critério legal que permitisse expressamente a manutenção da condição de beneficiário da reforma agrária àqueles que, após o recebimento do lote, tivessem alcançado a condição de servidor público, detentor de mandato eletivo, ou empresário. O entendimento permissivo foi construído internamente no Incra e no antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário a partir de interpretações da legislação, gerando, inclusive, os questionamentos diretos consignados no acórdão deste Tribunal. A partir daí, no curso da representação, tal permissivo foi deslocado da Portaria MDA para o Decreto 8.38/2016, trazendo aparente disposição de autonomia em relação à lei, e, portanto, com vício aparente de legalidade.

56. Com a edição da Medida Provisória 759/2016, de 22/12/2016, finalmente esse entendimento do Incra passou a figurar na lei, evidenciando-se claramente uma inversão na construção do marco legal, haja vista que as disposições da portaria, que não guardavam embasamento legal, foram erigidas a disposições de decreto, e deste à medida provisória com força de lei. Saliente-se, a propósito, que referida medida provisória foi convertida na Lei 13.456, de 11 de julho de 2017, de modo que hoje vige o seguinte conjunto de regras legais (Lei 8.629/1993 alterada pela MP 759/2016, que foi convertida na Lei 13.456/2017) – especial atenção ao § 4º incluído:

> "Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem: (Redação dada pela Lei nº 13.456, de 2017)
>
> I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)
>
> II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor; (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)
>
> III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)
>
> IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)
>
> V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)
>
> VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita. (Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017)
>
> § 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do caput deste artigo aplicam-se aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge que, em caso de separação judicial ou de fato, não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do caput deste artigo.
>
> § 2º A vedação de que trata o inciso I do caput deste artigo não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança da área objeto do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.
>
> § 3º São considerados serviços de interesse comunitário, para os fins desta Lei, as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária.
>
> ***§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado***."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

57. Diante dessa nova redação conferida à Lei 8.629/1993 pela Medida Provisória 759/2016, posteriormente convertida na Lei 13.456/2017, a matéria objeto da oitiva determinada pelo subitem 9.7 do Acórdão 775/2016 – Plenário restou prejudicada, por perda de objeto, porquanto o que se reputava ato regulamentar *contra legem,* agora encontra respaldo na lei (ato que goza de presunção *juris tantum* de constitucionalidade), obedecidos os critérios ali fixados, **de que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado**, devendo-se o exame se dar com tal enfoque.

58. De sua vez, a análise empreendida pela unidade técnica deste Tribunal, sobre o mérito desses indícios de irregularidades, específicos quanto às condições de permanência no PNRA, após a homologação, se deu nos seguintes termos na derradeira instrução produzida:

> "**Das condições de Permanência no Programa Nacional de Reforma Agrária (item I da manifestação do Incra – peça 207, p. 01 a 09)**
>
> 53. O Incra ressalta no item I de sua manifestação, em resumo, que, com a edição da Medida Provisória 759/2016, consoante sua nova redação do *caput* do art. 20, as restrições ali expostas objetivam vedar a seleção de beneficiário para ingresso no programa, mas não a sua permanência no programa de reforma agrária, conforme o § 4º introduzido no art. 20 pela referida MP.
>
> 54. O Incra alega ainda que a nova redação dada pela MP afastaria definitivamente interpretações que conduzissem a ideia de que a 'clientela' beneficiada pela reforma agrária deve se enquadrar, indefinidamente no tempo, nas restrições dos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93. Assim, conforme apontado pela Autarquia, não subsistiria qualquer fundamento legal para que critérios como: deficiência física ou mental; aposentadoria por invalidez; local de residência diferente do local do projeto de assentamento; ou sinais exteriores de riqueza sejam utilizados como critérios de seleção de beneficiários e, portanto, mantidos como indícios de irregularidades.
>
> 55. Com base nessas alegações, o Incra requer que as referidas condições não sejam computadas como indícios de irregularidade, tampouco critérios legais a ser seguidos como parâmetro pelo Incra no saneamento das inconsistências eventualmente identificadas.
>
> 56. Cumpre esclarecer que a interpretação adotada no presente processo nunca foi a de que a 'clientela' beneficiada pela reforma agrária deveria se enquadrar, indefinidamente no tempo, nas restrições dos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93. O que foi ressaltado, por diversas vezes nos autos, em particular na peça 67, p. 15 à 17, onde analisou-se o mérito dessa questão, é que o Incra deve investir especial atenção aos beneficiários que atingiram determinadas condições, como a de servidor público, por exemplo, já que são indícios, não isoladamente, mas juntamente com os demais fatos apontados nos parágrafos subsequentes, de que o beneficiário não está mais explorando o seu lote e que, consequentemente, está deixando de cumprir a função social da propriedade rural estabelecida no estatuto da terra, o que importaria na rescisão de seu instrumento de concessão do lote da reforma agrária.
>
> 57. Não se trata apenas de concluir-se que o servidor público, o empresário e o detentor de mandato eletivo, simplesmente por adquirir essa condição estão proibidos de permanecer no lote para o qual foram homologados, ou que o beneficiário da reforma agrária estaria impedido de prosperar, o que seria inaceitável, mas trata-se de o Incra cumprir sua função institucional de supervisão ocupacional desses lotes e de fazer cumprir a legislação pela qual é responsável por fiscalizar.
>
> 58. O conjunto de evidências recolhidas ao longo dos últimos 20 anos de fiscalizações do TCU, nas auditorias efetivadas nos estados no exercício de 2015, além dos documentos constantes na presente fiscalização, demonstram que grande parte dos beneficiários da reforma agrária já vendeu ou abandonou seu lote e estão exercendo outras atividades no meio urbano, ou até mesmo em outros municípios ou estados.
>
> 59. No caso dos servidores públicos, dos 144.621 servidores públicos encontrados como beneficiários da Reforma Agrária, apenas uma pequena parte consta como servidor da área rural

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

(6.318 beneficiários). Aproximadamente 26 mil beneficiários da reforma agrária que também são servidores públicos não possuíam atualização de endereço após sua homologação no Cadunico ou na Receita Federal do Brasil (RFB). Quanto aos demais, cerca de 37% sequer vivem no mesmo município em que foram contemplados com lotes da reforma agrária. A situação desses servidores públicos assentados deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária.

60. Ressalta-se que situações onde a família atenda a esses requisitos, mas tenha um de seus membros que mantenha atividade no serviço público, como de agente comunitário ou professor no projeto de assentamento, não constituem irregularidades, mas devem ser comprovadas pelo Incra pelo meio que entender cabível e viável, não devendo o Incra simplesmente intuir que todos os casos apontados se enquadram nessa situação, dadas as circunstâncias de supervisão ocupacional atuais, largamente discutidas nos autos.

61. No caso dos empresários, dos 61.966 empresários na RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa que fosse de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. Verificou-se que 8.582 beneficiários da reforma agrária que também são empresários não possuíam endereço atualizado no Cadunico ou na Receita Federal em data posterior à homologação. Quanto aos demais, cerca de 57% vivem em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. A situação desses empresários assentados, a exemplo do que ocorre com os servidores públicos, deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária.

62. No caso dos detentores de mandatos eletivos, dos 1.017 casos, 22 não possuem endereço atualizado no Cadunico ou na RFB. Do restante, aproximadamente 36% vivem em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. A situação desses detentores de mandatos eletivos assentados, a exemplo dos dois casos anteriores, deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária.

63. Da mesma forma, qualquer condição em que o beneficiário da reforma agrária exerça atividades tipicamente urbana, sobretudo quando exigem a atuação do beneficiário em tempo integral (40 – 44 horas semanais), aumentam consideravelmente a chance de que o beneficiário descumpra as condições de permanência no programa, principalmente a cláusula constante dos instrumentos de concessão do lote ao beneficiário de que devem se comprometer a residir com sua família na parcela, condição também constante do art. 21 da Lei 8.629/1993 c/c Decreto 59.428/1996.

64. Corroboram com essa conclusão, a baixa expectativa de controle gerada pelo Incra nos beneficiários irregulares da reforma agrária, dado que, conforme já discutido nos autos, o Incra [não] exerce adequadamente sua função de fiscalização da situação ocupacional o que, dentre outras consequências negativas, funciona como fator de estímulo à prática de venda dos lotes e o seu abandono, conforme já constatado em diversas ocorrências relatadas por esse Tribunal em outros processos (processos constantes do anexo I a esta instrução).

65. Por fim, ressalta-se que a nova redação dada pela MP 759/2016 à Lei 8.629/1993 não altera o entendimento adotado até o momento nos autos. Apesar da nova redação da Lei 8.629/1993 com a inserção do § 4º em seu artigo 20, permanece a obrigação de que a atividade assumida seja

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado, motivo pelo qual permanece a necessidade de verificação dos indícios apontados pelo TCU."

59. Bem, por essa análise entende-se que a proposição da secretaria segue no sentido de que os bloqueios anteriormente efetuados em sede de cautelar devam ser mantidos, haja vista que *"A situação desses (...) assentados deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária."* e que não deve *"o Incra simplesmente intuir que todos os casos apontados se enquadram nessa situação, dadas as circunstâncias de supervisão ocupacional atuais, largamente discutidas nos autos."*

60. Também nessa linha, parece se posicionar o Ministério Público, em derradeiro pronunciamento nos autos:

> "Relativamente aos critérios de seleção das pessoas a serem beneficiadas com a destinação de terras pelo programa governamental, bem como à observância desses critérios ao longo do tempo, sustentamos em nossa manifestação anterior haver razão parcial ao Incra.
>
> Defendemos, então, que a posterior mudança da situação do beneficiário após a homologação, vindo a enquadrar-se em hipótese de vedação original para a percepção da terra, a exemplo de vir a tornar-se servidor público, não constituiria situação objetiva a levar à exclusão do beneficiário do Programa.
>
> Contudo, o que sustentamos ser exigível ao longo do tempo foi o que a lei expressamente estabeleceu, a relembrar, que o beneficiário da terra assumisse por dez anos dois compromissos: a) explorasse a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar); b) não cedesse seu uso a terceiro a qualquer título. Esse é o claro conteúdo dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993.
>
> Isso significa, no presente contexto de indícios levantados neste processo, que o Incra não pode simplesmente desconsiderar a mudança de situação dos beneficiários, pois lhe compete exercer seu dever-poder de supervisão ocupacional, a fim de verificar se a terra está sendo efetivamente cultivada pelos beneficiários, e afinal atendendo aos objetivos da política pública.
>
> Tudo o que constitui cenário desfavorável para a plena satisfação das cláusulas pactuadas, configurando situação de maior risco de descumprimento das obrigações essenciais ao atingimento dos fins do programa da reforma agrária, deve ser objeto de ação efetiva da autarquia. As situações mapeadas nas planilhas eletrônicas constantes da peça 25 dos autos constituem justamente esses indícios de irregularidades, de diferentes pesos, na ocupação da terra, que exigem apuração."

61. É portanto impróprio, a meu ver, o juízo porventura exercido pelo Incra de que o disposto no § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, introduzido pela MP 759/2016 (convertida na Lei 13.456/2017), permite, no tocante ao critério após homologação, tratar como presumida a ausência de irregularidade a situação em que se verificam servidores públicos, empresários e titulares de mandatos eletivos na condição de beneficiários da reforma agrária, quando essa condição se der após a homologação, sem fazer-se qualquer checagem relativa aos compromissos assumidos, por dez anos, de exploração da parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar, e de não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, eis que esse é o conteúdo dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993.

62. As análises empreendidas pela secretaria, e o pronunciamento do Ministério Público, não dão guarida às pretensões da autarquia, que, friso, pugnam improcedência da representação, pela revisão dos critérios utilizados para o apontamento de indícios de irregularidade, à luz das alterações da MP, e por que que os critérios legais e normativos para todos os efeitos, incluindo o disposto no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

subitem 9.4 do Acórdão 775/2016 – Plenário, sejam tão somente as definições da Lei 8.629/1993 c/c a MP 759/2016 (ora convertida na Lei 13.456/2017) na parte agora introduzida.

63. Há que se cumprir não apenas o disposto na legislação colacionada, mas também aos comandos oriundos das determinações deste Tribunal, com vistas à observância das leis e princípios, bem assim, com vistas à integral apuração dos indícios de irregularidade apontados. Ora, não restaram convalidadas as seleções efetuadas sem a observância dos critérios de publicidade, garantia da ordem de preferência, do contraditório e da ampla defesa, nem da motivação das desclassificações de interessados. Nem os critérios legais (novos) indicam, por si sós, que os beneficiários apontados na peça 25 dos autos, como indícios de irregularidades a merecer atenção do Incra, tornaram-se automaticamente ou presumivelmente regulares, cabendo ao Incra checar a situação de cada um deles, como encetou fazê-lo no período em que a cautelar esteve suspensa.

64. Nesse viés, verifico que as proposições das unidades técnicas deste Tribunal, no que concerne especificamente aos beneficiários apontados com indícios de irregularidades, são as seguintes:

> "c) determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:
>
> (...)
>
> c.3) promova uma ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional destinadas ao cumprimento do art. 18B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, bem como da regularização prevista no art. 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;
>
> c.4) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, de forma a cumprir o disposto no art. 18B e propiciar a regularização a que se refere o artigo 26B da Lei 8.629/1993, ambos com redação dada pela MP 759/2016;
>
> c.5) <u>suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios</u>, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada, <u>ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão</u>;
>
> c.6) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizadas por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incra 71/2012 e aos arts. 18B e 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;
>
> c.7) <u>oficie aos bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiário da reforma agrária, como por exemplo o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Verde, o Pronera, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural e o PRONAF, encaminhando as planilhas eletrônicas constantes da peça 25, informando da suspensão desses beneficiários até a apuração das irregularidades</u>, e estabelecendo protocolo de comunicação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros, ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

c.8) apresente, no prazo de 90 dias, plano de providências, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir as deliberações do acórdão que vier a ser proferido no âmbito do presente processo;

d) autorizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo."

65. A essas proposições, assente o Ministério Público, que, não obstante, alinha preocupações adicionais com as medidas adotadas pelo Incra, durante o período, acerca de desbloqueios massivos, e que, por isso, propõe a este Tribunal, adicionalmente, que informe ao Incra, para fins de cumprimento das medidas objeto de determinação, que *"quanto à apuração dos indícios de irregularidades constantes da coluna 'ocorrências depois da data de homologação' do quadro elaborado pela unidade técnica, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/93 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com cada beneficiário"*. Tal proposição, mantida na sua derradeira manifestação nos autos, tem fundamento nas considerações que fez por ocasião de seu primeiro parecer sobre o mérito das questões, no qual consignou:

"**IV**

Uma vez atendidas as exigências de qualificação impostas pelos normativos para que a pessoa receba o lote, vistas no tópico acima, resta saber se tais requisitos devem perdurar ao longo do tempo.

Nesse particular, entendemos haver razão ao Incra.

Para melhor aclarar esse ponto, convém transcrever os seguintes dispositivos da lei que regulamentou os dispositivos constitucionais da reforma agrária, com os grifos que acrescentamos (Lei 8.629/93):

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária **assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar**, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, **cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário**. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014).

O legislador exigiu que o beneficiário da terra assumisse por dez anos dois compromissos: a) explorasse a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar); b) não cedesse seu uso a terceiro a qualquer título.

Quisesse o artífice da lei a permanência das condições de habilitação haveria ele de ter expressamente consignado tal exigência, tal como manifestamente fez no art. 21 acima, não nos parecendo razoável ao intérprete impor a manutenção de condição não assentada em lei.

E essa linha de pensamento não colide com a inteligência legislativa. O legislador, ao tempo que conferiu prioridade na distribuição da terra àqueles com clara vocação agrícola e que têm a terra como fonte de renda (art. 19 da Lei 8.629/93), expressamente apartou os que, por se enquadrarem em situação **objetiva**, não apresentam um perfil de necessidade ou pertinência com os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

fins da reforma agrária (servidor público, por exemplo). Porém, não abriu mão daquilo que é nuclear no plano principiológico, que é o exercício da função social da propriedade, mediante o dever de cultivo da terra pelo prazo de dez anos, sem a cessão a terceiros.

Saliente-se, ainda, que as situações objetivamente definidas na legislação não são incompatíveis com o cumprimento dos deveres essenciais expressamente consignados no referido art. 21. Assim, por ilustração, um servidor público pode permanecer nessa condição com a concomitante satisfação dos compromissos de cultivar a terra recebida pessoalmente ou por meio de seu núcleo familiar.

Outra leitura do texto levaria a situações inconciliáveis com os valores de justiça e da razoabilidade, a exemplo da retomada da terra daquele que após nove anos nela fixado, cultivando a parcela recebida, venha a se tornar empresário, ingresse no serviço público ou ainda venha a ocupar cargo eletivo. O mesmo raciocínio se aplica àqueles que passaram a auferir renda maior, empresários e outras situações relacionadas no quadro, corporificadas **após a homologação**.

Contudo, isso não implica admitir que o Incra possa desconsiderar essas situações supervenientes no exercício do seu dever-poder de exercer a supervisão ocupacional. É a própria lei que estabeleceu que o imóvel deve retornar à autarquia agrária no caso do descumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário, a fim de que o órgão estatal dê continuidade à política de reforma agrária.

Se é impróprio tomar a nova situação do beneficiado como um elemento **objetivo** que o exclui do Programa, também se mostra inadequado desprezar esse dado para fins de verificação do cumprimento das obrigações assumidas. Isso porque a situação impeditiva à época da seleção do candidato – embora não seja para sua manutenção no programa –, constitui **cenário desfavorável** para a plena satisfação das cláusulas pactuadas, impondo ao Incra o dever de fiscalizar **situações de maior risco de descumprimento** das obrigações essenciais ao atingimento dos fins do programa da reforma agrária.

Apresentadas essas considerações, entendemos corretas as medidas propostas pela unidade técnica que importam no dever de apuração dos casos identificados na comparação das bases. Porém, temos por indispensável deixar patente ao Incra o que constitui irregularidade.

Nesse sentido, à luz das linhas de pensamento tecidas acima, propomos a inserção de específica informação no acórdão, esclarecendo ao Incra que, para as 'ocorrências depois da data de homologação', constante em coluna do quadro reproduzido neste parecer, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/93 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com cada beneficiário." (grifei; negritos constam do original).

66. Acertada a proposição informativa alvitrada pelo Ministério Público, razão pela qual a acompanho. Com efeito, diante das proposições da secretaria sobre as irregularidades indicadas nos itens não digitalizáveis de peça 25, acolhidas pelo *Parquet*, poderia restar indagação, por parte do Incra, quanto a se mantém ou não os bloqueios aos demais benefícios decorrentes do PNRA, e a suspensão da concessão de créditos da reforma agrária ao grupo de servidores públicos, empresários e titulares de mandados eletivos após a homologação, bem como aos demais na condição após homologação, e como poderia proceder o Incra quanto à confirmação ou não da irregularidade apontada aqui como indício.

67. Em razão de tudo o exposto por mim até aqui, e diante das proposições da secretaria, entendo necessário consignar no acórdão que ora proponho as respostas a essas possíveis indagações, de forma a orientar o cumprimento do acórdão por parte do Instituto. Por isso, além dessa proposição oriunda do Ministério Público, para que *"quanto à apuração dos indícios de irregularidades constantes da coluna 'ocorrências depois da data de homologação' do quadro elaborado pela unidade técnica, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/93 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

cada beneficiário", estou propondo a expedição do seguinte conjunto de orientações adicionais para o perfeito cumprimento das medidas alvitradas, direcionadas ao Incra:

67.1. no tocante aos beneficiários apontados com indícios de irregularidade relativos às categorias servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, após a data de homologação, indicados nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 dos autos:

67.1.1. em que pese o disposto no art. § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, incluído pela Lei 13.456/2017, indicar que não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nessas situações, permanece a obrigação de que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado, motivo pelo qual permanece a necessidade de verificação dos indícios apontados por este TCU;

67.1.2. a situação desses assentados deve ser considerada regularizada apenas após comprovação da compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento de sua função social, em especial, a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item "b", da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária;

67.1.3. não deve o Instituto simplesmente presumir a regularidade da situação desses indivíduos na exploração da terra que recebeu em decorrência do Programa Nacional de Reforma Agrária, devendo proceder às verificações relativas aos requisitos dos arts. 20 a 22 da Lei 8.629/1993;

67.1.4. a verificação da situação de regularidade ou irregularidade do beneficiário deve ser feita levando-se em consideração o compromisso assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, nos termos dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993, compromissos esses que devem ser objeto de verificação pela autarquia em ações contínuas de supervisão ocupacional;

67.1.5. este Tribunal espera que a autarquia dê continuidade às ações que indicou adotar para a apuração desses indícios, informadas à peça 99 destes autos, onde se apontou como providências a serem adotadas pelo Incra, nos quadros relativos a *"Beneficiários contemplados na RB – cargos públicos"*, *"Beneficiários contemplados na RB – Empresários"* e *"Beneficiários contemplados na RB - Mandato eletivo"*, que a autarquia pretende: *"Comunicar todos a apresentar a documentação que comprove a compatibilidade do cargo"*; *"Designar por Superintendência Regional a equipe especifica tratar os processos conforme Plano de Providências"*; e *"O sistema do SIPRA terá um campo específico para informar a compatibilidade"*, devendo o Instituto apresentar, nos relatórios semestrais requeridos por este Tribunal, que também faço incluir na proposta de acórdão que ora apresento, as medidas que vem adotando, os resultados obtidos, e a relação de beneficiários regulares e em situação irregular que remanesça em cada período.

68. Na mesma linha de preocupações encetadas, verifico haver outra, externada pelo *Parquet* especializado quanto aos desbloqueios massivos que o Incra pareceu pretender adotar, outrora temporariamente, em razão do que constou do Acórdão 2.451/2016-Plenário, mas que agora vislumbra caráter definitivo. Em razão da abordagem cirúrgica empreendida pelo parecer da Procuradoria, transcrevo-a a seguir:

> "Os dados levantados no trabalho do Tribunal trazem números impactantes de pessoas que receberam um determinado lote da reforma agrária, localizado em algum estado da federação, mas residem em outro estado. Foram 61.495 casos. Número ainda mais expressivo é o daqueles que residem em município diferente do que se localiza o seu Projeto de Assentamento: 363 mil beneficiados.
>
> Esses números se destacam fortemente no total de situações levantadas no trabalho do Tribunal, consistindo indício – que exige efetiva confirmação – a sugerir a negociação ou abandono da terra.
>
> Poder-se-ia, de plano, imaginar, entre outras situações tendentes a relativizar o levantamento, a ocorrência de proximidade geográfica entre a parcela da terra recebida e o local de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

residência, situando-os em áreas de fronteira de estados e municípios da federação. Ocorre que o elevadíssimo número de casos encontrados associado às disposições normativas e contratuais não sugere que as hipóteses justificadoras sejam representativas, embora possíveis em casos específicos.

Nessa visão ganha peso o teor do art. 64 do Decreto 59.428/66, segundo o qual as parcelas em projetos e colonização federal serão atribuídas a pessoas que 'comprometam-se a residir com sua família na parcela'.

Ainda nessa linha, observamos que a área técnica do Tribunal fez expressa referência de que essa condição também consta nos contratos de concessão dos lotes da reforma agrária assinados pelos beneficiários no recebimento de suas parcelas (vide Relatório de Cruzamento de Dados – Auditoria na Relação de Beneficiários da Reforma Agrária (peça 12, p. 24)).

Buscando examinar o teor da cláusula a que se obriga o beneficiário do lote no tocante a esse ponto, minha assessoria entrou em contato com a Secex/MS, resultando no encaminhamento de um documento que se encontrava nas pastas de trabalho de unidade, o qual fiz juntar ao feito à peça 81.

O contrato de concessão de uso celebrado traz como **condição resolutiva da avença**, entre outros quesitos, '**deixar de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento'**.

Essas considerações dão corpo e maior consistência a esse indício, proveniente do cruzamento de dados das bases de informações, sugerindo haver um mercado de venda e especulação da terra recebida, em rota oposta aos valores constitucionais fixados para essa política pública.

Vale lembrar que as situações originalmente mapeadas pela unidade técnica montam 578 mil pessoas, representando o expressivo percentual de 30% dos registros constantes da base de beneficiários da reforma agrária, além do que muitos deles enquadrados em mais de uma hipótese de vedação ou risco de descumprimento das exigências do art. 21 da Lei 8.629/93.

A flexibilização implementada no Acórdão 2.451/2016-Plenário, com o desbloqueio de 301.616 beneficiários que residem em município diferente do lote, foi medida revestida de elevado equilíbrio e acerto, tendo em vista os riscos sociais decorrentes desse específico juízo cautelar. Porém, entendemos que para fins de mérito é imprópria a pretensão do Incra de que seja 'presumida a ausência de irregularidade' a situação em que o local de residência em outro município esteja distante em até 50 km do assentamento.

O quadro normativo e contratual delineado neste parecer, associado aos diversos elementos colhidos nos variados trabalhos empreendidos pela Corte, não apoia a simplificação objetiva pretendida pela autarquia, eis que sugere quadro de negociação da terra, ferindo radicalmente os objetivos centrais da reforma agrária.

A ausência de efetiva atuação estatal neste particular tem e terá graves efeitos na política de reforma agrária, pois deixa de inibir e penalizar aqueles que apenas se aproveitam do recebimento da terra para auferir vantagens ilícitas, a exemplo, entre outras situações, da venda ilegal do lote, revelando descaso com obrigações assumidas. Abre-se espaço, com a omissão, para indesejável estímulo a esse tipo de desvirtuamento.

Relativamente a esse importantíssimo aspecto da supervisão ocupacional, a unidade técnica mantém duas propostas de determinação ao Incra anteriormente oferecidas: a) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária; b) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados.

Talvez tenhamos aqui as providências centrais e mais relevantes para o quadro revelado neste trabalho, por resultar em ação voltada para a garantia do efetivo exercício da supervisão ocupacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

Vemos, contudo, que tais determinações são de caráter contínuo e não estão dirigidas especificamente às apurações das situações relacionadas nas planilhas eletrônicas constantes da peça 25, que exigem investigação premente.

Assim, não obstante as medidas já adotadas no curso do processo, compreendemos ser necessário expedir específica determinação para que o Incra, em prazo a ser fixado, apresente ao Tribunal plano de apuração dos indícios de irregularidades relacionados na referida planilha, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, encaminhando à Corte resultados parciais ao longo da execução dos trabalhos.

Além desse ajuste, entendemos de todo conveniente recomendar à autarquia que no processo de verificação dos indícios de irregularidades indicados pelo TCU estabeleça ordem de prioridade em função da robustez do indício de irregularidade.

Nessa linha, com base nas razões apresentadas em tópico precedente deste parecer, entendemos que essa prioridade deve se dar para: a) todas as ocorrências que constam do quadro havidas antes da data de homologação; b) as seguintes ocorrências depois da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote e falecidos; c) as seguintes ocorrências sem informação de data: pessoas já contempladas; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural; sinais exteriores de riqueza.

Finalmente, adicionamos sugestão de recomendação para que o Incra adote providências para a utilização periódica do cruzamento de dados de bases públicas de modo a racionalmente nortear as ações de supervisão ocupacional, à semelhança do procedimento realizado pela secretaria do Tribunal. Tal medida se revela fundamental para dar eficiência à ação fiscalizadora, pela seleção de situações de maior risco, mediante o uso dos recursos de tecnologia da informação.

As mudanças legislativas não eliminam a necessidade de verificação dos indícios de irregularidades levantados pelo Tribunal, pois eles constituem efetivos riscos de não estar havendo cumprimento da obrigação de explorar a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal, e de não ceder seu uso a terceiro a qualquer título por um período de dez anos.

As medidas a serem adotadas pelo Incra devem levar em conta, no que couber, as inovações trazidas pela referida MP 759/2016, nos termos sugeridos pela Secex/MS, com os ajustes que propomos." (destaquei)

69. Alude o Ministério Público à consideração da autarquia de que, quanto ao indício 13, considerando que a distância de até 50km entre o município declarado e o assentamento revelar-se-ia razoável para se admitir vínculos de deslocamento e não representaria, na visão do Instituto, obstáculo para a exploração pessoal da parcela rural, considerou o Incra que cerca de 186.660 beneficiários enquadrados nesta situação não se confirmariam como irregularidades e poderiam ser desbloqueados em definitivo quanto a este indício.

70. Com efeito, todos os indícios apontados por este Tribunal merecem apuração por parte do Instituto. Considero perigosas ilações que conduzam ao entendimento de presunção de regularidade da exploração da terra como o critério adotado do raio de 50 km ou a assunção de situações antes vedadas por ocasião da seleção, mas que venham se materializar após a homologação (como no caso dos que se tornaram servidores, empresários ou detentores de mandato), porque tal apontamento pode indicar maior grau de probabilidade de abandono da terra, ou sua manutenção para outros fins apenas, distintos daqueles almejados pela reforma agrária, como a venda, o arrendamento a terceiros ou a utilização unicamente para fins patrimoniais, de moradia ou de lazer.

71. Todavia, compreendo que pelo alto número de indícios de irregularidades, talvez não haja capacidade imediata do Incra atacar todos os problemas apontados, devendo, por isso, a presente deliberação considerar essa dificuldade e apontar solução que contemple a supervisão ocupacional pelo Incra, e o acompanhamento da apuração do indício de irregularidade, ainda que sem a manutenção no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

quadro de bloqueio em alguns dos casos. E este parece ser o mais incisivo deles, considerando o alto volume de beneficiários (186 mil).

72. Interessa, pois, que haja a apuração integral dos indícios de irregularidades apontados por este Tribunal, providência que já vem sendo realizada pelo Instituto desde a prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário. Todavia, essa apuração não pode prescindir, em vários dos apontamentos, de medidas outras mais complexas, como o chamamento de beneficiários a comprovar a regularidade, como a compatibilidade de atividades outras por ele exercidas com a exploração da terra pessoalmente ou por meio do núcleo familiar, com níveis satisfatórios de produtividade, a residência localizada no lote ou no projeto de assentamento, como referido no título que lhe foi concedido, e a não cessão a terceiros a qualquer título, medidas que necessitam de verificações pelo Incra por meio de atividades de supervisão ocupacional.

73. Assim, considerando a complexidade dessas apurações, vislumbro que o horizonte mais longo de tempo necessário à confirmação ou não dos indícios de irregularidade, sob apuração do Incra, aliado ao fato de que o Instituto passou a adotar medidas que me parecem caminhar no sentido da solução dos problemas apontados inicialmente nesta representação, não deve vir acompanhada da manutenção dos bloqueios de acessos a benefícios sociais e creditícios decorrentes da participação no PNRA, dados os riscos sociais envolvidos, daqui por diante, em que vislumbro um período de cerca de três anos para que se realizem todas as checagens necessárias pelo Instituto, bem como a implementação de suas melhorias nos processos de supervisão ocupacional.

74. Dessarte, em vez da manutenção integral dos bloqueios, tal como alvitrado nos pareceres, entendo mais adequado fixar um limite de três anos para a apuração de todos os indícios de irregularidades apontados e ainda remanescentes de verificação por parte da autarquia, nos moldes aqui delineados, de modo a determinar-lhe que apresente a esta Corte plano definitivo de apuração de todos os indícios, contemplando referido prazo máximo de apuração.

75. Enquanto se realizam as apurações, objetivando a confirmação ou o afastamento definitivo do indício de irregularidade apontado, enquanto não confirmados em definitivo tais indícios (com a observância do exercício do contraditório e da ampla defesa aos beneficiários), entendo admissível que se permita o acesso dos beneficiários com indícios de irregularidades (aqueles apontados pelo Tribunal, e que carecerão de confirmação pela autarquia) aos benefícios decorrentes do Programa, ou seja, o acesso a novos pagamentos de créditos da reforma agrária, o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, e o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, deste processo.

76. No entanto, se confirmado o indício de irregularidade apontado para o beneficiário indicado nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 destes autos, a autarquia deverá, garantido o contraditório e a ampla defesa, vedar o acesso do respectivo beneficiário do PNRA em situação irregular aos benefícios decorrentes do programa, bem assim, deverá o Instituto adotar as medidas administrativas e/ou judiciais cabíveis, inclusive junto a terceiros, como os bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiários da reforma agrária, com vistas a que esses beneficiários não apenas deixem de ter acesso a tais benefícios, como restituam, se for o caso, os valores relativos aos benefícios recebidos indevidamente.

77. De outro modo, caso constatada a situação de regularidade do beneficiário, deverá a autarquia efetuar a regularização dos registros do beneficiário e excluí-lo definitivamente da lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25).

78. Já no que tange à remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, entendo que é diminuto o risco social, caso mantida suspensa referidas remissões,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

razão pela qual entendo deva ser mantida até que haja integral apuração, pela autarquia.

79. Nesse caso, se das apurações que o Incra fará (e em decorrência do que já fez) houver a confirmação dos indícios de irregularidades apontados, deverá o Instituto abster-se de conceder a remissão de que trata a lei, ou, ainda, deverá efetuar a devida anulação, nos casos em que já concedida a remissão, promovendo-se as medidas necessárias ao ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa aos interessados.

80. De outro lado, constatada, pelo Instituto, a situação de regularidade do beneficiário com direito à remissão indicada por referida lei, mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão, e observadas as condições legais, poderá a autarquia dar continuidade aos processos ou procedimentos de remissão dos créditos do respectivo beneficiário, caso ainda não concedidos, ou manter referida remissão, se já concedida, na forma da lei, devendo, nesse caso, efetuar a regularização dos registros do beneficiário e excluí-lo da lista de lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25).

81. Estou propondo, ainda, na minuta de acórdão que ora ofereço, em adição às medidas alvitradas nos pareceres e a essas providências a que me referi, informação ao Incra no sentido de que:

81.1 - quanto ao indício *"13 - Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento"*, em que a Autarquia considerou que a distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento revelar-se-ia razoável para se admitir vínculos de deslocamentos que não representariam obstáculo para a exploração pessoal da parcela rural, critério que conduziu à inferência, pelo Instituto, de que cerca de 186.660 beneficiários enquadrados nesta situação não se confirmariam como irregularidades e por isso entende ser o caso de desbloqueio em definitivo, o posicionamento deste Tribunal é o de que:

81.1.1. o desbloqueio ou a exclusão, em caráter definitivo, dependente da efetiva verificação, pela Autarquia, de que o beneficiário cumpre o disposto nos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993, notadamente, o compromisso assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, compromissos esses que devem ser objeto de verificação pela autarquia em ações de supervisão ocupacional, sem prejuízo da verificação da obrigação assumida no respectivo contrato de concessão de uso celebrado junto ao Incra, da condição resolutiva eventualmente nele imposta de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento, providências essas que deverão ser incluídas no plano definitivo de apuração, juntamente com as providências de ordem semelhante aos demais "Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento";

81.1.2. deve o Incra encaminhar, a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação no qual indique o planejamento de atividades de supervisão ocupacional nesse universo de beneficiários, de forma a proceder à verificação integral desses ao longo de um período máximo de 3 anos, e de forma a efetuar o registro dessa condição nos relatórios semestrais, também impostos na minuta que apresento.

82. Às medidas alvitradas, somo outras que julgo pertinentes com vistas a garantir a vigilância e o controle deste Tribunal sobre as providências que o Incra doravante deverá adotar para o enfrentamento dos desafios que lhes serão impostos.

83. Nesse sentido, estou propondo a esta Corte determinação à SecexAmbiental para que, sem prejuízo do regular monitoramento do acórdão que vier a ser proferido, nos termos do art. 243 do Regimento Interno/TCU, a ser realizado bianualmente, pelo período mínimo de dez anos:

83.1 – autue processo de acompanhamento das providências a serem adotadas pelo Incra conforme subitens específicos da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação, em que se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

esperam providências como o envio de relatórios semestrais relativos ao plano de apuração dos indícios remanescentes; e

83.2 – realize o planejamento de ações fiscalizatórias, na modalidade auditoria, no horizonte de até quatro anos, com vistas a certificar que os beneficiários com apontamentos de indícios de irregularidades por este Tribunal, conforme planilhas constantes dos itens não digitalizáveis de peça 25, que porventura venham a ser considerados pelo Incra como regulares, de fato se encontrem em situação de regularidade, exercendo tais fiscalizações por meio de processos amostrais, se for necessário, e verificações *in loco*, por meio de Fiscalizações de Orientação Centralizada, com vistas a tal certificação e apontamento de eventuais desvios e responsabilidade por esses perante as Superintendências Regionais do Incra, ou por procedimentos irregularmente adotados pela sede da autarquia.

84. Também entendo necessário e pertinente que este Tribunal recomende aos órgãos de planejamento e orçamento e aos superiores da Administração, que forneça ao Incra os meios e recursos necessários a possibilitar o exercício pleno de suas atividades de condução da reforma agrária, notadamente, aos afetos à supervisão ocupacional, manutenção dos cadastros de beneficiários, desenvolvimento de sistemas, e cruzamentos de dados, que permitam sanear os indícios de irregularidade apontados e evitar novas e futuras ocorrências.

85. Ademais, entendo que cumpre também esclarecer ao Incra que:

85.1. para o cumprimento das determinações indicadas, fica o Instituto autorizado a excluir o beneficiário da lista de indícios de irregularidades, com base nas apurações que já realizou no curso da suspensão da cautelar deferida pelo Acórdão 2.451/2016 – Plenário, em razão da apresentação das devidas comprovações de regularidade pelo beneficiário, ou em razão de depurações na base de dados do Sipra visando a eliminação de erros, realizadas pela Autarquia e demais meios apuratórios pertinentes, registrando-se e fundamentando-se todas as exclusões porventura realizadas, incluindo a indicação dos motivos, documentos, e do agente responsável pela decisão de exclusão, de forma a que se possa apurar a responsabilidade pessoal do agente público que promover exclusões indevidas, ou da autoridade máxima da instituição, em caso de exclusões ou desbloqueios massivos que porventura não sejam objeto de verificações anteriores ou posteriores por meio da devida supervisão ocupacional, conforme planos de supervisão a serem elaborados em cumprimento às determinações; e

85.2. a cada procedimento ou conjunto de procedimentos realizados, conforme subitem anterior, deverá a Autarquia elaborar relatório específico que possa ser integrado àquele relatório semestral exigido na proposta de acórdão que ora apresento, de modo a poder ser objeto de aferição por fiscalização futura deste Tribunal.

IV

86. Questão relevante ainda, porém não abordada nas instruções e pareceres produzidos quanto ao mérito das questões debatidas nestes autos, há de ser aqui retomada por este Tribunal, para fins de deliberação cabível junto ao Incra, dado o alto volume de indícios de irregularidades na seleção e assentamento dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

87. Refiro-me à determinação constante do subitem 9.13 do Acórdão 775/2016 – Plenário, incluída por sugestão do ora Presidente desta Corte, Ministro Raimundo Carreio, durante os debates havidos por ocasião da sessão em que apreciada a proposição da suspensão cautelar adotada por aquele acórdão. Por meio do referido subitem, esta Corte determinou ao Incra que enviasse, no prazo de quinze dias contados da ciência daquele *decisum*, relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis.

88. O objetivo de tal determinação foi o de conhecer a real situação dos assentamentos do Incra, bem como se o Instituto também detém tal conhecimento, para fins de avaliação própria ou por esta Corte, da eficiência, eficácia e efetividade de tão importante programa.

89. A determinação em questão foi objeto de pedido de prorrogação de prazo para atendimento pelo Incra (Ofício n. 100/2016-P, de 28/4/2016, peça 44 dos autos), em razão da alegada necessidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

de levantamento das informações perante as superintendências regionais daquela autarquia. Tal pedido foi contemplado por ocasião da apreciação dos embargos de declaração, tendo-se concedido a prorrogação requerida nos termos do subitem 9.4 do Acórdão 1.086/2016 – Plenário, em sessão ocorrida dia 4/5/2016.

90. Entretanto, verifico dos autos que o Incra não encaminhou as aludidas informações requeridas por este Tribunal, provavelmente porque delas não dispõe.

91. Diante do não cumprimento da determinação deste Tribunal, da provável indisponibilidade das informações, e quiçá, talvez, da baixa eficiência, eficácia e efetividade das políticas envoltas com o assentamento das famílias objeto do programa de reforma agrária, entendo necessário que este Tribunal proceda à avaliação, por ocasião dos monitoramentos e/ou das fiscalizações que serão empreendidas a partir desta deliberação, à aferição dos resultados apresentados pelos assentamentos realizados pelo Incra, sob o prisma da eficiência, eficácia e efetividade da política de reforma agrária, trazendo informações outrora requeridas, porém não apresentadas pelo Instituto, acerca da relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis, bem como acerca das medidas adotadas pela autarquia e demais órgãos superiores envolvidos com o Programa, com vistas a que esses assentamentos alcancem resultados positivos no sentido da efetiva exploração da terra pelos beneficiários, atingindo os anseios de autossustentabilidade e os objetivos da reforma agrária, dentre os quais o cumprimento da função social da terra recebida, com níveis satisfatórios de produtividade.

V

92. Por fim, reconheço os esforços empreendidos pela nova administração do Incra no sentido de reagir aos apontamentos aqui efetuados por este Tribunal, cuja missão de controle externo não foi outra senão corrigir desvios, evitar a concretização de prejuízos e orientar o órgão da Administração Federal no sentido de alcançar pleno atendimento aos princípios caros da economicidade, legalidade, eficiência e efetividade de suas ações com vistas à implementação dos processos de reforma agrária. E é em razão do visível esforço que adoto medidas de mitigação dos bloqueios de maior risco social durante o período necessário à integral apuração dos mesmos pela autarquia, em vez de mantê-los bloqueados até a apuração final pelo Incra. A inversão que faço aqui, portanto, é pautada na confiança de que as ações serão adotadas pelo Instituto em estrito cumprimento às determinações deste Tribunal, à legislação de regência, e aos princípios norteadores da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade, assumindo o Instituto, doravante, nível de governança, responsabilidade e controle até recentemente não vistos na condução do Programa Nacional de Reforma Agrária.

93. Enalteço a qualidade dos trabalhos e o envolvimento dos auditores da SecexAmbiental e da Secex/MS nas questões aqui debatidas, de modo que rendo elogios aos trabalhos desses auditores, e o faço por meio dos Srs. Tiago Modesto Carneiro Costa, Secretário de Controle Externo no Estado de Mato Grosso do Sul, e Junnius Marques Arifa, Secretário de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, que se estendem ao corpo técnico participante daquelas unidades, e ao assessor de meu Gabinete, Sr. Júnio César G. Queiroz.

94. A matéria é extensa e complexa e sobre ela sinto não poder mais me alongar em minúcias ao debate. No entanto, como dito, incorporo às minhas razões de decidir as análises empreendidas pela secretaria, com os aperfeiçoamentos trazidos pelo MP/TCU, aos quais somo minhas contribuições na forma da minuta de acórdão que apresento.

95. Também consigno que acolho as contribuições dos ministros Aroldo Cedraz e Augusto Nardes, bem como do ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, oferecidas durante as discussões do processo em Plenário, relativas, respectivamente, aos seguintes temas abordados nas discussões referidas: (i) produção mecanizada nos assentamentos da reforma agrária (cujo objetivo maior é o de elevar o nível de produtividade da exploração da terra pelas famílias assentadas); (ii) utilização de terras públicas em seus processos de colonização e reforma agrária, objetivando propiciar economia de recursos com a aquisição de terras para fins de assentamento de famílias e a redução de riscos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

invasões ilegais de referidas terras; e (iii) titulação dos lotes aos beneficiários que tenham preenchido os requisitos necessários a essa titulação.

96. As propostas dos eminentes ministros foram contempladas no subitem 9.9.3 da minuta de acórdão ora submetida à deliberação deste Plenário.

97. Feitas essas considerações, acolhendo os pareceres das unidades técnicas que aqui atuaram e do Ministério Público/TCU, com ajustes considerados pertinentes, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de setembro de 2017.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461123.

ACÓRDÃO Nº 1976/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.517/2016-0.
1.1. Apensos: 024.670/2016-2; 033.644/2016-0; 023.866/2016-0; 034.468/2016-1; 024.537/2016-0; 025.366/2016-5; 028.947/2011-8; 028.069/2016-1; 024.949/2016-7; 024.644/2016-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsáveis: Carlos Mario Guedes de Guedes (606.955.950-91); Celso Lisboa de Lacerda (557.390.089-72); Cesar Fernando Schiavon Aldrighi (425.920.200-63); Cesar Jose de Oliveira (660.174.754-87); Luiz Gugé Santos Fernandes (333.610.025-91); Marcelo Afonso Silva (311.875.526-15); Nilton Bezerra Guedes (540.189.359-00); Rolf Hackbart (266.471.760-04).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb) e Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul.
8. Representação legal:
8.1. Cleyton Anderson Pereira e outros, representando Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), em face de indícios de irregularidades observados na concessão dos lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar, no mérito, parcialmente procedente a presente Representação, conhecida por meio do Acórdão 775/2016 - Plenário;

9.2. revogar, a partir da apreciação de mérito destes autos, a medida cautelar determinada por meio do subitem 9.2 do Acórdão 775/2016 – Plenário, tendo em vista as determinações adiante indicadas, acerca do mérito da matéria apreciada por este Tribunal;

9.3. com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992, assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) adote as providências que entender pertinentes com vistas à anulação dos processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária concluídos ou em andamento, em que os beneficiários ainda não foram imitidos na posse formal de lote da reforma agrária, em razão da não observância, por esse instituto, em tais processos, do disposto nos seguintes dispositivos: art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988; art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99; art. 19 da Lei 8.629/93; art. 25 da Lei 4.504/64, o art. 65 do Decreto 59.428/66; art. 20 da Lei 8.629/93; art. 25, *caput* e § 3°, da Lei 4.504/64; art. 50 da Lei 9.784/99 e o art. 2º da Lei 9.784/99;

9.4. determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que adote, para todos os processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) a serem futuramente realizados, as seguintes medidas:

9.4.1. promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA para cada projeto de assentamento, publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, sempre procurando maximizar o alcance do princípio da publicidade, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/02 (Princípio da publicidade) e ao disposto no § 1º do 19 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.4.2. garanta que as inscrições para o programa de reforma agrária sejam realizadas por meio de processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no subitem anterior, abstendo-se, ainda, de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, tais como movimentos sociais, associações, sindicatos, entre outros, de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/10 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto nos arts. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, sob pena de responsabilidade por aqueles que derem causa à infração a esses dispositivos;

9.4.3. obedeça rigorosamente aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 exemplificados nos itens 49 e 50 da instrução técnica constante da peça 67 destes autos e item 47 da instrução técnica de peça 222, ambas reproduzidas no relatório que integra esta deliberação, os quais são contrários à legislação em vigor;

9.4.4. motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, bem como assegure a esses candidatos o direito de exercer o princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

9.4.5. promova ampla divulgação do resultado dos processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação e ordem de priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99, bem assim, de forma a possibilitar o controle social por parte de qualquer cidadão e por parte dos próprios interessados;

9.4.6. durante os próximos dez anos, contados a partir desta deliberação, informe a este Tribunal de Contas da União sobre a abertura de cada novo processo de seleção de beneficiários da reforma agrária que vier a lançar, enviando-se cópia do respectivo edital de seleção e das publicações que fez, no início do respectivo processo, bem como, ao final dele, remeta os resultados da seleção, incluindo não apenas a lista de candidatos selecionados, mas também a lista de candidatos eliminados, com respectivas motivações, com vistas ao cumprimento das medidas indicadas nos subitens anteriores, podendo tal medida se dar mediante comunicação eletrônica enviada à unidade técnica à qual se vincula como unidade jurisdicionada (atualmente a SecexAmbiental), para que essa possa realizar o devido acompanhamento da regularidade e legalidade dos processos seletivos, e a quem competirá representar a este Tribunal em caso de constatação de irregularidades e da reincidência dessas;

9.5. determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

9.5.1. apresente a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano definitivo de apuração de todos os indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, a qual não poderá ser superior a três anos, contados da ciência deste acórdão, a fim de que possa ser acompanhado e monitorado por este Tribunal e pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

9.5.2. encaminhe a este Tribunal, a partir do término do prazo fixado no subitem anterior, relatórios semestrais com os resultados parciais dos trabalhos executados segundo o plano de apuração indicado no subitem anterior, incluindo planilhas eletrônicas de depuração dos dados e de exclusão e/ou confirmação dos indícios de irregularidades apontados nas planilhas originalmente referidas no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

Acórdão 775/2016 – Plenário (itens não digitalizáveis de peça 25), nos quais seja possível a esta Corte de Contas identificar beneficiários reputados em situação regular pela autarquia, bem como os em situação irregular confirmada, os quais serão passíveis de aferição em fiscalizações futuras deste Tribunal quanto à efetiva comprovação junto ao Instituto, da condição regular do assentado, relatórios esses que deverão conter os seguintes indicadores:

9.5.2.1. quantitativo e relação de beneficiários com indícios de irregularidades apontados inicialmente por este Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, por assentamento e por unidade da federação;

9.5.2.2. quantitativo e relação de beneficiários (CPF a CPF) com indícios de irregularidades apontados inicialmente por este Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, por assentamento e por unidade da federação, cujos indícios de irregularidades restaram definitivamente afastados por meio de suas ações de supervisão ocupacional exercidas a partir do plano de apurações e, do mesmo modo, porém com destaque em separado, cujos indícios de irregularidades restaram definitivamente afastados por meio de depurações de base de dados e outras ações executadas sem a supervisão ocupacional *in loco*, exercidas conforme detalhamento definitivo do plano de apurações;

9.5.2.3. quantitativo e relação de beneficiários (CPF a CPF) com indícios de irregularidades apontados inicialmente por este Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, por assentamento e por unidade da federação, cujos indícios de irregularidades restaram confirmados por meio de suas ações de supervisão ocupacional e outras ações exercidas a partir do plano definitivo de apurações, indicando-se as ações que vem tomando em relação a eles, seja em cumprimento a este acórdão, seja em decorrência da legislação em vigor;

9.5.2.4. quantitativo e relação de beneficiários (CPF a CPF) com indícios de irregularidades apontados inicialmente por este Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, por assentamento e por unidade da federação, cujos indícios de irregularidades ainda não foram apurados pela autarquia, seja por meio de supervisão ocupacional ou por outros meios de verificação da condição de regularidade do assentado, indicando-se as ações que vem tomando em relação a eles, em cumprimento a este acórdão;

9.5.3. promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/93, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.5.4. promova rigorosa avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos arts. 19, 19A e 20 da Lei da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional destinadas ao cumprimento do art. 18B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, e a regularização prevista no art. 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.5.5. formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, contínuo planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, de forma a cumprir o disposto no art. 18B e propiciar a regularização a que se refere o artigo 26B da Lei 8.629/1993, ambos com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.5.6. adote regular dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, de modo a obter a maior eficácia possível desse procedimento e viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e do item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

9.5.7. busque, a partir da melhoria ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária e a partir da regular dinâmica de monitoramento dessas ações, propiciar com maior eficiência e eficácia a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incra 71/2012 e aos arts. 18B e 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.5.8. mantenha, em processo administrativo específico, a documentação comprobatória da capacidade de exploração da terra daquelas pessoas com deficiência física ou mental e dos aposentados por invalidez beneficiados com a da distribuição de terra, sob pena de responsabilidade da autoridade que autorizou o ato;

9.5.9. institua canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, onde fiquem registradas, em meio digital acessível inclusive aos órgãos de controle interno e externo, as informações relativas ao objeto denunciado e as providências adotadas pelo Instituto para sua apuração, bem como os resultados conclusivos resultante das apurações; e

9.5.10. apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de providências para as medidas relacionadas nos itens 9.5.3 a 9.5.9 retro, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir referidas determinações, e a fim de que seja possível o seu acompanhamento ou monitoramento por parte deste Tribunal;

9.6. determinar ao Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992, 250 e 251, do Regimento Interno/TCU, que, relativamente às medidas outrora objeto de medida cautelar determinada por este Tribunal nos itens 9.2.3 a 9.2.6. do Acórdão 775/2016 – Plenário, considerando os indícios de irregularidades apontados nestes autos, as disposições da Lei 8.629/1993, da Lei 4.504/1964, e do Decreto 59.428/66 e as diretrizes apresentadas neste acórdão:

9.6.1. mantenha suspensa a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja integral apuração, pela autarquia, dos indícios ali apontados, e, em decorrência das apurações que fez desde a prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, ou das apurações que ainda serão necessárias fazer, adote as providências indicadas a seguir, conforme se confirme ou se afastem em definitivo os indícios apontados:

9.6.1.1. caso haja a constatação, pelo Instituto, da situação de regularidade do beneficiário com direito à remissão indicada por referida lei, mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão, e observadas as condições legais, poderá a autarquia dar continuidade aos processos ou procedimentos de remissão dos créditos do respectivo beneficiário, caso ainda não concedidos, ou manter referida remissão, se já concedida, na forma da lei, devendo, nesse caso, efetuar a regularização dos registros do beneficiário e excluí-lo da lista de lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25);

9.6.1.2. em caso, todavia, de confirmação dos indícios de irregularidades apontados, deverá o Instituto abster-se de conceder a remissão de que trata a lei, ou, ainda, deverá efetuar a devida anulação, nos casos em que já concedida a remissão, promovendo-se as medidas necessárias ao ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa aos interessados;

9.6.2. no que tange (i) aos processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária, (ii) ao acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, e (iii) ao acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, deste processo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

9.6.2.1. continue a realizar a apuração de todos os indícios de irregularidades apontados nas planilhas em Excel indicadas à peça 25 (itens não digitalizáveis) destes autos, conforme encetado pela autarquia por ocasião das reuniões e requerimentos que fez a este Tribunal e que resultaram na prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, consoante ali registrado, de maneira a checar uma a uma as situações apontadas por este Tribunal, segundo cronograma de apurações referido no subitem 9.5.1 retro;

9.6.2.2. durante as apurações que o Instituto ainda fará, e em complementação àquelas já efetuadas, necessárias à confirmação ou não dos indícios de irregularidades apontados, no período de três anos referido para o cronograma de apurações, a autarquia deverá observar o seguinte:

9.6.2.2.1. se confirmado o indício de irregularidade apontado para o beneficiário indicado nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 destes autos, a autarquia deverá, garantido o contraditório e a ampla defesa, vedar o acesso do respectivo beneficiário do PNRA em situação irregular aos benefícios decorrentes do programa, indicados no subitem 9.6.2 retro, bem assim, deverá o Instituto adotar as medidas administrativas e/ou judiciais cabíveis, inclusive junto a terceiros, como os bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiários da reforma agrária, com vistas a que esses beneficiários não apenas deixem de ter acesso a tais benefícios, como restituam, se for o caso, os valores relativos aos benefícios recebidos indevidamente;

9.6.2.2.2. caso constatada a situação de regularidade do beneficiário, deverá a autarquia efetuar a regularização dos registros do beneficiário e excluí-lo definitivamente da lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25);

9.6.2.2.3. durante o período em que estiverem sendo realizadas as apurações dos indícios de irregularidades, e enquanto não confirmados em definitivo tais indícios (com a observância do exercício do contraditório e da ampla defesa aos beneficiários), admite-se o acesso dos beneficiários com indícios de irregularidades aos benefícios indicados no subitem 9.6.2 retro, ou seja, o acesso a novos pagamentos de créditos da reforma agrária, o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, e o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, deste processo;

9.6.2.2.4. a continuidade do acesso aos benefícios referidos no subitem anterior poderá se dar somente até que sejam apurados os indícios de irregularidades apontados por este Tribunal, cujo prazo máximo a ser indicado no cronograma de apurações a cargo da autarquia será de três anos (subitem 9.5.1), de modo que, confirmados os indícios apontados, o Incra deverá adotar as providências indicadas no subitem 9.6.2.2.1 retro;

9.6.3 realize, no tocante aos beneficiários apontados com indícios de irregularidade relativos às categorias servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, após a data de homologação, indicados nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 dos autos, verificação da da compatibilidade da função exercida com a efetiva exploração do lote, nos termos indicados na parte final do § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, na redação conferida pela Lei 13.465/2017, levando-se em consideração, ainda, o cumprimento dos compromissos assumidos nos termos dos arts. 21 e 22 da referida Lei, notadamente, aquele assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, nos termos dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993;

9.6.4. realize, quanto ao indício "13 - Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento", em que a Autarquia considerou que a distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento revelar-se-ia razoável para se admitir vínculos de deslocamentos que não representariam obstáculo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

para a exploração pessoal da parcela rural, critério que conduziu à inferência, pelo Instituto, de que cerca de 186.660 beneficiários enquadrados nesta situação não se confirmariam como irregularidades e por isso entende ser o caso de desbloqueio em definitivo, verificação quanto ao cumprimento do disposto nos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993, notadamente, se esses estão cumprindo o compromisso assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, e da condição resolutiva eventualmente nele imposta de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento, para, somente após referida verificação, considerar definitivamente saneado o indício de irregularidade, confirmando-se em definitivo o desbloqueio já efetuado;

9.6.5. a cada confirmação de indício de irregularidade de beneficiário, após apuração a ser realizada pela autarquia, considerando que o art. 18-B da Lei 8.629/1993 incluído pela Lei 13.465/2017 dispõe que *"identificada a ocupação ou a exploração de área objeto de projeto de assentamento por indivíduo que não se enquadre como beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária, o ocupante será notificado para desocupação da área, nos termos estabelecidos em regulamento, sem prejuízo de eventual responsabilização nas esferas cível e penal"*, deverá o Incra remeter cópia dos elementos pertinentes à apuração à Procuradoria da República com atuação na respectiva localidade do lote ou assentamento, para que essa possa adotar as ações civis e penais que entender cabíveis;

9.7. informar ao Incra, para fins do cumprimento das medidas objeto das determinações deste acórdão, que:

9.7.1. no tocante às remissões de dívida a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, considere irregularidade passível de anulação do ato de remissão ou negativa de sua concessão a constatação de que o beneficiário da terra não ostentava legalmente a condição de assentado, por se enquadrar nas hipóteses de vedação normativa à época do recebimento do crédito de instalação;

9.7.2. quanto à apuração dos indícios de irregularidades constantes da coluna "ocorrências depois da data de homologação" do quadro elaborado pela unidade técnica deste Tribunal e a que se referem as planilhas constantes dos itens não digitalizáveis de peça 25, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/1993 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com cada beneficiário;

9.7.3. para o cumprimento das determinações indicadas nos subitens 9.6.1 e 9.6.2 deste acórdão, fica o Instituto autorizado a excluir o beneficiário da lista de indícios de irregularidades, com base nas apurações que já realizou no curso da suspensão da cautelar deferida pelo Acórdão 2.451/2016 – Plenário, em razão da apresentação das devidas comprovações de regularidade pelo beneficiário, ou em razão de depurações na base de dados do Sipra visando a eliminação de erros, realizadas pela Autarquia, e demais meios apuratórios pertinentes, registrando-se e fundamentando-se todas as exclusões porventura realizadas, incluindo a indicação dos motivos, documentos, e do agente responsável pela decisão de exclusão, de forma a que se possa apurar a responsabilidade pessoal do agente público que promover exclusões indevidas, ou da autoridade máxima da instituição, em caso de exclusões ou desbloqueios massivos que porventura não sejam objeto de verificações anteriores ou posteriores por meio da devida supervisão ocupacional, conforme planos de supervisão a serem elaborados em cumprimento às determinações deste acórdão, observadas as demais disposições deste acórdão;

9.7.4. a cada procedimento ou conjunto de procedimentos realizados, conforme subitem anterior, deverá a Autarquia elaborar relatório específico que possa ser integrado àquele relatório semestral indicado no subitem 9.5.2 deste acórdão, de modo a poder ser objeto de aferição por fiscalização futura deste Tribunal;

9.7.5. no tocante aos beneficiários apontados com indícios de irregularidade relativos às categorias servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, após a data de homologação, indicados nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 dos autos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

9.7.5.1. em que pese o disposto no art. § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, incluído pela Lei 13.456/2017, indicar que não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nessas situações, permanece a obrigação de que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado, motivo pelo qual permanece a necessidade de verificação dos indícios apontados por este TCU;

9.7.5.2. a situação desses assentados deve ser considerada definitivamente regularizada apenas após comprovação da compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento de sua função social, em especial, a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item "b", da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária;

9.7.5.3. não deve o Instituto simplesmente presumir a regularidade da situação desses beneficiários na exploração da terra que recebeu em decorrência do Programa Nacional de Reforma Agrária, devendo o Instituto verificar a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola, e a efetiva exploração do lote, nos termos indicados na parte final do § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, na redação conferida pela Lei 13.465/2017, observado, ainda, o cumprimento dos compromissos assumidos nos termos dos arts. 21 e 22 da referida Lei;

9.7.5.4. a verificação da situação de regularidade ou irregularidade do beneficiário deve ser feita levando-se em consideração o compromisso assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, nos termos dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993, compromissos esses que devem ser objeto de verificação pela autarquia em ações contínuas de supervisão ocupacional, observando, em todo o caso, o disposto no subitem 9.7.2 deste acórdão;

9.7.5.5. este Tribunal espera que a autarquia dê continuidade às ações que indicou adotar para a apuração desses indícios, informadas à peça 99 destes autos, onde se apontou como providências a serem adotadas pelo Incra, nos quadros relativos a "Beneficiários contemplados na RB – cargos públicos", "Beneficiários contemplados na RB – Empresários" e "Beneficiários contemplados na RB - Mandato eletivo", que a autarquia pretende: "Comunicar todos a apresentar a documentação que comprove a compatibilidade do cargo"; "Designar por Superintendência Regional a equipe especifica para tratar os processos conforme Plano de Providências"; e "O sistema do SIPRA terá um campo específico para informar a compatibilidade", devendo o Instituto apresentar, nos relatórios semestrais requeridos por este acórdão, as medidas que vem adotando, os resultados obtidos, e a relação de beneficiários regulares e em situação irregular que remanesça em cada período;

9.7.6. quanto ao indício "13 - Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento", em que a Autarquia considerou que a distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento revelar-se-ia razoável para se admitir vínculos de deslocamentos que não representariam obstáculo para a exploração pessoal da parcela rural, critério que conduziu à inferência, pelo Instituto, de que cerca de 186.660 beneficiários enquadrados nesta situação não se confirmariam como irregularidades e por isso entende ser o caso de desbloqueio em definitivo, o posicionamento deste Tribunal é o de que:

9.7.6.1. o desbloqueio ou a exclusão, em caráter definitivo, dependente da efetiva verificação, pela Autarquia, de que o beneficiário cumpre o disposto nos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993, notadamente, o compromisso assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, compromissos esses que devem ser objeto de verificação em ações de supervisão ocupacional, sem prejuízo da verificação da obrigação assumida no respectivo contrato de concessão de uso celebrado junto ao Incra, da condição resolutiva eventualmente nele imposta de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento, providências essas que deverão ser incluídas no plano definitivo de apuração indicado no subitem 9.5.1 retro, juntamente com as providências de ordem semelhante aos demais "Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento", cujo prazo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

apuração não poderá ser superior a três anos, como ali fixado, em ordem de prioridade a ser definida pela autarquia no plano definitivo de apuração;

9.7.6.2. deve o Incra encaminhar, a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação no qual indique o planejamento de atividades de supervisão ocupacional nesse universo de beneficiários, de forma a proceder à verificação integral desses ao longo de um período máximo de 3 anos, e de forma a efetuar o registro dessa condição nos relatórios referidos no subitem 9.5.2 deste acórdão;

9.8. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, em razão da ausência das informações requeridas por meio do subitem 9.13 do Acórdão 775/2016 – Plenário (acerca da relação dos assentados oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis), que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência deste Acórdão, desenvolva e apresente a este Tribunal, indicadores capazes de explicitar e aferir, por assentamento e unidade da federação:

9.8.1. o quantitativo de beneficiários da reforma agrária que, assentados, permanecem explorando a terra pessoalmente ou por meio do seu núcleo familiar: (i) *após os primeiros dois anos da concessão*, (ii) *após o período de cinco anos dessa concessão*, e (iii) *até o prazo final de dez anos referido no art. 20 da Lei 8.629/1993*, indicando-se, ainda, o percentual de evasão desses locais, seja por venda a terceiros, cessão a terceiros, ou abandono;

9.8.2. a eficiência, eficácia e efetividade da política pública de reforma agrária mediante os assentamentos realizados pela autarquia, no que tange aos seguintes aspectos mensuráveis:

9.8.1. níveis de produtividade alcançada nos assentamentos;

9.8.2. tipo e grau de exploração de atividades agropecuárias pelos assentados;

9.8.3. autossustentabilidade desses assentamentos, no que tange ao objetivo de garantia de renda mínima para subsistência com a exploração da terra e de promoção do bem-estar dos trabalhadores assentados, com a fixação do homem na terra e sua contribuição para o desenvolvimento econômico sustentável;

9.9. recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra que:

9.9.1. estabeleça ordem de prioridade na apuração dos indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, em função da robustez do indício de irregularidade, adotando, preferencialmente, providências na seguinte ordem de prioridades apurativas:

9.9.1.1. aquela indicada no subitem 9.3.1 do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, segundo a qual *"no exame das irregularidades apontadas por este Tribunal no Acórdão 775/2016 – Plenário, dentro de seu plano de providências imediatas e mediatas, dê prioridade aos casos em que os beneficiários se encontram enquadrados em mais de um indício de irregularidade, visando à confirmação ou não da efetiva regularidade do beneficiário perante o PNRA"*;

9.9.1.2. todas as ocorrências que constam do quadro havidas antes da data de homologação;

9.9.1.3. as seguintes ocorrências depois da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote, e falecidos;

9.9.1.4. as seguintes ocorrências sem informação de data: pessoas já contempladas no PNRA; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural, sinais exteriores de riqueza, renda superior a 20 salários mínimos;

9.9.2. adote providências para a utilização periódica do cruzamento de dados de bases públicas para nortear as ações de supervisão ocupacional, à semelhança do procedimento realizado neste feito pela secretaria do Tribunal;

9.9.3. avalie a conveniência, a oportunidade e a possibilidade de adoção das seguintes medidas com vistas à melhoria das políticas e programas de colonização e reforma agrária, de que é executor:

9.9.3.1. incentivo à produção mecanizada nos assentamentos da reforma agrária, com o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

objetivo de elevar o nível de produtividade da exploração da terra pelas famílias assentadas;

9.9.3.2. utilização de terras públicas em seus processos de colonização e reforma agrária, objetivando propiciar economia de recursos com a aquisição de terras para fins de assentamento de famílias e a redução de riscos de invasões ilegais de referidas terras;

9.9.3.3. a outorga do instrumento definitivo de titulação aos beneficiários que tenham preenchido os requisitos necessários a essa titulação, uma vez constatada a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária, consoante previsto no art. 17, inciso V, da Lei 8.629/1993, e a ausência de qualquer irregularidade impeditiva por parte dos beneficiários;

9.10. recomendar conjuntamente à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ao Incra, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que mantenham entendimentos com vistas a buscar as alternativas necessárias e disponíveis com vistas a, de forma efetiva e contínua, proporcionar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária os recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento de sua missão institucional e, em especial, aqueles necessários ao enfrentamento dos indícios de irregularidades apontados por este Tribunal neste e nos demais acórdãos adotados, relativos à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial, aqueles necessários e suficientes à execução das ações de supervisão ocupacional dos lotes entregues aos beneficiários da reforma agrária, à retomada e à regularização das parcelas, de forma a garantir efetividade necessária ao programa;

9.11. determinar à SecexAmbiental que:

9.11.1. realize o monitoramento deste acórdão, nos termos do art. 243 do Regimento Interno/TCU, ao final de cada biênio, contado a partir da data desta deliberação, durante os próximos dez anos, em autos específicos para esse fim, objetivando verificar:

9.11.1.1. por ocasião dos dois primeiros monitoramentos bianuais, a efetividade das medidas apuratórias adotadas pelo Incra, quanto aos indícios de irregularidades indicados nas planilhas que constituem os itens não digitalizáveis de peça 25 destes autos, em conformidade com o plano definitivo de apuração, referido no subitem 9.5.1, e relatórios referidos no subitem 9.5.2 e respectivos subitens deste acórdão, bem assim, as demais determinações indicadas nos itens 9.3, 9.4, 9.6, e recomendações constantes dos subitens 9.9 e 9.10 retro;

9.11.1.2. por ocasião dos três últimos monitoramentos bianuais, proceda à aferição dos resultados apresentados pelos assentamentos realizados pelo Incra, sob o prisma da eficiência, eficácia e efetividade da política de reforma agrária, trazendo informações:

9.11.1.2.1. outrora requeridas no subitem 9.13 do Acórdão 775/2016 - Plenário, acerca relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis;

9.11.1.2.2. acerca das medidas adotadas pela autarquia e demais órgãos superiores envolvidos com o Programa, com vistas a que esses assentamentos alcancem resultados positivos no sentido da efetiva exploração da terra pelos beneficiários, atingindo os anseios de autossustentabilidade e os objetivos da reforma agrária, dentre os quais o cumprimento da função social da terra recebida, com níveis satisfatórios de produtividade;

9.11.1.2.3. contando o que os indicadores construídos pelo Incra, conforme o subitem 9.8 retro, revelam sobre a Política Nacional de Reforma Agrária e sobre a gestão dessa política pelo Incra e demais órgãos federais porventura envolvidos;

9.11.2. autue processo de acompanhamento das providências a serem adotadas pelo Incra conforme subitens 9.5.1, 9.5.2, 9.6 e 9.7 deste acórdão, notadamente, em razão da remessa semestral das informações a este Tribunal, dado o longo lapso previsto para a realização de cada monitoramento;

9.11.3. realize o planejamento de ações fiscalizatórias, na modalidade auditoria, no horizonte de até quatro anos, com vistas a certificar que os beneficiários com apontamentos de indícios de irregularidades por este Tribunal, conforme planilhas constantes dos itens não digitalizáveis de peça

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

25, que porventura venham a ser considerados pelo Incra como regulares, de fato se encontrem em situação de regularidade, exercendo tais fiscalizações por meio de processos amostrais, se for necessário, e verificações *in loco*, por meio de Fiscalizações de Orientação Centralizada, com vistas a tal certificação e apontamento de eventuais desvios e apuração de responsabilidades por agentes integrantes das Superintendências Regionais do Incra, ou por outros agentes responsáveis por procedimentos irregularmente adotados pela sede da autarquia;

9.11.4. realize o acompanhamento dos processos de seleção de beneficiários da reforma agrária, em face do disposto no subitem 9.4.6 deste acórdão, por meio da análise dos editais ali referidos, dos resultados desses processos seletivos, e demais procedimentos que julgar oportuno realizar, representando a este Tribunal em caso de constatação de irregularidades que demandem intervenção desta Corte e/ou a apuração de responsabilidades;

9.12. dar ciência deste acórdão:

9.12.1. ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra;

9.12.2. à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República;

9.12.3. à Casa Civil da Presidência da República;

9.12.4. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

9.12.5. ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União;

9.12.6. à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados;

9.12.7. à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;

9.12.8. à Procuradoria-Geral da República e às Procuradorias da República nos Estados e nos Municípios, identificadas pela SecexAmbiental como signatárias de solicitações de informações sobre estes autos em processos específicos, como os ora aqui apensados, que estejam em tramitação nesta Corte de Contas ou que foram arquivados em virtude do atendimento aos requerimentos nelas formulados até a presente deliberação desta Corte, a quem interessam a deliberação de mérito deste acórdão;

9.13. manter o sigilo sobre as peças eletrônicas qualificadas como itens não digitalizáveis deste processo, informando-se ao Instituto sobre a classificação dessa natureza, o qual deverá se estender a quaisquer órgãos destinatários dessas planilhas, nos termos do art. 6º, inciso III, e 31 da Lei 12.527/2011, com acesso restrito dessas informações às unidades técnicas envolvidas, aos membros do Colegiado deste Tribunal, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e órgão superior supervisor da Administração Federal, e aos órgãos envolvidos com eventuais apurações de suas ocorrências, a exemplo das unidades que compõem a Procuradoria da República e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, até que o Incra conclua integralmente as apurações dos indícios de irregularidades apontados;

9.14. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169 do RI/TCU.

10. Ata n° 35/2017 – Plenário.
11. Data da Sessão: 6/9/2017 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1976-35/17-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Aroldo Cedraz.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57461124.

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 010.705/2018-0 [Apenso: TC 009.366/2019-9]
Natureza: Monitoramento
Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: PRIMEIRO MONITORAMENTO BIANUAL REALIZADO EM CUMPRIMENTO AO ACÓRDÃO 1976/2017 – PLENÁRIO. PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. CUMPRIMENTO PARCIAL DAS DETERMINAÇÕES EXARADAS. DIFICULDADES RELATIVAS A CARENCIA DE RECURSOS HUMANOS E AS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA FINS DE REALIZAÇÃO DE SUPERVISÃO OCUPACIONAL, MOTIVOS PRINCIPAIS DO ATRASO VERIFICADO NAS METAS ESTABELECIDAS PARA APURAÇÃO DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÕES. REITERAÇÃO DE RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o relatório de monitoramento elaborado pela SecexAgroambiental (peça 46) relativo à verificação do cumprimento das determinações e recomendações direcionadas ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária por meio de deliberação proferida por este Tribunal nos autos de representação da então SecexAmbiental sobre indícios de irregularidades no Programa Nacional de Reforma Agrária, monitoramento este que será, nos termos da decisão plenária, o primeiro de uma série de monitoramentos a serem realizados ao longo de dez anos:

"1. INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação

1.1.1 Trata-se de processo de monitoramento do Acórdão 1.976/2017-Plenário, proferido em sede de representação (TC 000.517/2016-0), bem como do Acórdão 624/2018-Plenário (TC 017.742/2016-1).

1.1.2 Os referidos Acórdãos trataram de diversas irregularidades detectadas em auditorias feitas no Programa Nacional da Reforma Agrária (PNRA) e estabeleceu uma série de determinações e recomendações ao Instituto Nacional de Reforma Agrária – Incra, com prazo de monitoramento previsto para dez anos.

1.2 Visão geral do objeto

1.2.1 O processo de representação (TC 000.517/2016-0) foi originado após a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada –FOC, autorizada pelo Acórdão 2.028/2015-Plenário, em sete estados, quais sejam, Amapá (TC 023.998/2015-6), Goiás (TC 023.920/2015-7), Mato Grosso do Sul (TC 024.602/2015-9), Rondônia (TC 024.400/2015-7), Roraima (TC 020.170/2015-7), São Paulo (TC 020.166/2015-0) e Tocantins (TC 023.970/2015-4).

1.2.2 Com base nas informações levantadas na fiscalização supramencionada, em especial por intermédio de cruzamento de dados da base guardada pelo Incra com outras bases do Governo Federal, no intuito de verificar o cumprimento das normas da Política Nacional de Reforma Agrária pelos beneficiários constantes da Relação de Beneficiários da Reforma Agrária. A então

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

SecexAmbiental propôs representação com pedido de cautelar no sentido de suspensão dos processos seletivos e de assentamentos de novos beneficiários na PNRA, bem como de pagamentos e remissões de créditos da reforma agrária.

1.2.3 Após oitiva dos gestores do Incra, o TCU proferiu o Acórdão 775/2016-Plenário, o qual determinou, cautelarmente, a suspensão de diversos procedimentos da reforma agrária, fixando-lhe prazo para que apresentasse manifestação acerca do mérito do processo. Ouvidos os gestores, após manifestação da Unidade Técnica, com parecer favorável, ressalvadas pontuais alterações feitas pelo Ministério Público de Contas, houve a prolação do Acórdão 1.976/2017-Plenário, objeto de monitoramento no bojo deste processo.

1.2.4 Os representantes do Incra recorreram por intermédio de pedido de reexame frente ao Acórdão 1.976/2017-Plenário, conhecido pelo relator do recurso (peça 342), Ministro Vital do Rego, ainda pendente de julgamento de mérito.

1.2.5 Além de monitorar as deliberações contidas no Acórdão 1.976/2017-Plenário o presente processo tem por objetivo verificar o cumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 624/2018-Plenário, também proferido em sede de representação, em processo que visava verificar incompatibilidades entre dois normativos infralegais, quais sejam, o Decreto 8.738/2016 e a Instrução Normativa - Incra 71/2012, com a Lei 8.629/1993.

1.2.6 Em resumo, as determinações contidas nos arestos monitorados foram feitas em razão de evidências colhidas em auditorias realizadas em 2015 e em diversos trabalhos anteriores no sentido de que a condução da Política Nacional de Reforma Agrária vinha sendo feita com inobservância dos ditames legais, gerando prejuízos financeiros aos cofres da União e sociais aos principais interessados na reforma agrária.

1.2.7 O item 9.11 do Acórdão 1.976/2017-Plenário estabeleceu as diretrizes para a verificação do cumprimento de suas determinações, conforme transcrito abaixo:

9.11. determinar à SecexAmbiental que:

9.11.1. realize o monitoramento deste acórdão, nos termos do art. 243 do Regimento Interno/TCU, ao final de cada biênio, contado a partir da data desta deliberação, durante os próximos dez anos, em autos específicos para esse fim, objetivando verificar:

9.11.1.1. por ocasião dos dois primeiros monitoramentos bianuais, a efetividade das medidas apuratórias adotadas pelo Incra, quanto aos indícios de irregularidades indicados nas planilhas que constituem os itens não digitalizáveis de peça 25 destes autos, em conformidade com o plano definitivo de apuração, referido no subitem 9.5.1, e relatórios referidos no subitem 9.5.2 e respectivos subitens deste acórdão, bem assim, as demais determinações indicadas nos itens 9.3, 9.4, 9.6, e recomendações constantes dos subitens 9.9 e 9.10 retro;

9.11.1.2. por ocasião dos três últimos monitoramentos bianuais, proceda à aferição dos resultados apresentados pelos assentamentos realizados pelo Incra, sob o prisma da eficiência, eficácia e efetividade da política de reforma agrária, trazendo informações:

9.11.1.2.1. outrora requeridas no subitem 9.13 do Acórdão 775/2016 - Plenário, acerca relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis;

9.11.1.2.2. acerca das medidas adotadas pela autarquia e demais órgãos superiores envolvidos com o Programa, com vistas a que esses assentamentos alcancem resultados positivos no sentido da efetiva exploração da terra pelos beneficiários, atingindo os anseios de autossustentabilidade e os objetivos da reforma agrária, dentre os quais o cumprimento da função social da terra recebida, com níveis satisfatórios de produtividade;

9.11.1.2.3. contando o que os indicadores construídos pelo Incra, conforme o subitem 9.8 retro, revelam sobre a Política Nacional de Reforma Agrária e sobre a gestão dessa política pelo Incra e demais órgãos federais porventura envolvidos;

9.11.2. autue processo de acompanhamento das providências a serem adotadas pelo Incra conforme subitens 9.5.1, 9.5.2, 9.6 e 9.7 deste acórdão, notadamente, em razão da remessa semestral das informações a este Tribunal, dado o longo lapso previsto para a realização de cada monitoramento;

9.11.3. realize o planejamento de ações fiscalizatórias, na modalidade auditoria, no horizonte de até quatro anos, com vistas a certificar que os beneficiários com apontamentos de indícios de irregularidades por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

este Tribunal, conforme planilhas constantes dos itens não digitalizáveis de peça 25, que porventura venham a ser considerados pelo Incra como regulares, de fato se encontrem em situação de regularidade, exercendo tais fiscalizações por meio de processos amostrais, se for necessário, e verificações in loco, por meio de Fiscalizações de Orientação Centralizada, com vistas a tal certificação e apontamento de eventuais desvios e apuração de responsabilidades por agentes integrantes das Superintendências Regionais do Incra, ou por outros agentes responsáveis por procedimentos irregularmente adotados pela sede da autarquia;

9.11.4. realize o acompanhamento dos processos de seleção de beneficiários da reforma agrária, em face do disposto no subitem 9.4.6 deste acórdão, por meio da análise dos editais ali referidos, dos resultados desses processos seletivos, e demais procedimentos que julgar oportuno realizar, representando a este Tribunal em caso de constatação de irregularidades que demandem intervenção desta Corte e/ou a apuração de responsabilidades.

1.2.8 O presente processo de monitoramento foi autuado pela então Secretaria de Controle Externo de Mato Grosso do Sul – Secex-MS, em razão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra ter sido transferido para sua clientela até o final do exercício de 2018, por força da Portaria-Segecex 17, de 27/6/2017.

1.2.9 Não obstante a determinação de autuação de processo de acompanhamento apartado para os itens 9.5.1, 9.5.2, 9.6 e 9.7 do acórdão em apreço (item 9.11.2), optou-se pela realização desse em conjunto no processo de monitoramento.

1.2.10 Esta escolha deu-se em razão da estratégia adotada pela Secex-MS de realizar reuniões periódicas com Incra para verificar o desenvolvimento das soluções adotadas pela entidade no saneamento das irregularidades.

1.2.11 Essa maior aproximação com a unidade jurisdicionada propiciou o conhecimento da importância do monitoramento do Acórdão 1.976/2017-Plenário pela nova Administração do Incra (2019).

1.2.12 No curso do presente monitoramento, em cumprimento do Despacho do Relator (peça 16), foi realizado inspeção no Incra para obtenção dos documentos e informações pertinentes ao cumprimento das determinações constantes dos itens 9.5.10 e 9.5.2 do Acórdão 1.976/2017 - TCU – Plenário.

1.2.13 Este relatório está subdividido por cada subitem do Acórdão 1.976/2017-Plenário e do subitem 9.2 do Acórdão 624/2018-Plenário, contendo, em princípio, a transcrição do(s) subitem(ns) analisado(s), as providências informadas pelos gestores do Incra, análise de tais providências, as evidências apresentadas, a conclusão acerca do cumprimento ou não do comando do acórdão e o encaminhamento proposto ao Ministro Relator.

1.3 Benefícios

1.3.1 O principal benefício foi conferir maior eficácia do PNRA com a regularização de lotes de 2.133 beneficiários, valor estimado de todo lotes R$ 573.518.698,33. Por consequência, o acesso aos créditos do programa possibilitará a melhoria da efetividade da política pública.

1.3.2 O benefício é calculado por intermédio soma dos valores dos imóveis, conforme informado pelo Incra no item não digitalizável 'Relatorio_de_familias_regularizadas_com_base_no_Art._26_B', vinculado à peça 41.

1.3.3 Outro benefício foi o aperfeiçoamento das normas do PNRA, com a publicação do Decreto 9.311, de 15/3/2018, e das Instruções Normativas do Incra 96 e 97, ambas de 17/12/2018. Estas normas resultam do aprimoramento legislativo proveniente das alterações promovidas na Lei 8.629/93 com a conversão da MP 759/2016 na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, ocorrida após a prolação do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

1.3.4 O Decreto 9.311/2018 dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, a IN/Incra 96/2018 dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária e a IN/Incra 97/2018 normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

1.3.5 Além disso, o aumento da expectativa de controle, por intermédio do cumprimento do subitem 9.5.9, que trata de instituição de canal permanente para recebimento de denúncias por parte dos cidadãos. O Incra informou que aderiu ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), atendendo à determinação do TCU e proporcionando ao cidadão meios mais adequados para exercício do controle social.

1.3.6 Por fim, deve-se mencionar a correção de irregularidades ou impropriedades, especificamente em relação à melhoria nos controles internos, por intermédio da instituição do Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades (peça 13) e do Plano Nacional de Supervisão Ocupacional (peça 32).

1.4 Processos conexos

1.4.1 TC 020.685/2016-5 - representação que tem como objetivo restringir a compra de novas áreas para a reforma agrária que estejam ocorrendo mesmo com a existência de lotes vagos e/ou ocupados irregularmente, diante da existência de 17 milhões de hectares (ha) não destinados formalmente a nenhum beneficiário (vagas em projetos de assentamento). Pendente de julgamento.

1.4.2 TC 034.553/2016-9 - representação que tem como objetivo apurar possíveis irregularidades na demarcação de projetos de assentamentos com áreas coletivas, bem como avaliar a utilização de pontuação de 15 pontos para proximidade dos acampados aos imóveis para estabelecer a ordem de preferência na classificação dos candidatos a beneficiários do PNRA. Pendente de julgamento.

1.4.3 TC 000.517/2016-0 – representação originadora deste monitoramento, no âmbito da qual foi exarado o Acórdão 1.976/2017-Plenário, tendo como objeto a verificação de possíveis irregularidades ocorridas no Incra, relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional da Reforma Agrária em todo o país.

2 ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

2.1 Deliberação: anulação dos processos de seleção de beneficiários (item 9.3 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.3. com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992, assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) adote as providências que entender pertinentes com vistas à anulação dos processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária concluídos ou em andamento, em que os beneficiários ainda não foram imitidos na posse formal de lote da reforma agrária, em razão da não observância, por esse instituto, em tais processos, do disposto nos seguintes dispositivos: art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988; art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99; art. 19 da Lei 8.629/93; art. 25 da Lei 4.504/64, o art. 65 do Decreto 59.428/66; art. 20 da Lei 8.629/93; art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/64; art. 50 da Lei 9.784/99 e o art. 2º da Lei 9.784/99

2.1.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.1.1.1 Por meio do Ofício nº 3809/2017/GABT-l/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 5/12/2017 (peça 9, p. 2), o Incra afirma que:

6. Após a notificação pelo Acórdão TCU nº 775/2016, o INCRA suspendeu todos os processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, como comprovado no Relatório SIPRA nº 227, extraído com o período de 13/04/2016 até a data de hoje, não ocorrendo homologação de famílias, atendendo de imediato as determinações do Tribunal de Contas da União, onde na coluna 'Famílias Assent', do referido Relatório, consta do valor igual a zero, isto é, sem homologações nos Projetos criados no período à suspensão cautelar, não necessitando assim, anulação dos processos de seleção, visto que todas as Superintendências Regionais aguardam a edição do Decreto que regulamentará o artigo 19-A da Lei n-8.629/93, previsto no § 1-, que expressa que o regulamento estabelecerá a pontuação a ser conferida aos candidatos de acordo com os critérios definidos no referido artigo.

2.1.1.2 Além disso, o Incra informou, no seu Relatório de Acompanhamento (peça 37, p. 5), que foram criados 66 novos assentamentos desde 2016, porém não ocorreram os procedimentos de homologação dos beneficiários ao PNRA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.1.2 Análise:

2.1.2.1 As informações encaminhadas pelo Incra que não ocorreram mais a homologação de famílias no sistema Sipra depois da notificação do Acórdão 775/2016 - Plenário, utilizando-se os parâmetros antes estabelecidos são suficientes para constatar o cumprimento deste item do acórdão.

2.1.2.2 Ademais, este Tribunal está acompanhando os novos processos de seleção de famílias para o PNRA após a edição de nova legislação sobre a matéria.

2.1.3 Evidências:

2.1.3.1 Relatório SIPRA nº 227 (peça 9, p. 4-18)

2.1.4 Conclusão:

2.1.4.1 Considerando que a anulação dos processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária concluídos ou em andamento visava a correção das irregularidades apontadas na representação e que a suspensão de todos os processos de seleção de beneficiários no Sipra produz o efeito esperado, pode-se, desta forma, concluir pelo cumprimento do referido acórdão.

2.1.5 Proposta de encaminhamento

Assim, em face do acima exposto propõe-se que este item do acórdão seja considerado como cumprido.

2.2 Deliberação – medidas a serem adotadas nos processos de seleção de beneficiários (item 9.4 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.4. determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que adote, para todos os processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) a serem futuramente realizados, as seguintes medidas:

9.4.1. promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA para cada projeto de assentamento, publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, sempre procurando maximizar o alcance do princípio da publicidade, obedecendo o disposto no art. 37, caput, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/02 (Princípio da publicidade) e ao disposto no § 1º do 19 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.4.2. garanta que as inscrições para o programa de reforma agrária sejam realizadas por meio de processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no subitem anterior, abstendo-se, ainda, de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, tais como movimentos sociais, associações, sindicatos, entre outros, de modo a cumprir o art. 37, caput, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/10 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto nos arts. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, sob pena de responsabilidade por aqueles que derem causa à infração a esses dispositivos;

9.4.3. obedeça rigorosamente aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 exemplificados nos itens 49 e 50 da instrução técnica constante da peça 67 destes autos e item 47 da instrução técnica de peça 222, ambas reproduzidas no relatório que integra esta deliberação, os quais são contrários à legislação em vigor;

9.4.4. motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, bem como assegure a esses candidatos o direito de exercer o princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

9.4.5. promova ampla divulgação do resultado dos processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação e ordem de priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99, bem assim, de forma a possibilitar o controle social por parte de qualquer cidadão e por parte dos próprios interessados;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.2.1 Situação que levou à proposição da deliberação:

2.2.1.1 As determinações acima visavam corrigir procedimentos irregulares adotados pelo Incra, diante de omissão e/ou equívocos contidos nas normas da instituição.

2.2.2 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.2.2.1 Em 24/1/2019, na reunião de monitoramento, o Incra realizou a apresentação do documento inserto na Peça 31, itens não digitalizáveis, 'CD-Completo', p. 96-126. Segundo esse documento, o Incra adotou as seguintes medidas:

• Para se candidatar, o interessado deverá estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, nos termos do disposto no Decreto nº 6.135/2007, conforme parágrafo único do artigo 6º do Decreto nº 9.311/2018;

• A análise das vedações ao PNRA está em conformidade com o artigo 7º do Decreto nº 9.311/2018;

• O processo seletivo é por projeto de assentamento, observada, sucessivamente, a preferência, e as classificações, mediantes a sistemática de pontuação prevista no Anexo II da IN nº 96/2018;

• O processo de seleção transcorre de forma pública, com o registro dos atos em autos formalizados com essa finalidade específica e a publicação dos atos decisórios no sítio eletrônico do Incra, por Edital de abertura, bem como a divulgação do edital no Município em que será instalado o projeto de assentamento e nos Municípios limítrofes, em pelo menos uma das seguintes formas: publicação em jornal, anúncio em estação de rádio; ou afixação do edital em órgão público municipal, sindicato de trabalhadores rurais, empresa de assistências técnicas ou cooperativas, conforme artigo 13 do Decreto nº 9.311/2018;

• O Superintendente Regional instituirá Comissão Regional com competência para operacionalizar as seis fases do processo de seleção, conforme artigos 8º e 12 da IN nº 96/2018;

• Cada unidade familiar candidata tem um processo SEI, no qual constarão as cópias dos documentos comprobatórios, bem como a possibilidade de acompanhar sua situação em todas as fases do processo de seleção;

2.2.2.2 O Incra apresentou as seguintes fases, referente ao processo de seleção, conforme a IN 96/2018:

• I - publicação do Edital de Abertura de Processo de Seleção, antecedência mínima de 30 dias do início das inscrições;

• II - inscrição dos candidatos interessados, no mínimo, 15 dias e, no máximo, 30 dias;

• III - processamento das inscrições: análise de documentação e elegibilidade dos inscritos, deferimento ou indeferimento da inscrição, divulgação das inscrições deferidas e indeferidas, interposição, análise e julgamento dos recursos e a publicação da lista final das inscrições deferidas e indeferidas (candidatos eliminados);

• IV - classificação preliminar: análise do enquadramento na ordem de preferência e aplicação dos critérios de classificação e divulgação de lista com a ordem de classificação dos candidatos, por meio de Edital de Classificação Preliminar;

• V - recursos da classificação preliminar: interposição, análise e julgamento dos recursos e publicação do Edital de Resultado Final, contendo a lista das famílias selecionadas por ordem de classificação e as excedentes;

• VI - homologação das famílias no sistema informatizado do Incra e publicação da Relação de Famílias Beneficiárias (RB) do Projeto de Assentamento.

• Observação: O processamento do processo de seleção será no Módulo Candidato do SIPRA, 'Tipo 1 – Por Preferência', atendendo o Capítulo I do Decreto nº 9.311/2018.

2.2.2.3 Além disso, o Incra informou sobre o andamento dos trabalhos – construção de normativos e ação piloto:

• O Incra publicou em 28/12/2018, a Instrução Normativa nº 96/2018, que dispõe sobre as regras para seleção de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e revogou a Norma de Execução nº 45 de 2005, que disciplinava anteriormente a admissão de candidatos a vagas em assentamentos.

• A IN nº 96/2018 foi o último procedimento para disciplinar o novo processo de seleção, que regulamenta o Decreto nº 9.311/2018, instituído pela Lei nº 13.465 de 2017, que alterou a Lei 8.629 de 1993.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

• Elaboração de Manual Operacional para atender o artigo 43 da IN nº 96/2018, término na primeira quinzena de março de 2019 (previsão).

• Continuidade do processo de seleção das SR-06/MG, SR-08/SP, SR-13/MT e SR-26/TO, Ação Piloto coordenada pela DT.

2.2.3 Análise:

2.2.3.1 As medidas adotadas pelo Incra fortalecem o controle no processo de seleção de famílias de beneficiários.

2.2.3.2 Em especial, a evolução do marco legal sobre a matéria depois do advento do Acórdão 775/2016-Plenário, com edição da Medida Provisória 726, de 12/5/2016, posteriormente convertida na Lei 13.465/2017, de 11/7/2017, que alterou a Lei 8.629/1993.

2.2.3.3 Além disso, houve a publicação do Decreto 9.311/2018, que dispôs sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

2.2.3.4 Porém, alguns dispositivos desse decreto são objeto de representação desse Tribunal (TC 034.553/2016-9), em especial, os que cuidam da concessão e titulação de lotes da reforma agrária pelo Incra e demarcação de projetos de assentamento com áreas coletivas, bem como a utilização de pontuação de 15 pontos para proximidade dos acampados aos imóveis para estabelecer a ordem de preferência na classificação dos candidatos a beneficiários do PNRA.

2.2.3.5 Por fim, o Incra publicou a Instrução Normativa 96, de 17/12/2018 (DOU 28/12/2018), que dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária – PRNA, seguindo os critérios estabelecidos no Decreto 9.311/1993.

2.2.3.6 A verificação do cumprimento das determinações em apreço se dará pelo acompanhamento dos processos de seleção de beneficiários para o PNRA nos 10 anos seguintes do Acórdão 1.976/2017-P, conforme foi estabelecido no seu item 9.4.6.

2.2.4 Evidências:

2.2.4.1 Instrução Normativa 96, de 17/12/2018 (peça 38, itens não digitalizáveis, ANEXO 2_IN 96_2018)

2.2.5 Conclusão:

2.2.5.1 A autarquia está implementando ações de fortalecimento do controle de seleção de beneficiários, em consonância com o Acórdão, principalmente em relação ao marco legal. Dessa forma, a aplicação das determinações estabelecidas no item 9.4 do Acórdão 1.976/2017-P deverão ser objeto de monitoramento futuro.

2.2.6 Proposta de encaminhamento

2.2.6.1 Desta forma, propõe-se considerar os itens 9.4.1 a 9.4.5 em cumprimento, bem como deve-se continuar o monitoramento do cumprimento desses subitens do acórdão em apreço.

2.3 Deliberação – informar ao TCU sobre a abertura de cada novo processo de seleção de beneficiários (item 9.4.6 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.4.6. durante os próximos dez anos, contados a partir desta deliberação, informe a este Tribunal de Contas da União sobre a abertura de cada novo processo de seleção de beneficiários da reforma agrária que vier a lançar, enviando-se cópia do respectivo edital de seleção e das publicações que fez, no início do respectivo processo, bem como, ao final dele, remeta os resultados da seleção, incluindo não apenas a lista de candidatos selecionados, mas também a lista de candidatos eliminados, com respectivas motivações, com vistas ao cumprimento das medidas indicadas nos subitens anteriores, podendo tal medida se dar mediante comunicação eletrônica enviada à unidade técnica à qual se vincula como unidade jurisdicionada (atualmente a SecexAmbiental), para que essa possa realizar o devido acompanhamento da regularidade e legalidade dos processos seletivos, e a quem competirá representar a este Tribunal em caso de constatação de irregularidades e da reincidência dessas;

2.3.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.3.1.1 Na reunião de monitoramento de 24/1/2019, o Incra informou sobre as publicações de editais de seleção de beneficiários nas SR-06/MG, SR-08/SP, SR-13/MT e SR-26/TO (Peça 31, itens não digitalizáveis, CD-Completo, p. 107).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.3.2 Análise:

2.3.2.1 Na tabela apresentada na reunião de monitoramento, informava a abertura dos seguintes editais:

1) Processo SEI 54000.061793/2018-08, PA Celso Lúcio em Uberlândia/ MG, Edital nº 185/2018, de 11/07/2018, 60 vagas, Fase de Processamento da inscrição.

2) Processo SEI 54000.142953/2018-19, PA Luiz Gustavo Henrique em Colômbia/ SP, Edital/Incra/SR(08)SP/N° 01, de 10/09/2018, 319 vagas, Fase de Abertura.

3) Processo SEI 54000.146830/2018-49, PA Passa Vinte Barra do Garças/ MT, INCRASR(13)MT/N° 01, de 13/09/2018, Fase de Abertura.

4) Processo SEI 54000.177123/2018-02, PA Nacional, Água Boa/MT, INCRA SR(13)MT/N° 02, 30/10/2018, Fase de Abertura.

5) Processo SEI 54000.162106/2018-62, PA Morrinhos, Pequizeiro e Couto de Magalhães/TO, EDITAL/INCRA/ SR-26/TO/N° 01, de 26/10/2018, Fase de Abertura.

2.3.2.2 Embora o Incra não tenha encaminhado a cópia do respectivo edital de seleção e de suas publicações, por meio no número do processo SEI, foi possível acessar os mencionados processos através do atalho no site do Incra como consulta externa, em 24/5/2019, quando verificamos as situações abaixo descritas:

a) Processo SEI 54000.177123/2018-02 - Foi publicado no site do Incra. A seleção foi cancelada.

b) Processo SEI 54000.162106/2018-62 - Publicação no site do Incra e divulgação nas prefeituras de Colmeia, Araguacema, Goianorte, Pequizeiro, Couto Magalhães, Juarina, Bernardo Sayão, Bandeirantes e Conceição de Araguaia/PA. As inscrições foram interrompidas no dia 1/12/2018 por determinação da Diretoria de Obtenção de Terras.

c) Processo SEI 54000.146830/2018-49 - Publicação no site do Incra e nas prefeituras de Araguaia, Barra dos Garças, General Carneiro, Aragarças, São Joaquim, Nova Xavantina, Araguaiana e no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barra do Garças. Não foi realizado divulgação em jornal ou DOU. Edital sobrestado aguardando recursos.

d) Processo SEI 54000.142953/2018-19 - Não houve publicação em jornais ou DOU, apenas no site da autarquia (Documento 1661549), ademais foi exibido nas prefeituras e seus polos dos municípios de Colômbia, Barretos e Guaíra - Relatório (Documento 1712901). O então Diretor de Obtenção determinou a interrupção do processo de seleção de famílias para o PNRA (Documento 3481042 - de 30/11/2018)

e) Processo SEI 54000.061793/2018-08 - Edital 185/2018 publicado no DOU de 12/7/2018 (verificado no site da IN) e no site do Incra. Edital 560/2018 - Divulga a relação preliminar de candidatos não eliminados e eliminados com os motivos - publicado no site do Incra. Edital 12/2019 - divulga lista final de candidatos não eliminados e o resultado do julgamento dos recursos - publicado no site do Incra.

2.3.2.3 Deve-se mencionar que os editais são motivos de oitiva do Incra no âmbito do TC 034.553/2016-9, em razão da utilização da pontuação de 15 pontos para acampados próximos a imóveis rurais, prevista no inciso IV do art. 12 do Decreto 9.311/2018, utilizada para estabelecer a ordem de preferência na classificação de candidatos.

2.3.2.4 Em face da oitiva acima mencionada, o Incra/Sede orientou a suas Superintendências Regionais, por meio do Ofício Circular 319/2019/DTI/DT/SEDE/INCRA-INCRA (peça 35), de 19/6/2019, no sentido de que os procedimentos relativos à seleção de famílias, previstos no Decreto 9.311/18 e na Instrução Normativa 96/18, permaneçam suspensos até que sejam solucionadas as pendências.

2.3.2.5 O Relatório de Acompanhamento (peça 37, p. 15), apresentado na reunião de monitoramento de julho/2019, informa a permanência da suspenção dos procedimentos relativos aos processos de seleção da seguinte forma:

(...) Contudo, em decorrência do Memorando-Circular nº 2143/2018/DT/SEDE/INCRA, datado de 30/11/2018, que determinou à interrupção dos procedimentos em curso no tocante a edição de edital de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

processo de seleção de famílias, esses editais não foram concluídos, portanto, não há resultado de seleção, lista de candidatos selecionados ou lista de candidatos eliminados.

2.3.3 Evidências:

2.3.3.1 Peça 34, itens não digitalizáveis: SEIs nºs 54000.061793/2018-08, 54000.142953/2018-19, 54000.146830/2018-49, 54000.162106/2018-62 e 54000.177123/2018-02.

2.3.3.2 OFÍCIO CIRCULAR 319/2019/DTI/DT/SEDE/INCRA-INCRA (peça 35)

2.3.3.3 Memorando-Circular 2143/2018/DT/SEDE/INCRA (peça 38, itens não digitalizáveis, SEI_2296644_Memorando_Circular_2143_DT_Cadastro_e_Selecao_Beneficiarios).

2.3.4 Conclusão:

2.3.4.1 O Incra informou ao Tribunal, em reunião realizada em 24/1/2019 sobre a publicação dos editais, e maiores informações foram acessadas por meio de acesso ao processo SEI dos editais. No entanto, esses processos de seleção de beneficiários para o PNRA encontram-se suspensos no momento. Assim, deve-se continuar o monitoramento desses processos, bem como considerar o item 9.4.6 em cumprimento em razão do repasse de informações ao Tribunal até o momento.

2.3.5 Proposta de encaminhamento

2.3.5.1 Em face do acima exposto, propõe-se considerar o item 9.4.6 em cumprimento e dar continuidade ao monitoramento dos processos de seleção de beneficiários para o PNRA.

2.4 Deliberação – plano definitivo de apuração de todos os indícios de irregularidades (item 9.5.1 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.5. determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

9.5.1. apresente a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano definitivo de apuração de todos os indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, a qual não poderá ser superior a três anos, contados da ciência deste acórdão, a fim de que possa ser acompanhado e monitorado por este Tribunal e pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

2.4.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.1.1 Elaboração do Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades (Peça 13)

2.4.2 Análise:

2.4.2.1 O Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades foi divido em dois níveis de responsabilidade, o primeiro da Sede do Incra e o segundo das Superintendências Regionais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

Figura 11. Ações integradas do plano de apuração de irregularidades

Fonte: Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades (Peça 13)

2.4.2.2 O Incra Sede ficou responsável pelas seguintes ações:

- Capacitação de pessoal (Lei 13.465/ 2017, Nota Técnica Conjunta DT/DD 010-A, de 16 de outubro de 2017, operacionalização dos Sistemas Regularização Ambiental e Diagnóstico dos Sistemas Agrários dos Assentamentos - RADIS, Sistema de Apoio de Supervisão Ocupacional (SASO) e Sala da Cidadania);

- Recomposição das dotações orçamentária e financeira para ação de Supervisão Ocupacional;

- Modernização Tecnológica (ampliação de atividades do Grupo de Estudos de Inteligência Territorial (GEIT), Sistema de informações de projetos de reforma agrária – SIPRA, Sistema Eletrônico do CAR – SICAR, acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), atualização do SIATER - Sistema Informatizado de Ater, Sistema Sala da Cidadania Digital, modernização tecnológica – RADIS e SASO);

- Ampliação de parcerias institucionais com Universidades: 'considerando o baixo efetivo de servidores no quadro de pessoal do Incra e levando também em consideração os elevados gastos com o suporte técnico para a realização de atividades de Supervisão Ocupacional, o Incra tem buscado por meio de Termos de Execução Descentralizada (TED) ampliar as parcerias de cooperação técnica com diversas Universidades em todo país', como a UNB, UNIRIO e UFSM.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

Fonte: Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades (Peça 13)

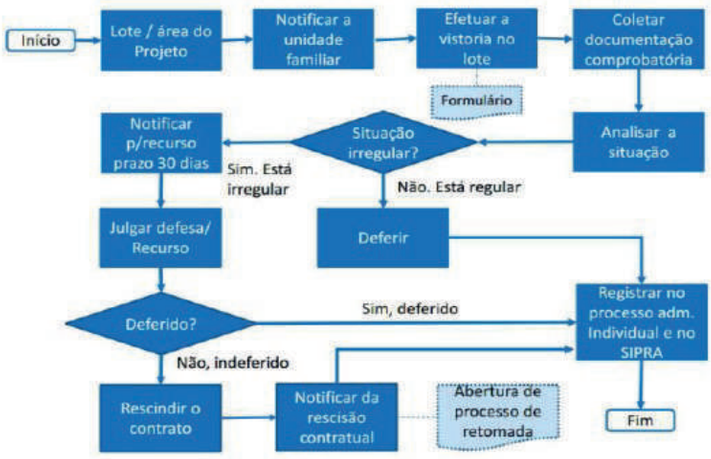
2.4.2.3 As Superintendências Regionais foram designadas como responsáveis pelo desenvolvimento das seguintes ações:

- Operacionalização de ações visando sanar quinze indícios relacionados a condições de permanência no SIPRA pelas famílias beneficiárias;

- Procedimentos operacionais visando a correção e saneamento de supostas irregularidades apontadas pelos órgãos de controle em áreas de Projetos Reconhecidos pelo Incra (estratégia de operacionalização para cada indício de irregularidade);

- Procedimentos operacionais visando a correção e saneamento de supostas irregularidades apontadas pelos órgãos de controle em áreas de Projetos Criados pelo Incra (organização das Divisões da Superintendência Regional e capacitação dos servidores envolvidos, comunicação geral às famílias assentadas, recepção dos documentos comprobatórios pelas Superintendências Regionais, instrução processual e análise da ocorrência, atualização da decisão no SIPRA- Módulo Beneficiário, supervisão ocupacional –Visita Técnica, rescisão do contrato para a unidade familiar eliminada do PNRA);

Figura 7. Fluxograma da Supervisão Ocupacional

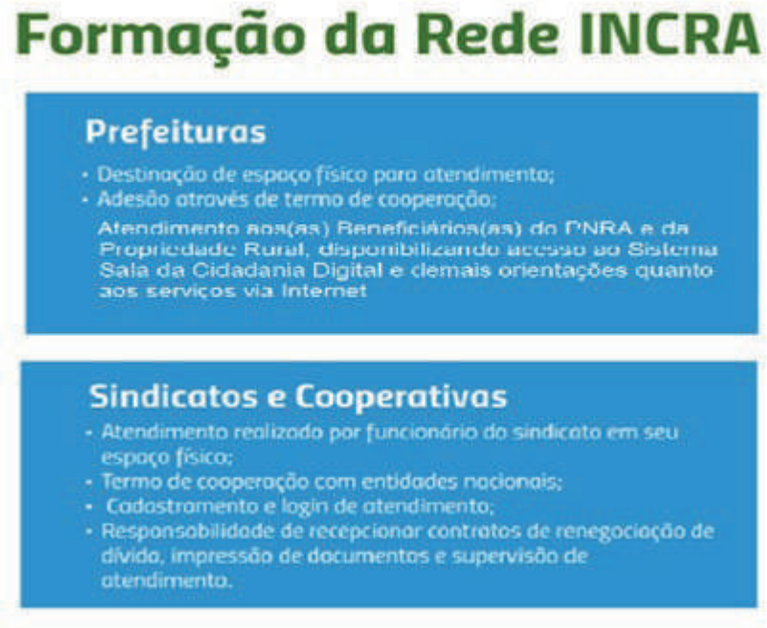


Fonte: Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades (Peça 13)

- Procedimentos operacionais visando correção e saneamento de supostas irregularidades apontadas pelos órgãos de controle em áreas de Regularização Fundiária;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

- Ampliação de parcerias institucionais com Prefeituras, Sindicatos, bem como utilização da rede de profissionais de assistência técnica e extensão rural (Ater) para ampliar a capacidade de atuação junto aos beneficiários, especialmente por meio da utilização da Sala da Cidadania Digital.



Fonte: Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades (Peça 13)

2.4.2.4 Além disso, foi previsa a realização do acompanhamento da execução do plano de apuração de indícios de irregularidades, com prazos, custos e riscos.

2.4.2.5 Em termos gerais, a estratégia do Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades está bem formulada, principalmente no que se refere o de responsabilidade do Incra Sede. Porém, no nível regional das superintendências, ela carece de um melhor detalhamento. Esse deve ser realizado no Plano de Supervisão Ocupacional de cada superintendência, pois as ações de cada uma dependem da sua força de trabalho, de seu orçamento, e de sua articulação na formação de parcerias para poder executar as ações previstas no Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades.

2.4.2.6 Na inspeção determinada pelo Relator (peça 16), solicitou-se a manifestação dos responsáveis a respeito da execução das ações previstas no Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades, que, em 17/8/2018, teceu os comentários abaixo:

Ação	Comentários do Gestor sobre a implantação da Ação
Plano de Providências - Propostas do INCRA	
Revisão de Normativos Internos	
Publicação de Norma sobre Processo seletivo de beneficiários do PNRA	
Publicação de Nota Técnica sobre admissibilidade e permanência no PNRA	Editada a MP 759 em 22/12/2016. Sancionada a Lei 13.465 em 11/07/2017. Editado o Decreto 9.311 em 16/03/2018. Para o tema admissibilidade (via artigo 26 B) foi publicada a Nota Técnica Conjunta DT/ DD nº 10-A/2017 e ajustada pela Nota Técnica

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

Ação	Comentários do Gestor sobre a implantação da Ação
	Conjunta DT/ DD nº 432 /2018. Quanto ao tema verificação das condições de permanência será contemplado na instrução Normativa em fase de elaboração. Atualmente a DD está em fase final de elaboração da Instrução Normativa que irá disciplinar toda a supervisão, regularização e titulação em assentamentos, revogando as INs 30, 71 e NE 93
5.1. Nível 1 (Sede) – Ações	
5.1.1 Capacitação de pessoal	A DD Realizou oficina de capacitação nas ações de supervisão, regularização e titulação em Novembro/2017 para 80 servidores. Em 2018, foi realizado o Seminário Nacional de Supervisão, Regularização e Titulação, com participação de 130 servidores, visando discussões sobre o novo decreto e a formulação da Instrução normativa.
5.1.2 Recomposição do orçamento para ação de Supervisão Ocupacional	Destaca-se que na LOA 2017, foram aprovados apenas R$ 50.670.903,00, dos quais 46% foram contingenciados, já a LOA 2018, foram aprovados apenas R$ 26.230.648,00 os quais ainda sofreram um contingenciamento de 10%. Por outro lado, a ação de ATES, que era imprescindível para a realização do trabalho de campo, teve o orçamento reduzido em 80%, caindo de 200 milhões de reais em 2016 para 19 milhões em 2018.
5.1.3.1 Ampliação de atividades do Grupo de Estudos de Inteligência Territorial (GEIT)	O Grupo de Estudos de Inteligência Territorial (GEIT) foi ampliado para 34 técnicos, distribuídos nos núcleos de macroestratégia, Núcleo de Interoperabilidade e Integração da Informação, núcleo de vistoria remota e núcleo de assentamentos, conforme PORTARIA Nº 360, DE 8 DE JUNHO DE 2017.
5.1.3.2 Sistema de informações de projetos de reforma agrária - SIPRA	A divulgação prevista no Plano de apuração de irregularidades à ser realizado através da Sala da Cidadania já está implementada. Hoje o assentado bloqueado já pode solicitar o desbloqueio e anexar documentos diretamente pela Sala da Cidadania, sendo encaminhado diretamente ao técnico responsável na Superintendência Regional (SR).
5.1.3.3 Sistema Eletrônico do CAR - SICAR	O RADIS, sistema de gestão dos assentamentos em implantação pela DD, além de monitorar a situação ocupacional do assentamento, realiza um diagnóstico preciso da situação ambiental do assentamento e elabora automaticamente o CAR. Atualmente já foram elaborados pelo RADIS, mais de 30 mil CAR em lotes da reforma agrária. Encontra-se em fase final de elaboração e implantação, no próprio sistema RADIS, o módulo PRA - Plano de recuperação ambiental, que será implantado e monitorado pelo RADIS, em lotes com passivo ambiental.
5.1.3.4 Acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)	A DT, através da DTI, já recebe desde junho de 2018, as bases do CAD Único para validação dos beneficiários da Reforma Agraria, conforme determina o Decreto 9.311, de 15 de março de 2018.
5.1.3.5 Atualização do SIATER - Sistema Informatizado de ATER	A DD solicitou aos gestores do SIATER (CGMI/SEAD) as alterações no sistema. Foi realizado atualização SIATER possibilitando a visualização do projeto de assentamento. Corrigindo o erro de localização do ateste do beneficiário. A partir do RADIS, a gestão da ATER e do desenvolvimento do assentamento em todos os seus aspectos passará a ser feito pelo sistema.
5.1.3.6 Sistema Sala da Cidadania Digital	A Sala da Cidadania está em constante evolução, como forma de aproximar o INCRA do cidadão. Além das várias funcionalidades já desenvolvidas, tais como a atualização cadastral e regularização ocupacional formalizada pelo sistema, estão em implantação no canal, novos mecanismos que ampliarão o acesso e relacionamento com o INCRA, com destaque para a inscrição e reconhecimento das entidades representativas dos assentados, formalização de parcerias com Estados e Municípios visando a aplicação das políticas de regularização e desenvolvimento. Encontra-se também em desenvolvimento, a certidão de regularidade do assentado, permitindo sua atualização cadastral bianual. O próximo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

Ação	Comentários do Gestor sobre a implantação da Ação
	avanço em análise é a versão da sala da cidadania para celular.
5.1.3.7 Modernização Tecnológica – RADIS e SASO	O RADIS sofreu vários avanços no último semestre, principalmente em função das alterações promovidas pelo Decreto 9.311/2018. Atualmente estão em franca operação os estados de Mato Grosso, com mais de 20 mil lotes vistoriados, Minas Gerais, com 4.5 mil lotes vistoriados, São Paulo, com 500 lotes vistoriados, Rondônia, com 500 lotes vistoriados. Além das evoluções em fase de finalização para elaboração do PRA, está em desenvolvimento o módulo Projeto de Crédito, que irá potencializar a aplicação e fiscalização da política. Em relação ao SASO, a parceria com a UFMT foi formalizada em dezembro/2017, sendo estipulada meta especifica para o desenvolvimento do sistema, que atualmente já dispõe de uma equipe de desenvolvimento própria e em operação.
5.1.4 Ampliação de parcerias institucionais com Universidades	Atualmente o INCRA mantém estabelecido parceria para implantação do sistema RADIS que está em operação, com previsão de conclusão das vistorias de lotes até 30/07/2018 para: UFSMA - 9.000 Lotes, UNIRIO - 12.000 lotes, UFMT - 18.000 lotes, UNB - 28.000 lotes, UFV - 9.000 Lotes. Em fase de assinatura com a UFMA - 9.000 lotes. TOTALIZANDO 85 mil lotes vistoriados até agosto 2019.

2.4.2.7 Embora o Incra esteja atrasado em relação ao seu cronograma inicial, verifica-se sensível melhora de seus sistemas de controle e que tem buscado o saneamento das irregularidades apontadas pelos órgãos de controle.

2.4.2.8 Em razão da mudança da administração do Incra, a estratégia do Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades pode ser alterada, principalmente no tocante à supervisão ocupacional.

2.4.3 Evidências:

2.4.3.1 Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades (Peça 13)

2.4.4 Conclusão:

2.4.4.1 Verifica-se o cumprimento deste item do acórdão com a apresentação do Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades, no entanto, deve ser acompanhada a sua implementação, bem como eventual mudança de sua estratégia.

2.4.5 Proposta de encaminhamento

2.4.5.1 Em face do acima exposto, propõe-se considerar o item 9.5.1 cumprido, sem afastar a responsabilidade de informação caso o documento seja atualizado.

2.5 Deliberação – relatórios semestrais (item 9.5.2 do Acórdão 1.976/2017-P)

9.5.2. encaminhe a este Tribunal, a partir do término do prazo fixado no subitem anterior, relatórios semestrais com os resultados parciais dos trabalhos executados segundo o plano de apuração indicado no subitem anterior, incluindo planilhas eletrônicas de depuração dos dados e de exclusão e/ou confirmação dos indícios de irregularidades apontados nas planilhas originalmente referidas no Acórdão 775/2016 – Plenário (itens não digitalizáveis de peça 25), nos quais seja possível a esta Corte de Contas identificar beneficiários reputados em situação regular pela autarquia, bem como os em situação irregular confirmada, os quais serão passíveis de aferição em fiscalizações futuras deste Tribunal quanto à efetiva comprovação junto ao Instituto, da condição regular do assentado, relatórios esses que deverão conter os seguintes indicadores:

9.5.2.1. quantitativo e relação de beneficiários com indícios de irregularidades apontados inicialmente por este Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, por assentamento e por unidade da federação;

9.5.2.2. quantitativo e relação de beneficiários (CPF a CPF) com indícios de irregularidades apontados inicialmente por este Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, por assentamento e por unidade da federação, cujos indícios de irregularidades restaram definitivamente afastados por meio de suas ações de supervisão ocupacional exercidas a partir do plano de apurações e, do mesmo modo, porém com destaque em separado, cujos indícios de irregularidades restaram definitivamente afastados por meio de depurações de base de dados e outras ações executadas sem a supervisão ocupacional in loco, exercidas conforme detalhamento definitivo do plano de apurações;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

9.5.2.3. quantitativo e relação de beneficiários (CPF a CPF) com indícios de irregularidades apontados inicialmente por este Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, por assentamento e por unidade da federação, cujos indícios de irregularidades restaram confirmados por meio de suas ações de supervisão ocupacional e outras ações exercidas a partir do plano definitivo de apurações, indicando-se as ações que vem tomando em relação a eles, seja em cumprimento a este acórdão, seja em decorrência da legislação em vigor;

9.5.2.4. quantitativo e relação de beneficiários (CPF a CPF) com indícios de irregularidades apontados inicialmente por este Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, por assentamento e por unidade da federação, cujos indícios de irregularidades ainda não foram apurados pela autarquia, seja por meio de supervisão ocupacional ou por outros meios de verificação da condição de regularidade do assentado, indicando-se as ações que vem tomando em relação a eles, em cumprimento a este acórdão;

2.5.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.5.1.1 Por meio do Ofício 30891/2018/GABT-I/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 25/7/2018 (peça 17, p. 1-2), o Incra encaminhou o Relatório Semestral (peça 17, itens não digitalizáveis, Relatório Semestral).

2.5.1.2 Em julho de 2019, na reunião de monitoramento foram apresentados o Relatório de Acompanhamento e as planilhas referentes ao item 9.5.2 do Acórdão 1.976/2017-Plenário (situação de julho/2019) no Anexo 6 (peça 40, itens não digitalizáveis).

2.5.1.3 Na mesma reunião, informaram que não conseguiram providenciar as planilhas referentes a dezembro de 2018.

2.5.2 Análise:

2.5.2.1 O Relatório Semestral de julho/2018 encaminhado pelo Incra, por meio do Ofício 30891/2018, apresentou apenas os seguintes resultados:

De acordo com informações da Tabela 1, entre os meses de janeiro e julho de 2018 houve avanço significativo na análise dos indícios de irregularidades. No período mencionado o número de deferimentos decorrentes de análise de atos administrativos contidos no processo administrativo de unidades familiares passou de 7.892 para 57.826, enquanto que nos casos de desbloqueio massivo o incremento foi de 250.869 indícios para 269.963.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

UF	DEFERIDO		%	DESBLOQ. MASSIVO		%
	JANEIRO	JULHO		JANEIRO	JULHO	
AC	109	345	68	13650	15938	14
AL	100	317	68	4488	4694	4
AM	361	715	50	12023	12871	7
AP	119	1153	90	3530	3914	10
AT	35	426	92	3013	3166	5
BA	325	837	61	13726	13993	2
CE	407	1370	70	7512	7676	2
DF	476	4885	90	2900	3004	3
ES	51	196	74	1394	1440	3
GO	215	2212	90	3616	3742	3
MA	366	2056	82	23725	24334	3
MB	647	8068	92	13934	14917	7
MF	98	457	79	6628	6782	2
MG	90	823	89	3264	3309	1
MS	230	4097	94	6589	6898	4
MT	972	5074	81	16036	16761	4
PA	258	2401	89	17750	17750	0
PB	142	1345	89	6187	6328	2
PE	193	1511	87	8993	9185	2
PI	28	256	89	8804	8990	2
PR	25	312	92	6185	6530	5
RJ	90	669	87	1134	1308	13
RN	334	1465	77	9099	9247	2
RO	419	2615	84	8901	10128	12
RR	112	1843	94	4712	5122	8
RS(*)	159	1559	90	1868	8624	78
SC	223	1038	79	1785	1863	4
SE	149	746	80	3852	4011	4
SM	476	1532	69	19918	20894	5
SP	484	5707	92	4077	4202	3
TO	199	1796	89	11576	12342	6
Brasil	7892	57826	86	250869	269963	7

2.5.2.2 Em face disso, verificou-se que não atendia plenamente as informações solicitadas no subitem 9.5.2 do acórdão em apreço, em especial de seus subitens 9.5.2.1 a 9.5.2.4.

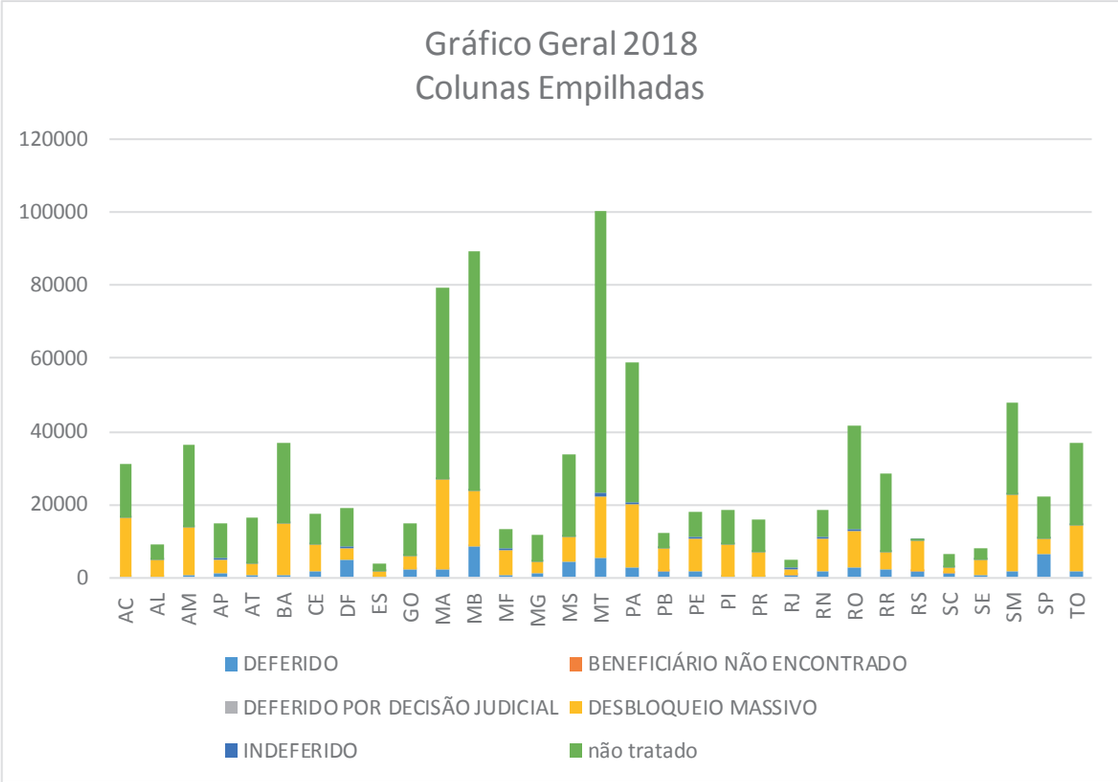
2.5.2.3 Assim, na inspeção realizada no período de 13/8/2018 a 17/8/2018 (Portaria de Fiscalização - SECEX-MS 1240, de 30 de outubro de 2018 - peça 18), solicitou-se ao Incra a extração de planilha eletrônica (no formato excel) de depuração dos dados e de exclusão e/ou confirmação dos indícios de irregularidades (peça 22), na data de 17/8/2018. O Incra entregou a planilha '01-analitico-inspecao-tcu', que se encontra acostado na peça 22 como 'itens não digitalizáveis'.

2.5.2.4 A partir dessa planilha, elaborou-se a planilha e gráfico abaixo, organizado por superintendência, em que os indeferidos são os casos em que a documentação apresentada não foi suficiente para sanear a irregularidade que causou o bloqueio:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

SR	DEFERIDO	BENEFICIÁRIO NÃO ENCONTRADO	DEFERIDO POR DECISÃO JUDICIAL	DESBLOQUEIO MASSIVO	INDEFERIDO	NÃO TRATADO	TOTAL
AC	354	0	0	15.936	8	14.971	31.269
AL	334	0	0	4.694	7	4.047	9.082
AM	749	0	0	12.870	64	22.798	36.481
AP	1.189	0	0	3.914	80	9.548	14.731
AT	472	0	0	3.172	124	12.552	16.320
BA	874	0	0	13.995	51	21.750	36.670
CE	1.476	0	0	7.676	7	8.194	17.353
DF	5.041	0	0	3.004	399	10.396	18.840
ES	222	0	0	1.440	5	2.280	3.947
GO	2.353	0	1	3.742	59	8.857	15.012
MA	2.316	0	3	24.336	474	52.244	79.373
MB	8.664	0	2	14.925	252	65.716	89.559
MF	490	0	0	6.782	693	5.203	13.168
MG	930	0	0	3.307	98	7.589	11.924
MS	4.327	0	0	6.904	147	22.470	33.848
MT	5.376	0	0	16.757	1.239	77.093	100.465
PA	2.559	0	0	17.750	501	38.221	59.031
PB	1.460	1	0	6.327	24	4.445	12.257
PE	1.632	0	0	9.185	125	6.991	17.933
PI	285	0	0	8.989	3	9.313	18.590
PR	348	0	0	6.528	7	9.050	15.933
RJ	670	6	0	1.308	659	2.097	4.740
RN	1.628	0	0	9.246	23	7.440	18.337
RO	2.672	0	0	10.128	199	28.530	41.529
RR	1.988	0	0	5.123	21	21.580	28.712
RS	1.559	1	0	8.595	1	24	10.180
SC	1.072	1	0	1.863	43	3.417	6.396
SE	805	0	0	4.011	13	3.383	8.212
SM	1.547	0	0	20.903	48	25.568	48.066
SP	6.579	0	0	4.203	34	11.474	22.290
TO	1.873	0	0	12.341	23	22.480	36.717
Total	61.844	9	6	269.954	5.431	539.721	876.965

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

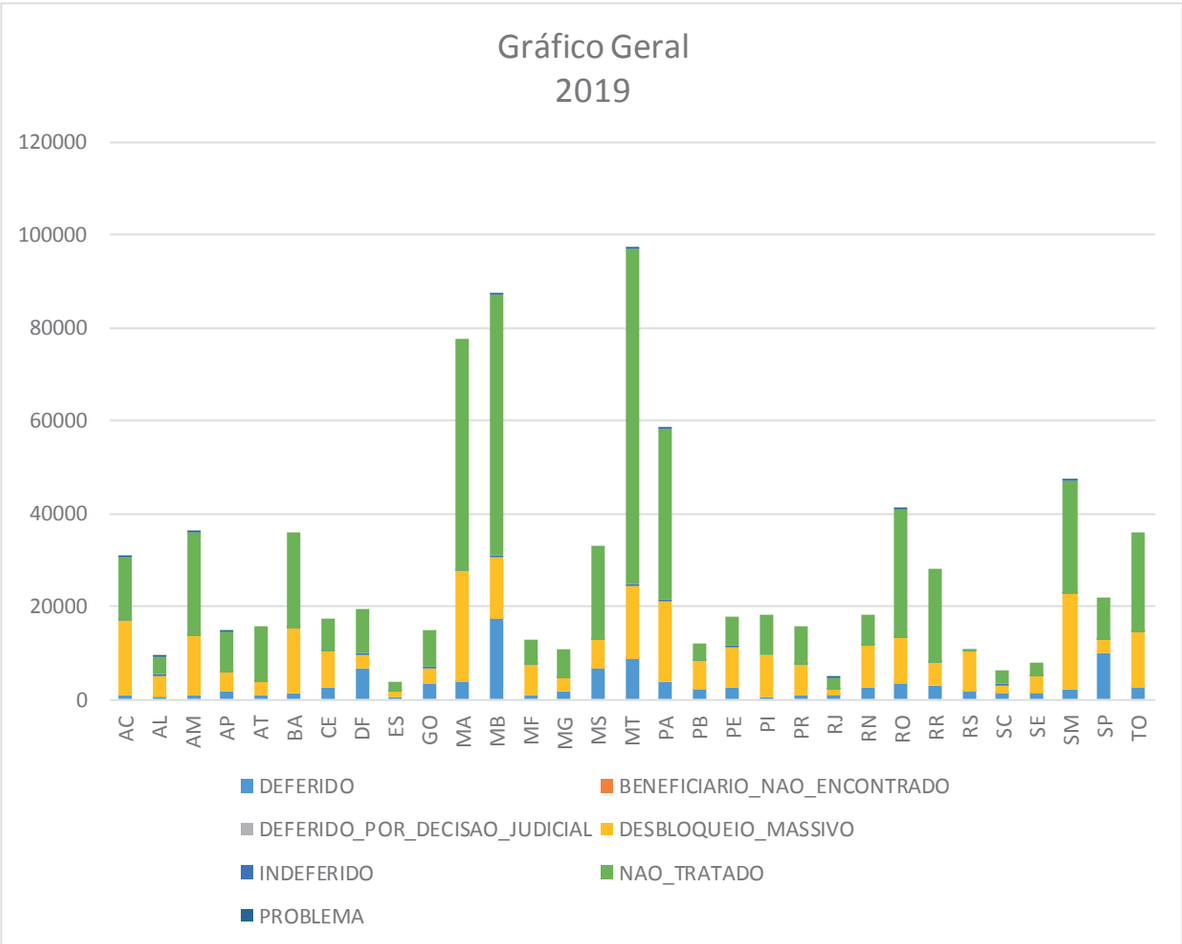


2.5.2.5 Com as planilhas anexadas ao Relatório de Acompanhamento julho /2019 (anexo 6, peça 40, itens não digitalizáveis), elaborou-se a mesma tabela e gráfico:

	DEFERIDO	BENEFICIÁRIO NÃO ENCONTRADO	DEFERIDO POR DECISÃO JUDICIAL	DESBLOQUEIO MASSIVO	INDEFERIDO	NÃO TRATADO	PROBLEMA	TOTAL
AC	978	0	0	15814	2	13942	1	30737
AL	620	8	0	4605	84	3663	1	8981
AM	957	0	0	12800	16	22072	2	35847
AP	1911	0	2	3746	29	8750	4	14442
AT	849	0	0	3056	6	11904	0	15815
BA	1342	0	0	14079	51	20389	0	35861
CE	2740	0	0	7655	4	7170	0	17569
DF	6511	0	0	2873	510	9372	0	19266
ES	452	0	0	1393	4	2059	0	3908
GO	3459	0	1	3418	56	7897	0	14831
MA	3727	0	7	24024	5	49965	0	77728
MB	17442	16	9	13129	474	56153	1	87224
MF	962	0	0	6650	12	5422	0	13046
MG	1770	0	0	2845	51	6250	0	10916
MS	6826	0	1	6155	53	20180	0	33215
MT	8597	1	2	15928	369	71923	22	96842
PA	3781	0	0	17484	124	36795	1	58185
PB	2271	5	0	5929	45	3905	0	12155
PE	2674	0	0	8717	192	6129	0	17712

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

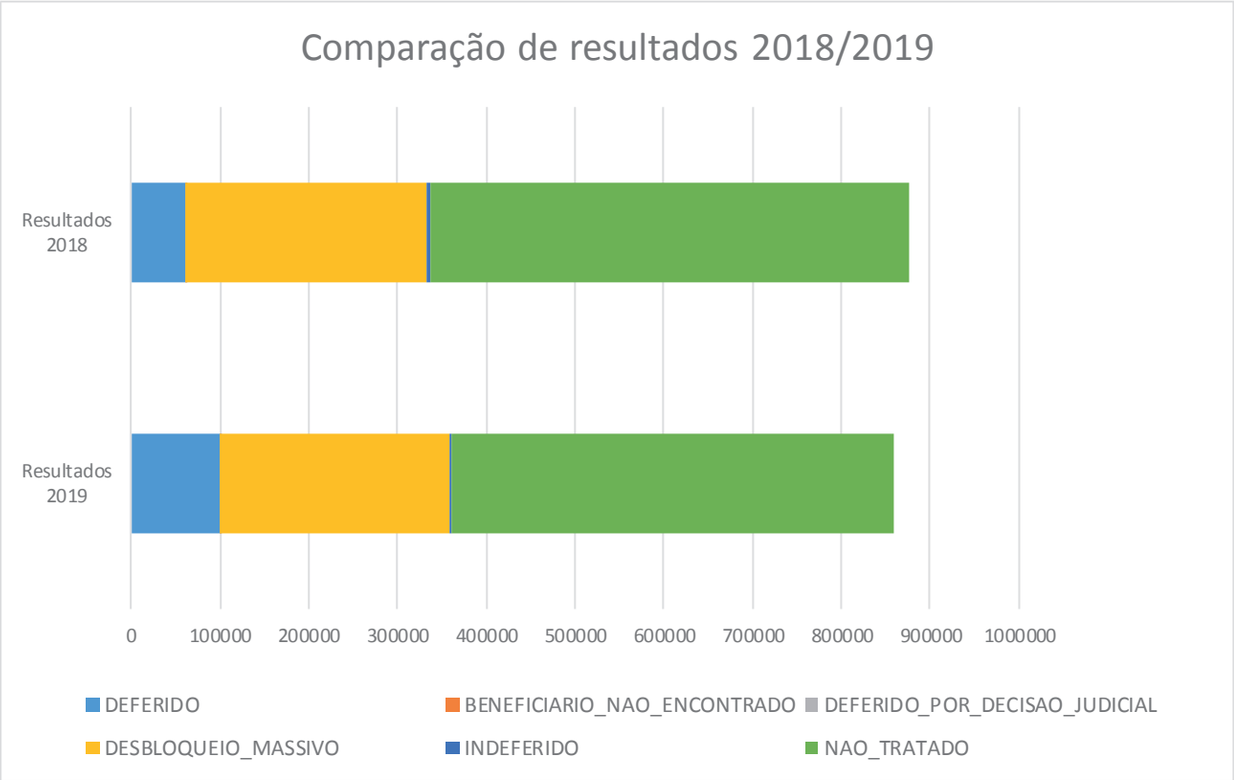
	DEFERIDO	BENEFICIÁRIO NÃO ENCONTRADO	DEFERIDO POR DECISÃO JUDICIAL	DESBLOQUEIO MASSIVO	INDEFERIDO	NÃO TRATADO	PROBLEMA	TOTAL
PI	602	0	0	8984	0	8808	0	18394
PR	1006	0	0	6384	6	8254	0	15650
RJ	890	36	0	1173	4	2349	97	4549
RN	2655	0	0	8840	8	6672	0	18175
RO	3391	4	0	9879	188	27272	6	40740
RR	3091	0	0	4904	4	20095	0	28094
RS	1900	1	1	8442	1	27	0	10372
SC	1392	4	0	1728	62	3190	0	6376
SE	1378	1	0	3609	20	2773	0	7781
SM	2008	0	0	20638	6	24227	2	46881
SP	9915	0	0	3011	2	9097	0	22025
TO	2552	0	1	12035	16	21468	0	36072
Total	98649	76	24	259927	2404	498172	137	859389



2.5.2.6 Com o resultado das duas tabelas acima, é possível realizar uma comparação geral entre elas para verificar a evolução na apuração dos indícios de irregularidades na esfera do Incra/Sede.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

	DEFERIDO	BENEFICIÁRIO NÃO ENCONTRADO	DEFERIDO POR DECISÃO JUDICIAL	DESBLOQUEIO MASSIVO	INDEFERIDO	NÃO TRATADO	PROBLEMA	TOTAL
2018	61.844	9	6	269.954	5.431	539.721		876.965
2019	98.649	76	24	259.927	2.404	498.172	137	859.389



2.5.2.7 No anexo I deste monitoramento tem a comparação do desempenho de cada superintendência regional do Incra na apuração dos indícios de irregularidades.

2.5.2.8 Com a análise comparativa dos dois relatórios, é possível verificar uma pequena evolução na apuração dos indícios de irregularidades.

2.5.2.9 Porém, até o momento, foram examinados 101.077 casos dos 859.389 indícios de irregularidades, soma dos deferidos, deferidos por decisão judicial e indeferidos, que representa apenas 12% do total.

2.5.2.10 Assim, constata-se que o Incra não vai conseguir cumprir o prazo de 3 anos, estipulado no item 9.5.1 do Acórdão 1.976/2017-Plenário, para a apuração de todos os indícios de irregularidades.

2.5.2.11 Outra indicação que o Incra não conseguirá cumprir o prazo estabelecido, está descrito no item 2.8.2 desta instrução. Nessa análise, constata-se que, se mantido o desempenho atual, o Incra levaria aproximadamente 6 anos para realizar a supervisão ocupacional nas parcelas pendentes de vistoria.

2.5.2.12 O Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades examinado o item 2.4 desta Instrução, apesar do bom desenho, dependia muito da formação de parcerias para realizar a supervisão ocupacional, que não evoluiu conforme esperado.

2.5.2.13 Desta forma, faz-se necessário que a nova administração do Incra apresente o novo Plano de Supervisão Ocupacional para a apuração dos indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal, com prazo razoável para ser cumprido na gestão do Governo atual.

2.5.3 Evidências:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.5.3.1 Relatório Semestral (peça 17, itens não digitalizáveis, Relatório Semestral) (peça 24)

2.5.3.2 Planilha Relação de Beneficiários (peça 22, itens não digitalizáveis, 01-analitico-inspeção-tcu)

2.5.3.3 Relatório de Acompanhamento julho /2019 - Anexo 6: planilhas (peça 40, itens não digitalizáveis).

2.5.4 Conclusão:

2.5.4.1 O Incra encontra-se em cumprimento deste item do acórdão, porém não cumprirá o prazo estabelecido no item 9.5.1 do Acórdão 1.976/2017-Plenário, caso seja mantido o ritmo de análise. Assim, propõe-se que Incra apresente um Plano de Supervisão Ocupacional para a apuração dos indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal, com prazo razoável para ser cumprido na gestão do Governo atual.

2.5.5 Proposta de encaminhamento

2.5.5.1 Em face do acima exposto, propõe-se considerar o item 9.5.2 em cumprimento, bem como determinar ao Incra para que apresente um Plano de Supervisão Ocupacional para a apuração dos indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal, com prazo razoável para ser cumprido até 2022.

2.6 Deliberação – melhorias no Sipra (itens 9.5.3 e 9.5.4 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.5.3. promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/93, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.5.4. promova rigorosa avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos arts. 19, 19A e 20 da Lei da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional destinadas ao cumprimento do art. 18B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, e a regularização prevista no art. 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

2.6.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.6.1.1 O Relatório de Acompanhamento apresenta as seguintes medidas adotadas em relação aos itens em apreço (peça 37, p. 8)

9.5.3. O SIPRA foi adaptado e prevê a classificação de beneficiários do PNRA em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gerando relação de beneficiários, conforme o ANEXO VII – Componentes do novo módulo de candidato do SIPRA. Porém, tal funcionalidade (módulo candidato) está em processo de aperfeiçoamento pela Diretoria de Gestão Estratégica, mediante contratação de novo suporte tecnológico, cujo processo de licitação encontra-se em curso. A Diretoria de Gestão Estratégica elaborou Nota Técnica, que descreve a situação atual do Sipra, a partir de análise técnica realizada no sistema. Vide ANEXO VIII.

9.5.4. Ainda não há solução definitiva para a avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra. O Sipra está em processo de aperfeiçoamento pela Diretoria de Gestão Estratégica, mediante contratação de novo suporte tecnológico, cujo processo de licitação encontra-se em curso.

2.6.1.2 O Módulo Candidato - Tipo 1 - por preferência - Adaptações no Módulo do Sipra está com 93% concluída.

2.6.2 Análise:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.6.2.1 Em relação ao item 9.5.3 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário, segundo informações contidas no arquivo 'Componentes do novo módulo de candidato do SIPRA' (itens não digitalizáveis da peça 40), o Módulo Candidato encontra-se 97% concluído, pois falta implementar rotinas de Menu para acessar o conteúdo do CadÚnico, que depende da contratação de novo suporte tecnológico.

2.6.2.2 A Nota Técnica 1922/2019/DET/DE/SEDE/INCRA (ANEXO 8_Nota Técnica Sipra, itens não digitalizáveis da peça 40) avaliou o Sipra como segue:

4.2. Aspectos de Segurança:

4.2.1. O SIPRA é um sistema frágil, com controles de segurança elementares. As funcionalidades de segurança e controle de usuários não seguem as melhores práticas, tampouco aquelas adotadas em outros sistemas estruturantes em uso pelo Incra. Atualizações e adequações teriam pouca eficácia em virtude da arquitetura fragmentada do sistema, como se explanará a seguir.

4.3. Aspectos de Arquiteturais:

4.3.1. Nas conexões com os dos bancos de dados da aplicação SIPRA existem falhas que podem comprometer o sigilo das informações armazenadas e a sua integridade, em afronta às boas práticas definidas pelo mercado para o desenvolvimento de sistemas.

4.3.2. A aplicação SIPRA apresenta nos itens abaixo, as fragilidades arquiteturais, de difícil gestão para equipe que presta manutenção em suas rotinas:

- Diferentes bancos e bases de dados, tabelas, campos e rotinas duplicados (evidência de ausência de visão corporativa);
- Regras de negócios repetidas em várias partes do código, que acarretam processamentos inesperados e insegurança à equipe técnica e de gestores;
- Existência de relatórios com regras próprias de forma redundante, o que gera divergências nos resultados.
- Não existe um rastreio de regras negociais e de dados, o que ocasiona nas entregas de evoluções/manutenções por parte da DET-1 e FSW, de resultados inesperados e imprevisíveis.

4.4. Utilização de diversas tecnologias:

4.4.1. Existem diversas tecnologias implementadas nos módulos do SIPRA, entre as quais Microsoft (DotNET, Asp, etc.) e até implementação JAVA. Isso dificulta manutenções e mesmo evoluções de versões para os diversos navegadores e seus complementos.

4.4.2. Há implantação também de plataformas de desenvolvimento (frameworks) diversos no SIPRA. Essa diversidade desvirtua a finalidade de facilitar a compreensão, desenvolvimento e manutenção da solução. Da forma como estão utilizadas e integradas ao SIPRA, essa multiplicidade de plataformas gera complexidade e dificulta a manutenção e evolução do sistema.

4.5. Gestão de demandas evolutivas e manutenções:

4.5.1. A realização de manutenções e evoluções em paralelo que utilizem a mesma linha de base de código não é possível. Qualquer intervenção deve ser executada de forma sequenciada. Isso acarreta um maior tempo de atendimento das necessidades da área gestora.

4.5.2. O SIPRA não permite a parametrização no funcionamento de suas rotinas: é sempre necessária a alteração direta de suas linhas de código. O recomendado seria a parametrização do comportamento das rotinas de forma unificada, diminuindo assim a necessidade de manutenções e adequações a novas legislações para o PNRA.

4.6. Banco de dados:

4.6.1. Há diversos bancos de dados separados (7) definidos para o SIPRA, que apresentam variadas inconsistências – entre as quais aquelas apontadas por órgãos de controle (CGU e TCU) ao INCRA. Esta diversidade de bancos também torna a aplicação pouco performática (lenta).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

4.6.2. Existem tabelas compartilhadas entre os módulos, sem regras específicas de validação no banco. Isso gera problemas em atualizações, pois, a atualização de um módulo pode causar impacto direto no outro.

4.6.3. Nota-se ainda um excesso de tabelas de dados, não relacionadas (soltas), o que foge inteiramente aos padrões e boas práticas de modelagem conceitual e física, comprometendo a integridade dos dados e ainda o desempenho da aplicação.

4.7. Documentação:

4.7.1. Não existem disponíveis para a solução do SIPRA qualquer tipo de documentação, seja ela técnica ou para usuários, o que dificulta muito realizar as intervenções necessárias na aplicação.

5. **CONCLUSÃO**

5.1. Ações da DE e DET

5.1.1. Enquanto não se inicia o projeto de nova solução para o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o SIPRA atual deverá continuar operacional como base para a área de negócio. Com o fim de garantir a continuidade da solução e utilização pelas Unidades Negociais, a DE realizou remanejamento de aproximadamente R$1.000.000,00 (um milhão de reais), para assegurar a licitação de serviços de manutenção e sustentação de sistemas – fábrica de software. O processo 54000.000272/2017-95, relativo a essa contratação está em trâmites para licitação.

2.6.2.3 O Acórdão 753/2008 – Plenário (TC 007.766/2007-0) já identificava as fragilidades do Sipra e tinha realizado diversas determinações para corrigir os problemas identificados, expostos a seguir:

a) Precária disponibilidade de informações sistematizadas no Incra.

2.4. que, com o objetivo de garantir o monitoramento das informações e dos processos relativos ao Programa Nacional de Reforma Agrária pelos órgãos de controle, disposto no artigo 70 e 74 da CF/88, adote as seguintes medidas:

2.4.1. envie a este Tribunal cronograma detalhado de entrega e implantação do novo sistema de controle de informações da reforma agrária - SIR (Parágrafos 4.1 ao 4.62 do Relatório de fls. 316/454);

2.4.2. inclua no Sipra, ou sistema que vier a substituí-lo, todos os campos de entrada de dados necessários ao controle das informações requeridas para o cálculo dos indicadores referidos na tabela 7 do Relatório de Auditoria - fls. 428/431 (Parágrafos 5.1 ao 5.27 do Relatório de fls. 316/454).

b) Precária situação de disponibilidade de informações sistematizadas no Incra, dados desagregados planilhas e bancos de dados paralelos entre as diversas Superintendências Regionais.

2.5. que adote providências para avaliar, de forma sistemática, a conformidade das informações postadas no Sistema Sipra ou sistema que vier a substituí-lo com os documentos que derem origem aos registros e, quando da apresentação das contas da entidade, elabore parecer a respeito da confiabilidade dos dados presentes no sistema (Parágrafos 4.1 ao 4.62 do Relatório de fls. 316/454).

c) Necessidade de se normatizar rotinas de inclusão de dados sistematizados.

2.15. que institua rotinas de trabalho para a inclusão de dados em todos os campos do Sipra ou sistema que vier a substituí-lo.

d) Normatização da utilização da Assistência Técnica para coleta de Indicadores de Desempenho

2.16. que elabore normas e rotinas de trabalho que integrem as prestadoras de assistência técnica na coleta de dados para inclusão nos módulos do Sipra ou sistema que vier a substituí-lo.

2.6.2.4 Assim, deve-se continuar monitorando as medidas que serão adotadas para corrigir as fragilidades do Sipra.

2.6.3 Evidências:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.6.3.1 Componentes do novo módulo de candidato do SIPRA' (itens não digitalizáveis da peça 40).

2.6.3.2 Nota Técnica 1922/2019/DET/DE/SEDE/INCRA (ANEXO 8_Nota Técnica Sipra, itens não digitalizáveis da peça 40)

2.6.4 Conclusão:

2.6.4.1 Assim, as adaptações no Sipra para que realize a correta seleção dos beneficiários, viabilize as atividades de supervisão ocupacional e a regularização prevista no art. 26-B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, ainda se encontram em execução.

2.6.5 Proposta de encaminhamento

2.6.5.1 Desta forma, propõe-se considerar os itens 9.5.3 e 9.5.4 em cumprimento, bem como deve-se continuar o monitoramento do cumprimento desses subitens do acórdão em apreço.

2.7 Deliberação – supervisão ocupacional (item 9.5.5 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.5.5. formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, contínuo planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, de forma a cumprir o disposto no art. 18B e propiciar a regularização a que se refere o artigo 26B da Lei 8.629/1993, ambos com redação dada pela Lei 13.456/2017;

2.7.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.7.1.1 Elaboração dos Planos Regionais de Supervisão Ocupacional, conforme previsto no Plano Nacional de Supervisão Ocupacional (peça 32).

2.7.2 Análise:

2.7.2.1 Na metodologia prevista no Plano Nacional de Supervisão Ocupacional, prevê o seguinte:

> 'Na elaboração dos Planos Regionais, as Unidades Gestoras do Incra devem levar em consideração os procedimentos de atualização cadastral dos beneficiários via Sala da Cidadania, aplicação da Nota Técnica Conjunta INCRA DT, DD e DF nº 09-A/2016 e Nota Técnica Conjunta DT/ DD nº 432/2018, as capacitações de servidores, a descentralização da responsabilidade pela regularidade das famílias assentadas nos Projetos Reconhecidos pelo Incra e a integração das ações de desenvolvimento dos projetos de assentamento, conforme detalhado a seguir:
>
> a) Atualização cadastral: para realizar a atualização cadastral de beneficiários o INCRA publicará edital de chamamento público para atualização cadastral e regularização de pendências documentais junto ao Incra. Essa ação se dará por intermédio da sala da cidadania física e digital. Neste sentido, o INCRA deverá firmar parceria com governos estaduais e municipais para implantação do sistema da sala da cidadania digital, dando capilaridade à estratégia.
>
> b) Aplicação da Nota Técnica Conjunta INCRA DT, DD e DF nº 009 -A/2016: com relação ao tratamento das irregularidades levantadas pelas inspeções e auditorias realizadas pelo TCU e consolidadas no Acórdão n° 775/2016, serão aplicadas as orientações constantes na referida Nota.
>
> c) Aplicação da Nota Técnica Conjunta DT/ DD n° 432/2018: com relação à regularização de famílias ocupantes com base no Art. 26 B da Lei 8.629/93, serão aplicadas as orientações constantes na referida Nota.
>
> d) Regularidade dos Projetos Reconhecidos pelo Incra: no caso dos Projetos Reconhecidos pelo INCRA as Superintendências Regionais deverão oficializar às instituições gestoras dos assentamentos ou Unidades de Conservação (UC's), sobre o processo de supervisão ocupacional conduzido pelo INCRA. No documento de oficialização, a Superintendência Regional encaminhará a relação dos beneficiários cujas famílias foram reconhecidas como beneficiárias do PNRA e solicitará as informações quanto a sua regularidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

e) Integração das Ações de Desenvolvimento dos Assentamentos: para a implementação das ações previstas no Incra para desenvolvimento dos assentamentos descritas acima no item 4, as Superintendências Regionais, quando da elaboração de seus Planos Regionais, deverão estabelecer uma programação de trabalho para implementações das ações e da verificação das condições de permanência conforme requisitos estabelecidos em lei.

f) Capacitações: no intuito de implementar o Plano Nacional de Supervisão Ocupacional, o Incra realizará capacitação dos membros do Núcleo Nacional e dos Núcleos Regionais de Supervisão Ocupacional. As capacitações serão organizadas de modo a fornecer todas as orientações necessárias para que as Superintendências possam elaborar seus Planos Regionais de Supervisão, contendo metas e indicadores suficientes para a realização de monitoramento e avaliação.'

2.7.2.2 Entre as metas estabelecidas no Plano Nacional de Supervisão Ocupacional são de responsabilidade da Superintendências Regionais as seguintes etapas:

a) Constituir os Núcleos Regionais de Supervisão Ocupacional (SR);

b) Realizar capacitações dos membros do Núcleo Regionais de Supervisão Ocupacional (Incra DD/DT/SR);

c) Elaborar os Planos Regionais de Supervisão Ocupacional (NR);

d) Implementar os Planos Regionais de Supervisão Ocupacional (NR);

e) Realizar chamamento público para atualização cadastral dos beneficiários do PNRA;

f) Ampliar a participação dos parceiros no Sala da Cidadania física no âmbito das SR;

g) Atualização Cadastral da Unidade Familiar;

h) Aplicação da Nota Técnica Conjunta DT/ DD 432/2018;

i) Integração das Ações de Desenvolvimento dos Assentamentos;

j) Aplicação da Nota Técnica Conjunta INCRA DT, DD e DF 009 -A/2016;

k) Regularidade dos Projetos Reconhecidos pelo Incra;

l) Oficina de monitoramento e avaliação na SR;

m) Elaborar o relatório semestrais e anuais de monitoramento e avaliação; e

n) Analise do relatório e elaboração do relatório consolidado.

2.7.2.3 Porém, muitos Planos Regionais apresentados não seguiram a orientação do Plano Nacional de Supervisão Ocupacional e os que seguiram não detalharam as etapas com as ações que seriam executadas, com sua motivação, local, responsável, cronograma, atividade e custo. Estas observações foram levadas ao conhecimento do Incra na reunião de monitoramento realizada no dia 24/1/2019.

2.7.2.4 A nova administração do Incra, informou, no Relatório de Acompanhamento julho/2019, que os 'Planos de Supervisão Ocupacional serão revisados por todas as Superintendências Regionais, numa ação a ser orientada e desencadeada em breve pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD' (peça 37, p. 20).

2.7.2.5 Assim, deve-se acompanhar as revisões do Plano Nacional e dos Planos Regionais de Supervisão Ocupacional.

2.7.3 Evidências:

2.7.3.1 32 Planos Regionais de Supervisão Ocupacional (peça 27, itens não digitalizáveis).

2.7.3.2 Planos de Supervisão Ocupacional (peça 39, itens não digitalizáveis)

2.7.4 Conclusão:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.7.4.1 A nova Administração do Incra está reformulando sua estratégia de supervisão ocupacional e readequando seus planos, assim, deve-se acompanhar o desenvolvimento dessas atividades.

2.7.5 Proposta de encaminhamento

2.7.5.1 Desta forma, propõe-se considerar o item 9.5.5 em cumprimento, bem como continuar monitorando a elaboração e implantação dos planos de supervisão ocupacional da sede e das regionais do Incra.

2.8 Deliberação – monitoramento das ações de supervisão ocupacional (itens 9.5.6 e 9.5.7 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.5.6. adote regular dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, de modo a obter a maior eficácia possível desse procedimento e viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e do item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário;

9.5.7. busque, a partir da melhoria ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária e a partir da regular dinâmica de monitoramento dessas ações, propiciar com maior eficiência e eficácia a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incra 71/2012 e aos arts. 18B e 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

2.8.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.8.1.1 Monitoramento executado e demonstrado através dos resultados constantes das planilhas constantes no ANEXO IX – Relatórios de Supervisão Ocupacional – 2018 (peça 41).

2.8.2 Análise:

2.8.2.1 O Plano Nacional de Supervisão Ocupacional previa na meta 12 – Monitorar e avaliar a execução dos 30 Planos Regionais de Supervisão Ocupacional de 2018 e realizar o planejamento para 2019.

2.8.2.2 Esta meta seria executada em 3 etapas: 1) oficina de monitoramento e avaliação da SR; 2) elaborar relatório semestrais e anuais de monitoramento e avaliação, e 3) Análise do relatório e elaboração do relatório consolidado.

2.8.2.3 O Relatório de acompanhamento do acórdão de julho 2019 (peça 37) informa resultados alcançados com a ação de supervisão ocupacional em parcelas de projetos de assentamentos no exercício de 2018, conforme a tabela abaixo:

Superintendências Regionais	Situações estabelecidas no Ofício 21/2019-TCU/SEC-MS, de 15/01/2019								
	Supervisões	Regular	Irregular	Regularizado	Irregular sem processo de retomada iniciado	Em processo de retomada	Ajuizado	Retomada Administrativamente	Retomado Judicialmente
SR(01)PA	287	284	3	0	2	1	0	0	0
SR(02)CE	2.024	2.024	0	0	0	0	0	0	0
SR(03)PE	417	253	132	32	132	0	0	0	0
SR(04)GO	2.201	1.650	462	88	421	31	10	1	0
SR(05)BA	498	498	0	0	0	0	0	0	0
SR(06)MG	1.368	1.018	342	5	343	0	0	1	0
SR(07)RJ	1.063	769	151	143	94	53	0	4	0
SR(08)SP	278	0	278	0	278	0	0	0	0
SR(09)PR	931	662	261	8	257	4	0	0	0
SR(10)SC	2.684	2.307	358	19	132	166	0	60	0

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

Superintendências Regionais	Situações estabelecidas no Ofício 21/2019-TCU/SEC-MS, de 15/01/2019								
	Supervisões	Regular	Irregular	Regularizado	Irregular sem processo de retomada iniciado	Em processo de retomada	Ajuizado	Retomada Administrativamente	Retomado Judicialmente
SR(11)RS	792	725	67	0	67	0	0	0	0
SR(12)MA	1.926	1.336	590	0	88	502	0	0	0
SR(13)MT	3.330	1.826	1.030	474	1.030	0	0	0	0
SR(14)AC	2.663	1.478	1.148	37	1.068	27	52	1	0
SR(15)AM	847	309	538	0	315	0	0	223	0
SR(16)MS	1.692	1.142	550	0	550	0	0	0	0
SR(17)RO	1.228	468	760	0	755	0	5	0	0
SR(18)PB	475	456	19	0	19	0	0	0	0
SR(19)RN	4.029	3.914	113	0	101	5	6	3	0
SR(20)ES	680	500	139	41	116	21	0	1	1
SR(21)AP	829	626	203	0	201	2	0	0	0
SR(22)AL	1.321	1.219	0	102	0	0	0	0	0
SR(23)SE	3.235	2.472	763	0	763	0	0	0	0
SR(24)PI	3.205	2.585	620	0	31	589	0	0	0
SR(25)RR	870	441	429	0	429	0	0	0	0
SR(26)TO	549	459	90	0	90	0	0	0	0
SR(27)MBA	1.927	1.557	340	30	307	33	0	0	0
SR(28)DF	1.325	1	194	1.130	193	0	1	0	0
SR(29)MSF	674	311	362	1	237	120	4	1	0
SR(30)STA	1.485	1.093	392	0	392	0	0	0	0
UA-ALT	1.202	637	565	0	565	0	0	0	0
Total	**46.035**	**33.020**	**10.899**	**2.110**	**8.976**	**1.554**	**78**	**295**	**1**

2.8.2.4 Além disso, o Incra encaminhou as planilhas detalhadas das supervisões ocupacionais por unidade da federação (peça 41, itens não digitalizáveis).

2.8.2.5 O Incra apresentou a tabela a seguir (peça 37, p. 20), onde informa que, no exercício de 2018, foram realizadas 46.035 supervisões ocupacionais e ainda se encontram pendentes de vistorias 241.778 parcelas.

Superintendências Regionais	Meta - Plano de Supervisão em 03 anos	Supervisões realizadas - 2018	Pendente de Supervisão
SR(01)PA	8.000	287	7.713
SR(02)CE	12.000	2.024	9.976

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

Superintendências Regionais	Meta - Plano de Supervisão em 03 anos	Supervisões realizadas - 2018	Pendente de Supervisão
SR(03)PE	8.500	417	8.083
SR(04)GO	13.544	2.201	11.343
SR(05)BA	8.000	498	7.502
SR(06)MG	9.392	1.368	8.024
SR(07)RJ	3.000	1.063	1.937
SR(08)SP	4.000	278	3.722
SR(09)PR	3.200	931	2.269
SR(10)SC	4.000	2.684	1.316
SR(11)RS	8.318	792	7.526
SR(12)MA	4.673	1.926	2.747
SR(13)MT	12.000	3.330	8.670
SR(14)AC	9.670	2.663	7.007
SR(15)AM	3.000	847	2.153
SR(16)MS	12.000	1.692	10.308
SR(17)RO	8.000	1.228	6.772
SR(18)PB	6.200	475	5.725
SR(19)RN	20.213	4.029	16.184
SR(20)ES	2.000	680	1.320
SR(21)AP	1.866	829	1.037
SR(22)AL	1.778	1.321	457
SR(23)SE	11.018	3.235	7.783
SR(24)PI	7.462	3.205	4.257
SR(25)RR	7.500	870	6.630
SR(26)TO	13.000	549	12.451
SR(27)MBA	65.000	1.927	63.073
SR(28)DF	4.200	1.325	2.875
SR(29)MSF	10.979	674	10.305
SR(30)STA	4.000	1.485	2.515
UAE ALTAMIRA	1.300	1.202	98
Total	**287.813**	**46.035**	**241.778**

Fonte: Diretoria de Desenvolvimento de Assentamento - DD e Superintendências Regionais.

2.8.2.6 Assim, mantendo-se o desempenho apresentado no exercício de 2018, o Incra levaria mais de seis anos para cumprir a meta estabelecida para ser executada em três anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.8.2.7 A supervisão ocupacional é fundamental para a apuração de todos os indícios de irregularidades apontados nas planilhas resultantes do cruzamento de dados executados pelo Tribunal.

2.8.2.8 O Incra informou que, em breve, deve promover uma revisão dos Planos de Supervisão Ocupacional. Nessa avaliação, o Incra deve avaliar seu desempenho, sua força de trabalho e suas necessidades para executar as supervisões ocupacionais no saneamento das irregularidades mencionadas, tendo o limite de três anos, conforme o estabelecido no item 9.5.1 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário.

2.8.2.9 Desta forma, deve-se continuar o monitoramento dos itens 9.5.6 e 9.5.7 do Acórdão 1.976/2017-Plenário.

2.8.3 Evidências:

2.8.3.1 Planilhas detalhadas das supervisões ocupacionais por unidade da federação (peça 41, itens não digitalizáveis).

2.8.4 Conclusão:

2.8.4.1 O Incra tem realizado o monitoramento das ações de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária, que deverá continuar a ser acompanhado por este Tribunal.

2.8.5 Proposta de encaminhamento

2.8.5.1Desta forma, propõe-se considerar os itens 9.5.6 e 9.5.7 em cumprimento.

2.9 Deliberação – documentação comprobatória em processo administrativo específico (item 9.5.8 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.5.8. mantenha, em processo administrativo específico, a documentação comprobatória da capacidade de exploração da terra daquelas pessoas com deficiência física ou mental e dos aposentados por invalidez beneficiados com a da distribuição de terra, sob pena de responsabilidade da autoridade que autorizou o ato;

2.9.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.9.1.1Orientação para as Superintendências Regionais incluir os documentos comprobatórios nos processos administrativos individuais de cada unidade familiar, conforme Nota Técnica 009-A/2016.

2.9.2 Análise:

2.9.2.1 Na Nota Técnica 009-A/2016 encontra-se a seguinte definição do Processo administrativo individual: 'é documento oficial da unidade familiar composto dos atos de inscrição, seleção, homologação e ações de desenvolvimento, cópia do Espelho da Unidade Familiar, e outras peças técnicas anexadas aos autos, nos termos da Lei 9784/1999'.

2.9.2.2 Além disso, nos procedimentos gerais para superintendências regionais para os projetos criados pelo Incra, a nota técnica mencionada estabeleceu as seguintes etapas:

1. Organização das Divisões da Superintendência Regional e capacitação dos servidores envolvidos;
2. Comunicação Geral às famílias assentadas;
3. Recepção dos documentos comprobatórios;
4. Instrução processual e análise da ocorrência;
5. Atualização da decisão no sistema - SIPRA- Módulo Beneficiário;
6. Supervisão ocupacional - Visita Técnica;
7. Rescisão do contrato para a unidade familiar eliminada do PNRA.

2.9.2.3 Considerando que o item 9.11.3 do Acórdão 1.976/2017-Plenário previu a execução de auditoria para certificar a apuração dos indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal, entende-se que a verificação deste item deve ser examinada na auditoria mencionada.

2.9.3 Evidências:

2.9.3.1 Nota Técnica 009-A/2016 – peça 31, itens não digitalizáveis, CD-Completo, p. 141-163.

2.9.4 Conclusão:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.9.4.1 Ante o exposto, dado a orientação emanada pelo Incra Sede através da Nota Técnica citada, mas sem comprovação documental da abertura de processo administrativo específico, entende-se que o item se encontra em cumprimento

2.9.5 Proposta de encaminhamento

2.9.5.1 Desta forma, propõe-se considerar o item 9.5.8 como em cumprimento.

2.10 Deliberação – ouvidoria (item 9.5.9 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.5.9. institua canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, onde fiquem registradas, em meio digital acessível inclusive aos órgãos de controle interno e externo, as informações relativas ao objeto denunciado e as providências adotadas pelo Instituto para sua apuração, bem como os resultados conclusivos resultante das apurações; e

2.10.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.10.1.1 O Incra aderiu ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), administrado pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU).

2.10.2 Análise:

2.10.2.1 O Relatório Anual de Avaliação da Gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária 2017 - Ciset/PR (Peça 42, p. 91) apresentou a seguinte constatação sobre a matéria em apreço:

3.1.1. E-OUV

299. A partir da constatação de que o Incra necessitava estabelecer rotina para receber, tratar e responder demandas de uma ouvidoria pública, em 2017, por recomendação da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, o Instituto aderiu ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), administrado pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU), para atendimento aos usuários de outros serviços sob responsabilidade do Incra não relacionados a conflitos agrários.

300. O e-OUV foi adotado pelo Incra no exercício de 2017. Com essa adesão, o Incra instituiu canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, cumprindo a determinação constante no item 9.5.9 do Acórdão nº 1.976/2017 – TCU – Plenário, in verbis:

Institua canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, onde fiquem registradas, em meio digital acessível inclusive aos órgãos de controle interno e externo, as informações relativas ao objeto denunciado e as providências adotadas pelo Instituto para sua apuração, bem como os resultados conclusivos resultante das apurações.

301. Essa adesão levou à necessidade de designação de dois servidores, um lotado na Assessoria de Comunicação e outro no Gabinete do Presidente do Incra, para realizar a análise e tratamento das manifestações e dar respostas aos cidadãos, bem como receber demandas de servidores e colaboradores lotados na autarquia. O sistema está disponível para acesso na página principal do site do Instituto, com fácil visualização. Contudo, faz-se necessário instituir uma unidade na estrutura do Incra responsável pelas demandas de ouvidoria, bem como ampliar a divulgação do serviço.

302. Com a adesão ao e-OUV espera-se ganho significativo na capacidade de acompanhar e medir a eficácia no tratamento das demandas, visto que o sistema permitirá não só a centralização das respostas aos cidadãos, mas também o controle dos impactos referentes à participação social.

2.10.2.2 Assim, o Incra cumpriu a determinação inserta no subitem 9.5.9 do Acórdão 1.976/2017 - Plenário, com a instituição de canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, por meio de adesão ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), administrado pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU), em 2017.

2.10.3 Evidências:

2.10.3.1 Ciset/PR - Relatório Anual de Avaliação da Gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária 2017 - Peça 42, p. 91.

2.10.4 Conclusão:

2.10.4.1 A adesão ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV) estabeleceu o canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, cumprindo o determinado no item 9.5.9 do Acórdão nº 1.976/2017 – TCU – Plenário.

2.10.5 Proposta de encaminhamento;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.10.5.1 Em face do acima exposto, propõe-se considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.5.9 do Acórdão 1.976/2017 – TCU - Plenário.

2.11 Deliberação – plano de providências (item 9.5.10 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.5.10. apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de providências para as medidas relacionadas nos itens 9.5.3 a 9.5.9 retro, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir referidas determinações, e a fim de que seja possível o seu acompanhamento ou monitoramento por parte deste Tribunal;

2.11.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.11.1.1 Por meio do Ofício 30891/2018/GABT-I/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 25/7/2018 (peça 17, p. 1-2), o Incra encaminhou o Plano de Providências (peça 17, itens não digitalizáveis, Plano de Providências).

2.11.1.2 O Plano de Providência previu o seguinte:

1) Gestão do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra (itens 9.5.3 e 9.5.4),

Conforme informações que constarão no Plano de Apuração de Indícios de irregularidades, a modernização tecnológica é um dos eixos centrais da estratégia do INCRA para a melhoria dos seus procedimentos internos.

Assim, esta Autarquia envidará esforços para promover as adaptações necessárias para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, seja gerada a relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos na Legislação vigente, bem como sejam realizadas avaliações das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções.

Uma das ações adotadas para o atendimento desse tipo de recomendação foi a assinatura em 29/06/2016 de um contrato administrativo entre o INCRA e o Serviço Nacional de Processamento de dados (SERPRO), que permitirá o acesso aos dados de CPF e CNPJ da Receita Federal, de forma a realização de cruzamentos de informações. No entanto, buscaremos ainda parcerias para viabilizar acesso às seguintes bases:

Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Previdência Social:

• Extrato no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que contém dados básicos e complementares de pessoas físicas que se enquadram cm atividades produtivas vinculadas ao trabalho:

• Acesso ao Sistema de Identificação de Potenciais Beneficiários de Programas Sociais (SISBEN), do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS);

• Cruzamento de informações com base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE);

• Busca no portal brasileiro de dados abertos para o acesso a informações necessárias para o cruzamento de dados.

O SIPRA passará por melhorias para adequação das providências, com novas rotinas sistêmicas (novas telas, forma de armazenamento, guarda de imagens, registro de aprovação/reprovação, bloqueio/desbloqueio do pleito, rotinas web service para cruzamento de bases governamentais etc.). O 'espelho do beneficiário' trará informações detalhadas destinadas ao conhecimento dos beneficiários, de forma sigilosa, com o respectivo motivo do bloqueio no SIPRA dos dados levantados pelas auditorias, a serem divulgados pelo através da 'Sala da Cidadania'.

Será desenvolvido ainda um novo 'módulo candidato' para atender as funcionalidades da nova sistemática de seleção, de conformidade com as exigências e os critérios estabelecidos no Decreto nº 8.738/2016 e a nova instrução normativa única a ser editada.

Recursos envolvidos, prazo e responsáveis:

- Humanos: Contrato em vigência da Fábrica de Software
- Prazo para conclusão das melhorias: Médio (720 dias)
- Responsáveis: Diretor de Obtenção de Terras (DT) e Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos (DO) e Diretoria de Gestão Estratégica (DE)

2) Supervisão Ocupacional de lotes da reforma agrária (itens 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7 e 9.5.8)

Considerando que os itens 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7 e 9.5.8 tratam de determinações referentes a melhorias nos procedimentos de Supervisão Ocupacional, informamos que se encontra em fase final de elaboração o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

Plano Nacional de Supervisão Ocupacional do INCRA, que apresentará em detalhes as ações que possibilitarão o atendimento das mencionadas determinações.

Dentre os objetivos a serem apresentados pelo plano, destacam-se:

a) Implementar em todas as Superintendências Regionais o contínuo planejamento para supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária;

b) Capacitar os membros do Núcleo Nacional de Supervisão Ocupacional e dos Núcleos Regionais de Supervisão Ocupacional para a execução do plano;

c) Elaborar e Implementar os Planos Regionais de Supervisão Ocupacional;

d) Implementar o SIPRA para fins de Supervisão Ocupacional;

e) Implementar o sistema Sala da Cidadania para fins de Supervisão Ocupacional:

f) Implantar o Sistema SIGRA - RADIS, em todas as Superintendências Regionais;

g) Implantar o Sistema SASO em todas as Superintendências Regionais;

h) Verificar as condições de permanência das famílias assentadas nos lotes de reforma agrária.

Recursos envolvidos, prazo e responsáveis:

- Humanos: Servidores lotados na Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento e nas Divisões de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento das 30 Superintendências Regionais, além das parcerias previstas no Plano de Supervisão.
- Prazo para conclusão das melhorias: Longo (1095 dias)
- Responsáveis: Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos (DD)

3) Monitoramento do recebimento de denúncias por parte dos cidadãos.

Para que seja possível estabelecer um canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, onde fiquem registradas, em meio digital acessível inclusive aos órgãos de controle interno e externo, as informações relativas ao objeto denunciado e as providências adotadas pelo Instituto para sua apuração, bem como os resultados conclusivos resultante das apurações, a Presidência do INCRA determinará a criação de uma estrutura específica denominada OUVIDORIA GERAL, com espaço próprio e equipe específica de servidores designados para atuação exclusiva nas atividades de registro de reclamações, denúncias, elogios, sugestões, e atendimento de solicitações e pedidos de informação diversos.

Recursos envolvidos, prazo e responsáveis:

- Humanos: Servidores lotados na Presidência do INCRA
- Prazo para conclusão das melhorias: Curto (180 dias)
- Responsáveis: Presidência do INCRA

2.11.2 Análise:

2.11.2.1 Verifica-se que as medidas previstas no Plano de Providências sobre a Gestão do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra (itens 9.5.3 e 9.5.4) e Supervisão Ocupacional de lotes da reforma agrária (itens 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7 e 9.5.8) agora são metas do Plano Nacional de Supervisão Ocupacional do Incra, que foi analisado anteriormente. Da mesma forma ocorreu com o item Monitoramento do recebimento de denúncias por parte dos cidadãos.

2.11.3 Evidências:

2.11.3.1Plano de Providências (peça 17, itens não digitalizáveis, Plano de Providências) (peça 23)

2.11.4 Conclusão:

2.11.4.1 Assim, pode-se afirmar que o encaminhamento do Plano de Providências atendeu ao disposto no subitem 9.5.10 do Acórdão 1.976/2017 - Plenário, cuja execução será acompanhada no monitoramento do Plano Nacional de Supervisão Ocupacional.

2.11.5 Proposta de encaminhamento

2.11.5.1 Em face do acima exposto, propõe-se considerar cumprida a determinação do subitem 9.5.10 do Acórdão 1.976/2017 - Plenário.

2.12 Deliberação – suspensão da remissão de créditos (itens 9.6 e 9.7.1 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.6. determinar ao Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992, 250 e 251, do Regimento Interno/TCU, que, relativamente às medidas outrora objeto de medida cautelar determinada por este Tribunal nos itens 9.2.3 a 9.2.6. do Acórdão 775/2016 – Plenário,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

considerando os indícios de irregularidades apontados nestes autos, as disposições da Lei 8.629/1993, da Lei 4.504/1964, e do Decreto 59.428/66 e as diretrizes apresentadas neste acórdão:

9.6.1. mantenha suspensa a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja integral apuração, pela autarquia, dos indícios ali apontados, e, em decorrência das apurações que fez desde a prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, ou das apurações que ainda serão necessárias fazer, adote as providências indicadas a seguir, conforme se confirme ou se afastem em definitivo os indícios apontados:

9.6.1.1. caso haja a constatação, pelo Instituto, da situação de regularidade do beneficiário com direito à remissão indicada por referida lei, mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão, e observadas as condições legais, poderá a autarquia dar continuidade aos processos ou procedimentos de remissão dos créditos do respectivo beneficiário, caso ainda não concedidos, ou manter referida remissão, se já concedida, na forma da lei, devendo, nesse caso, efetuar a regularização dos registros do beneficiário e excluí-lo da lista de lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25);

9.6.1.2. em caso, todavia, de confirmação dos indícios de irregularidades apontados, deverá o Instituto abster-se de conceder a remissão de que trata a lei, ou, ainda, deverá efetuar a devida anulação, nos casos em que já concedida a remissão, promovendo-se as medidas necessárias ao ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa aos interessados;

(...)

9.7. informar ao Incra, para fins do cumprimento das medidas objeto das determinações deste acórdão, que:

9.7.1. no tocante às remissões de dívida a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, considere irregularidade passível de anulação do ato de remissão ou negativa de sua concessão a constatação de que o beneficiário da terra não ostentava legalmente a condição de assentado, por se enquadrar nas hipóteses de vedação normativa à época do recebimento do crédito de instalação;

2.12.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.12.1.1 O Relatório de Acompanhamento de Julho/2019 (peça 37, p. 13) faz os seguintes comentários sobre os itens em apreço:

9.6.1. A remissão dos créditos foi suspensa através de ajuste no SNCCI desde 2016, conforme processo SEI nº 54000.007204/2019-19. Vide o ANEXO XI

9.6.1.1. Esta recomendação está sendo atendida pelo INCRA.

9.6.1.2. Esta recomendação está sendo atendida pelo INCRA.

2.12.2 Análise:

2.12.2.1 Nos autos do TC 000.517/2016-0, o Incra solicitou o pedido de reexame dos itens 9.6.1, 9.6.1.1, 9.6.1.2 e 9.7.1 do Acórdão 1.976/2017-Plenário.

2.12.2.2 O Ministro-Relator do recurso, por meio de Despacho (peça 342 do TC 000.517/2016-0) decidiu o seguinte:

1) conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno/TCU, suspendendo-se os efeitos dos subitem 9.6.1, 9.6.1.1, 9.6.1.2 e 9.7.1 do Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário em relação à recorrente, conforme exame de admissibilidade realizado pela unidade técnica;

2) determinar cautelarmente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, caput, do Regimento Interno/TCU, que, até deliberação de mérito deste Tribunal sobre a matéria tratada nestes autos:

2.1. mantenha suspensa a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja integral apuração, pela autarquia, dos indícios ali apontados, e, em decorrência das apurações que fez desde a prolação do Acórdão 2.451/2016-TCU-Plenário, ou das apurações que ainda serão necessárias fazer, adote as providências indicadas a seguir, conforme se confirme ou se afastem em definitivo os indícios apontados:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.1.1. caso haja a constatação, pelo Instituto, da situação de regularidade do beneficiário com direito à remissão indicada por referida lei, mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão, e observadas as condições legais, poderá a autarquia dar continuidade aos processos ou procedimentos de remissão dos créditos do respectivo beneficiário, caso ainda não concedidos, ou manter referida remissão, se já concedida, na forma da lei, devendo, nesse caso, efetuar a regularização dos registros do beneficiário e excluí-lo da lista de lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25);

2.1.2. em caso, todavia, de confirmação dos indícios de irregularidades apontados, deverá o Instituto abster-se de conceder a remissão de que trata a lei, ou, ainda, deverá efetuar a devida anulação, nos casos em que já concedida a remissão, promovendo-se as medidas necessárias ao ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa aos interessados;

2.2. no cumprimento das medidas acima mencionadas, considere irregularidade passível de anulação do ato de remissão ou negativa de sua concessão a constatação de que o beneficiário da terra não ostentava legalmente a condição de assentado, por se enquadrar nas hipóteses de vedação normativa à época do recebimento do crédito de instalação.

3) determinar, preliminarmente, a remessa destes autos à SecexAmbiental para dar ciência aos órgãos/entidades cientificados do acórdão recorrido acerca do efeito suspensivo concedido em face do presente recurso, bem como da concessão da medida cautelar deferida

2.12.2.3 Por meio do Acórdão 313/2018 – TCU – Plenário, o Tribunal referendou a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho acima mencionado.

2.12.2.4 Porém, até o momento não foi decidido o mérito do pedido de reexame impetrado pelo Incra.

2.12.2.5 A respeito da remissão de créditos, o Incra informou sua suspenção 'através de ajuste no SNCCI desde 2016, conforme processo SEI 54000.007204/2019-19' (peça 37, p. 10).

2.12.2.6 Compulsando os autos do processo SEI 54000.007204/2019-19, verificou-se, no documento SEI 3347424 (peça 44, p. 115), a seguinte informação:

Sobre as providências tomadas, como gestora do módulo de cobrança do SNCCI – Sistema Nacional de Cobrança de Créditos de Instalação, essa Diretoria já havia solicitado manutenção evolutiva no mesmo visando não permitir a remissão de créditos para beneficiários que se encontrassem em alguma das situações de irregularidades apontadas pelo TCU (Acórdão n° 775/2016). Tal ajuste foi realizado no sistema, conforme códigos Sicode #4656 de 12/09/2016 e #6220 de 04/10/2018 registrados no Sistema de Controle de Demandas da DET/DE. As demandas foram atendidas e já estão em produção no sistema desde 16/06/2017 e 25/10/2018 respectivamente.

2.12.2.7 Assim, embora o Incra tenha impetrado recurso contra o item 9.6.1 do Acórdão 1.976/2017-Plenário, verifica-se o seu cumprimento pela entidade até o momento. No tocante aos itens 9.6.1.1, 9.6.1.2 e 9.7.1 do acórdão em apreço, poderá ser examinado por ocasião da auditoria prevista no seu item 9.11.3.

2.12.3 Evidências:

2.12.3.1 Processo SEI nº 54000.007204/2019-19 (peça 44)

2.12.4 Conclusão:

2.12.4.1 Desse modo, devido ao efeito suspensivo dos itens 9.6.1.1, 9.6.1.2 e 9.7.1. do Acórdão 1976/2017 - Plenário, concedido pelo Acórdão 313/2018 - Plenário, não há que se falar em avaliação do cumprimento das determinações.

2.13 Deliberação – outras determinações (itens 9.6.2 a 9.6.5 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.6.2. no que tange (i) aos processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária, (ii) ao acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, e (iii) ao acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, deste processo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

9.6.2.1. continue a realizar a apuração de todos os indícios de irregularidades apontados nas planilhas em Excel indicadas à peça 25 (itens não digitalizáveis) destes autos, conforme encetado pela autarquia por ocasião das reuniões e requerimentos que fez a este Tribunal e que resultaram na prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, consoante ali registrado, de maneira a checar uma a uma as situações apontadas por este Tribunal, segundo cronograma de apurações referido no subitem 9.5.1 retro;

9.6.2.2. durante as apurações que o Instituto ainda fará, e em complementação àquelas já efetuadas, necessárias à confirmação ou não dos indícios de irregularidades apontados, no período de três anos referido para o cronograma de apurações, a autarquia deverá observar o seguinte:

9.6.2.2.1. se confirmado o indício de irregularidade apontado para o beneficiário indicado nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 destes autos, a autarquia deverá, garantido o contraditório e a ampla defesa, vedar o acesso do respectivo beneficiário do PNRA em situação irregular aos benefícios decorrentes do programa, indicados no subitem 9.6.2 retro, bem assim, deverá o Instituto adotar as medidas administrativas e/ou judiciais cabíveis, inclusive junto a terceiros, como os bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiários da reforma agrária, com vistas a que esses beneficiários não apenas deixem de ter acesso a tais benefícios, como restituam, se for o caso, os valores relativos aos benefícios recebidos indevidamente;

9.6.2.2.2. caso constatada a situação de regularidade do beneficiário, deverá a autarquia efetuar a regularização dos registros do beneficiário e excluí-lo definitivamente da lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25);

9.6.2.2.3. durante o período em que estiverem sendo realizadas as apurações dos indícios de irregularidades, e enquanto não confirmados em definitivo tais indícios (com a observância do exercício do contraditório e da ampla defesa aos beneficiários), admite-se o acesso dos beneficiários com indícios de irregularidades aos benefícios indicados no subitem 9.6.2 retro, ou seja, o acesso a novos pagamentos de créditos da reforma agrária, o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, e o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, deste processo;

9.6.2.2.4. a continuidade do acesso aos benefícios referidos no subitem anterior poderá se dar somente até que sejam apurados os indícios de irregularidades apontados por este Tribunal, cujo prazo máximo a ser indicado no cronograma de apurações a cargo da autarquia será de três anos (subitem 9.5.1), de modo que, confirmados os indícios apontados, o Incra deverá adotar as providências indicadas no subitem 9.6.2.2.1 retro;

9.6.3 realize, no tocante aos beneficiários apontados com indícios de irregularidade relativos às categorias servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, após a data de homologação, indicados nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 dos autos, verificação da compatibilidade da função exercida com a efetiva exploração do lote, nos termos indicados na parte final do § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, na redação conferida pela Lei 13.465/2017, levando-se em consideração, ainda, o cumprimento dos compromissos assumidos nos termos dos arts. 21 e 22 da referida Lei, notadamente, aquele assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, nos termos dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993;

9.6.4. realize, quanto ao indício '13 - Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento', em que a Autarquia considerou que a distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento revelar-se-ia razoável para se admitir vínculos de deslocamentos que não representariam obstáculo para a exploração pessoal da parcela rural, critério que conduziu à inferência, pelo Instituto, de que cerca de 186.660 beneficiários enquadrados nesta situação não se confirmariam como irregularidades e por isso entende ser o caso de desbloqueio em definitivo, verificação quanto ao cumprimento do disposto nos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993, notadamente, se esses estão cumprindo o compromisso assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, e da condição resolutiva eventualmente nele imposta de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento, para, somente após referida verificação, considerar definitivamente saneado o indício de irregularidade, confirmando-se em definitivo o desbloqueio já efetuado;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

9.6.5. a cada confirmação de indício de irregularidade de beneficiário, após apuração a ser realizada pela autarquia, considerando que o art. 18-B da Lei 8.629/1993 incluído pela Lei 13.465/2017 dispõe que 'identificada a ocupação ou a exploração de área objeto de projeto de assentamento por indivíduo que não se enquadre como beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária, o ocupante será notificado para desocupação da área, nos termos estabelecidos em regulamento, sem prejuízo de eventual responsabilização nas esferas cível e penal', deverá o Incra remeter cópia dos elementos pertinentes à apuração à Procuradoria da República com atuação na respectiva localidade do lote ou assentamento, para que essa possa adotar as ações civis e penais que entender cabíveis;

2.13.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.13.1.1 O Relatório de Acompanhamento de Julho/2019 (peça 37, p. 11-13) faz os seguintes comentários sobre os itens em apreço:

9.6.2.1. Todas as Superintendências Regionais continuam, gradualmente, realizando a apuração de todos os indícios de irregularidades apontados pelo TCU.

9.6.2.2.1. As Superintendências foram orientadas, conforme Nota Técnica n° 009-A/2016, com garantia ao contraditório e ampla defesa, a realizar a rescisão do contrato do PNRA, incluindo medidas administrativas posteriores, nos casos de comprovação dos indícios de irregularidade.

9.6.2.2.2. Posterior à análise de cada um dos indícios de irregularidades apontados, nos casos de comprovada a situação de regularidade, o registro dos beneficiários deferidos é atualizado no Sipra.

9.6.2.2.3. e 9.6.2.2.4. O INCRA entendeu que o acesso às políticas públicas do PNRA para as unidades familiares com indícios de irregularidade apontados, incluindo o pagamento dos créditos da reforma agrária, só seria liberado após a análise e deferimento caso a caso, com posterior desbloqueio definitivo no Sipra. Exceção a esta regra ocorreu nos casos dos desbloqueios massivos realizados pelo INCRA/Sede e nos assentamentos do Rio Grande do Sul, cuja liberação ocorreu após decisão judicial decorrente de ação do Ministério Público Federal. Esse assunto está sendo analisada pela nova Direção do INCRA e, se for o caso, será viabilizada solução técnica para o desbloqueio dos beneficiários.

9.6.3. As Superintendências Regionais foram orientadas a adotar os procedimentos de verificação da compatibilidade da função exercida com a efetiva exploração do lote, conforme Nota Técnica nº 009-A/2016.

9.6.4. Para a confirmação do desbloqueio massivo executado para o indício 13, as Superintendências Regionais analisam os documentos comprobatórios apresentados pelas unidades familiares (CAD-Único atualizado e documentos de exploração do lote), além das informações existentes nos processos administrativo individuais e, nos casos necessários, realizam ação de supervisão ocupacional.

9.6.5. Após os procedimentos de confirmação de irregularidades, os processos são remetidos à Procuradoria Federal Especializado do INCRA para o ajuizamento das ações de reintegração de posse, nos termos da Instrução Normativa INCRA nº 97/2018.

2.13.2 Análise:

2.13.2.1 As determinações 9.6.2 a 9.6.5 do Acórdão 1.976/2017-Plenário especificam as regras que deverão ser observadas durante a apuração de todos os indícios de irregularidades apontados na auditoria da relação de beneficiários do PNRA.

2.13.2.2 Conforme comentado pelo gestor, o Incra está implementando as determinações dos itens 9.6.2 a 9.6.5 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário.

2.13.2.3 Porém, a verificação do cumprimento destas determinações será realizada por meio da auditoria prevista no item 9.11.3 do mesmo acórdão:

9.11.3. realize o planejamento de ações fiscalizatórias, na modalidade auditoria, no horizonte de até quatro anos, com vistas a certificar que os beneficiários com apontamentos de indícios de irregularidades por este Tribunal, conforme planilhas constantes dos itens não digitalizáveis de peça 25, que porventura venham a ser considerados pelo Incra como regulares, de fato se encontrem em situação de regularidade, exercendo tais fiscalizações por meio de processos amostrais, se for necessário, e verificações in loco, por meio de Fiscalizações de Orientação Centralizada, com vistas a tal certificação e apontamento de eventuais desvios e apuração de responsabilidades por agentes integrantes das Superintendências Regionais do Incra, ou por outros agentes responsáveis por procedimentos irregularmente adotados pela sede da autarquia.

2.13.3 Evidências:

2.13.3.1 Relatório de Acompanhamento de Julho/2019 (peça 37)

2.13.4 Conclusão:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.13.4.1 Assim, pode-se considerar que os itens 9.6.2 a 9.6.5 do Acórdão 1.976/2017-Plenário em implementação e a sua verificação será realizada na auditoria prevista no item 9.11.3 do mesmo acórdão.

2.13.5 Proposta de encaminhamento:

2.13.5.1 Propõe-se considerar os itens 9.6.2 a 9.6.5 do Acórdão 1.976/2017-Plenário em implementação.

2.14 Deliberação – orientações para o cumprimento das determinações (item 9.7.2 a 9.7.6 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.7. informar ao Incra, para fins do cumprimento das medidas objeto das determinações deste acórdão, que:

9.7.2. quanto à apuração dos indícios de irregularidades constantes da coluna 'ocorrências depois da data de homologação' do quadro elaborado pela unidade técnica deste Tribunal e a que se referem as planilhas constantes dos itens não digitalizáveis de peça 25, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/1993 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com cada beneficiário;

9.7.3. para o cumprimento das determinações indicadas nos subitens 9.6.1 e 9.6.2 deste acórdão, fica o Instituto autorizado a excluir o beneficiário da lista de indícios de irregularidades, com base nas apurações que já realizou no curso da suspensão da cautelar deferida pelo Acórdão 2.451/2016 – Plenário, em razão da apresentação das devidas comprovações de regularidade pelo beneficiário, ou em razão de depurações na base de dados do Sipra visando a eliminação de erros, realizadas pela Autarquia, e demais meios apuratórios pertinentes, registrando-se e fundamentando-se todas as exclusões porventura realizadas, incluindo a indicação dos motivos, documentos, e do agente responsável pela decisão de exclusão, de forma a que se possa apurar a responsabilidade pessoal do agente público que promover exclusões indevidas, ou da autoridade máxima da instituição, em caso de exclusões ou desbloqueios massivos que porventura não sejam objeto de verificações anteriores ou posteriores por meio da devida supervisão ocupacional, conforme planos de supervisão a serem elaborados em cumprimento às determinações deste acórdão, observadas as demais disposições deste acórdão;

9.7.4. a cada procedimento ou conjunto de procedimentos realizados, conforme subitem anterior, deverá a Autarquia elaborar relatório específico que possa ser integrado àquele relatório semestral indicado no subitem 9.5.2 deste acórdão, de modo a poder ser objeto de aferição por fiscalização futura deste Tribunal;

9.7.5. no tocante aos beneficiários apontados com indícios de irregularidade relativos às categorias servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, após a data de homologação, indicados nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 dos autos:

9.7.5.1. em que pese o disposto no art. § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, incluído pela Lei 13.456/2017, indicar que não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nessas situações, permanece a obrigação de que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado, motivo pelo qual permanece a necessidade de verificação dos indícios apontados por este TCU;

9.7.5.2. a situação desses assentados deve ser considerada definitivamente regularizada apenas após comprovação da compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento de sua função social, em especial, a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária;

9.7.5.3. não deve o Instituto simplesmente presumir a regularidade da situação desses beneficiários na exploração da terra que recebeu em decorrência do Programa Nacional de Reforma Agrária, devendo o Instituto verificar a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola, e a efetiva exploração do lote, nos termos indicados na parte final do § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, na redação conferida pela Lei 13.465/2017, observado, ainda, o cumprimento dos compromissos assumidos nos termos dos arts. 21 e 22 da referida Lei;

9.7.5.4. a verificação da situação de regularidade ou irregularidade do beneficiário deve ser feita levando-se em consideração o compromisso assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, nos termos dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993, compromissos esses que devem ser objeto de verificação pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

autarquia em ações contínuas de supervisão ocupacional, observando, em todo o caso, o disposto no subitem 9.7.2 deste acórdão;

9.7.5.5. este Tribunal espera que a autarquia dê continuidade às ações que indicou adotar para a apuração desses indícios, informadas à peça 99 destes autos, onde se apontou como providências a serem adotadas pelo Incra, nos quadros relativos a 'Beneficiários contemplados na RB – cargos públicos', 'Beneficiários contemplados na RB – Empresários' e 'Beneficiários contemplados na RB - Mandato eletivo', que a autarquia pretende: 'Comunicar todos a apresentar a documentação que comprove a compatibilidade do cargo'; 'Designar por Superintendência Regional a equipe especifica para tratar os processos conforme Plano de Providências'; e 'O sistema do SIPRA terá um campo específico para informar a compatibilidade', devendo o Instituto apresentar, nos relatórios semestrais requeridos por este acórdão, as medidas que vem adotando, os resultados obtidos, e a relação de beneficiários regulares e em situação irregular que remanesça em cada período;

9.7.6. quanto ao indício '13 - Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento', em que a Autarquia considerou que a distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento revelar-se-ia razoável para se admitir vínculos de deslocamentos que não representariam obstáculo para a exploração pessoal da parcela rural, critério que conduziu à inferência, pelo Instituto, de que cerca de 186.660 beneficiários enquadrados nesta situação não se confirmariam como irregularidades e por isso entende ser o caso de desbloqueio em definitivo, o posicionamento deste Tribunal é o de que:

9.7.6.1. o desbloqueio ou a exclusão, em caráter definitivo, dependente da efetiva verificação, pela Autarquia, de que o beneficiário cumpre o disposto nos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993, notadamente, o compromisso assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, compromissos esses que devem ser objeto de verificação em ações de supervisão ocupacional, sem prejuízo da verificação da obrigação assumida no respectivo contrato de concessão de uso celebrado junto ao Incra, da condição resolutiva eventualmente nele imposta de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento, providências essas que deverão ser incluídas no plano definitivo de apuração indicado no subitem 9.5.1 retro, juntamente com as providências de ordem semelhante aos demais 'Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento', cujo prazo de apuração não poderá ser superior a três anos, como ali fixado, em ordem de prioridade a ser definida pela autarquia no plano definitivo de apuração;

9.7.6.2. deve o Incra encaminhar, a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação no qual indique o planejamento de atividades de supervisão ocupacional nesse universo de beneficiários, de forma a proceder à verificação integral desses ao longo de um período máximo de 3 anos, e de forma a efetuar o registro dessa condição nos relatórios referidos no subitem 9.5.2 deste acórdão;

2.14.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.14.1.1 Elaboração do Plano Nacional de Supervisão Ocupacional, encaminhado pelo Ofício 7099/2017/GABT-I/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 29/12/2017 (peça 11, p. 1-2)

2.14.2 Análise:

2.14.2.1 O Incra não fez comentários a respeito do item 9.7 do Acórdão 1.976/2017-Plenário. Porém, considerando que são orientações para o cumprimento das determinações desse acórdão, em especial, no diz respeito aos itens 9.5 e 9.6 que estão em cumprimento, conforme examinado anteriormente.

2.14.2.2 Apenas o item 9.7.6.2 do Acórdão 1.976/2017-Plenário, que trata do encaminhamento do planejamento de atividades de supervisão ocupacional, já foi cumprido pelo Incra, conforme os planos acostados na peça 39, itens não digitalizáveis

2.14.3 Evidências:

2.14.3.1 Planos de Supervisão Ocupacional (peça 39, itens não digitalizáveis)

2.14.4 Conclusão:

2.14.4.1 Assim, em relação ao item 9.7 do Acórdão 1.976/2017-Plenário, deve ser considerado em cumprimento os itens 9.7.2 a 9.7.6.1 e cumprido o item 9.7.6.2.

2.14.5 Proposta de encaminhamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.14.5.1 Propõe-se considerar em cumprimento os itens 9.7.2 a 9.7.6.1 do Acórdão 1.976/2017-Plenário e cumprido o item 9.7.6.2 do mesmo acórdão.

2.15 Deliberação – indicadores (item 9.8 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.8. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, em razão da ausência das informações requeridas por meio do subitem 9.13 do Acórdão 775/2016 – Plenário (acerca da relação dos assentados oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis), que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência deste Acórdão, desenvolva e apresente a este Tribunal, indicadores capazes de explicitar e aferir, por assentamento e unidade da federação:

9.8.1. o quantitativo de beneficiários da reforma agrária que, assentados, permanecem explorando a terra pessoalmente ou por meio do seu núcleo familiar: (i) após os primeiros dois anos da concessão, (ii) após o período de cinco anos dessa concessão, e (iii) até o prazo final de dez anos referido no art. 20 da Lei 8.629/1993, indicando-se, ainda, o percentual de evasão desses locais, seja por venda a terceiros, cessão a terceiros, ou abandono;

9.8.2. a eficiência, eficácia e efetividade da política pública de reforma agrária mediante os assentamentos realizados pela autarquia, no que tange aos seguintes aspectos mensuráveis:

9.8.1. níveis de produtividade alcançada nos assentamentos;

9.8.2. tipo e grau de exploração de atividades agropecuárias pelos assentados;

9.8.3. autossustentabilidade desses assentamentos, no que tange ao objetivo de garantia de renda mínima para subsistência com a exploração da terra e de promoção do bem-estar dos trabalhadores assentados, com a fixação do homem na terra e sua contribuição para o desenvolvimento econômico sustentável;

2.15.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.15.1.1 O Relatório de Acompanhamento de Julho/2019 (peça 37, p. 13) faz os seguintes comentários sobre os itens em apreço

9.8. Não há, até o momento, solução definitiva para o atendimento deste item. Ofício nº 5003/2019/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA foi apresentada manifestação da Diretoria de Gestão Estratégica – DE, através do Anexo II – Memorando nº 2018/DE/SEDE/INCRA.

Contudo, o que se apresenta são estudos e possibilidades passíveis de serem utilizadas, para os quais será necessária a constituição de estratégia de trabalho que analisará todo o conjunto apresentado anteriormente, objetivando a efetiva construção desta solução definitiva.

2.15.2 Análise:

2.15.2.1 Nos autos do TC 000.517/2016-0, por meio do Ofício 10687/2018/GABT-l/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 23/3/2018 (cópia na peça 12, p. 1-3), o Incra solicitou a prorrogação do prazo para 180 dias para a apresentação dos indicadores.

2.15.2.2 O Memorando 2018/DE/SEDE/INCRA, de 7/2/2019 (peça 31, itens não digitalizáveis, CD-Completo, p. 2-9) referido no Relatório de Acompanhamento de Julho/2019, descreve os problemas enfrentados na construção dos indicadores:

• Item 9.8. Foco na relação dos assentados da reforma agrária que atingiram a autossustentabilidade:

• 9.8.1 - Verificação dos assentados que permanecem explorando a terra em três períodos:

Períodos:

• Após os dois primeiros anos da concessão;

• Após cinco anos da concessão;

• Após 10 anos da concessão (referido no art. 20 da lei 8.629/1993.

Acompanhamento:

• Percentual de evasão e motivação (venda a terceiros, cessão a terceiros, abandono...)

Considerações:

O Incra possui atualmente cerca de 7,8 mil Assentamentos, excluindo os projetos 'reconhecidos', correspondendo a 53 milhões de hectares, com uma capacidade de assentamento de 987 mil famílias e efetivamente 806,5 mil famílias assentadas. Considerando esses números e o modelo de operacionalização da ação de Supervisão Ocupacional que ora o INCRA implementa, com média de 35.000 supervisões ocupacionais realizadas por ano, seriam necessários mais de 20 anos para que todas as famílias assentadas atualmente, isso se não mais se assentassem, fossem supervisionadas uma única vez.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

O modelo de supervisão ocupacional atualmente adotado pelo INCRA tem limitações não apenas metodológicas e orçamentárias/financeiras, como também insuficiência dos recursos humanos necessários para a realização das demandas apresentadas no item 9.8.1 do TC 000.517/2016-0 TCU para execução direta. Atualmente pouco mais de mil servidores estão lotados nas divisões de desenvolvimento nas SRs, desenvolvendo outras atividades, sendo a Supervisão Ocupacional uma delas, é importante ressaltar que apenas uma parcela desses servidores atua no trabalho de supervisão ocupacional.

Atualmente a Diretoria de Desenvolvimento está desenvolvendo o Sistema de Apoio à Supervisão Ocupacional (SASO) por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED) com a Universidade Federal do Mato Grosso - UFMT, sendo que a Diretoria de Gestão Estratégica do Incra tem servidor, especialista em Análise e Diagnóstico de Sistemas Agrários – ADSA, nomeado na Ordem de Serviço nº 72/2019/DDI/DD/SEDE/INCRA Processo nº 54000.143764/2018-55 de modo a participar na especificação dos requisitos, acompanhar e dar apoio ao processo de desenvolvimento e implementação de software, fiscalizar e acompanhar o processo de desenvolvimento e de validação no âmbito do sistema SASO. Esta participação efetiva da DE no processo de desenvolvimento do sistema se traduzirá na validação deste para uso nas atividades de monitoramento dos resultados da supervisão ocupacional.

Além do SASO, em desenvolvimento, há um Módulo de supervisão ocupacional desenvolvido para o Sistema Sigra, melhor detalhado no próximo tópico, em uso pela Superintendência do Rio Grande do Sul, onde é possível a geração de relatórios gerenciais quanto as atividades realizadas e resultados alcançados.

Embora o uso de sistemas de supervisão ocupacional traga uma grande oportunidade quanto ao gerenciamento das supervisões realizadas, além de maior celeridade e padronização em todo o processo, ainda assim seria de elevado custo financeiro e a implantação das verificações nos períodos propostos pelo TCU, somando-se ao fato já destacado da insuficiência de recursos humanos para a tarefa.

Algumas outras possibilidades têm sido apontadas para complementar o monitoramento da permanência do assentado no lote. Uma delas seria o recadastramento periódico dos assentados, com o período definido por normativo específico. Dentro dessa linha, tal procedimento foi criado por meio do decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 e a lei nº 13.001 de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária:

'Art. 17. O Incra promoverá, periodicamente, a atualização cadastral das famílias beneficiárias.

§ 1º O assentado que constar no contrato como responsável pelo pagamento da parcela fica obrigado a promover atualização cadastral da unidade familiar a cada dois anos, sob pena de bloqueio da condição de assentado.

§ 2º A atualização cadastral prevista neste dispositivo será processada preferencialmente por meio eletrônico, conforme disciplinado pelo Incra.

§ 3º Para a realização da atualização cadastral, o Incra poderá celebrar acordos de cooperação, convênios ou outros instrumentos congêneres com órgãos da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal e utilizar dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, nos termos do disposto na Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. '

Ainda na mesma direção, a Instrução Normativa Incra nº 97, de 17 de dezembro de 2018, que normatiza os procedimentos administrativos para a titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, tem a redação:

Art. 11. O assentado ficará obrigado a promover a atualização cadastral da unidade familiar a cada 2 (dois) anos, contados da celebração do CCU, da CDRU ou do TD.

§ 1º A atualização cadastral também poderá ser realizada de ofício pelo Incra mediante o cruzamento de bancos de dados oficiais e por meio de chamamento convocando os beneficiários para participação ativa.

§ 2º A não atualização dos dados na forma prevista nesse artigo acarretará o bloqueio da condição de assentado no sistema do Incra.

§ 3º O beneficiário bloqueado não poderá receber qualquer benefício do PNRA até que seja sanada sua atualização cadastral.

§ 4º A atualização cadastral prevista neste artigo deverá ocorrer prioritariamente por meio eletrônico, sendo os dados submetidos a homologação pelo INCRA.

Deste modo, com uma periodicidade inferior ao proposto pelo TCU, poderá ser emitido relatório com a situação de permanência dos assentados, atentando-se ao fato que, não necessariamente, tal condição será objeto de supervisão *in loco*.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

• 9.8.2 – Eficiência, eficácia e efetividade da política pública da reforma agrária:
• Acompanhamento:
• Níveis de produtividade;
• Tipo e grau de exploração de atividades agropecuárias.

Considerações:

O Acompanhamento dos níveis de produtividade, tipo e grau de exploração, bem como a mensuração da renda do assentado tem sido objeto de aprimoramento por parte da autarquia com especial atenção na construção e formatação das ferramentas de coletas de dados.

Como fator limitador para o alcance dessas informações temos uma redução na cobertura dos serviços de ATER ao longo dos últimos exercícios, juntando-se a isso o fato do SIATER ter como entrada de dados arquivos em formato pdf, que, portanto, não permitem a extração dessas informações e geração de relatórios quanto aos itens demandados.

Atualmente há dados coletados e sistematizados no Sistema Integrado de Gestão Rural da Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Sigra), desenvolvido em 2012 pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), o qual abriga em sua base cadastral diversos registros como a produção dos assentamentos do Rio Grande do Sul para o período de 2014 a 2016, e para parte dos assentamentos de Santa Catarina.

Tendo como base os dados coletados no SIGRA referente aos Assentamentos do Rio Grande do Sul, foi publicada pela UFSM no início de 2019 o livro:

• DALBIANCO, V. P. NEUMANN, P. S. ZARNOTT, A. FIALHO, M. A. V. Uma nova Extensão Rural Pública: a experiência pluralista e descentralizada da Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) no estado do RS. Editora Unijuí, Ijuí, RS, 2018.

Ainda quanto a desenvolvimento de sistemas, há o projeto Regularização Ambiental e Diagnóstico dos Sistemas Agrários – RADIS, inicialmente criado para uso no Mato Grosso e atualmente em expansão para outros estados, entre eles Alagoas, Pernambuco e Mato Grosso do Sul. O projeto é composto de 3 eixos, sendo o primeiro eixo destinado a elaboração do Cadastro Ambiental Rural, **o segundo eixo destinado ao Diagnóstico de Sistemas Agrários para a identificação do perfil social, econômico e ambiental com reflexos em planejamento, organização e acompanhamento das atividades nos assentamentos** e o terceiro eixo dedicado a implementação de linhas de pesquisa acadêmicas a partir desse diagnóstico realizado. Atualmente já existe uma base de dados robusta coletada por meio desse sistema, tendo originado diversas publicações em parceria com universidades federais, podendo ser destacados os trabalhos acadêmicos:

• Ruas, F. C. Produção e estratégias de acesso a mercados em assentamentos da Reforma Agrária no Norte do Mato Grosso. Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural – PPGMADER, 2017. Universidade de Brasília – UnB;

• Marcondes, N. J. Desafios Para Regularização Ambiental em Assentamentos de Reforma Agrária na Região Norte do Estado do Mato Grosso. Dissertação de Mestrado em Ciências Florestais – Departamento de Engenharia Florestal. Faculdade de Tecnologia. Universidade de Brasília – UnB.

• Solari, R.A. Aplicação de Métodos de Classificação Supervisionada em Imagens do Sentinel-2, como Suporte ao Cadastro Ambiental Rural. Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais– PPGCA Área de Concentração – Manejo e Conservação de Recursos Naturais. Faculdade UnB Planaltina – FUP. Universidade de Brasília – UnB

A Coordenação de Monitoramento e Avaliação da Gestão está em tratativas para acesso aos dados coletados visando a publicação de estudos conforme demanda do TCU.

Outro caminho que está em curso é a utilização dos dados do Censo Agropecuário do IBGE, porém esses dados terão a limitação quanto ao intervalo de cerca de 10 anos entre cada edição. Além disso, o período programado para a realização do censo não é rigorosamente executado, o que leva a intervalos como o observado para a realização do censo de 2017, com 11 anos desde que foi realizado o anterior, de 2006. Com esses dados pode-se obter a renda média nos polígonos dos assentamentos, visto que será coletada a coordenada geográfica de cada estabelecimento entrevistado, porém extrapolar para renda dos beneficiários é algo sujeito a elevado erro, principalmente em determinadas regiões onde a ocupação irregular, inclusive na modalidade de arrendamento de parcelas, é expressiva.

A possibilidade de cruzamento de dados entre a base do IBGE (Censo Agropecuário 2017) e o SIPRA, usando-se o número de CPF do entrevistado relacionando-o ao de beneficiário da Reforma Agrária, possibilitará o acompanhamento de representatividade considerável dos assentados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

No documento O Censo 2006 e a Reforma Agrária, publicado pelo NEAD em 2012, os autores tecem diversas análises quanto a dificuldade de caracterização e análise do público da reforma agrária, inclusive ressaltando que nem todas as parcelas em assentamentos se enquadram no conceito de 'estabelecimentos agropecuários' e assim sendo, parcelas onde a residência não possuía outra atividade além dos quintais com pequenos animais e hortas domésticas, não foram recenseados. Também foram identificadas inconsistências entre os números apresentados pelo INCRA quanto às famílias presentes na área (base SIPRA) e o total identificado pelo IBGE, como segue no documento em sua pág. 57:

'Como visto no capítulo anterior, a compreensão da metodologia utilizada no Censo Agropecuário indica limitações para a identificação dos beneficiários da reforma agrária e recomenda a adoção da análise simultânea de diversas questões para essa finalidade. Isto se deve ao fato de que nenhuma questão dessa pesquisa considerada individualmente fornece informações compatíveis com os registros oficiais mantidos pelo Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Sipra/Incra) ou por outro sistema. A combinação de variáveis censitárias que oferece maiores possibilidades de interpretação dos dados é a que considera como estabelecimentos agropecuários de beneficiários da reforma agrária aqueles que satisfizeram pelo menos uma das seguintes condições: ponto georreferenciados dentro dos perímetros informados pelo Incra ou identificados pelo IBGE, ou se declararam originários de projetos de assentamento criados após 1985, ou obtiveram a terra por titulação via reforma agrária, ou assentados com áreas de terra sem título, ou obtiveram a terra por compra via crédito fundiário. A utilização desse conjunto de variáveis mostra uma aproximação significativa (80%) com os dados oficiais totais. Existem, no entanto, importantes diferenças regionais que devem ser consideradas na interpretação dos seus resultados.'

A proposição por parte do Incra da realização de **pesquisas periódicas e independentes** sobre as demandas apresentadas é também uma opção que poderá ser trabalhada, e caso seja acolhida, deve-se identificar a metodologia amostral, periodicidade adequada, mão de obre a ser utilizada (execução direta ou não), tecnologia adotada e principalmente a fonte de recurso para financiamento da atividade. Experiência neste sentido foi desenvolvida pelo INCRA no ano de 2010, com a realização da Pesquisa de Avaliação da Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária (http://pqra.incra.gov.br/ e http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads /reforma-agraria/questaoagraria/reforma-agraria/pqra_-_apresentao.pdf), porém tal pesquisa, que contou com a participação de 267 servidores da Autarquia e de 176 técnicos de ATER na aplicação de 16.153 entrevistas, distribuídas em 1.164 assentamentos criados entre 1985 e 2008, não recebeu nova edição até a presente data.

Pode-se concluir, portanto, que não há no momento a possibilidade de criação e cálculo de indicador para mensurar a eficiência, eficácia e efetividade da política de reforma agrária sobre esses aspectos **para a totalidade dos assentamentos da reforma agrária**, pela ausência dos dados necessários, porém essa DE está em processo de obtenção dos dados do Radis, SIGRA e outras fontes, e no prazo de 60 dias estaremos apresentando ao TCU proposta de indicador.

Somado às ações acima, foi criado Grupo de Trabalho pela Portaria/INCRA/P/Nº 638, de 08/11/2017 com o objetivo de apoiar o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o INCRA e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo como prioridade inicial o acompanhamento do Censo Agropecuário, Florestal e Aquícola 2017. **Porém a maior parte das informações demandadas pelo Incra apenas estará disponível após a divulgação, pelo IBGE, dos resultados finais, ou seja, só será possível a construção/validação dos indicadores relacionados ao Censo após julho de 2019.**

• 9.8.3 – Auto sustentabilidade desses assentamentos – garantia de renda mínima para a subsistência e de promoção do bem-estar dos trabalhadores assentados.

Considerações:

Antes de tratarmos propriamente da demanda, alguns conceitos têm que ser alinhados, sob pena de insucesso numa proposta de atendimento delas, quais sejam: Auto sustentabilidade; Renda Mínima; e Bem-Estar.

O conceito da Auto Sustentabilidade dos assentamentos, tem-se logo de imediato o questionamento quanto à definição utilizada para considerar o assentado como autossustentável.

Dufumier, no guia metodológico 'Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários - ADSA', de 1995, fruto do projeto de Cooperação Técnica firmado com a FAO, tenta dar forma ao conceito de Auto Sustentabilidade, com base nos diagnósticos realizados, construindo um referencial metodológico de modo a mensurar tal questão dentro da idiossincrasia dos assentamos da reforma agrária, porém o termo ainda carece de forma e definição que permita seu pleno uso no universo dessa política.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

Registre-se que a ADSA é empregada tanto na análise dos dados coletados pelo Sigra como pelo Radis.

Para o conceito de Renda Mínima, alternativamente, e sabendo das limitações de enquadramento quando aplicado seus conceitos para o público assentado, utilizaremos os dados e normativos para essa classificação sendo os definidos nas Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e da outras providências, o Decreto nº 9.396 de 30 de maio de 2018, que reajusta os valores referenciais de caracterização da família em **situação de extrema pobreza como sendo a de renda familiar *per capta* inferior a R$ 89,00 e a de pobreza aquela com renda inferior a R$178,00.**

Atualmente o Incra já dispõe da base de dados do CadÚnico nacional e está em processo de cruzamento com a base de dados do SIPRA para a identificação dos beneficiários e das rendas familiares declaradas. Há ainda de se considerar o fato de que nem todas as famílias assentadas estão cadastradas no CadÚnico, sendo assim esses dados serão complementados com informações de outras fontes, como as do Censo agropecuário, quando possível.

Considerando o exposto acima, esta DE solicita prazo de 60 dias para construção de calendário no qual estarão discriminadas as tarefas e produtos a serem realizados. Tal prazo se faz necessário para que tenhamos acesso a todas as bases de dados e consigamos projetar simulações dos indicadores a serem criados.

2.15.2.3 Porém, apesar de transcorridos os prazos, inclusive a prorrogação, até o momento, o Incra não apresentou os indicadores estabelecidos no item 9.8 do Acórdão 1.976/2017-Plenário.

2.15.3 Evidências:

2.15.3.1 Ofício 10687/2018/GABT-I/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 23/3/2018 (cópia na peça 12, p. 1-3)

2.15.3.2 Memorando 2018/DE/SEDE/INCRA, de 7/2/2019 (peça 31, itens não digitalizáveis, CD-Completo, p. 2-9)

2.15.4 Conclusão:

2.15.4.1 Assim, em razão da não apresentação dos indicadores previstos no item 9.8 do Acórdão 1.976/2017-Plenário, propõe-se a fixação do prazo de 60 dias para que o Incra cumpra essa determinação.

2.15.5 Proposta de encaminhamento

2.15.5.1 Dessa forma, propõe-se considerar o item 9.8 como não cumprido, e determinar ao Incra que, no prazo de 60 dias apresente os indicadores previstos no item 9.8 do Acórdão 1.976/2017-Plenário.

2.16 Deliberação – recomendações ao Incra (item 9.9 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.9. recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra que:

9.9.1. estabeleça ordem de prioridade na apuração dos indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, em função da robustez do indício de irregularidade, adotando, preferencialmente, providências na seguinte ordem de prioridades apurativas:

9.9.1.1. aquela indicada no subitem 9.3.1 do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, segundo a qual 'no exame das irregularidades apontadas por este Tribunal no Acórdão 775/2016 – Plenário, dentro de seu plano de providências imediatas e mediatas, dê prioridade aos casos em que os beneficiários se encontram enquadrados em mais de um indício de irregularidade, visando à confirmação ou não da efetiva regularidade do beneficiário perante o PNRA';

9.9.1.2. todas as ocorrências que constam do quadro havidas antes da data de homologação;

9.9.1.3. as seguintes ocorrências depois da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote, e falecidos;

9.9.1.4. as seguintes ocorrências sem informação de data: pessoas já contempladas no PNRA; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural, sinais exteriores de riqueza, renda superior a 20 salários mínimos;

9.9.2. adote providências para a utilização periódica do cruzamento de dados de bases públicas para nortear as ações de supervisão ocupacional, à semelhança do procedimento realizado neste feito pela secretaria do Tribunal;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

9.9.3. avalie a conveniência, a oportunidade e a possibilidade de adoção das seguintes medidas com vistas à melhoria das políticas e programas de colonização e reforma agrária, de que é executor:

9.9.3.1. incentivo à produção mecanizada nos assentamentos da reforma agrária, com o objetivo de elevar o nível de produtividade da exploração da terra pelas famílias assentadas;

9.9.3.2. utilização de terras públicas em seus processos de colonização e reforma agrária, objetivando propiciar economia de recursos com a aquisição de terras para fins de assentamento de famílias e a redução de riscos de invasões ilegais de referidas terras;

9.9.3.3. a outorga do instrumento definitivo de titulação aos beneficiários que tenham preenchido os requisitos necessários a essa titulação, uma vez constatada a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária, consoante previsto no art. 17, inciso V, da Lei 8.629/1993, e a ausência de qualquer irregularidade impeditiva por parte dos beneficiários;

2.16.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.16.1.1 O Incra não se manifestou especificamente a respeito das recomendações realizadas no item 9.9 do Acórdão 1.976/2017-Plenário.

2.16.2 Análise:

2.16.2.1 As recomendações contidas do item 9.9 do Acórdão 1.976/2017-Plenário tratam das seguintes matérias: a) ordem de prioridade na apuração dos indícios de irregularidades (item 9.9.1); b) cruzamento de dados de bases públicas (item 9.9.2); c) melhoria das políticas e programas de colonização e reforma agrária (item 9.9.3).

2.16.2.2 Por ordem de questões logísticas as Superintendências Regionais do Incra atuam por assentamentos. Assim, a ordem de prioridade na apuração dos indícios de irregularidades somente poder ser observada na apuração em cada assentamento.

2.16.2.3 A respeito do cruzamento de dados de bases públicas para nortear as ações de supervisão ocupacional somente poderá ser realizada após o Incra conseguir solucionar os problemas técnicos do Sipra, conforme comentado no item 2.6.2 desta instrução.

2.16.2.4 No tocante as recomendações sobre melhoria das políticas e programas de colonização e reforma agrária (item 9.9.3) poderá ser melhor avaliada nos próximos monitoramentos quando deverá ser avaliada a eficiência, eficácia e efetividade dessa política, conforme o item 9.11.1.2 do acórdão em apreço.

2.16.3 Evidências:

2.16.3.1 Anexo Componentes do Novo Módulo Candidato do Sipra – peça 40, itens não digitalizáveis, p. 2

2.16.4 Conclusão:

2.16.4.1 Assim, deve-se continuar monitorando as recomendações do item 9.9 do Acórdão 1.976/2017-Plenário.

2.16.5 Proposta de encaminhamento

2.16.5.1 Propõe-se considerar o item 9.9 do Acórdão 1.976/2017-Plenário em implementação e dar prosseguimento ao monitoramento do item 9.9 do Acórdão 1.976/2017-Plenário.

2.17 Deliberação – recomendações a outros órgãos (item 9.10 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário)

9.10. recomendar conjuntamente à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ao Incra, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que mantenham entendimentos com vistas a buscar as alternativas necessárias e disponíveis com vistas a, de forma efetiva e contínua, proporcionar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária os recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento de sua missão institucional e, em especial, aqueles necessários ao enfrentamento dos indícios de irregularidades apontados por este Tribunal neste e nos demais acórdãos adotados, relativos à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial, aqueles necessários e suficientes à execução das ações de supervisão ocupacional dos lotes entregues aos beneficiários da reforma agrária, à retomada e à regularização das parcelas, de forma a garantir efetividade necessária ao programa;

2.17.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

2.17.1.1 O Relatório de Acompanhamento do Acórdão 1.976/2017 – TCU – Plenário, no item 5.1 Dificuldades enfrentadas (peça 37, p. 21), apresenta a seguinte manifestação sobre o assunto:

As principais dificuldades enfrentadas se referem à insuficiência de força de trabalho e as severas restrições orçamentárias e financeiras que esta Autarquia Agrária vem enfrentando anualmente, que comprometeram substancialmente a execução de diversas tarefas, sendo necessária a priorização de demandas urgentes e emergenciais, em destaque para o atendimento de demandas judiciais.

Também, destaca-se a restrição em 2018 e a inexistência de recursos orçamentários disponíveis em 2019 para a ação de assistência técnica aos projetos de assentamentos, programa este que proporcionava um reforço importante na ação de acompanhamento às famílias assentadas e no suporte às ações do INCRA nos projetos de assentamento.

A interrupção do contrato com a fábrica de software em 2019 por falta de recursos representou uma ruptura nas tratativas de melhoria do sistema Sipra.

Para que a efetivação dos compromissos firmados pelo INCRA junto ao TCU, é imprescindível o atendido do item 9.10 do Acórdão nº 1.976/2017-TCU-Plenário,

2.17.2 Análise:

2.17.2.1 O Incra relatou estar encontrando dificuldades operacionais decorrentes da insuficiência de força de trabalho e de restrições orçamentárias e financeiras apesar da determinação contida no item 9.10 do Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário.

2.17.2.2 O Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário foi proferido na Sessão de 6/9/2017, ainda sob a administração do governo anterior.

2.17.2.3 A nova administração do Poder Executivo Federal, por meio do Decreto 9.667, de 2 de janeiro de 2019, aprovou a nova Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, vinculando o Incra ao referido ministério.

2.17.3 Evidências:

2.17.3.1 Relatório de Acompanhamento do Acórdão 1.976/2017 – TCU – Plenário (peça 37, p. 21).

2.17.4 Conclusão:

2.17.4.1 Em face das dificuldades enfrentadas pela nova administração do Incra e da alteração de sua vinculação ministerial, propõe-se a renovação da recomendação do item 9.10 do Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (órgão ministerial supervisor do Incra), à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia.

2.17.5 Proposta de encaminhamento

2.17.5.1 Propõe-se recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (órgão ministerial supervisor do Incra), à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, que mantenham entendimentos com vistas a buscar as alternativas necessárias e disponíveis com vistas a, de forma efetiva e contínua, proporcionar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária os recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento de sua missão institucional e, em especial, aqueles necessários ao enfrentamento dos indícios de irregularidades apontados por este Tribunal neste e nos demais acórdãos adotados, relativos à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial, aqueles necessários e suficientes à execução das ações de supervisão ocupacional dos lotes entregues aos beneficiários da reforma agrária, à retomada e à regularização das parcelas, de forma a garantir efetividade necessária ao programa.

2.18 Deliberação – substituição da IN/INCRA 71/2012 (Item 9.2 do Acórdão TCU 624/2018-Plenário)

9.2. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra que, haja vista as recentes alterações legislativas introduzidas na Lei 8.629/1993, informe a este Tribunal acerca das providências adotadas com vistas à substituição da IN/INCRA 71/2012, bem como substituição das disposições do Decreto 8.738/2016 conflitantes com as novas disposições da Lei 8.629/1993, introduzidas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

pela Lei 13.465/2017, enviando-se, tão logo editadas as novas regulamentações, cópia desses instrumentos a esta Corte;

2.18.1 Providências adotadas e comentários dos gestores

2.18.1.1 Instrução Normativa 97, de 17 de dezembro de 2018 - peça 43.

2.18.2 Análise:

2.18.2.1 A Instrução Normativa – Incra 97/2018 normatizou os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

2.18.2.2 A questão de regularização de beneficiários da reforma agrária é tratada do art. 66 ao art. 81. De início, o art. 66 esclarece no inciso II do parágrafo único que somente são ocupantes passíveis de regularização, caso a ocupação tenha ocorrido até 22/12/2015 e desde que recaia em lote de Projeto de Assentamento criado até 22 de dezembro de 2014, estando de acordo com o Caput do art. 26-B da Lei 8.629/1993.

2.18.2.3 Nos arts. 68 a 70, a IN Incra 97/2018 trata das condições para regularização de ocupação efetuadas sem autorização prévia do Incra por não beneficiário do PNRA onde se verifica as vedações previstas no art. 20 da Lei 8.629/1993.

2.18.2.4 Na sequência tem o capítulo sobre o processo e as instâncias decisórias para fins de regularização em lote da reforma agrária, arts. 71 a 82, onde trata da formalização, instrução e análise processual do pedido de regularização, bem como das competências.

2.18.2.5 Assim, verifica-se que a Instrução Normativa – Incra 97/2018 atende ao disposto na Lei 8.629/1993.

2.18.3 Evidências:

2.18.3.1 Instrução Normativa nº 97, de 17 de dezembro de 2018 – peça 43.

2.18.4 Conclusão:

2.18.4.1 Com a publicação da Instrução Normativa 97/2018 o Incra cumpriu a determinação do item 9.2 do Acórdão TCU 624/2018-Plenário.

2.18.5 Proposta de encaminhamento

2.18.5.1 Pode-se considerar cumprida a determinação do item 9.2 do Acórdão TCU 624/2018-Plenário.

3 CONCLUSÃO

3.1 Diante da análise posta, é possível verificar que o Incra já cumpriu algumas determinações exaradas pelo Acórdão 1.976/2017-Plenário, restando pendentes, no entanto, uma série de outras. As tabelas a seguir resumem a situação avaliada, por subitem, para cada um dos dois acórdãos monitorados no bojo deste processo:

Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário

Grau de implemetação das deliberações - Incra					
Deliberação	***Cumprida ou Implementada***	***Em cumprimento ou Em implementação***	***Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada***	***Não cumprida ou Não implementada***	***Não aplicável***
Item 9.3 do Acórdão (item 2.1 do relatório)	***X***				

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

Grau de implemetação das deliberações - Incra					
Deliberação	*Cumprida ou Implementada*	*Em cumprimento ou Em implementação*	*Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada*	*Não cumprida ou Não implementada*	*Não aplicável*
Item 9.4.1 a 9.4.5 do Acórdão (item 2.2 do relatório)		*4X*			
Item 9.4.6 do Acórdão (item 2.3 do relatório)		*X*			
Item 9.5.1 do acórdão (item 2.4 do relatório)	*X*				
Item 9.5.2 do acórdão (item 2.5 do relatório)		*X*			
Item 9.5.3 e 9.5.4 do acórdão (item 2.6 do relatório)		*2X*			
Item 9.5.5 do acórdão (item 2.7 do relatório)		*X*			
Item 9.5.6 e 9.5.7 do acórdão (item 2.8 do relatório)		*2X*			
Item 9.5.8 do acórdão (item 2.9 do relatório)		*X*			
Item 9.5.9 do acórdão (item 2.10 do relatório)	*X*				
Item 9.5.10 do acórdão (item 2.11 do relatório)	*X*				
Itens 9.6.2 a 9.6.5 do acórdão (item 2.13 do relatório)		*4X*			
Itens 9.7.2 a 9.7.6.1 do acórdão (item 2.14 do relatório)		*5X*			
Item 9.7.6.2 do acórdão (item 2.14 do relatório)	*X*				
Item 9.8 do acórdão (item 2.15 do relatório)				*X*	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

Grau de implemetação das deliberações - Incra					
Deliberação	***Cumprida ou Implementada***	***Em cumprimento ou Em implementação***	***Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada***	***Não cumprida ou Não implementada***	***Não aplicável***
Item 9.9 do acórdão (item 2.16 do relatório)		***3X***			
Item 9.10 do acórdão (item 2.17 do relatório)				***X***	
Quantidade	***5***	***24***	***-***	***2***	***-***
Percentual	***16,13***	***77, 42***	***-***	***6,45***	***-***

Acórdão 624/2018-TCU-Plenário

Grau de implemetação das deliberações - Órgão A					
Deliberação	***Cumprida ou Implementada***	***Em cumprimento ou Em implementação***	***Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada***	***Não cumprida ou Não implementada***	***Não aplicável***
Item 9.2 do acórdão (item 2.18 do relatório)	*X*				
Quantidade	*1*	-	-	-	-
Percentual	*100*	-	-	-	-

3.2 O aperfeiçoamento das normas que tratam da seleção de beneficiários para a reforma agrária é um dos principais benefícios do presente monitoramento. Nesse sentido, destaca-se o Decreto 9.311/2018 e a Instrução Normativa/Incra 96/2018.

3.3 Além disso, deve-se mencionar a Instrução Normativa 97/2018, que trata dos procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária e a verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

3.4 As novas normas corrigiram as deficiências encontradas nos processos de seleção de beneficiários, exigindo a ampla divulgação da abertura do processo seletivo; a orientação da inscrição ao público alvo da política pública, sem a interferência de atores alheios; obediência aos critérios legais de priorização; a motivação formal e publicidade das eliminações, assegurando o direito do contraditório e ampla defesa; e a ampla divulgação do resultado dos processos seletivos de beneficiários do PNRA.

3.5 Por outro lado, o saneamento das inconsistências do Sipra, a apuração dos indícios de irregularidades e as vistorias das supervisões ocupacionais estão atrasados em relação a meta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

estabelecida no Acórdão 1.976/2017-Plenário, causada, segundo a administração do Incra, pela carência de pessoal e pela restrição orçamentária da entidade.

3.6 Desta forma, deve-se dar prosseguimento do monitoramento do Acórdão 1.976/2017 - Plenário, por meio de reuniões periódicas com o Incra para acompanhar a evolução das medidas adotadas para o saneamento das inconsistências do Sipra, a apuração dos indícios de irregularidades e as vistorias das supervisões ocupacionais.

4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1 Em face do exposto, submetem-se os autos à apreciação superior, propondo-se:

a) considerar cumpridas as determinações enviada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária pelos subitens 9.5.1, 9.5.9, 9.5.10 e 9.7.6.2 do Acórdão 1.976/2017- TCU – Plenário;

b) considerar cumprida o item 9.2 do Acórdão 624/2018 – TCU – Plenário;

c) considera como não cumprida a determinação do item 9.8 do Acórdão 1.976/2017- TCU –Plenário;

d) considerar como não implementado a recomendação do item 9.10 do Acórdão 1.976/2017- TCU –Plenário

e) considerar como em implementação a recomendação do item 9.9 do Acórdão 1.976/2017- TCU –Plenário

f) considerar como em cumprimento as demais determinações do Acórdão 1.976/2017- TCU –Plenário

g) determinar ao Incra que, no prazo de 60 dias:

i) apresente uma atualização do Plano de Supervisão Ocupacional para a apuração dos indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal, com prazo razoável para ser cumprido até 2022; e

ii) apresente os indicadores previstos no item 9.8 do Acórdão 1.976/2017-Plenário;

h) renovar a recomendação do item 9.10 do Acórdão 1.976/2017- TCU –Plenário ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (órgão ministerial supervisor do Incra), à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, no sentido de que mantenham entendimentos com vistas a buscar as alternativas necessárias e disponíveis com vistas a, de forma efetiva e contínua, proporcionar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária os recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento de sua missão institucional e, em especial, aqueles necessários ao enfrentamento dos indícios de irregularidades apontados por este Tribunal neste e nos demais acórdãos adotados, relativos à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial, aqueles necessários e suficientes à execução das ações de supervisão ocupacional dos lotes entregues aos beneficiários da reforma agrária, à retomada e à regularização das parcelas, de forma a garantir efetividade necessária ao programa;

i) autorizar a abertura de novo processo de monitoramento para continuar o monitoramento do Acórdão 1.976/2017-Plenário deste Tribunal pelo próximo biênio;

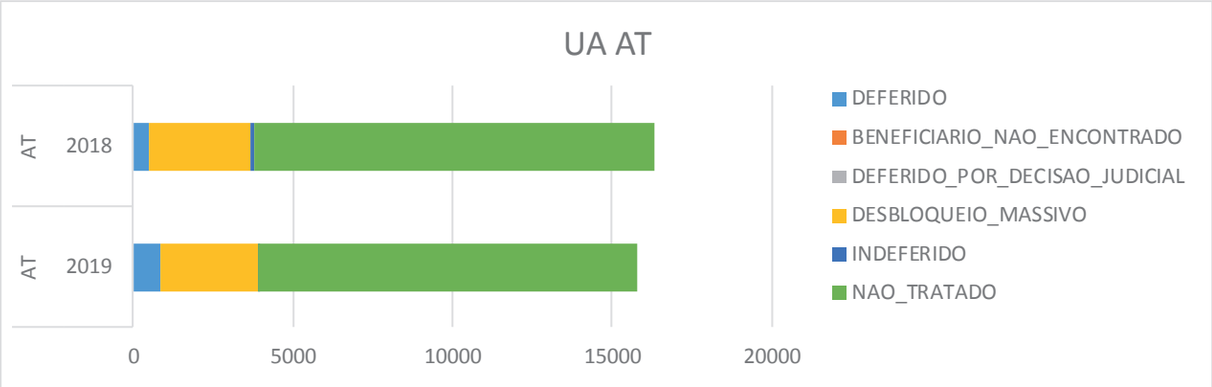
j) apensar o presente processo ao processo originador (TC 000.517/2017-0), encerrando o presente monitoramento, nos termos do art. 169, I, do RI/TCU.

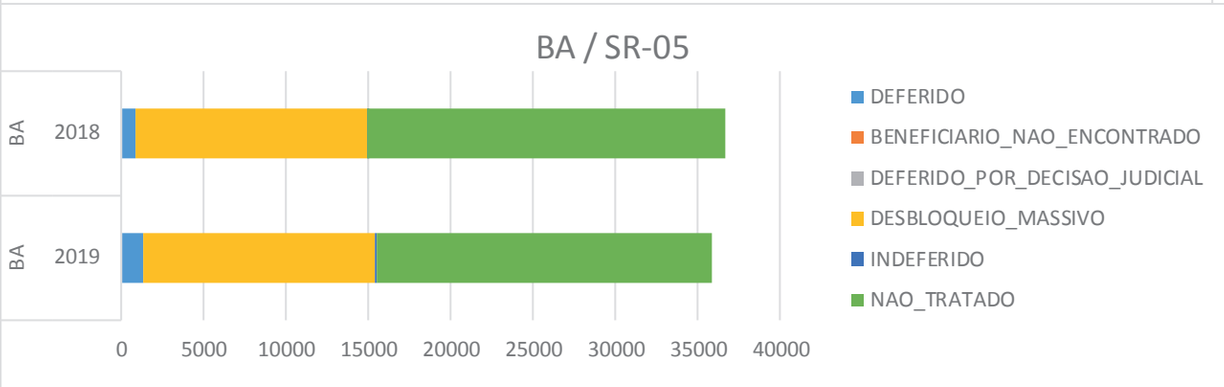
5 ANEXO

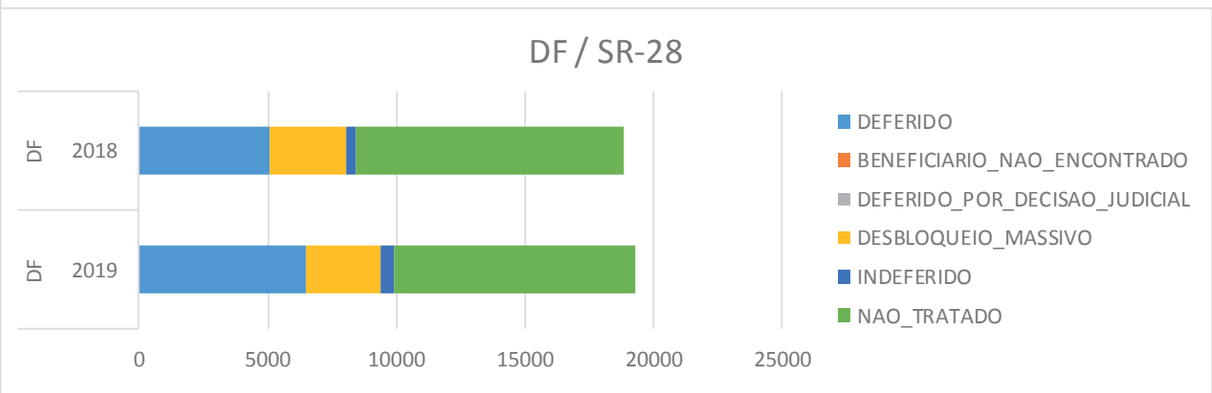
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

5.1 Gráfico Comparativo da Apuração dos Indícios de Irregularidades por SR – 2018 e 2019

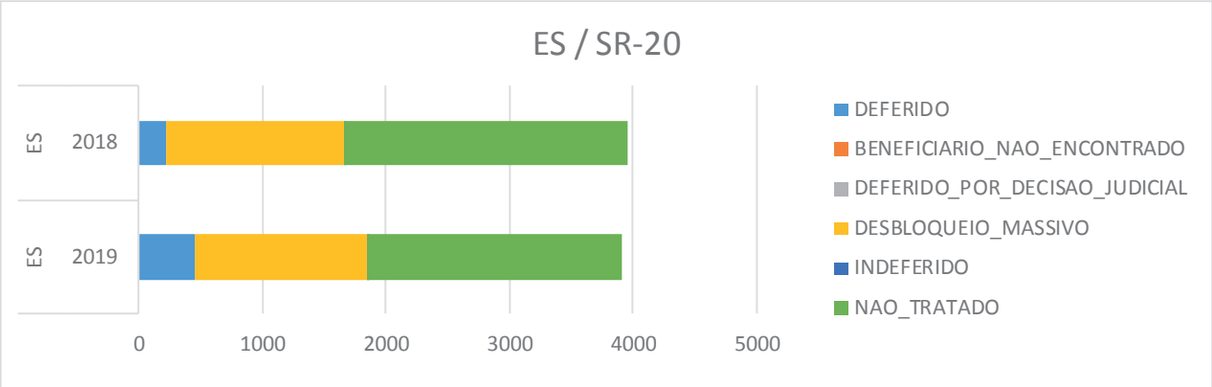
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

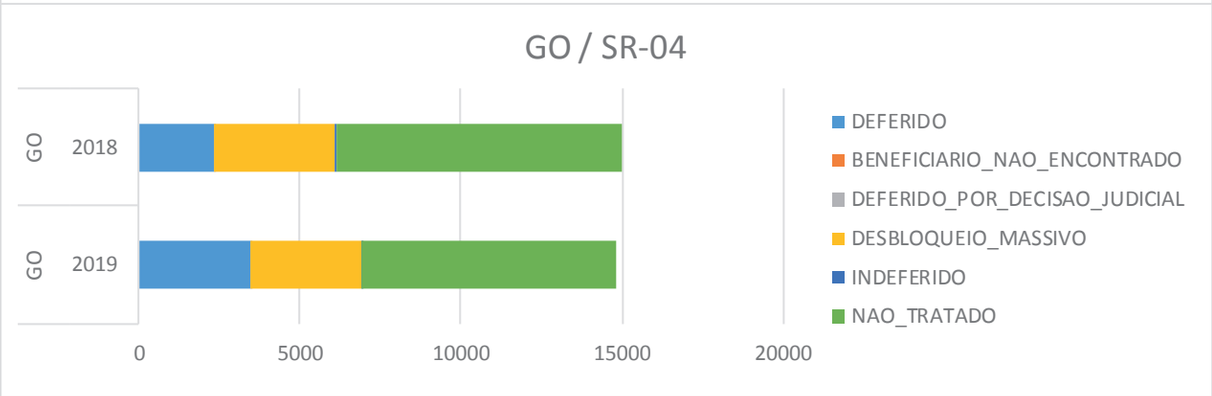


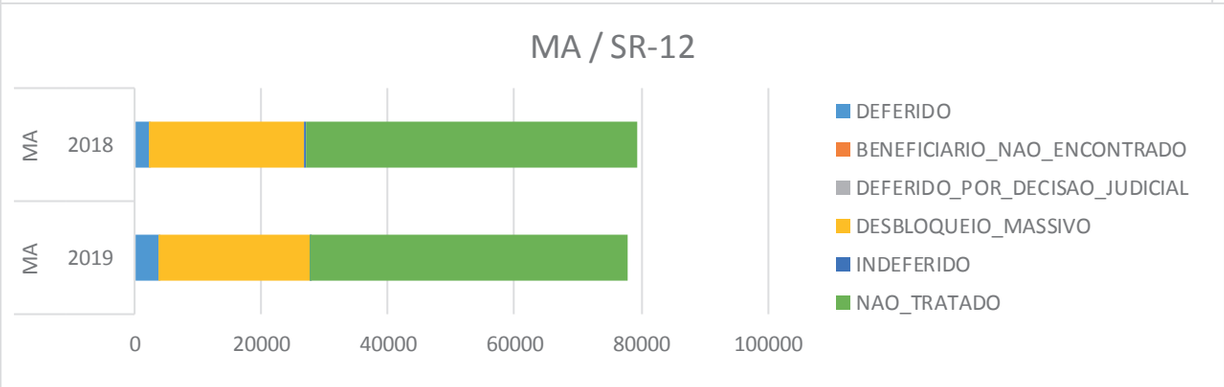


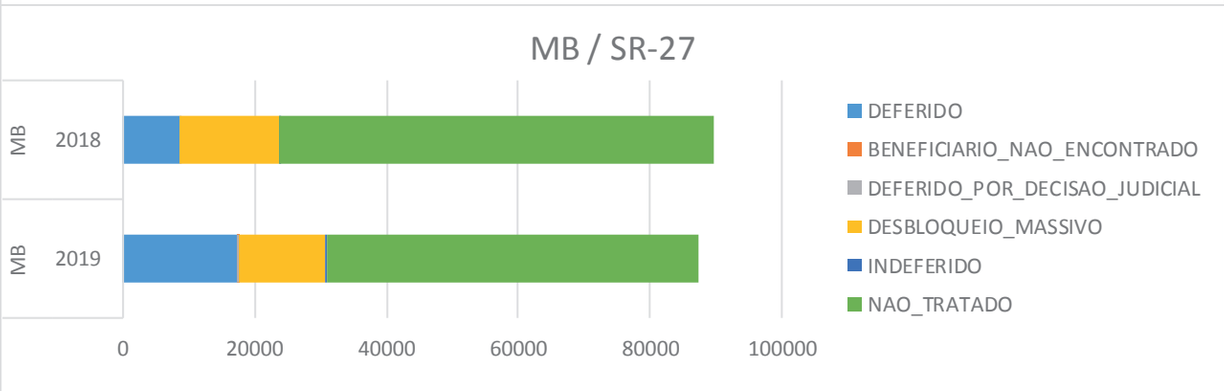


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

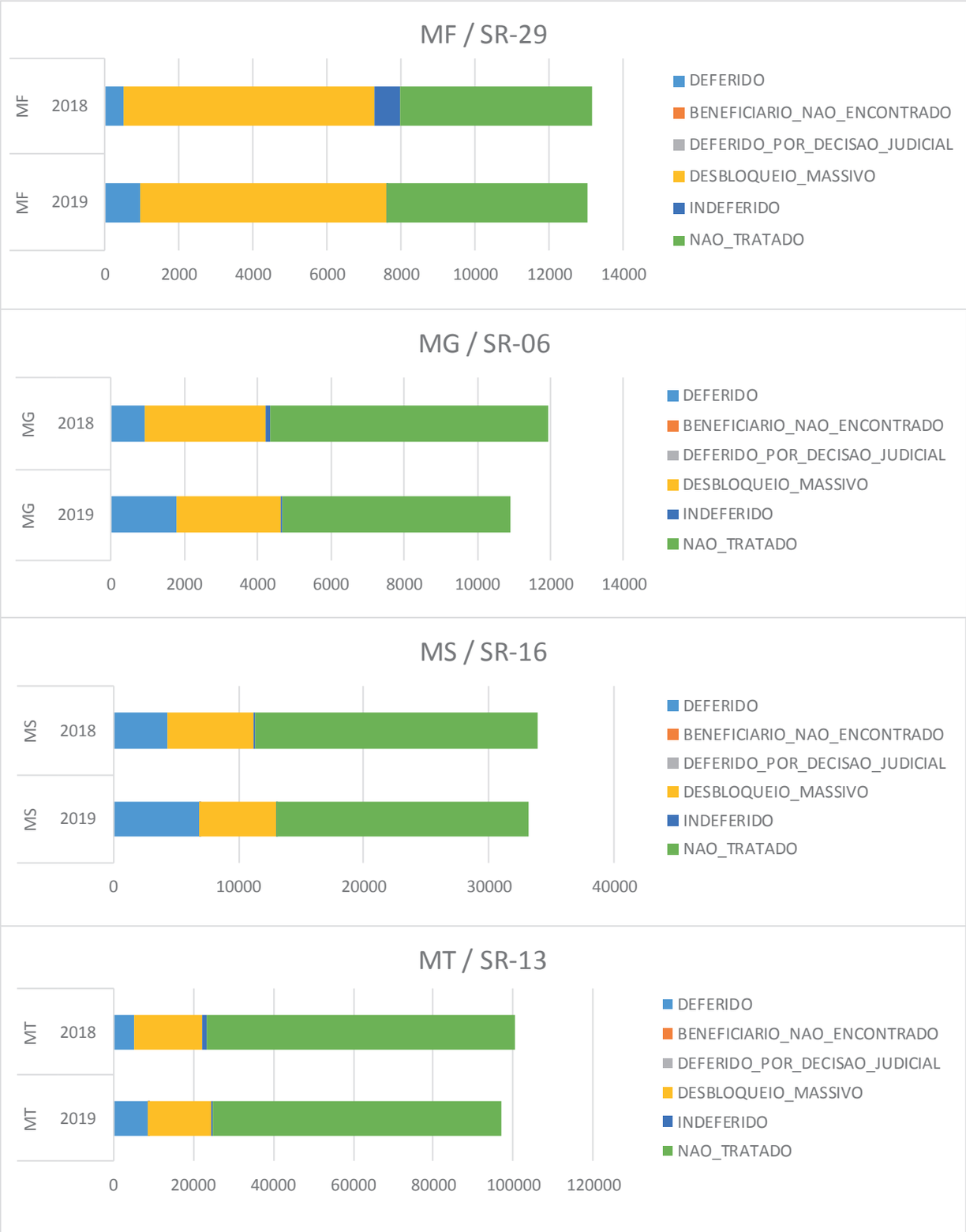




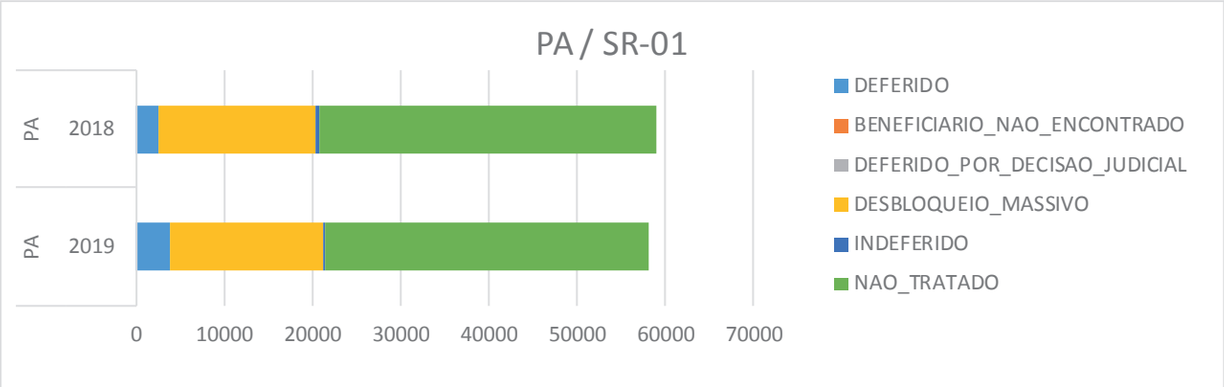


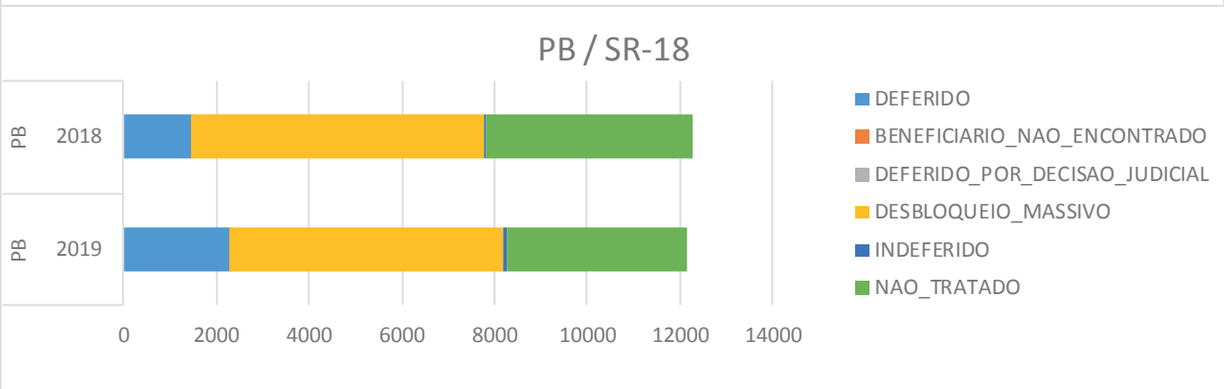


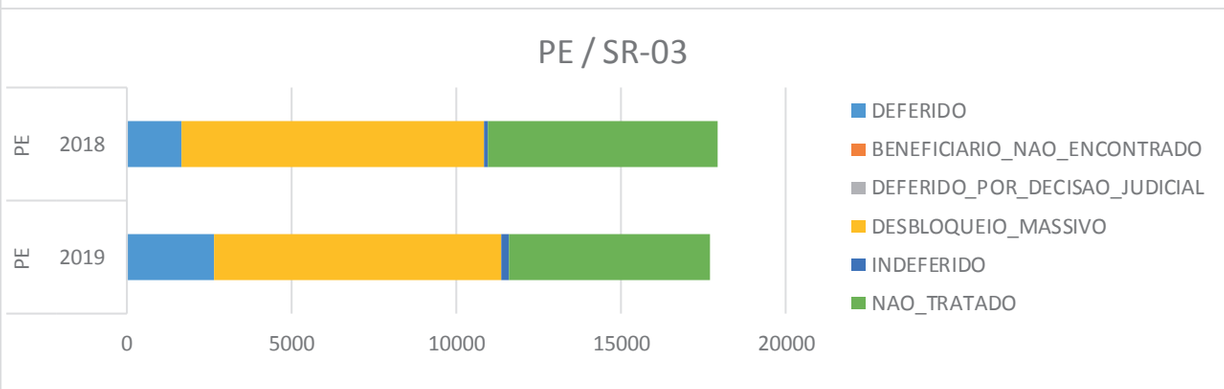
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

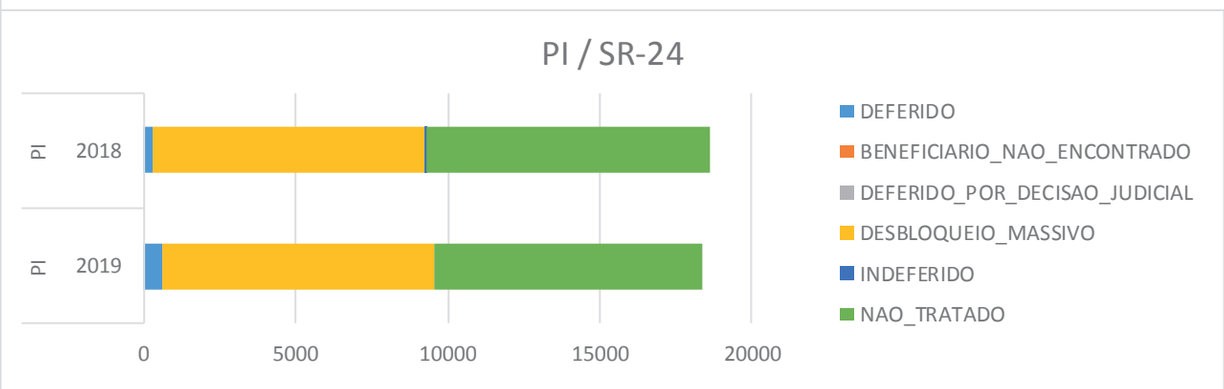


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

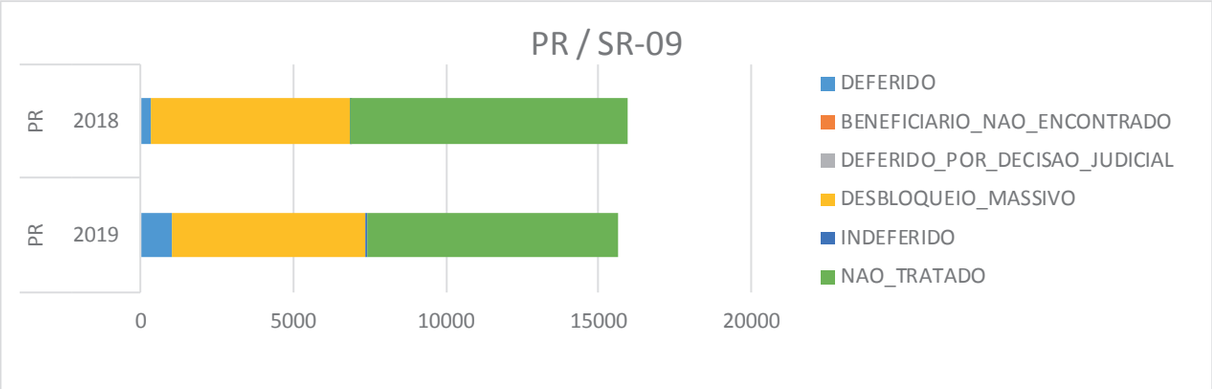


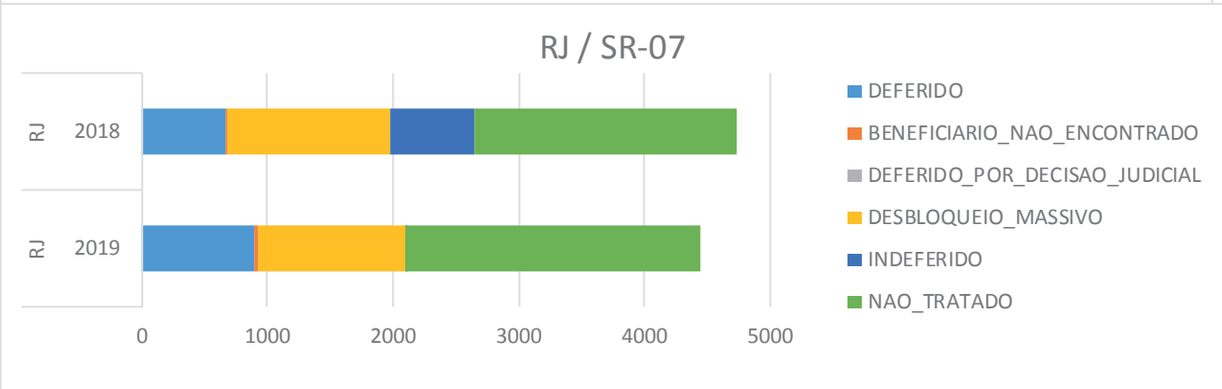


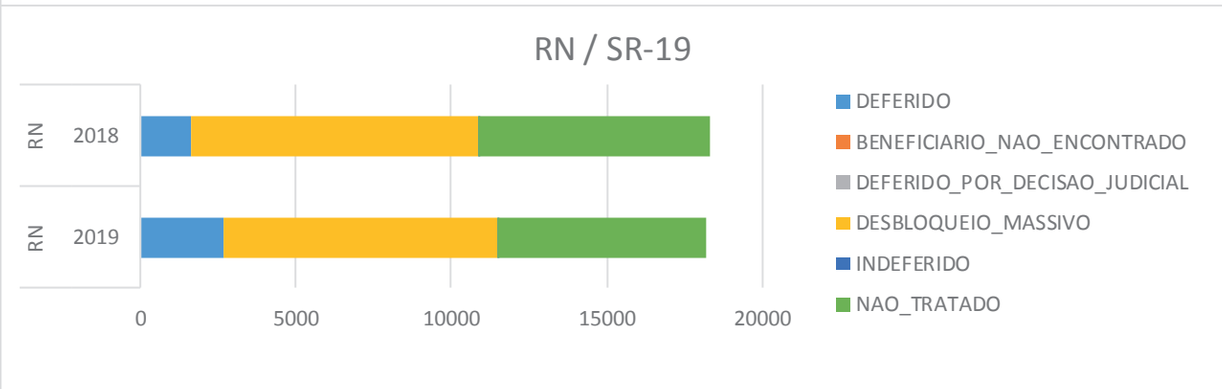


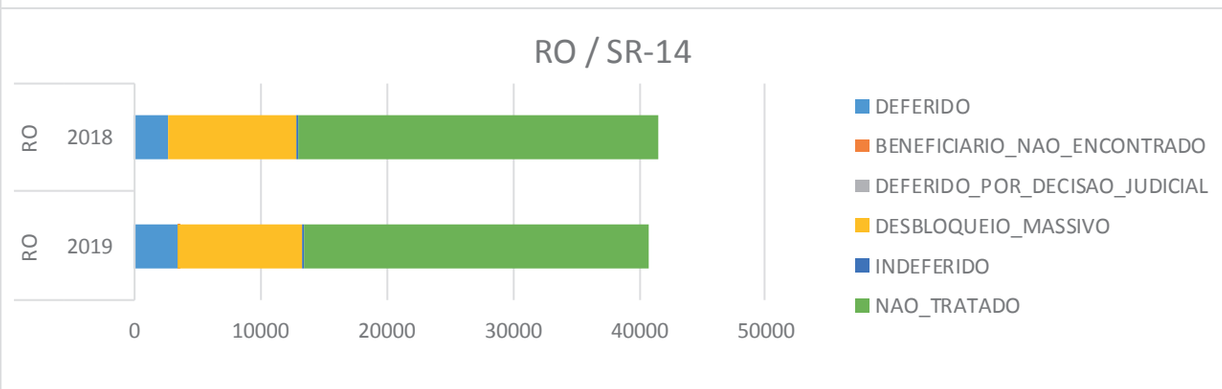


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

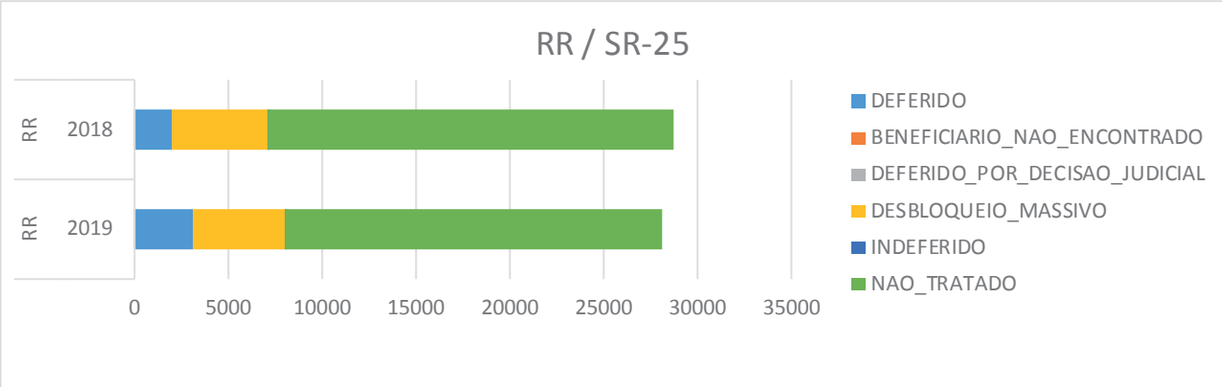


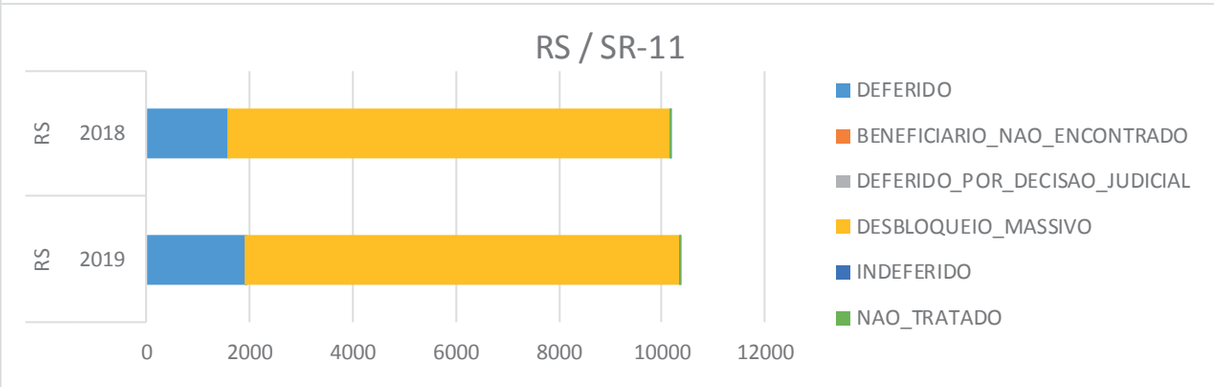


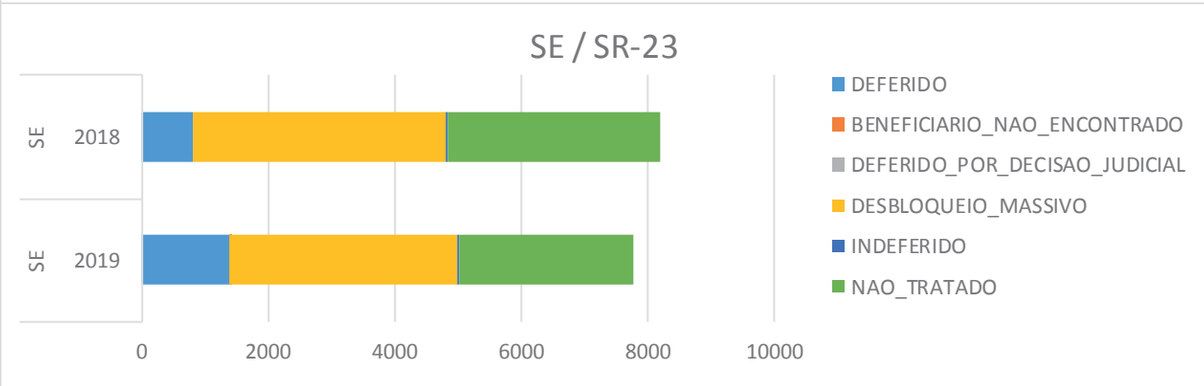




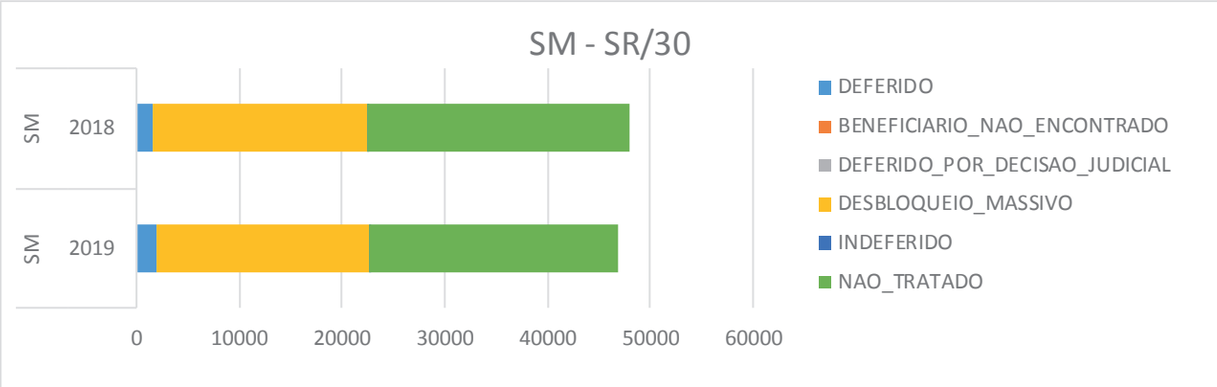
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

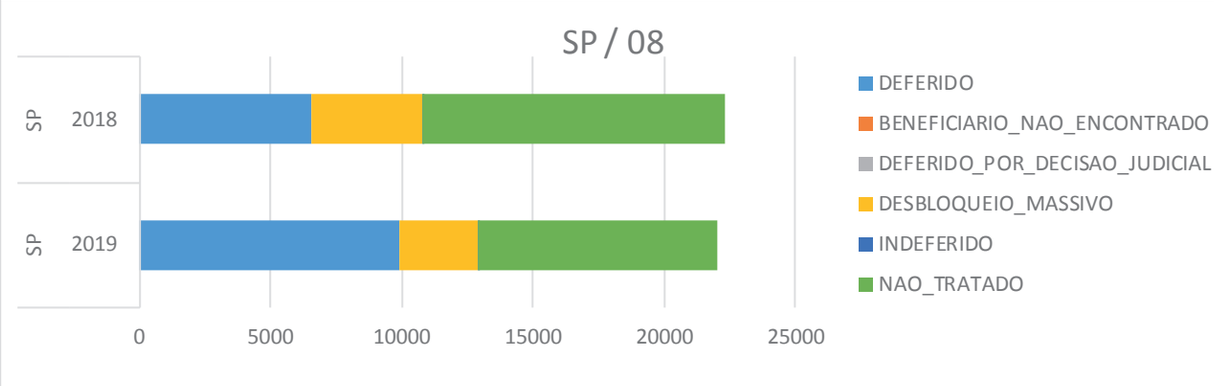






Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.





”

2. Essas proposições receberam o aval do diretor (peça 47) e do titular da unidade técnica (peça 48), em 30/9/2019.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231119.

VOTO

Trago à apreciação deste Tribunal o primeiro relatório de monitoramento realizado pela SecexAgroambiental com vistas à verificação do cumprimento das determinações e recomendações exaradas por meio do Acórdão 1.976/2017 – Plenário, o qual apreciou representação da unidade técnica desta Corte sobre a existência de diversos indícios de irregularidades na execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, notadamente, no que tange à seleção de beneficiários e à concessão de lotes nos assentamentos dos projetos de reforma agrária pelo país.

I – Monitoramento e propostas da secretaria

2. O monitoramento foi definido para ser realizado de forma bianual, com previsão de realização pelos dez anos seguintes àquela deliberação, perfazendo um total de cinco ações de fiscalização dessa natureza.

3. Nesta oportunidade, a Secretaria fez incluir no bojo dos trabalhos o monitoramento das determinações exaradas pelo Acórdão 624/2018 – Plenário, que cuidou de representação relativa aos processos de regularização de parcelas destinadas à reforma agrária ocupadas irregularmente e sem autorização do Incra.

4. Mediante o subitem 9.11.1 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário, este Tribunal definiu que nos dois primeiros monitoramentos a fiscalização seria mais centrada no exame da efetividade das medidas apuratórias adotadas pelo Incra quanto aos indícios de irregularidades apontados, em conformidade com o plano definitivo de apuração apresentado pelo Instituto. Sem embargo, foram examinadas as medidas adotadas pelo Incra com vistas ao cumprimento de outras determinações e recomendações proferidas no referido acórdão, de maneira que restou para os três últimos monitoramentos a serem realizados a aferição dos resultados apresentados pelos assentamentos, sob o prisma da eficiência, eficácia e efetividade da política de reforma agrária, conforme estipulado no subitem 9.11.2 daquele Acórdão.

5. Consoante exposto no relatório precedente, a SecexAgroambiental alvitra, em seu item "Proposta de Encaminhamento", considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.5.1, 9.5.9, 9.5.10 e 9.7.6.2 do Acórdão 1.976/2017 - TCU – Plenário, e aquela constante do subitem 9.2 do Acórdão 624/2018 – TCU – Plenário. Também propõe considerar não cumprida a determinação do item 9.8 do Acórdão 1.976/2017- TCU – Plenário, e não implementada a recomendação constante do subitem 9.10 do Acórdão 1.976/2017-TCU–Plenário. Ainda, consoante exame detalhado constante do relatório precedente, a secretaria entende como em fase de implementação a recomendação constante do item 9.9 do Acórdão 1.976/2017- TCU–Plenário e as demais determinações constantes daquele Acórdão, as quais são atinentes aos processos de seleção de beneficiários, às melhorias no sistema Sipra, à implementação de regular dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional e à melhoria dessas ações, dentre outras.

6. Referida Secretaria alvitra, ainda, determinação ao Incra para que, no prazo de 60 dias, apresente uma atualização do Plano de Supervisão Ocupacional para a apuração dos indícios de irregularidades apontados por este Tribunal, com prazo razoável para ser cumprido até 2022, bem como sejam apresentados, no mesmo prazo, os indicadores previstos no subitem 9.8 do Acórdão 1.976/2017-Plenário, além de propor a renovação da recomendação do subitem 9.10 daquela deliberação.

II – Itens com cumprimento integral

7. No que tange aos subitens considerados como cumpridos, verifico que se referem eles às determinações com vistas: (a) à **apresentação do plano definitivo de apuração** de todos os indícios de irregularidades apontados naquele acórdão, com prazo previsto de apuração não superior a três anos (subitem 9.5.1); (b) à **instituição de um canal permanente** para o recebimento **de denúncias** (subitem 9.5.9); (c) à **elaboração de um plano de providências** para as medidas relacionadas nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

subitens 9.5.3 a 9.5.9 do acórdão – relacionadas ao Sipra, às ações de supervisão ocupacional de modo geral, e a um canal de denúncias – (subitem 9.5.10); e (d) a **um plano de ação** no qual fosse indicado o planejamento das atividades **de supervisão ocupacional** no universo de beneficiários com indícios de irregularidades apontados (subitem 9.7.6.2.); bem como (e) à **substituição da IN/INCRA 71/2012 e** disposições conflitantes **do Decreto 8738/2016** com a Lei 8.629/1993, alterada pela Lei 13.465/2017 (subitem 9.2 do Acórdão 624/2018 – Plenário).

8. Cabe salientar, todavia, que além dessas medidas há, no corpo do relatório, proposição de considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.3 do Acórdão 1976/2017 – Plenário, a qual não foi, por lapso, trazida ao item de proposta de encaminhamento da secretaria, razão pela qual passo a abordar em seguida.

9. Por meio do referido subitem o Tribunal havia determinado ao Incra que adotasse providências com vistas à anulação dos processos de seleção de beneficiários do PNRA concluídos ou em andamento, em razão da não observância de disposições constitucionais e legais apontadas no acórdão.

10. O Incra respondeu que imediatamente após o Acórdão 775/2016 – Plenário (cautelar proferida por este Tribunal) suspendeu todos os processos de seleção dos beneficiários da reforma agrária, não ocorrendo, assim, processos de homologação de famílias, de maneira que não seriam necessárias anulações de processos de seleção, dando a entender que não mais ocorreram seleções desde aquela intervenção desta Corte.

11. Em razão dessa informação e dos dados constantes do Relatório de Acompanhamento semestral enviado (peça 37), a secretaria concluiu sua análise no sentido de que *"2.1.2.1 As informações encaminhadas pelo Incra [de] que não ocorreram mais a homologação de famílias no sistema Sipra depois da notificação do Acórdão 775/2016 - Plenário, utilizando-se os parâmetros antes estabelecidos, são suficientes para constatar o cumprimento deste item do acórdão."* e que *"2.1.2.2 Ademais, este Tribunal está acompanhando os novos processos de seleção de famílias para o PNRA após a edição de nova legislação sobre a matéria."*.

12. Assim, lançou-se a seguinte conclusão e proposta no corpo do relatório de monitoramento:

> "2.1.4 Conclusão:
>
> 2.1.4.1 Considerando que a anulação dos processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária concluídos ou em andamento visava a correção das irregularidades apontadas na representação e que a suspensão de todos os processos de seleção de beneficiários no Sipra produz o efeito esperado, pode-se, desta forma, concluir pelo cumprimento do referido acórdão.
>
> 2.1.5 Proposta de encaminhamento
>
> Assim, em face do acima exposto propõe-se que este item do acórdão seja considerado como cumprido."

13. Portanto, merece reparo a lacuna deixada pela proposição constante do subitem "4.1 Proposta de Encaminhamento", a qual deixou de mencionar o cumprimento do subitem 9.3 do Acórdão 1976/2017 – Plenário, de modo que também faço incluir na minuta de acórdão o reconhecimento do cumprimento desse item da deliberação monitorada.

III – Melhoria do quadro normativo e dos processos de seleção já alcançados

14. No que tange às medidas a serem adotadas nos processos de seleção de beneficiários, indicadas no item 9.4 daquele acórdão, e em seus subitens, vale mencionar que diversas foram as ações implementadas pelo Incra no sentido de dar cumprimento às determinações.

15. As determinações consistiram, em síntese, no sentido de que o Incra (i) promovesse ampla divulgação do processo de seleção de candidatos, com publicação de suas regras nos meios de comunicação adequados, (ii) garantisse que as inscrições fossem realizadas por meio de processo aberto a todo o público alvo, obedecidos critérios de publicidade do processo seletivo, abstendo-se de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

utilizar listas fechadas de indicados por atores alheios aos quadros da autarquia, (iii) obedecesse rigorosamente aos critérios legais de priorização, bem como os de exclusão, abstendo-se de aplicar aqueles irregulares previstos na sistemática do Sipra e na NE 45/2005, indicados na deliberação, (iv) motivasse e desse publicidade aos casos de eventual eliminação de candidatos, assegurando a eles o contraditório e a ampla defesa, além de (v) promover a ampla divulgação do resultado dos processos seletivos, com publicidade dos nomes dos contemplados, ordem de classificação e de priorização.

16. Para o cumprimento dessas determinações o Incra alterou seus marcos legais e normativos mediante a edição da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto 9.311/2018, que Regulamenta a Lei nº 8.629/1993, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Também instituiu a Instrução Normativa Incra 96/2018, que passou a dispor sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária- PNRA. Assim, reportando-se a essas matérias, a secretaria consignou em seu relatório que:

> "2.2.2.2 O Incra apresentou as seguintes fases, referentes ao processo de seleção, conforme a IN 96/2018:
>
> • I - publicação do Edital de Abertura de Processo de Seleção, [com] antecedência mínima de 30 dias do início das inscrições;
>
> • II - inscrição dos candidatos interessados, no mínimo, 15 dias e, no máximo, 30 dias;
>
> • III - processamento das inscrições: análise de documentação e elegibilidade dos inscritos, deferimento ou indeferimento da inscrição, divulgação das inscrições deferidas e indeferidas, interposição, análise e julgamento dos recursos e a publicação da lista final das inscrições deferidas e indeferidas (candidatos eliminados);
>
> • IV - classificação preliminar: análise do enquadramento na ordem de preferência e aplicação dos critérios de classificação e divulgação de lista com a ordem de classificação dos candidatos, por meio de Edital de Classificação Preliminar;
>
> • V - recursos da classificação preliminar: interposição, análise e julgamento dos recursos e publicação do Edital de Resultado Final, contendo a lista das famílias selecionadas por ordem de classificação e as excedentes;
>
> • VI - homologação das famílias no sistema informatizado do Incra e publicação da Relação de Famílias Beneficiárias (RB) do Projeto de Assentamento.
>
> • Observação: O processamento do processo de seleção será no Módulo Candidato do SIPRA, 'Tipo 1 – Por Preferência', atendendo o Capítulo I do Decreto nº 9.311/2018.
>
> 2.2.2.3 Além disso, o Incra informou sobre o andamento dos trabalhos – construção de normativos e ação piloto:
>
> • O Incra publicou em 28/12/2018, a Instrução Normativa nº 96/2018, que dispõe sobre as regras para seleção de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e revogou a Norma de Execução nº 45 de 2005, que disciplinava anteriormente a admissão de candidatos a vagas em assentamentos.
>
> • A IN nº 96/2018 foi o último procedimento para disciplinar o novo processo de seleção, que regulamenta o Decreto nº 9.311/2018, instituído pela Lei nº 13.465 de 2017, que alterou a Lei 8.629 de 1993.
>
> • Elaboração de Manual Operacional para atender o artigo 43 da IN nº 96/2018, término na primeira quinzena de março de 2019 (previsão).
>
> • Continuidade do processo de seleção das SR-06/MG, SR-08/SP, SR-13/MT e SR-26/TO, Ação Piloto coordenada pela DT.
>
> 2.2.3 Análise:
>
> 2.2.3.1 As medidas adotadas pelo Incra fortalecem o controle no processo de seleção de famílias de beneficiários.
>
> 2.2.3.2 Em especial, a evolução do marco legal sobre a matéria depois do advento do Acórdão 775/2016-Plenário, com edição da Medida Provisória 726, de 12/5/2016, posteriormente convertida na Lei 13.465/2017, de 11/7/2017, que alterou a Lei 8.629/1993.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

2.2.3.3 Além disso, houve a publicação do Decreto 9.311/2018, que dispôs sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

2.2.3.4 Porém, alguns dispositivos desse decreto são objeto de representação desse Tribunal (TC 034.553/2016-9), em especial, os que cuidam da concessão e titulação de lotes da reforma agrária pelo Incra e demarcação de projetos de assentamento com áreas coletivas, bem como a utilização de pontuação de 15 pontos para proximidade dos acampados aos imóveis para estabelecer a ordem de preferência na classificação dos candidatos a beneficiários do PNRA.

2.2.3.5 Por fim, o Incra publicou a Instrução Normativa 96, de 17/12/2018 (DOU 28/12/2018), que dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária – PRNA, seguindo os critérios estabelecidos no Decreto 9.311/1993.

2.2.3.6 A verificação do cumprimento das determinações em apreço se dará pelo acompanhamento dos processos de seleção de beneficiários para o PNRA nos 10 anos seguintes do Acórdão 1.976/2017-P, conforme foi estabelecido no seu item 9.4.6."

17. Dessa forma verifica-se que o Incra vem dando cumprimento aos itens da deliberação correspondentes aos subitens 9.4.1 a 9.4.5, notadamente, no que tange ao marco legal que propiciará a realização de seleções de beneficiários de forma pública, transparente e obedecendo aos critérios legais. Como se verá mais adiante, em vista de outras questões tratadas neste monitoramento, realizei reuniões com representantes do Incra, e nelas me foi informado de que há perspectivas, inclusive, de revisão dos itens do Decreto 9311/2018 questionados naquela representação deste Tribunal informada no trecho transcrito retro do relatório do monitoramento (TC 034.553/2016-9), em consonância com apontamentos da equipe técnica desta Corte de Contas.

18. Aliado a essas providências, em razão de determinação deste Tribunal, constante do subitem 9.4.6 do Acórdão 1976/2017 – Plenário, no sentido de que pelos próximos dez anos o Incra informe ao TCU sobre a abertura de cada novo processo de seleção, enviando cópia do edital de seleção e das publicações, além dos resultados das seleções, ao final do processo, há notícia nos autos do envio de informações relativas a quatro editais lançados pelas superintendências regionais, os quais foram inclusive objeto de realização de oitivas no âmbito do TC-034.553/2016-9, em razão dos critérios de pontuação para acampados próximos a imóveis rurais (15 pontos previstos no art. 12, IV, do Decreto 9311/2018 – maior pontuação indevidamente para esse critério). Em que pese esse ponto, tratado em representação autônoma, o subitem 9.4.6 do acórdão monitorado se encontra em devido cumprimento pela autarquia, permitindo-se o acompanhamento das seleções por este Tribunal.

IV – Dos problemas ainda existentes:
baixa evolução das apurações, ausência dos indicadores e recursos insuficientes

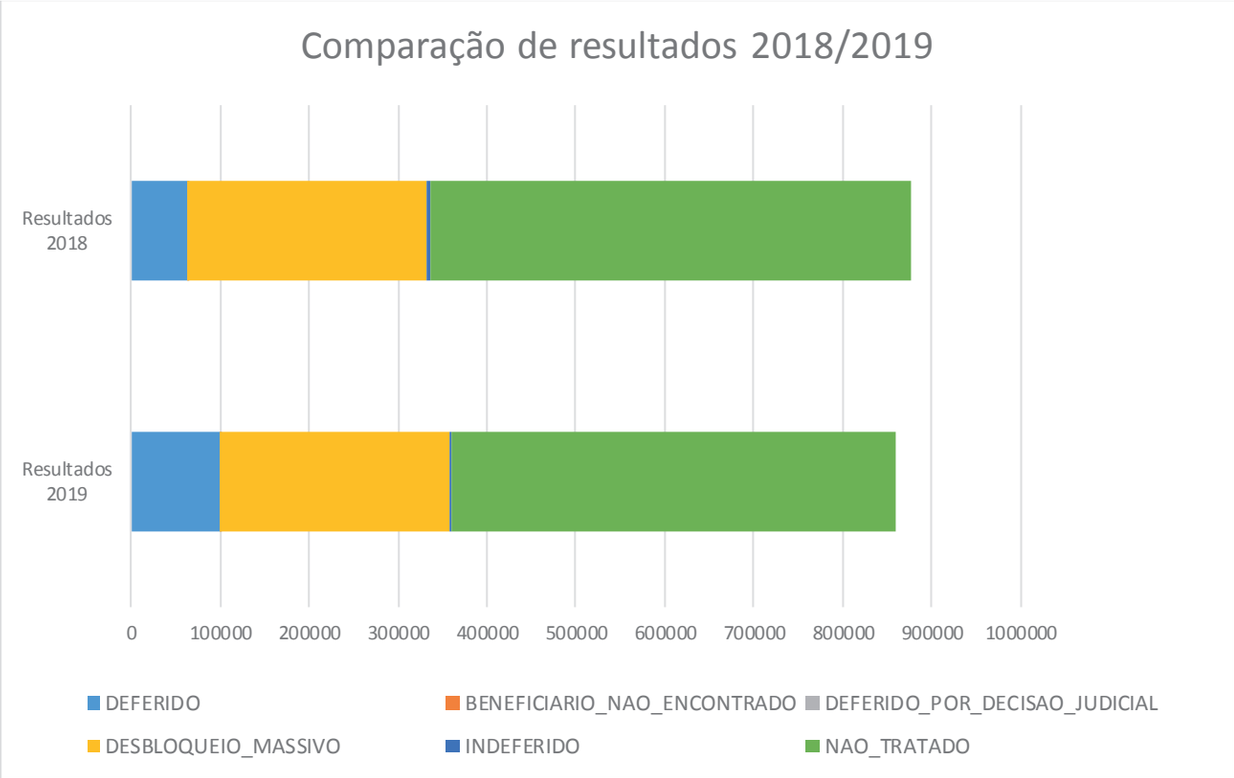
19. Merecem relevo, entretanto, no relatório apresentado, as informações sobre (i) o lento processo de apuração dos indícios de irregularidades apontados, considerando o quadro de supervisões locais até então realizado, (ii) o não cumprimento da determinação constante do subitem 9.8 do acórdão paradigma, bem como (iii) a não implementação da recomendação constante do subitem 9.10 do referido Acórdão.

20. No primeiro caso, há no relatório, indicativos de que o Incra não conseguirá cumprir o prazo de três anos estipulado no subitem 9.5.1 do Acórdão 1976/2017 – Plenário para a apuração de todos os indícios de irregularidades, conforme inicialmente indicado pela própria autarquia em seu plano de apuração, pois, se mantido o desempenho atual de apuração, o Instituto levaria aproximadamente **6 anos** para realizar a supervisão ocupacional nas parcelas pendentes de vistorias.

21. Segundo reportado no relatório de monitoramento, *"2.5.2.12 O Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades examinado no item 2.4 desta Instrução, apesar do bom desenho, dependia muito da formação de parcerias para realizar a supervisão ocupacional, que não evoluiu conforme esperado."*.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

22. Nesse sentido, é oportuno destacar o quadro evolutivo das apurações havidas nos dois exercícios seguintes ao Acórdão deste Tribunal, demonstrado no seguinte gráfico elaborado pela SecexAgroambiental:



23. Veja-se que ao final de dois anos ainda é bastante expressivo o volume de beneficiários com indícios de irregularidades não tratados, e o maior volume tratado se deu justamente no primeiro ano após a prolação da deliberação monitorada, por meio de desbloqueios massivos, muitos dos quais em decorrência de ajustes no próprio sistema Sipra.

24. O anexo ao relatório de monitoramento, também reproduzido no relatório desta deliberação, evidencia a análise gráfica comparativa do desempenho de cada superintendência regional do Incra na apuração dos indícios de irregularidades ano contra ano (2018/2019) e demonstram, com maior precisão, as unidades do Incra que necessitam intensificação nas atividades de supervisão ocupacional.

25. Segundo dados constantes do relatório semestral apresentado pelo Incra (julho de 2019), a meta prevista no plano de supervisão, para os três anos posteriores ao acórdão prolatado, foi de realização de vistorias em 287.813 parcelas, encontrando-se, no entanto, pendentes de supervisão 241.778 parcelas.

26. O Incra relatou, nesse relatório semestral, que as principais dificuldades enfrentadas se referem à força de trabalho e as severas restrições orçamentárias e financeiras por que vem enfrentando anualmente, as quais comprometeram substancialmente a execução de diversas tarefas, tornando necessária a priorização de demandas urgentes e emergenciais, como o atendimento às demandas judiciais.

27. Destacou, ainda, a restrição financeira em 2018 e a inexistência de recursos orçamentários disponíveis em 2019, até a data de fechamento daquele relatório semestral, para a ação de assistência técnica aos projetos de assentamento, além da interrupção do contrato com a fábrica de *software* em 2019, por falta de recursos, o que representou uma ruptura nas tratativas de melhoria do sistema Sipra.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

28. Ainda, aposentadorias recentes representaram para o Incra o agravamento de sua capacidade operacional, necessitando de correções imediatas para o cumprimento de sua missão institucional.

29.

V – Reuniões realizadas entre o Ministério da Agricultura, o Incra, a CGU e este Relator: busca por engajamento e comprometimento com o objetivo de sanar os problemas apontados

30. Considerando esse quadro, bem como a verificação do não cumprimento da recomendação constante do subitem 9.10. do Acórdão 1976/2017 - Plenário, conjuntamente dirigida à então Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ao Incra, à Casa Civil da Presidência da República e ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para que mantivessem entendimentos com vistas a buscar as alternativas necessárias e disponíveis com vistas a, de forma efetiva e contínua, proporcionar ao Incra os recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento de sua missão institucional e, em especial, aqueles necessários ao enfrentamento dos indícios de irregularidades apontados por este Tribunal, demandei junto ao Incra informações mais atualizadas sobre o quadro geral apresentado, bem como, pessoalmente, a sensibilização dos seus dirigentes para o problema a ser enfrentado, visando instigar um maior comprometimento e engajamento, além de ouvi-los sobre as dificuldades enfrentadas.

31. Nesse sentido, realizei audiências/reuniões nas quais compareceram ao meu Gabinete a nova Administração do Incra, por seu presidente empossado em outubro último, e sua equipe, a qual fora realizada com a presença dos Exmos. Srs. Geraldo José da Câmara Ferreira de Melo Filho, Presidente do Incra, e Wagner Rosário, Ministro da CGU, na manhã no dia 5/12/2019.

32. Como desdobramento dessa reunião, outra foi realizada, no mesmo dia, no período vespertino, entre as equipes técnicas do Incra, um representante da CGU, auditores da SecexAgroambiental, incluindo o titular dessa secretaria, bem assim, com a participação da assessoria do meu Gabinete, haja vista que o Instituto trazia, naquela oportunidade, novas informações acerca das ações realizadas desde agosto, e, especialmente, a partir de outubro, quando houve descontingenciamento de significativa parcela dos recursos orçamentários e financeiros.

33. Nessas reuniões foram abordados os três temas objeto de preocupações retro apresentadas, ou seja, sobre os trabalhos de apuração dos indícios de irregularidades, com ações de supervisão ocupacional, e o descumprimento da determinação e recomendação constantes dos subitens 9.8 e 9.10 do Acórdão 1976/2017 – Plenário.

34. No que tange ao subitem 9.8, cabe ressaltar que havia determinação deste Tribunal para que o Incra desenvolvesse e apresentasse, no prazo de 180 dias contados da ciência do Acórdão 1976/2017 – Plenário, indicadores capazes de explicitar e aferir, por assentamento e unidade da federação, o quantitativo de beneficiários da reforma agrária que, assentados, permanecem explorando a terra pessoalmente ou por meio do seu núcleo familiar: (i) após os primeiros dois anos da concessão, (ii) após o período de cinco anos dessa concessão, e (iii) até o prazo final de dez anos referido no art. 20 da Lei 8.629/1993, indicando-se, ainda, o percentual de evasão desses locais, seja por venda a terceiros, cessão a terceiros, ou abandono; a eficiência, eficácia e efetividade da política pública de reforma agrária mediante os assentamentos realizados pela autarquia, no que tange aos níveis de produtividade alcançada nos assentamentos, tipo e grau de exploração de atividades agropecuárias pelos assentados e a autossustentabilidade desses assentamentos, no que tange ao objetivo de garantia de renda mínima para subsistência com a exploração da terra e de promoção do bem-estar dos trabalhadores assentados, com a fixação do homem na terra e sua contribuição para o desenvolvimento econômico sustentável.

35. O Incra havia informado, a respeito desse subitem, possuir atualmente cerca de 7,8 mil assentamentos, excluindo projetos reconhecidos, correspondente a mais de 53 milhões de hectares, com capacidade de assentamento de 987 mil famílias, sendo 806,5 mil efetivamente assentadas, e,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

segundo esses números e o modelo de supervisão ocupacional, com média de 35 mil/ano, seriam necessários 20 anos para que todas as famílias assentadas fossem supervisionadas uma única vez, de maneira a obter os dados requeridos por este Tribunal.

36. Segundo até então informado pelo Instituto, o modelo ainda apresentaria limitações não apenas metodológicas e orçamentárias/financeiras, como insuficiência de recursos humanos necessários para o cumprimento da determinação.

37. Nas respostas apresentadas durante a etapa do monitoramento a autarquia citou diversos outros limitadores de forma a concluir que, naquele momento (até julho/2019), não havia possibilidade de criação e cálculo de indicador para mensurar a eficiência, eficácia e efetividade da política para a totalidade dos assentamentos.

38. Em que pese tais argumentos, a Secretaria propôs a fixação do prazo de sessenta dias para que o Incra cumpra a determinação e forneça os referidos indicadores a este Tribunal (subitem 2.15.2.3 do Relatório de Monitoramento).

39. Durante as reuniões realizadas em meu Gabinete, com a presença dos integrantes da nova administração da autarquia, o Incra informou as ações realizadas a partir de julho de 2019, entre as quais o estabelecimento de uma ferramenta institucional para a ação de Supervisão Ocupacional pelas Superintendências Regionais, denominada de Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional – SNSO. Tal ferramenta de Tecnologia da Informação foi exibida na reunião realizada com a equipe técnica deste Tribunal e meu Gabinete.

40. O SNSO consiste numa ferramenta de gestão das ações de supervisão ocupacional nas áreas de reforma agrária. O Incra informou que a ferramenta tecnológica foi criada com o intuito de qualificar, padronizar e monitorar constantemente as atividades desenvolvidas nas regionais, atendendo à determinação que trata dos indícios de irregularidades objeto de apuração.

41. Elaborado a partir de um Termo de Execução Descentralizada, celebrado entre o Incra e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no Estado do Rio Grande do Sul, e habilitado à utilização a partir de testes efetuados em agosto/2019, o SNSO possui duas versões, utilizadas de acordo com a dinâmica das atividades de supervisão ocupacional. Uma versão *mobile*, utilizada pelos técnicos em campo, por meio de um *tablet* ou de um celular com sistema operacional Android, e uma versão *web*, utilizada pela equipe de trabalho das superintendências ou pela sede do Incra em Brasília.

42. Consoante a exibição e explanação realizadas, nos dispositivos móveis o SNSO permite coletar dados nas áreas das parcelas, nos assentamentos, mesmo *off-line*, e enviá-los, assim que obtida conexão de internet, para um servidor *online*. A coleta de dados por meio de um formulário padronizado no aplicativo instalado em dispositivo móvel <u>inclui informações gerenciais sobre o beneficiário e a exploração do lote, além de permitir o registro das moradias e de documentos, inclusive por meio de fotos</u> desses, da família assentada, do terreno, e da moradia. Também possibilita eventuais alterações nos dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), para permitir atualizações de dados cadastrados naquele sistema, bem como outras demandas da família atendida, <u>sendo possível identificar, ainda, nesse trabalho, o ponto geográfico do lote e da família assentada, com as devidas coordenadas geográficas</u>, haja vista o uso do sistema de GPS dos aparelhos.

43. A plataforma *web*, por sua vez, permite gerar arquivo em formato *pdf* com relatório da vistoria de supervisão ocupacional, com todos os seus dados, incluindo documentos colhidos e assinaturas, <u>podendo-se checar os dados ao nível de cada um dos beneficiários visitados</u>, conforme apresentado à minha assessoria em consultas realizadas *online* pelos técnicos do Incra durante sua apresentação, nas quais foram verificados esses dados colhidos, de forma exemplificativa em algumas das parcelas, de forma aleatória. Além disso, <u>é possível, a partir desse sistema, gerar listagens, efetuar tabulação e cruzamento de dados, sendo possível ainda a utilização de filtros dinâmicos, além da geração de gráficos dos relatórios e a visualização da posição geográfica dos assentados</u>, e, a partir dos pontos, acessar os perfis desses assentados nesse sistema.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

44. A iniciativa, conforme foi-me relatado, é digna dos mais altos elogios, e impressionou positivamente tanto a equipe da SecexAgroambiental, presente na reunião, como minha assessoria. Portanto, devo reconhecer e parabenizar tanto a equipe do Incra responsável por desenhar e operacionalizar tal ferramenta, quanto a Universidade Federal de Santa Maria, por também participar desse projeto, sem a qual possivelmente pouco se teria feito, dadas as dificuldades relativas às disponibilidades financeiras para a contratação de empresas na modalidade de fábrica de *software*. Embora se trate de aplicação que certamente passará por melhorias contínuas, sem dúvidas constitui um grande passo na direção da construção de uma base de dados confiável sobre todos os assentados, com informações úteis, sistematizadas e de fácil acesso, dada a digitalização e a facilidade de realização de filtros, os quais permitem também um tratamento gerencial e o planejamento de ações várias sobre os assentamentos, sobre os lotes, e seus beneficiários.

45. Referido sistema transcende a utilidade propriamente do Incra, trazendo transparência e permitindo, inclusive, a seleção de objetos para a ação de controle tanto por parte do TCU quanto da CGU, de maneira que na referida reunião foram os técnicos do Incra questionados sobre a possibilidade de fornecimento de senhas específicas para os órgãos de controle, haja vista, inclusive, que consoante os termos do subitem 9.11.3 do Acórdão 1976/2017 – Plenário este Tribunal determinou a realização de planejamento de ações fiscalizatórias, na modalidade auditoria, no horizonte de até quatro anos, com vistas a certificar que os beneficiários com apontamentos de indícios de irregularidades por este Tribunal, conforme as planilhas constantes do TC-000.517/2016-0, e que porventura venham a ser considerados pelo Incra como regulares, de fato se encontrem em situação de regularidade, exercendo tais fiscalizações por meio de processos amostrais, se for necessário, e verificações *in loco*, por meio de FOCs, com vistas a tal certificação.

46. O SNSO, me parece, será ferramenta fundamental a essas ações, tanto na fase de planejamento, quanto para fins de confrontação dos dados e até para identificação de responsáveis, em caso de constatação de eventuais irregularidades ou desvios. A obtenção de senha, conquanto questionada por minha assessoria, também foi objeto de ativo interesse por parte dos representantes da SecexAgroambiental, presentes na reunião.

47. Não tendo havido objeção por parte dos técnicos do Incra, nessa ocasião, penso que tal medida deva ser desde logo solicitada formalmente por este Tribunal, o que entendo deva ser realizado já por ocasião do acórdão ora submetido à deliberação desta Corte.

48. Ainda nessas reuniões o Incra noticiou que, a partir do desbloqueio dos recursos orçamentários, já neste segundo semestre de 2019, foram realizadas ações de supervisão ocupacional, após a realização da etapa de treinamento dos seus servidores, por meio de oficinas regionais, com a participação de todas as superintendências, para implantação do sistema e capacitação dos seus usuários. A partir daí foram realizados quase 11 mil registros de laudos no SNSO até a data da reunião realizada neste mês de dezembro.

49. Salientaram, ainda, que uma segunda versão do SNSO está prevista para 2020, na qual serão agregadas novas funcionalidades, estando prevista a inserção no sistema dos laudos de vistoria realizados fora do SNSO em 2019, visto que cinco superintendências não operavam ainda o sistema. Para 2020, prevê-se a elaboração de portaria para fins de tornar obrigatório o uso do SNSO, além de esse instrumento regular seu uso e permitir maior padronização.

50. Haja vista que o Incra apresentou, nessa reunião, informação de que se encontra em elaboração o novo Plano de Supervisão Ocupacional, com novas diretrizes para o atendimento ao acórdão deste Tribunal, incluindo a elaboração de nova nota técnica com orientação às superintendências regionais sobre os procedimentos para tratamento dos indícios de irregularidades, e considerando o quadro relativo aos recursos financeiros, materiais e humanos relatados, foram os técnicos do Incra questionados se em um horizonte de outros três anos a partir da deliberação a ser adotada nesta sessão, ou seja, até o final de 2022, seria possível o tratamento de todos os indícios de irregularidades apontados pelo TCU nos acórdãos proferidos (Acórdãos 775/2016 – Plenário -

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

cautelar suspensiva da reforma agrária, 1086/2016 – Plenário, 2451/2016 – Plenário, e 1976/2017 – Plenário).

51. Quanto a esse ponto, embora relatando dificuldades no enfrentamento dos números relativos à Amazônia Legal, região para a qual o Incra não conseguiria enfrentar sozinho, sem parcerias junto a outros órgãos e instituições, e onde se encontram a maioria das situações mais críticas, assentiram os técnicos do Incra com a possibilidade de tal prazo. Adiantaram que o Incra tem se inclinado a solicitar o apoio do Exército Brasileiro, além de cogitar da eventual contratação temporária de servidores, se autorizado pelo Poder Executivo, bem como parcerias com outros colaboradores, a exemplo das prefeituras e universidades federais, tudo ainda em estudo no âmbito daquela autarquia.

52. Assim, quanto ao enfrentamento da questão, ao atendimento da determinação com vistas à apuração dos indícios de irregularidades, resta, portanto, ratificada a proposição da SecexAgroambiental, no sentido de que seja fixado prazo ao Incra para que apresente uma atualização do Plano de Supervisão Ocupacional para apuração dos indícios de irregularidades, com prazo razoável a ser cumprido até 2022.

53. De acordo com as explanações do Incra acerca das medidas apuratórias, pareceu-me crucial o engajamento de suas superintendências regionais, estas, inclusive, responsáveis por, durante as oficinas realizadas, fixarem suas próprias metas no que tange às ações de supervisão ocupacional. Nesse sentido, o plano de apuração deve envolver a unidades regionais da autarquia, ou seja, as 30 superintendências regionais, que devem se comprometer ativamente com as metas de supervisão necessárias ao enfretamento de todos os indícios de irregularidades no prazo fixado por este Tribunal.

54. Dessarte, penso que além da proposição da secretaria, deva ser incluída determinação ao Incra para que, no novo Plano de Apuração dos indícios de irregularidades a ser apresentado, sejam previstas metas anuais de supervisão ocupacional por cada superintendência regional, de maneira a possibilitar o acompanhamento da evolução do tratamento dos indícios de irregularidades por cada uma e o saneamento integral dos indícios de sua clientela de beneficiários da reforma agrária, de forma a permitir identificar, ainda, os responsáveis pelas metas, pelas ações e pelo alcance de resultados, mantendo-se o detalhamento acerca da indicação de responsáveis pela implementação das atividades, da duração de cada atividade e da data limite de sua conclusão, indicando, ainda, o quantitativo de pessoal necessário e alocado para a realização das tarefas por cada uma das superintendências.

55. Com essas informações será possível ao Incra-Sede acompanhar a evolução das apurações por cada superintendência e o cumprimento geral do prazo por cada uma, além de identificar o quantitativo de pessoal alocado e necessário ao cumprimento integral do plano de apuração, e se necessário, adotar as medidas gerenciais necessárias à realocação de recursos humanos e materiais necessários à solução dos problemas a serem enfrentados. E, ao Tribunal, se for o caso, a cobrar de forma mais efetiva, diretamente de eventuais superintendências regionais, em face do descumprimento do plano de apuração.

56. Dessarte, penso que o prazo razoável para o cumprimento dessa proposição deva ser de noventa e não dos sessenta dias inicialmente aventados pela secretaria em sua proposição.

57. No que tange aos indicadores, de fato nada ainda foi apresentado, posição essa ratificada nas reuniões realizadas, até mesmo porque o Incra ainda possui dados dispersos sobre os assentamentos.

58. Com efeito, há um grande desafio a ser enfrentado pelo Incra, haja vista que há anos a autarquia vem atuando de forma bastante ineficiente na gestão da política pública. Basta ver a respeito o que se verificou na fiscalização empreendida por este Tribunal, da qual foram expedidos os Acórdãos 775/2016 – Plenário (cautelar suspensiva da reforma agrária), 1086/2016 – Plenário, 2451/2016 – Plenário, e 1976/2017 – Plenário.

59. É inegável que parte dos indicadores demandem ações de supervisão ocupacional e a coleta massiva de dados junto aos assentados, mas não faz sentido algum a realização de programa de tal magnitude, responsável por cifras milionárias, bem como a continuidade dos processos de aquisição

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

de novas terras e realização de novos assentamentos se a instituição não tiver capacidade de avaliar a efetividade da política pública por ela conduzida, e se os lotes estão sendo efetivamente explorados por pessoas vocacionadas à atividade agrária, com nível de sustentabilidade capaz de atingir os objetivos da reforma agrária.

60. Em que pese isso, ainda que não fosse possível levantar os indicadores relativos a todos os assentamentos, esperava-se que neste monitoramento, passados dois anos da deliberação adotada, fossem apresentados ao menos alguns avanços, de maneira que a médio e a longo prazo se pudesse alcançar a plenitude do cumprimento da determinação. Afinal, esta Corte, já prevendo dificuldades diversas, fixou suas atividades de monitoramento contínuo do cumprimento da deliberação por um período de 10 anos.

61. Ocorre que durante as reuniões realizadas com o Incra restaram claras as dificuldades relativas ao processo de supervisão ocupacional e aos recursos humanos, materiais e orçamentários necessários para essas atividades, os quais me pareceram tenderem a ser resolvidos ao longo do próximo exercício.

62. E, de fato, após a realização dessas reuniões o Incra decidiu explicitar de maneira mais formal os arranjos que vem fazendo e que pretende fazer com vistas a buscar a implementação da medida, de maneira que endereçou a este Tribunal os Ofícios 82260/2019/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA[1] e 82231/2019/DE/SEDE/INCRA-INCRA[2], ambos de 9/12/2019, por meio dos quais **requereu** a este Tribunal **dilação** de prazo para o atendimento ao referido subitem 9.8 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário **até o dia 31/10/2020**. Referidos ofícios constam do processo administrativo em curso no Incra sob o número 54000.094639/2019-95 (Sei/Incra 5176574 e 5175580).

63. Assim sendo, como voto de confiança nas atividades que estão sendo planejadas e desenvolvidas pelos atuais gestores do Incra, por meio de seu Presidente e sua Diretoria de Gestão Estratégica, recentemente implementada, entendo que o Tribunal deva reiterar a determinação contemplando a dilação de prazo requerida pelo Incra.

64. Ressalto, ainda, que essas questões foram levadas a conhecimento da Exma. Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Sra. Tereza Cristina, em audiência realizada em meu Gabinete na manhã do dia 9/12/2019, da qual também participou o Presidente do Incra.

65. Sem embargo, penso que cabe a reiteração, conforme a proposição da secretaria, da recomendação outrora dirigida pelo Tribunal às instituições hoje encarregadas de prestar o apoio necessário, haja vista a necessidade de envolvimento de mais de uma pasta ministerial no âmbito do Poder Executivo Federal, todas sob a coordenação da direção máxima do Poder Executivo Federal.

VI

66. Por fim, no que tange aos demais itens do Acórdão, verifico que se encontram em cumprimento, de maneira que sua implementação poderá ser aferida a cada monitoramento a ser futuramente realizado.

67. Louvo muitíssimo a prontidão e a receptividade por parte das atuais autoridades públicas do Ministério da Agricultura e do Incra, destacando a abertura ao debate desses problemas, com o espírito público de compreender e de sinalizar no sentido da adoção de ações visando a melhoria da qualidade institucional do Incra e da gestão da política pública de reforma agrária.

---

[1] https://sei.incra.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8RP-Lew_IbefGWQzW_L9_iSIrvR32ujn2-xNU8oupxeYZThOLFGuOtqxRAH_Uk7vtL_CFwULD-tVVtjOVBe-jLvlK5Hxg51FMg97dyfO6AQ0QPt97mC2uPU9Ts6I6OEJ

[2] https://sei.incra.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8RP-Lew_IbefGWQzW_L9_iSIrvR32ujn2-xNU8oupxeUcb2ZD_3jxjLxWMvaJAwUNTxYRAUK3YiKtY4yeI2Oa4vVCIm8WwOlBd6fbZYT4wtrX1GMCcRSnifNs_JXpoluy

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

Dessarte, acolho, com os ajustes pertinentes, as proposições da SecexAmbiental, no sentido de considerar cumpridas, não cumpridas ou em cumprimento as determinações proferidas nos Acórdãos monitorados, bem assim, no sentido da expedição de novas determinações/recomendações, da continuidade dos procedimentos de monitoramento, na forma indicada pelo Acórdão 1976/2017 – Plenário, e manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de dezembro de 2019.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231120.

ACÓRDÃO Nº 3155/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.705/2018-0.
1.1. Apenso: 009.366/2019-9.
2. Grupo I – Classe V - Assunto: Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal mediante os Acórdãos 1.976/2017 – TCU – Plenário e 624/2018 – TCU – Plenário, proferidos em autos de representação sobre irregularidades na execução do Programa Nacional de Reforma Agrária conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.3, 9.5.1, 9.5.9, 9.5.10 e 9.7.6.2 do Acórdão 1.976/2017- TCU –Plenário;

9.2. considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 624/2018 – TCU – Plenário;

9.3. considerar como não cumprida a determinação constante do subitem 9.8 do Acórdão 1.976/2017- TCU –Plenário;

9.4. considerar como não implementada a recomendação constante do subitem 9.10 do Acórdão 1.976/2017- TCU –Plenário;

9.5. considerar em implementação a recomendação constante do subitem 9.9 do Acórdão 1.976/2017- TCU –Plenário;

9.6. considerar em cumprimento as demais determinações do Acórdão 1.976/2017- TCU – Plenário;

9.7. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que:

9.7.1. no prazo de 90 dias, apresente novo Plano de Apuração definitivo de todos os indícios de irregularidades apontados por este Tribunal, referidos no subitem 9.5.1 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário, no qual esteja contemplada uma atualização do Plano de Supervisão Ocupacional para a apuração dos indícios de irregularidades apontados com prazo razoável para ser cumprido até 2022;

9.7.2. no novo Plano de Apuração dos indícios de irregularidades a ser apresentado, sejam incluídas:

9.7.2.1. metas anuais de supervisão ocupacional para cada superintendência regional, de maneira a possibilitar o acompanhamento da evolução do tratamento dos indícios de irregularidades de cada uma e o saneamento integral dos indícios de sua respectiva clientela de beneficiários da reforma agrária, de forma a permitir identificar, ainda, os responsáveis pela execução de tais metas, pelas ações previstas de modo geral, e pelo alcance dos resultados, mantendo-se, em todo caso, o detalhamento acerca da indicação de responsáveis pela implementação das atividades, da duração de cada atividade e da data limite de sua conclusão, previstos no subitem 9.5.1 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231121.

9.7.2.2. o quantitativo de pessoal necessário e alocado para a realização das tarefas para cada uma das superintendências, incluindo, se for o caso, informações sobre parcerias realizadas com vistas ao incremento das atividades, e outras ações que suplantem as necessidades de pessoal;

9.8. determinar ao Incra, em reiteração ao disposto no subitem 9.8 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário, que desenvolva e apresente a este Tribunal, **até 31/10/2020**, data essa referida nos Ofícios 82260/2019/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA e 82231/2019/DE/SEDE/INCRA-INCRA (Processo nº 54000.094639/2019-95), indicadores capazes de explicitar e aferir, por assentamento e unidade da federação:

9.8.1. o quantitativo de beneficiários da reforma agrária que, assentados, permanecem explorando a terra pessoalmente ou por meio do seu núcleo familiar: (i) após os primeiros dois anos da concessão, (ii) após o período de cinco anos dessa concessão, e (iii) até o prazo final de dez anos referido no art. 20 da Lei 8.629/1993, indicando-se, ainda, o percentual de evasão desses locais, seja por venda a terceiros, cessão a terceiros, ou abandono;

9.8.2. a eficiência, eficácia e efetividade da política pública de reforma agrária mediante os assentamentos realizados pela autarquia, no que tange aos seguintes aspectos mensuráveis:

9.8.2.1. níveis de produtividade alcançada nos assentamentos;

9.8.2.2. tipo e grau de exploração de atividades agropecuárias pelos assentados;

9.8.2.3. autossustentabilidade desses assentamentos, no que tange ao objetivo de garantia de renda mínima para subsistência com a exploração da terra e de promoção do bem-estar dos trabalhadores assentados, com a fixação do homem na terra e sua contribuição para o desenvolvimento econômico sustentável;

9.9. recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (órgão ministerial supervisor do Incra), à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, em reiteração ao disposto no subitem 9.10 do Acórdão 1.976/2017- TCU – Plenário, que mantenham entendimentos com vistas a buscar as alternativas necessárias e disponíveis com vistas a, de forma efetiva e contínua, proporcionar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária os recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento de sua missão institucional e, em especial, aqueles necessários ao enfrentamento dos indícios de irregularidades apontados por este Tribunal neste e nos demais acórdãos adotados, relativos à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial, aqueles necessários e suficientes à execução das ações de supervisão ocupacional dos lotes entregues aos beneficiários da reforma agrária, à retomada e à regularização das parcelas, de forma a garantir efetividade necessária ao programa;

9.10. solicitar ao Incra que, no prazo de 60 dias contados da ciência deste Acórdão, adote as providências necessárias com vistas a possibilitar o acesso aos órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU) ao Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional – SNSO (versão *web*), por meio de perfil ou senha própria que permitam o acesso aos dados, no modo leitura, para a realização de ações de fiscalização e acompanhamento, fornecendo, ao final do referido prazo, tal acesso com senha à SecexAgroambiental, unidade essa responsável pelas fiscalizações de que tratam os subitens 9.11.1, 9.11.2 e 9.11.3 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário, sem embargo de oferecer o suporte necessário à utilização desse sistema;

9.11. autorizar a SecexAgroambiental a:

9.11.1. realizar a abertura de novo processo de monitoramento para a continuidade das atividades fiscalizatórias do cumprimento das determinações constantes do Acórdão 1.976/2017-Plenário e deste Acórdão, durante o segundo biênio de monitoramento;

9.11.2. em relação ao acesso ao SNSO, referido no subitem 9.10 retro, adotar as medidas necessárias para a utilização daquele sistema pela secretaria ou servidor por ela designado para uso de tal acesso, respeitados o sigilo e os requisitos de acesso porventura impostos pelo Incra;

9.12. dar ciência deste Acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231121.

9.13. autorizar o encerramento deste processo e seu apensamento em definitivo ao TC-000.517/2017-0, nos termos do art. 169, incisos I, II e V, do RI/TCU.

10. Ata n° 49/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/12/2019 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3155-49/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes e Raimundo Carreiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63231121.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

www.tcu.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO