

Fiscalizações de Agricultura e de Organização Agrária

2010-2023





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ministro Bruno Dantas, **Presidente**
Ministro Vital do Rêgo, **Vice-presidente**
Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro Jorge Oliveira
Ministro Antonio Anastasia
Ministro Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Ministro Augusto Sherman
Ministro Marcos Bemquerer
Ministro Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado 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**



Sumário

Agricultura e Pecuária

CONTROLE DE HIGIENE E BEM-ESTAR ANIMAL EM ABATEDOUROS DE BOVINOS	3
FISCALIZAÇÃO FEDERAL DO MAPA	5
GOVERNANÇA DE SOLOS NÃO URBANOS	7
GOVERNANÇA E GESTÃO DO FUNCAFÉ	13
INSTRUMENTOS DE MITIGAÇÃO DE RISCO: SEGURO RURAL, PROAGRO E ZARC	15
LEVANTAMENTO DE ESCOPO AMPLO MAPA	23
PERÍMETROS IRRIGADOS DO NORDESTE E O IMPACTO NA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA	25
PROJETOS DE INOVAÇÃO ABERTA DA EMBRAPA	27
REGISTRO DE AGROTÓXICOS	29
SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL	31
ACOMPANHAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO MAPA	33

Pesca e Aquicultura

ORDENAMENTO PESQUEIRO	35
-----------------------	----

Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS E ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	37
GARANTIA SAFRA	40
DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF	44
ORDENAMENTO FUNDIÁRIO	46
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS	48
PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO	50
PROGRAMA TERRA LEGAL	54
RELAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DA REFORMA AGRÁRIA	56
TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO INCRA	60



AUDITORIA OPERACIONAL NOS CONTROLES DE HIGIENE E BEM-ESTAR ANIMAL EM ABATEDOUROS DE BOVINOS

A pecuária bovina é um dos setores mais importantes do agronegócio brasileiro e, conseqüentemente, da economia nacional. O Brasil possui o maior rebanho comercial do mundo e é o maior exportador de carne bovina.

O Serviço de Inspeção Federal (SIF) é um serviço de saúde pública, responsável por garantir a qualidade dos produtos finais de uma cadeia produtiva de carne que movimenta R\$ 167,5 bilhões por ano, gerando aproximadamente 7 milhões de empregos, com uma produção de 9,6 milhões de toneladas de carne bovina em 2013, dos quais cerca de 7,6 milhões de toneladas foram destinadas ao mercado interno e com exportações para mais de 140 países.

Em 2012, existiam 1.390 empreendimentos de bovinos oficialmente registrados sujeitos à inspeção federal, estadual e municipal. Os estabelecimentos frigoríficos sob inspeção federal, apesar de serem em menor número (206 estabelecimentos), abatem cerca de 75% da carne bovina produzida no Brasil.

Figura 1: participação dos frigoríficos sob inspeção federal no abate de carne bovina brasileira.



O Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal da Secretaria de Defesa Agropecuária (DIPOA/SDA) é a unidade dentro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente (MAPA) responsável pelas inspeções e fiscalizações sanitárias e industriais de produtos de origem animal, contando ainda com o apoio dos órgãos regionais de inspeção do MAPA e com os Serviços de Inspeção Federal (SIF).

OBJETIVO

Este trabalho foi realizado em atendimento à solicitação da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados, diante de matéria veiculada na mídia e de publicação lançada pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) Amigos da Terra – Amazônia Brasileira a respeito da existência de diversos abatedouros funcionando em caráter precário, sem o mínimo de cuidados com relação à higiene, ao bem-estar animal e ao meio ambiente.

Diante disso, o objetivo deste trabalho foi examinar a aptidão dos controles internos do Mapa para assegurar a observância das condições de higiene e de tratamento adequado dos animais nos abatedouros bovinos sob a responsabilidade do ministério, bem como verificar a aderência das normas nacionais às regras e aos padrões internacionais relacionados ao tema.

CONSTATAÇÕES

Quanto aos controles internos e transparência

- I) Insuficiência de mecanismos de acompanhamento gerencial pela SDA/MAPA dos Serviços de Inspeção das Superintendências Federais de Agricultura (SFA): ausência de auditorias periódicas nas unidades específicas de inspeção, e não utilização gerencial dos resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções que são realizadas nos estabelecimentos de abates de bovinos.
- II) Adoção de controles e fiscalizações periódicos mais rígidos em frigoríficos exportadores em comparação aos que atendem o mercado interno, que não possuem periodicidade definida para fiscalizações.
- III) Ausência de divulgação dos resultados das fiscalizações do MAPA, inviabilizando o controle social sobre a atuação desse órgão nos estabelecimentos de abate bovinos.
- IV) Inviabilidade de manutenção de inspeção permanente em todos os frigoríficos, conforme estabelecido no art. 11, § único, do Decreto 30.691/1952, em razão da falta de Fiscais Federais Agropecuários (FFA's).

V) Cumprimento insuficiente das competências da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), comprometendo o planejamento, o acompanhamento, a padronização e o controle das atividades de fiscalização em matadouros.

VI) Adoção de indicador que não reflete o cumprimento de seus objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA), posto que a construção e aferição do indicador segue parâmetros discricionários e, como consequência, a tomada de decisões e a definição de metas acabam sendo baseadas em um indicador não confiável.

Quanto à legislação

I) Desatualização do normativo que estabelece as regras de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, que é do ano de 1950, e segue requisitos e técnicas preconizadas naquela época.

II) Desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-estar animal e de abate humanitário com os requisitos definidos internacionalmente. O normativo brasileiro não contempla alguns requisitos específicos do Código Sanitário para Animais Terrestres da Organização Mundial para Saúde Animal (CSAT da OIE) quanto ao bem-estar animal, além de também não haver dispositivo legal responsabilizando o proprietário do estabelecimento pelo descumprimento de regras de bem-estar animal.

III) Ausência de normativo que regulamente especificamente a inspeção de carne bovina. Apesar da existência do Manual de Inspeção de Carnes Bovina, este nunca foi legalmente regulamentado, tampouco revisado. Tal fato pode gerar insegurança na atuação de inspeção federal e fragilidades nos atos de infração impetrados.

IV) Observar o cumprimento das competências definidas no Regimento Interno da SDA.

Recomendações SDA/MAPA

I) Adotar 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.

II) Avaliar a conveniência de realização de inspeção federal periódica, sem exigir a presença permanente de fiscais federais agropecuários.

III) Preencher os cargos nas Unidades do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal em tempo hábil.

IV) Editar normativo para padronizar critérios de conformidade para estabelecimentos de abate bovino, para fins de aferição do indicador de "taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal".

V) Concluir a revisão e publicação da nova instrução normativa que aprova o regulamento técnico de manejo pré-abate e abate humanitário, tornando-a compatível com as regras internacionais.

VI) Normatizar regulamento técnico específico para inspeção de carne bovina.

Casa Civil da Presidência da República

I) Tomar providências para publicação da nova versão do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal.

DELIBERAÇÕES

Determinações SDA/MAPA

I) Estabelecer mecanismos de garantia da conformidade das informações e procedimentos realizados pelas unidades de inspeção de produtos de origem animal das SFA.

II) Estabelecer sistemáticas de acompanhamento e uso gerencial dos resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções realizadas pelas unidades de inspeção das SFA.

III) Editar normativos para regulamentar a divulgação dos resultados das auditorias e inspeções relacionadas com produtos de origem animal.

Este processo foi monitorado por meio do TC 023.863/2015-3

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 3.293/2014–TCU–Plenário

Data da Sessão: 26/11/2014

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

TC: 030.013/2013-5

Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



AUDITORIA OPERACIONAL NA FISCALIZAÇÃO FEDERAL DO MAPA

Atualmente, o agronegócio representa 21% do PIB do país e é responsável por metade das exportações, tendo papel ativo no saldo positivo da balança comercial brasileira e na geração de empregos no país.

No ano de 2017, o segmento foi o de maior crescimento atingindo a produção de R\$ 299 bilhões (13%, frente a uma média de 0,28% de crescimento dos demais setores).

Nesse contexto, cabe destacar o papel do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) na defesa agropecuária: 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.

O Mapa promove, por meio da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), as atividades de planejamento, normatização, coordenação e supervisão das atividades de fiscalização agropecuária.

OBJETIVOS:

Avaliar a fiscalização e a inspeção agropecuária federal realizada pelo Mapa, bem como os processos administrativos decorrentes das infrações autuadas na execução dessas atividades, verificando a eficácia e identificando oportunidades de melhoria.

O trabalho teve como objeto os processos de fiscalização de insumos pecuários e agrícolas e de produtos de origem animal e vegetal.

Além disso, foram examinadas a suficiência e adequação do suporte de Tecnologia da Informação ao exercício das atividades de fiscalização e a uniformização, segurança jurídica e efetividade do processo administrativo sancionatório.

CONSTATAÇÕES:

- I) Inadequação do modelo de inspeção permanente para a realidade institucional. Assim, há insuficiência e, em alguns casos, ausência de servidores exercendo a inspeção permanente em abatedouros, o que contraria a legislação.

- II) Ausência de rotatividade e de critérios para evitar a remoção arbitrária dos servidores que exercem inspeção permanente em abatedouros.
- III) Obsolescência dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos e aves.
- IV) Ausência de divulgação das informações geradas nas fiscalizações de maneira transparente e abrangente ao público.
- V) Inexistência de sistema corporativo para planejamento e execução das atividades de fiscalização.
- VI) Excesso de sistemas para registro de estabelecimentos e produtos na SDA, sendo que alguns possuem tecnologias obsoletas.
- VII) Inexistência de critérios objetivos de avaliação de risco para seleção e/ou priorização de estabelecimentos e produtos a serem fiscalizados.
- VIII) Inobservância das informações provenientes de manifestações recebidas pela Ouvidoria do Mapa no planejamento anual das fiscalizações.
- IX) Deficiência no monitoramento das fiscalizações e inexistência de indicadores de desempenho estabelecidos.
- X) Desuniformidade e inexistência de decisões colegiadas no processo administrativo sancionatório, além de desatualização dos valores das multas.

DELIBERAÇÕES:

Determinações ao Mapa:

- I) Implementar 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).

Determinações à SDA/Mapa:

- I) Publicar norma com procedimentos para disciplinamento da utilização do instituto da remoção de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos.
- II) Implementar metodologia de avaliação de risco e priorização de estabelecimentos e produtos a serem fiscalizados/inspecionados pelo Dipov, DSA e DSVI.

Recomendações ao Mapa

- I) Unificar os sistemas informatizados de registro de estabelecimentos e produtos existentes no Dipov, DSA e DSVI, utilizando-se tecnologia internalizada e manutenível.
- II) Uniformizar os procedimentos do processo administrativo sancionatório.
- III) Avaliar a possibilidade de julgar os recursos provenientes do processo administrativo sancionatório da SDA em segunda e eventual terceira instância por órgão colegiado.
- IV) Adotar providências de sua competência visando à atualização dos valores das multas aplicadas pelos departamentos da SDA no exercício do poder de polícia.

Recomendações à SDA/ Mapa

- I) Utilizar as informações resultantes do tratamento das manifestações recebidas na Ouvidoria do Mapa para subsidiar o seu planejamento anual das atividades de fiscalização e inspeção.
- II) Estabelecer 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.
- III) Publicar 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.

Ciência ao Mapa

- I) Adotar medidas com vistas a garantir a sustentabilidade das atividades de inspeção permanente realizada em abatedouros.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.302/2019–TCU–Plenário
Data da sessão: 25/9/2019
Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
TC: 021.468/2018-4
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental

AUDITORIA OPERACIONAL EM GOVERNANÇA DE SOLOS NÃO URBANOS

O solo é a base para a produção de alimentos, combustíveis e fibras e essencial às funções ecossistêmicas. A degradação dos solos e a desertificação são problemas que atingem o Brasil e o mundo. Tal é a importância do tema que a Organização das Nações Unidas (ONU) decretou 2015 como o Ano Internacional dos Solos. O dia 5 de dezembro foi declarado como o Dia Mundial do Solo. Além disso, no conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, cancelado por todos os países da ONU, o de número quinze assim se expressa: “proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e estancar a perda de biodiversidade”.

Esta auditoria, ora sintetizada, foi uma ação de controle decorrente do levantamento de auditoria em governança de solos em áreas não urbanas, concluído pelo TCU em 2015 no âmbito do processo TC 021.212/2014-7.

OBJETIVO

Avaliar a governança do solo em áreas rurais e florestais no Brasil, verificando arranjos institucionais e legais existentes no Governo Federal relativos a ações que regulem o uso dos solos e que gerem a conservação e a recuperação deles. O trabalho foi fundamentado no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU.

CONSTATAÇÕES

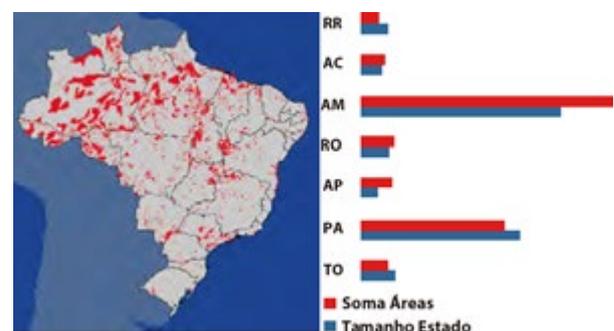
Quanto à definição de prioridades

- I) Complexidade e dispersão da legislação brasileira que disciplina a ocupação, o uso do território e a sustentabilidade do solo e da água.
- II) Sobreposição e lacunas de atuação entre as atribuições institucionais dos diversos órgãos governamentais.
- III) Dissociação das legislações de solo e água.
- IV) Imposição de diversas obrigações legais ao proprietário rural sem utilização efetiva das informações em políticas públicas.

Quanto à lógica de intervenção e de planejamento das iniciativas

- I) Ausência de planos formalizados e integrados de regulação da ocupação, do uso da terra e da promoção da sustentabilidade do solo e da água.
- II) Insuficiência de definição de elementos básicos como processos decisórios, critérios de cooperação e articulação para a atuação conjunta dos órgãos que compõem fóruns de implementação das iniciativas governamentais sobre o tema.
- III) Inconsistências e sobreposições nos dados oficiais sobre a ocupação do território brasileiro. A figura apresentada abaixo demonstra no mapa as áreas em vermelho onde há sobreposição, ou seja, a mesma área consta com duas ou mais destinações; e no gráfico dados oficiais indicam que o somatório das áreas públicas e privadas não equivale à área total de cada estado, como no caso da região amazônica, por exemplo.

Figura 1: Mapa das áreas sobrepostas (destacadas em vermelho), e gráfico comparativo entre a soma das áreas públicas e



privadas e a área total dos estados da região amazônica.

Fonte: IBGE, Acervo Fundiário do MMA, Funai, Inkra, SNIF.

- IV) Insuficiência de conhecimento sobre os solos brasileiros para utilização no planejamento, na execução e no monitoramento das políticas públicas para o uso sustentável da terra em atividades agrosilvopastoris. O mapeamento do solo do território brasileiro possui escala de 1:1.000.000 (levantamento esquemático) e 0,6% desse território possui mapeamento em escalas menores do que 1:50.000 (levantamento detalhado). A título de comparação, nos EUA, os mapas digitais de solos de seu território variam de escalas de 1:12.000 até 1:31.680.

Quanto à avaliação e monitoramento das políticas públicas

- I) Inobservância formal e material de rotinas de monitoramento e de acompanhamento da gestão do uso, da conservação e da recuperação do solo e da água que sejam abrangentes em âmbito federal.
- II) Ausência de requisitos mínimos dos indicadores de desempenho para subsidiar o planejamento e o monitoramento das políticas públicas de governança da terra e de sustentabilidade do solo e da água.
- III) Insuficiência de integração entre os sistemas de TI utilizados para o gerenciamento e controle das informações necessárias à regulação do uso e da ocupação da terra e promoção da sustentabilidade do solo e da água.

DELIBERAÇÕES

Determinações MAPA, MMA, MI e ANA

- I) Adotar providências para que seja apresentado Projeto de Lei ao Congresso Nacional referente ao uso de solo e da água, de maneira integrada.

SRF e Incra

- I) Fazer o levantamento e a integração dos sistemas cadastrais rurais utilizados na Administração Pública federal e estadual.

Recomendações Presidência da República

- I) Revisar e consolidar as leis e dispositivos legais que tratam da organização do território e de acesso a recursos fundiários, alinhado à definição de competências e limite de atuação dos órgãos que atuam nessa área.
- II) Definir as competências e limites de atuação dos órgãos que atuam na promoção da sustentabilidade do solo e da água em âmbito federal.
- III) Integrar os sistemas de informação que tratam de obrigações cadastrais sobre proprietário e propriedade rural.

- IV) Elaborar e publicar um planejamento de longo prazo que preveja objetivos estratégicos contemplando o alinhamento e a integração em âmbito nacional de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados nos temas de organização territorial e sustentabilidade do solo e da água.

- V) Estabelecer procedimentos para que os fóruns de implementação de iniciativas governamentais definam objetivos coerentes e alinhados.

- VI) Estabelecer mecanismos de articulação entre as instituições responsáveis pelas informações georreferenciadas da situação fundiária do Brasil, para que constituam rotinas de conferências dessas informações e as disponibilizem em bases de dados abertas.

MMA, MAPA e MPOG

- I) Desenvolver indicadores de desempenho para as iniciativas públicas analisadas.

MAPA e Embrapa

- I) Estabelecer mecanismos colaborativos e permanentes para organização, sistematização e operacionalidade dos dados decorrentes de levantamento de solos no Brasil em um sistema de informação de acesso público.

MAPA e MPOG

- I) Incluir um programa nacional de levantamentos e interpretação de solos no Plano Plurianual (PPA).

MAPA

- I) Incluir no planejamento estratégico tópicos relacionados à sustentabilidade do uso do solo e da água.

Este processo foi monitorado pelo TC 006.852/2018-1

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.942/2015–TCU–Plenário
Data da sessão: 5/8/2015
Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
TC: 011.713/2015-1
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental

LEVANTAMENTO EM GOVERNANÇA DE SOLOS EM ÁREAS NÃO URBANAS

A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) reconheceu a importância econômica e social do bom manejo da terra, enfatizando o solo e sua contribuição para o crescimento econômico, a biodiversidade, a agricultura sustentável e a segurança alimentar, a luta contra as mudanças climáticas e a melhoria de acesso à água.

Na Conferência “Aliança Global para os Solos”, realizada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) em 2014, foi realçado que 33% do solo mundial sofre degradação de moderada a alta. A degradação do solo decorre de sua perda de capacidade física e química em continuar produtivo. No Brasil, segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), 140 milhões de hectares, ou 16,5% do território, estariam degradados.

Além disso, o crescimento da população mundial gera uma pressão sobre o consumo de alimentos e o Brasil, um dos maiores responsáveis por atender essa maior demanda, precisa conciliar a expansão agrícola com o cuidado para não degradar o solo

OBJETIVO

O principal objetivo foi levantar informações e avaliar aspectos sobre a governança de solos em áreas não urbanas no Brasil, com base no Manual de Governança de Políticas Públicas do TCU. Apesar de não possuir uma política de solos delineada para a gestão do solo e da água de maneira integrada, o Governo Federal possui políticas públicas e iniciativas destinadas a promover o uso sustentável dos recursos do solo e da água. O TCU selecionou as seguintes iniciativas públicas como objeto de estudo para apuração de riscos e de oportunidades de auditoria: Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), Zoneamento Agroecológico (ZAE), Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), Regularização Fundiária e Reforma Agrária, Certificação e Cadastro Rural, Cadastro Ambiental Rural (CAR), Plano Agricultura de Baixo Carbono (ABC), Programa de Combate à Desertificação, Programa Produtor de Água e Programa Bolsa Verde. Os recursos dispendidos com as iniciativas acima em 2014 alcançaram o valor de R\$ 1,7 bilhão.

Reforma Agrária, Certificação e Cadastro Rural, Cadastro Ambiental Rural (CAR), Plano Agricultura de Baixo Carbono (ABC), Programa de Combate à Desertificação, Programa Produtor de Água e Programa Bolsa Verde. Os recursos dispendidos com as iniciativas acima em 2014 alcançaram o valor de R\$ 1,7 bilhão.

Figura 1: Principais iniciativas do governo federal em regulação, uso, conservação e recuperação de solos não urbanos.



A fiscalização ocorreu sobre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Agência Nacional de Águas (ANA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

CONSTATAÇÕES

Riscos relacionados ao:

a) ZEE, ZAE e ao ZARC

- I) Incerteza quanto à capacidade de o ZEE se tornar efetivamente balizador do planejamento estatal;
- II) Deficiência na elaboração do planejamento ambiental e territorial da União e dos estados, em função

dos conflitos legislativos/conceituais referentes ao tema, da desatualização metodológica do ZEE e da ausência de distinção devida entre os instrumentos de zoneamento (ZEE, ZARC e ZAE);

III) Impossibilidade de avaliação dos resultados práticos do ZEE, posto que não há monitoramento.

b) Ordenamento Fundiário

I) Grilagem de terras da União em razão de deficiências no georreferenciamento, no cadastramento e na certificação dessas terras no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR);

II) Continuidade de ocupação irregular de cerca de 108 mil hectares de imóveis pertencentes à União, por falta de ações efetivas de recuperação pelo Incra;

III) Indefinição da consolidação dos limites da Região Amazônica, em razão de problemas na certificação dos imóveis rurais

c) Cadastro Ambiental Rural (CAR)

I) Possibilidade de não ser atingida a meta de cadastramento de 100% das propriedades rurais até maio de 2016;

II) Dificuldades na elaboração e fiscalização dos Programas de Regularização Ambiental (PRA's), p or sobreposição de propriedades cadastradas no CAR.

d) Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC)

I) Possibilidade de não se alcançar e comprovar o objetivo de reduzir emissões de CO₂ em razão de falhas no gerenciamento.

e) Programa de Combate à Desertificação

I) Concentração de esforços nas ações de convivência com a seca, relegando a segundo plano o combate à desertificação; II. Incipiência de ações do Programa por fragilidade institucional e legal.

f) Programa Produtor de Água

I) Ineficiência do Programa, em razão da falta de capacitação das equipes técnicas, da ausência de orientação e certificação de projetos para a redução de erosão e de assoreamento de mananciais e da inexistência de monitoramento.

g) Programa Bolsa Verde

I) Ineficiência do Programa, em função de ausência de monitoramento da conservação, degradação e recuperação ambiental das áreas beneficiadas; II. Ineficácia da conservação ambiental, por falta de assistência técnica às famílias alcançadas pelo Programa.

h) Tema Sustentabilidade do Solo e da Água

I) Degradação de solos ocasionada pela ausência de uma política nacional de solos;

II) Contaminação dos solos decorrente da não aplicação pelos estados de normativo que sistematiza o combate a essa contaminação;

III) Contaminação do solo e da água por descarte inadequado de embalagens de agrotóxicos;

IV) Salinização dos solos devido à falta de assistência técnica para os agricultores que praticam agricultura irrigada.

DELIBERAÇÕES

I) Auditoria operacional no ZEE em âmbito nacional;

II) Fiscalização no Incra para verificar a evolução do georreferenciamento, certificação e cadastramento no SNCR, e avaliar a recuperação de imóveis da União ocupados irregularmente;

III) Auditoria operacional no CAR;

IV) Auditoria operacional no Plano ABC;

V) Auditoria operacional no tema degradação de solos, incluindo no seu escopo a avaliação da implementação do plano PAN-Brasil pelo Governo Federal;

VI) Auditoria operacional no tema pagamento por serviços ambientais, englobando os programas Produtor de Água e Bolsa Verde;

VII) Auditoria operacional nas atividades desenvolvidas pelo MMA relacionadas aos solos contaminados; e VIII. Auditoria operacional no Programa de Agricultura Irrigada do Governo Federal.

Esse processo foi auditado pelo TC 011.713_2015-1 e monitorado pelo TC 006.852/2018-1

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.745/2015–TCU–Plenário

Data da Sessão: 22/7/2015

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

TC: 021.212/2014-7

Unidade Técnica Responsável:

SecexAgroAmbiental

MONITORAMENTO GOVERNANÇA DE SOLOS

No Acórdão 1942/2015, em sessão de 5/8/2015 do plenário do TCU, foram proferidas as seguintes deliberações em relação à Governança de Solos Não Urbanos:

DETERMINAÇÕES

MAPA, MMA, MI e ANA

- I) Adotar providências para que seja apresentado Projeto de Lei ao Congresso Nacional referente ao uso de solo e da água, de maneira integrada.

SRF e Incra

- II) Fazer o levantamento e a integração dos sistemas cadastrais rurais utilizados na Administração Pública federal e estadual – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

RECOMENDAÇÕES

Presidência da República

- I) Revisar e consolidar as leis e dispositivos legais que tratam da organização do território e de acesso a recursos fundiários, alinhado à definição de competências e limite de atuação dos órgãos que atuam nessa área.
- II) Definir as competências e limites de atuação dos órgãos que atuam na promoção da sustentabilidade do solo e da água em âmbito federal.
- III) Integrar os sistemas de informação que tratam de obrigações cadastrais sobre proprietário e propriedade rural – Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter).
- IV) Elaborar e publicar um planejamento de longo prazo que preveja objetivos estratégicos contemplando o alinhamento e a integração em âmbito nacional de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados nos temas de organização territorial e sustentabilidade do solo e da água.

- V) Estabelecer procedimentos para que os fóruns de implementação de iniciativas governamentais definam objetivos coerentes e alinhados.

- VI) Estabelecer mecanismos de articulação entre as instituições responsáveis pelas informações georreferenciadas da situação fundiária do Brasil, para que constituam rotinas de conferências dessas informações e as disponibilizem em bases de dados abertas.

MMA, MAPA e MPOG

- VII) Desenvolver indicadores de desempenho para as iniciativas públicas analisadas.

MAPA e Embrapa

- VIII) Estabelecer mecanismos colaborativos e permanentes para organização, sistematização e operacionalidade dos dados decorrentes de levantamento de solos no Brasil em um sistema de informação de acesso público – Programa Nacional de Solos do Brasil (PronaSolos).

MAPA e MPOG

- IX) Incluir um programa nacional de levantamentos e interpretação de solos no Plano Plurianual (PPA) Programa Nacional de Solos do Brasil (PronaSolos).

MAPA

- X) Incluir no planejamento estratégico tópicos relacionados à sustentabilidade do uso do solo e da água.

- XI) Formalizar e implementar rotinas fundamentadas de monitoramento das iniciativas do Ministério.

OBJETIVO

Avaliar o cumprimento das deliberações acima elencadas em referência à Governança de Solos Não Urbanos.

CONSTATAÇÕES

Determinação Cumprida
Item I

Determinação em Cumprimento
Item II

Recomendações Implementadas
Item X

Recomendações em Implementação
Itens III, VI, VII, VIII e IX

Recomendação Não Implementada
Item V

Recomendações Não Implementadas, Com Reformulação dos Conteúdos Originais
Itens I, II, IV e XI

Especificamente quanto aos itens IV e XI, foi estabelecida uma mecânica de, em 90 dias depois da publicação do Acórdão, escolher, respectivamente, uma política pública e uma iniciativa para, em até 360 dias depois da publicação citada, desenvolver um planejamento de longo prazo e uma rotina de monitoramento. No prazo de 1440 dias depois da publicação do Acórdão, esse desenvolvimento seria uma referência para que a ação fosse reproduzida, com os ajustes necessários, nas demais políticas públicas e iniciativas sob controle dos órgãos para os quais foram emitidas as recomendações.

DELIBERAÇÃO

Autorizar a SecexAgroAmbiental a realizar novo monitoramento das deliberações pendentes (determinação II e recomendações I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e XI).

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.928/2019–TCU–Plenário
Data da Sessão: 21/8/2019
Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
TC: 006.852/2018-1
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



AUDITORIA NA GOVERNANÇA E NA GESTÃO DO FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEJEIRA (FUNCAFÉ)

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A presente auditoria é decorrente do Acórdão 588/2018 – Plenário, que recomendou fiscalização nos fundos constantes do Orçamento-Geral da União, considerando o alto volume e o risco associados a esses recursos públicos.

Atualmente, o Brasil é o maior exportador de café e ocupa a segunda posição entre os consumidores da bebida. 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.

Para o setor, o Funcafé é um dos principais instrumentos governamentais, uma vez que se destina ao desenvolvimento de pesquisas, ao incentivo à produtividade, à competitividade 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.

Em 2020, o Fundo teve orçamento recorde, 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; R\$ 650 milhões destinados ao capital de giro; R\$ 10 milhões para recuperação de cafezais danificados.

A auditoria operacional teve como objetivo avaliar a governança e a gestão do Funcafé, compreender como ocorre a tomada de decisão de investimentos e verificar se o Funcafé tem conseguido atingir os objetivos para os quais foi criado.

O QUE O TCU ENCONTROU?

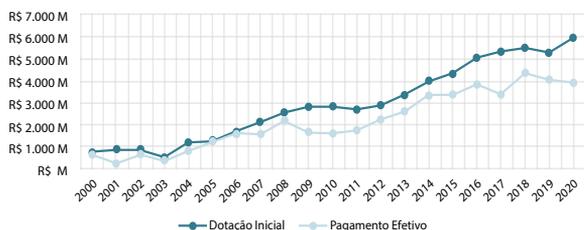
Identificou-se que não existe uma metodologia estabelecida para a definição dos valores que serão alocados nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra. Não é formalizado documento, demonstrando a memória de cálculo dos valores atribuídos, nem há registro no Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Agricultura e da Pecuária – Mapa.

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 caem 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 para o Funcafé, bem como não há metas e indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Em razão da inexistência de planejamento e da falta de metas e indicadores de gestão, o Mapa não consegue avaliar ou quantificar os resultados da política pública.

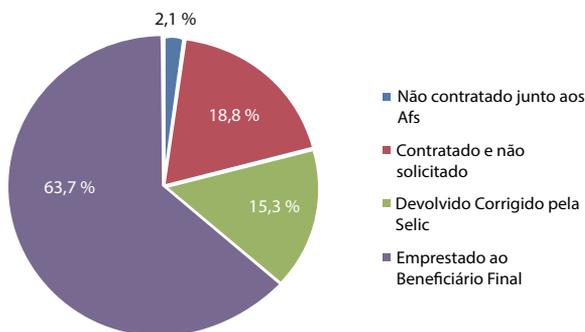
Nos últimos 5 anos-safras, 36,3% dos recursos do Funcafé ficaram ociosos, isto é, não chegaram aos beneficiários finais do Fundo. Essa situação também onera o orçamento público, tendo em vista a previsão de remuneração pela taxa Selic, enquanto os recursos permanecem na Conta Única da União.

Gráfico 1: Evolução dos Recursos do Funcafé



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do SIOP.

Gráfico 2: Distribuição dos Recursos do Funcafé do ano-safra de 2016/2017 a 2020/2021



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Mapa.

O QUE O TCU DECIDU?

Determinou-se ao Mapa que divulgue, de forma periódica e atualizada, as informações relevantes do Funcafé, contendo, no mínimo: atas das reuniões do Conselho Deliberativo da Política do Café (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.

Além disso, foi recomendado ao Ministério que regularmente metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé, nas diferentes linhas de crédito, a cada ano-safra; publique plano estratégico para o Funcafé, alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério; publique, anualmente, plano com metas e indicadores de desempenho para a gestão do Funcafé; proponha a revisão da norma que regulamenta o Funcafé, atualizando, em especial, as destinações de recursos, as competências e as responsabilidades sobre o Fundo; 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.

Informou-se 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, promoção e publicidade do café brasileiro.

Além disso, foi cientificado à Secretaria do Tesouro Nacional a existência de recursos ociosos no Funcafé, para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo.

Por fim, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional foi comunicada da ineficiência do uso de recursos públicos

pelo Funcafé, uma vez que, nos últimos 5 anos-safras, em média, 36,3% do orçamento não alcançaram os beneficiários finais do Fundo.

QUAIS SÃO OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Espera-se que a adoção das medidas propostas contribua para o aprimoramento da governança e da gestão do Funcafé na medida em que propicie adequações de sua legislação à realidade atual do setor cafeeiro; melhoria na alocação dos recursos de forma eficaz, eficiente e efetiva; melhoria na governança das decisões quanto às destinações de recursos; redução da possibilidade de erros e fraudes nos sistemas, além da simplificação do serviço público e do aumento da segurança e da economia para todo o processo; aumento da transparência das atividades do Fundo.

Adicionalmente, almeja-se que as medidas contribuam para a melhoria no equilíbrio fiscal do Estado brasileiro.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.585/2022-TCU-Plenário

Data da sessão: 6/7/2022

Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

TC: 012.887/2021-8

Unidade Técnica Responsável:

SecexAgroAmbiental



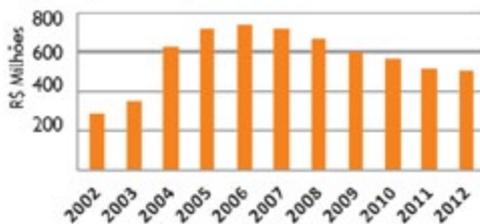
AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA (PROAGRO) E NO ZONEAMENTO AGRÍCOLA DO RISCO CLIMÁTICO (ZARC)

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) tem natureza de um seguro agrícola, na medida em que serve de garantia à liquidação de operações de crédito rural, na eventualidade de ocorrência de sinistros (fenômenos naturais, pragas ou doenças que comprometam a produção). Entretanto, por não ser operacionalizado por empresas seguradoras nem estar submetido às regras da Superintendência de Seguros Privados (Susep), não pode ser formalmente considerado um seguro.

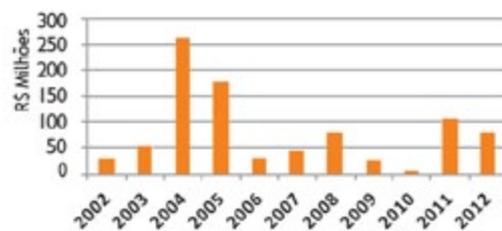
O gestor do Proagro é o Banco Central do Brasil (Bacen), que atua na condução do Programa em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

As operações enquadradas no Proagro atingiram mais de 504 mil em 2012, com valor coberto superior a R\$ 10 bilhões, das quais 79,2 mil foram indenizadas, em montante correspondente a mais de R\$ 1 bilhão.

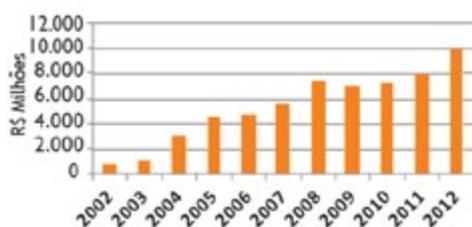
Operações Enquadradas



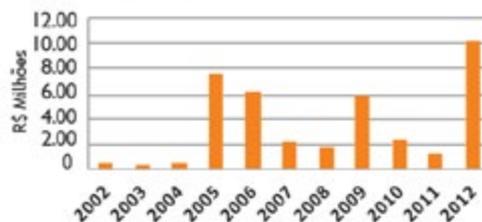
Operações Indenizadas



Valor de coberturas contratadas



Valores de Indenização



Por sua vez, o Zoneamento Agrícola do Risco Climático (ZARC) objetiva identificar a melhor época e localização geográfica para o plantio das culturas. A partir dos parâmetros de clima, tipo de solo e ciclos de cultivares são quantificados os riscos envolvidos em cada cultura, que resulta em uma lista com os plantios indicados para cada localidade, com seus respectivos calendários. A observância das orientações do ZARC é requisito para a concessão do crédito agrícola e para a contratação do Proagro e do Seguro Rural. O ZARC é publicado anualmente pelo MAPA, baseado em estudos efetuados por entidade privada contratada que aplica metodologia e modelos teóricos elaborados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). As avaliações de zoneamentos amparadas no ZARC já contemplam 40 culturas (15 de ciclo anual e 24 permanentes, além do consórcio de milho com braquiária) e alcançam 24 unidades da federação.

OBJETIVO

Avaliar a eficácia do Proagro e do ZARC enquanto mecanismos de redução de riscos da atividade agropecuária. A auditoria faz parte de um conjunto de trabalhos do TCU que estudou os instrumentos de mitigação de riscos agropecuários adotados pelo Governo Federal.

CONSTATAÇÕES

Proagro

- l) Insuficiência de relatórios circunstanciados sobre as atividades do Proagro e ausência de estudos atuais pormenorizados que subsidiariam a alocação orçamentária para o Programa e a definição da alíquota adicional ou prêmio cobrado quando da concessão do crédito agrícola que garantiria a sustentação do Proagro.

- II) Falta de articulação entre Bacen, MAPA e MDA quanto ao planejamento, execução, avaliação e acesso aos dados do Programa, dando margem à sobreposição e/ou lacuna de atuação, comprometendo-se os objetivos do Proagro.
- III) Periodicidade de fiscalização do Bacen junto aos operadores do Proagro incompatível com a complexidade e volume financeiro do Programa.
- IV) Baixo cumprimento dos objetivos do Proagro na região da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

ZARC

- I) Pouca abrangência do zoneamento nas regiões Norte e Nordeste.
- II) Ausência de uma rotina periódica de avaliação dos modelos teóricos e metodologias do ZARC.

Proagro e ZARC

- I) Ausência de indicadores de desempenho suficientes para avaliação do cumprimento dos objetivos.

DELIBERAÇÕES

Determinações Bacen

- I) Publicar anualmente relatório circunstanciado das atividades do Proagro.
- II) Calcular, atuariamente, as alíquotas de equilíbrio do Proagro em nível municipal e por produto, balizando adequadamente as demandas orçamentárias para o Programa.
- III) Estabelecer cronograma de fiscalizações pelo menos anuais nas atividades desenvolvidas pelos operadores do Proagro.

MAPA

- I) Revisar periodicamente a metodologia de elaboração do ZARC e validar os estudos do ZARC referentes às culturas, cultivares e municípios abrangidos pelo zoneamento.
- II) Consolidar e publicar a metodologia utilizada na confecção das portarias do ZARC.

Bacen, MAPA e MDA

- I) Uniformizar os procedimentos para quantificação do percentual de perdas no âmbito do Proagro.

- II) Estabelecer sistemática para que os agentes financeiros orientem os produtores rurais sobre as regras do Proagro.
- III) Desenvolver indicadores de desempenho compatíveis com as diretrizes dos objetivos do Proagro e do ZARC.
- IV) Estabelecer as diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro.

Recomendações Bacen

- I) Examinar a conveniência de utilizar a tecnologia desenvolvida pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) de monitoramento de empreendimentos do Proagro.

MAPA

- I) Incluir na metodologia de elaboração das portarias do ZARC as inovações tecnológicas resultantes de pesquisas agropecuárias, priorizando as regiões Norte e Nordeste.

MAPA e Embrapa

- I) Priorizar os investimentos na pesquisa agropecuária nas regiões Norte e Nordeste, de modo a aumentar a indicação de culturas e tecnologias adaptadas a seus biomas no ZARC.
- II) Fazer constar nos modelos teóricos do ZARC a indicação das tecnologias que possam melhorar as taxas de sucesso das atividades agrícolas.

Bacen, MAPA e MDA

- I) Harmonizar suas atuações em relação ao Proagro, estabelecendo definição clara dos objetivos de cada instituição no planejamento, operacionalização e controle do Programa e fóruns de discussão destinados à tomada de decisões gerenciais e planejamento conjunto do Programa.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 450/2014–TCU–Plenário

Data da sessão: 26/2/2014

Relatores: Ministro José Múcio Monteiro

TC: 015.738/2013-2

Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental

MONITORAMENTOS DA AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA (PROAGRO) E NO ZONEAMENTO AGRÍCOLA DO RISCO CLIMÁTICO (ZARC)

No acórdão 450/2014, em sessão de 26/2/2014 do plenário do TCU, foram proferidas as seguintes deliberações em relação ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e no Zoneamento Agrícola do Risco Climático (ZARC)

Determinações Bacen

- I) Publicar anualmente relatório circunstanciado das atividades do Proagro.
- II) Calcular, atuarialmente, as alíquotas de equilíbrio do Proagro em nível municipal e por produto, balizando adequadamente as demandas orçamentárias para o Programa.
- III) Estabelecer cronograma de fiscalizações pelo menos anuais nas atividades desenvolvidas pelos operadores do Proagro.

MAPA

- IV) Revisar periodicamente a metodologia de elaboração do ZARC e validar os estudos do ZARC referentes às culturas, cultivares e municípios abrangidos pelo zoneamento.
- V) Consolidar e publicar a metodologia utilizada na confecção das portarias do ZARC.

Bacen, MAPA e MDA

- VI) Uniformizar os procedimentos para quantificação do percentual de perdas no âmbito do Proagro.
- VII) Estabelecer sistemática para que os agentes financeiros orientem os produtores rurais sobre as regras do Proagro.
- VIII) Desenvolver indicadores de desempenho compatíveis com as diretrizes dos objetivos do Proagro e do ZARC.
- IX) Estabelecer as diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro.

Recomendações Bacen

- I) Examinar a conveniência de utilizar a tecnologia desenvolvida pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) de monitoramento de empreendimentos do Proagro.

MAPA

- II) Incluir na metodologia de elaboração das portarias do ZARC as inovações tecnológicas resultantes de pesquisas agropecuárias, priorizando as regiões Norte e Nordeste.

MAPA e Embrapa

- III) Priorizar os investimentos na pesquisa agropecuária nas regiões Norte e Nordeste, de modo a aumentar a indicação de culturas e tecnologias adaptadas a seus biomas no ZARC.
- IV) Fazer constar nos modelos teóricos do ZARC a indicação das tecnologias que possam melhorar as taxas de sucesso das atividades agrícolas.

Bacen, MAPA e MDA

- V) Harmonizar suas atuações em relação ao Proagro, estabelecendo definição clara dos objetivos de cada instituição no planejamento, operacionalização e controle do Programa e fóruns de discussão destinados à tomada de decisões gerenciais e planejamento conjunto do Programa.

OBJETIVO

Avaliar o cumprimento das deliberações acima elencadas em referência ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e ao Zoneamento Agrícola do Risco Climático (ZARC).

CONSTATAÇÕES

Implementadas	Itens
Determinações ao Bacen	I e III
Determinação ao MAPA	V
Determinações ao Bacen, MAPA e MDA	VI, VII e IX
Recomendação ao Bacen	I
Em Implementação	Itens
Determinação ao Bacen	II
Determinação ao MAPA	IV
Determinação ao Bacen, MAPA e MDA	VIII
Recomendação ao MAPA	II
Recomendações ao MAPA e Embrapa	III e IV
Recomendação ao Bacen, MAPA e MDA	V

DELIBERAÇÃO

- 1) Autorizar a SecexAmbiental a proceder a novo monitoramento das deliberações pendentes.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdãos: 1.198/2017 e 20/2015-TCU-Plenário
Datas das Sessões: 14/6/2017 e 21/1/2015
Relator: Ministro José Múcio Monteiro
TCs: 016.633/2016-4 e 022.254/2014-5
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



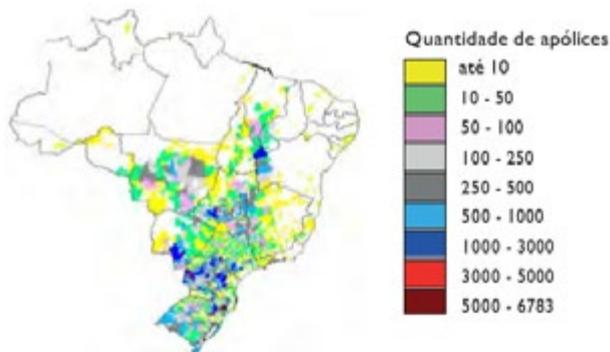
AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DE SUBVENÇÃO AO PRÊMIO DO SEGURO RURAL (PSR)

O objetivo do Seguro Rural é transferir o risco climático, o risco decorrente de problemas sanitários e os de instabilidade de preços da produção agropecuária para outros agentes econômicos, como seguradoras. O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) oferece ao agricultor a oportunidade de contratar seguro para sua produção a custos reduzidos, uma vez que o Governo Federal fornece um auxílio financeiro que diminui a taxa do prêmio de seguro.

O PSR tem como objetivos promover a universalização do acesso ao seguro rural, assegurar o papel do seguro rural como instrumento para a estabilidade da renda agropecuária e induzir o uso de tecnologias adequadas e a modernização da gestão do empreendimento agropecuário.

O Seguro Rural subvencionado é concedido por intermédio das seguradoras credenciadas no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e autorizadas a operar em seguros pela Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Mapa 1: Distribuição da quantidade de apólices contratadas por município



Fonte: Dados tratados pelo TCU constantes do Sistema de Informação da Subvenção ao Seguro Rural (Sisser)

De acordo com os relatórios estatísticos publicados pelo MAPA, a área segurada total em 2012 atingiu mais de 5,2 milhões de hectares, com R\$ 8,7 bilhões em capitais segurados, 63 mil apólices e 43 mil produtores beneficiados, com um gasto de mais de R\$ 329 milhões em valores empenhados. Conforme se depreende pelo mapa acima, as apólices se concentram na região Centro-Sul do País.

OBJETIVOS

Avaliar a eficácia do PSR na redução de riscos da atividade agropecuária. A auditoria faz parte de um conjunto de trabalhos do TCU que estudou os instrumentos de mitigação de riscos agropecuários adotados pelo Governo Federal.

CONSTATAÇÕES

Quanto ao Planejamento

- I) Descumprimento de planos e metas, provocando-se insegurança nos agentes do mercado e desestimulando-se a expansão das carteiras de seguros.
- II) Ausência da adoção de critérios técnicos para dimensionamento de necessidades orçamentárias.
- III) Falta de articulação com gestores do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), causando sobreposições entre os dois programas de seguro rural.
- IV) Publicação intempestiva das regras em relação ao período de plantio.
- V) Desarticulação entre os programas de subvenção federal e dos demais entes da Federação.
- VI) Inexistência de um fundo garantidor de perda catastrófica eficiente.

Quanto à Execução

- I) Subutilização das estruturas regionais do MAPA para o monitoramento e desenvolvimento do PSR em nível local.
- II) Descumprimento pelo MAPA de cláusulas contratuais com as operadoras.
- III) Falta de domínio sobre os fatores que influenciam na taxa de prêmio de seguro e, conseqüentemente, de subvenção.

- IV) Estabelecimento de cotas entre as empresas seguradoras, inibindo-se a concorrência e limitando-se a entrada de novas operadoras de seguro.
- V) Desconsideração dos perfis de risco, do nível tecnológico e do histórico de produtividade individual dos segurados quando da definição dos prêmios.
- VI) Inobservância de uma dinâmica de controles internos compatível com a complexidade das operações.
- VII) Ausência de consolidação e disponibilização para o mercado de informações extraídas das bases de dados de risco agrícola.
- VIII) Promover a implantação de padrões mínimos de atendimento aos beneficiários do seguro rural e de avaliação da satisfação desses usuários.
- IX) Desenvolver indicadores de desempenho compatíveis com as diretrizes do PSR.

Recomendações ao MAPA

- I) Realizar estudo de projeção da necessidade de dispêndios do PSR para os próximos dez anos, a fim de subsidiar a definição dos aportes orçamentários.
- II) Elaborar cronograma dos aportes de recursos coerente com os períodos de plantio.
- III) Utilizar fundamentação técnico-estatística para definir os valores constantes nas propostas orçamentárias do PSR.
- IV) Publicar normativo que estabeleça período mínimo de antecedência para vigência de regras que modifiquem a operacionalização do PSR.
- V) Efetivar um planejamento conjunto com o Banco Central de modo a se evitar sobreposições e concorrências entre o PSR e o Proagro.

Quanto à Gestão

- I) Falta de definição de padrões mínimos de qualidade de atendimento aos segurados.
- II) Insuficiência de indicadores de desempenho para aferir o alcance dos objetivos relativos ao PSR.

DELIBERAÇÕES

Determinações ao MAPA

- I) Detalhar as competências e atribuições das Superintendências Federais de Agricultura para o desenvolvimento de trabalhos relacionados à divulgação, acompanhamento e controle da execução do PSR.
- II) Abster-se de autorizar a contratação de seguro rural sem garantia de disponibilidade de recursos financeiros para tanto.
- III) Não mais estabelecer cotas entre seguradoras na distribuição de recursos do PSR.
- IV) Considerar os perfis de risco, histórico de produtividade individual, fidelização e adoção de tecnologia pelo produtor para a formação dos preços de prêmio e estabelecimento das características dos seguros subsidiados.
- V) Desenvolver parâmetros atuariais para o acompanhamento e avaliação periódica dos preços das apólices.
- VI) Implantar rotinas de trabalho destinadas ao controle, avaliação e revisão das operações relacionadas ao programa de subvenção do PSR.
- VII) Criar, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Banco Central, sistema de informação e disponibilização de dados necessários à precificação e ao desenvolvimento de produtos de seguro rural.
- VI) Estabelecer mecanismos e instâncias de participação na gestão do PSR para os entes federativos possuidores de programas de subvenção estaduais e municipais.
- VII) Avaliar a possibilidade de integração dos instrumentos gerenciais do MAPA e dos entes da Federação, de maneira a facilitar a atuação conjunta nas suas políticas de subvenção.
- VIII) Em conjunto com a Casa Civil e o Ministério da Fazenda, apresentar estudo que sirva de base para a regulamentação do Fundo de Catástrofe.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 453/2014–TCU–Plenário
Data da sessão: 26/2/2014
Relator: Ministro José Múcio Monteiro
TC: 039.811/2012-3
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



MONITORAMENTOS DA AUDITORIA OPERACIONAL DO PROGRAMA DE SUBVENÇÃO AO PRÊMIO DO SEGURO RURAL (PSR)

No acórdão 453/2014, em sessão de 26/2/2014 do plenário do TCU, foram proferidas as seguintes liberações em relação ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR):

Determinações ao MAPA

- I) Detalhar as competências e atribuições das Superintendências Federais de Agricultura para o desenvolvimento de trabalhos relacionados à divulgação, acompanhamento e controle da execução do PSR.
- II) Abster-se de autorizar a contratação de seguro rural sem garantia de disponibilidade de recursos financeiros para tanto.
- III) Não mais estabelecer cotas entre seguradoras na distribuição de recursos do PSR.
- IV) Considerar os perfis de risco, histórico de produtividade individual, fidelização e adoção de tecnologia pelo produtor para a formação dos preços de prêmio e estabelecimento das características dos seguros subsidiados.
- V) Desenvolver parâmetros atuariais para o acompanhamento e avaliação periódica dos preços das apólices.
- VI) Implantar rotinas de trabalho destinadas ao controle, avaliação e revisão das operações relacionadas ao Programa de Subvenção do PSR.
- VII) Criar, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Banco Central, sistema de informação e disponibilização de dados necessários à precificação e ao desenvolvimento de produtos de seguro rural.
- VIII) Promover a implantação de padrões mínimos de atendimento aos beneficiários do seguro rural e de avaliação da satisfação desses usuários.
- IX) Desenvolver indicadores de desempenho compatíveis com as diretrizes do PSR.

Recomendações ao MAPA

- I) Realizar estudo de projeção da necessidade de dispêndios do PSR para os próximos dez anos, a fim de subsidiar a definição dos aportes orçamentários.
- II) Elaborar cronograma dos aportes de recursos coerente com os períodos de plantio.
- III) Utilizar fundamentação técnico-estatística para definir os valores constantes nas propostas orçamentárias do PSR.
- IV) Publicar normativo que estabeleça período mínimo de antecedência para vigência de regras que modifiquem a operacionalização do PSR.
- V) Efetivar um planejamento conjunto com o Banco Central de modo a se evitar sobreposições e concorrências entre o PSR e o Proagro.
- VI) Estabelecer mecanismos e instâncias de participação na gestão do PSR para os entes federativos possuidores de programas de subvenção estaduais e municipais.
- VII) Avaliar a possibilidade de integração dos instrumentos gerenciais do MAPA e dos entes da Federação, de maneira a facilitar a atuação conjunta nas suas políticas de subvenção.
- VIII) Em conjunto com a Casa Civil e o Ministério da Fazenda, apresentar estudo que sirva de base para a regulamentação do Fundo de Catástrofe.

OBJETIVO

Avaliar o cumprimento das deliberações acima elencadas em referência ao Programa de Subvenção ao PSR.

CONSTATAÇÕES

Implementadas	Itens
Determinações ao MAPA	II e III
Recomendações ao MAPA	II e VIII
Em Implementação	Itens
Determinações ao MAPA	I, IV, V, VI, VII, VIII e IX
Recomendações ao MAPA	I, III, IV, V, VI e VII

DELIBERAÇÕES

- I) Determinar ao MAPA que, em conjunto com o MDA e o Banco Central, disponibilizem e façam uso dos bancos de dados de bases públicas para viabilizar a construção de sistema de informação necessário à precificação e ao desenvolvimento de produtos de seguro rural.
- II) Autorizar a SecexAmbiental a proceder a novo monitoramento das deliberações pendentes.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdãos: 189/2017 e 493/2015–TCU–Plenário
Datas das Sessões: 15/2/2017 e 11/3/2015
Relator: Ministro José Múcio Monteiro
TCs: 016.631/2016-1 e 022.251/2014-6
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



LEVANTAMENTO DE ESCOPO AMPLO NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)

As principais projeções econômicas do mundo colocam o Brasil como um dos maiores produtores de alimentos. A expansão do mercado interno e o aumento das exportações já são realidades hoje em dia. Para que o Brasil possa desfrutar desta oportunidade de crescimento econômico, há problemas estruturais que devem ser contornados, como condições precárias de logística, infraestrutura, crédito e burocracia exagerada.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) tem como missão institucional “promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira”. Para cumprir sua missão, o MAPA tem a atribuição de formular e executar políticas para o desenvolvimento do agronegócio, integrando aspectos mercadológicos, tecnológicos, científicos, organizacionais e ambientais, para atendimento dos consumidores brasileiros e do mercado internacional.

OBJETIVOS

Conhecer os macroprocessos nas áreas de atuação no MAPA, com o fim de identificar suas formas de operacionalização, os atores envolvidos no processo e os recursos orçamentários destinados à execução da Política Agrícola.

Buscou-se identificar áreas que devem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, levando-se em conta os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, a quantidade de recursos destinados para os programas e as vulnerabilidades que permeiam cada área de atuação do MAPA. Procurou-se também subsidiar o processo de modelagem da Prestação de Contas Anual do MAPA e instituições vinculadas.

CONSTATAÇÕES

Quanto ao macroprocesso “Aumentar a produção de produtos não alimentares e não energéticos”

- I) Dificuldade de se identificar as ações que efetivamente contribuem para o objetivo setorial “Aumentar a produção de produtos não alimentares e não energéticos”.

Quanto ao macroprocesso “Ampliar a participação da agroenergia na matriz energética”

- II) Baixas do biocombustível derivado da cana na safra e grandes altas na entressafra.
- III) Ausência de um marco regulatório adequado para biocombustíveis.

Quanto ao macroprocesso “Garantir a segurança alimentar”

- I) Fragilidades no planejamento das atividades relacionadas à defesa animal e vegetal, tanto na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), que faz a normatização, quanto nas Superintendências Federais de Agricultura (SFA) visitadas.
- II) Dificuldades em se estabelecer uma cultura local de resultados e a alocação de mão-de-obra por critérios objetivos que favoreçam o seu melhor aproveitamento.
- III) Existência de conflitos de competência e de objetivos institucionais quando do tratamento de questões sanitárias.
- IV) Defasagem na legislação que regula a defesa sanitária vegetal e a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal.
- V) Insuficiências na capacidade dos laboratórios para atender à demanda por análises de material colhido nas fiscalizações.
- VI) Inexistência de equipamentos para descarte seguro de materiais apreendidos em fiscalizações.
- VII) Deficiência dos sistemas informatizados que respaldam a vigilância sanitária em portos, aeroportos e postos de fronteira.
- VIII) Abrangência geográfica restrita das fiscalizações realizadas na fronteira seca do Brasil.

IX) Dificuldades das SFAs em manter fiscais federais agropecuários, de maneira constante, em regiões mais distantes dos centros urbanos.

X) Ausência de mecanismos de controle interno para as fiscalizações, já que essas atividades são suscetíveis a desvios e falhas operacionais.

XI) Dificuldades no repasse de verbas, insuficiências na estrutura de pessoal e de sistemas quando da realização de atividades de defesa animal e vegetal em conjunto com estados ou municípios.

Quanto ao macroprocesso “Impulsionar o Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agronegócio”

I) Ausência de uma política agrícola de longo prazo.

II) Baixa confiabilidade dos dados fornecidos por instituições financeiras para a equalização de juros de financiamentos agrícolas.

III) Intempetividade no acompanhamento do crédito rural por parte da Secretaria de Política Agrícola (SPA), o que dificulta correções na condução da política agrícola.

IV) Deficiências na fiscalização do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

V) Exposição da agropecuária brasileira aos riscos das intempéries e catástrofes, em função da baixa contratação de seguro agrícola.

VI) Fragilidades na automatização e controle dos repasses do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé).

VII) Precariedade e inadequação tecnológica das estruturas de armazenamento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

VIII) Deficiências na fiscalização dos estoques públicos em razão da insuficiência de pessoal capacitado para a tarefa.

IX) Dificuldades na operacionalização dos programas de armazenamento da Conab em função de problemas no Sistema de Faturamento e Controle de Estoques Públicos (X-FAC).

X) Dificuldades de transferência de tecnologia pelos Centros de Pesquisa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) devido ao desmantelamento do Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Quanto ao macroprocesso “Promover Relacionamento Adequado com o Agronegócio e Parceiros”

I) Ausência de aplicação pelo MAPA de padrões de identidade visual que sejam identificáveis pelos usuários de seus serviços ou pelos fiscalizados de sua jurisdição.

II) Falta de padronização de processos e procedimentos no atendimento ao público

Quanto ao macroprocesso “Promover Excelência Administrativa”

I) Dificuldades na criação de indicadores de desempenho para aferição de resultados do MAPA e elaboração de diagnósticos.

II) Disparidade entre os objetivos elencados no Plano de Gestão Estratégica do MAPA e os programas e ações descritos no Plano Plurianual, o que inviabiliza a criação de centros de custos e a aferição de eventuais ganhos operacionais decorrentes das ações do Ministério.

III) Deficiências no desenvolvimento de softwares e sistemas em todas as áreas do MAPA, o que tem limitado a produtividade e a coleta eficiente de resultados.

Quanto ao macroprocesso “Gerir Pessoas, Aprendizado e Conhecimento”

I) Desconhecimento da política de treinamento e formação dos servidores do MAPA.

II) Risco de continuidade das ações do MAPA, em função da possibilidade de perda do conhecimento acumulado derivado do elevado número de servidores em idade de aposentadoria

DELIBERAÇÕES

Recomendou-se ao MAPA que elabore cronogramas que versem sobre o desenvolvimento e implantação de ações de mapeamento e automação de seus principais processos internos, e de sistemática e rotinas de controle interno condizentes com seu orçamento anual e complexidade dos processos.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.681/2011–TCU–Plenário

Data da sessão: 22/6/2011

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

TC: 025.221/2009-5

Unidade Técnica Responsável:

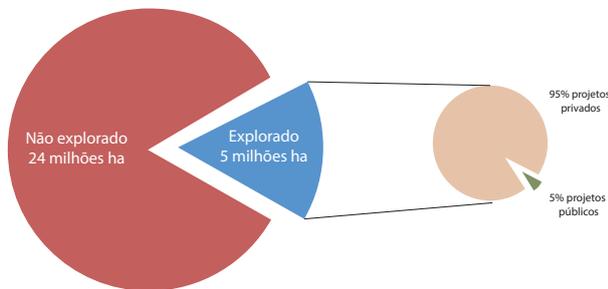
SecexAgroAmbiental



LEVANTAMENTO SOBRE OS PERÍMETROS IRRIGADOS DO NORDESTE E O IMPACTO NA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA

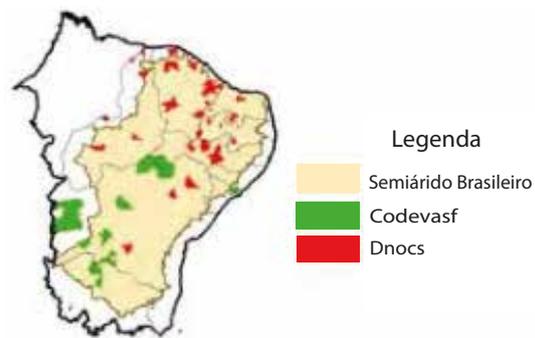
A irrigação no Brasil é uma atividade recente, mas tornou-se uma ação estratégica de Estado, sobretudo como solução para o desenvolvimento da região Nordeste. O Programa Nacional de Irrigação para o Semiárido foi instituído para incentivar a ampliação de áreas irrigadas e aumentar a produtividade agrícola nessa região, bem como melhorar a qualidade de vida nas áreas atendidas. Em 2014, o Brasil dispunha de 29 milhões de hectares com potencial para irrigação, atingindo, nesta década, a marca de 5 milhões de hectares com a prática de agricultura irrigada. Atualmente, os Projetos Públicos de Irrigação ocupam apenas 5% desta área, enquanto os empreendimentos privados se desenvolvem em 95% das áreas irrigadas no País, conforme demonstrado em gráfico abaixo:

Potencial de Irrigação no Brasil por área (em milhões de ha)



Especificamente na região alcançada por este Levantamento, em 2013 o mapa de Polos de Irrigação Públicos administrados pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) apresentava a seguinte distribuição: 69 municípios, em 8 estados nordestinos (exceto Maranhão) e norte de Minas Gerais, ocupando 190,8 mil hectares, conforme figura a seguir:

Mapa de Polos de Irrigação Públicos administrados pelo Dnocs e pela Codevasf em 2013



OBJETIVO

Este Levantamento teve o objetivo de conhecer a organização e a atuação dos órgãos da administração pública federal envolvidos tanto na construção e gestão de perímetros públicos de irrigação na região Nordeste, quanto na implementação de políticas públicas que visem ao aumento da produtividade na agropecuária nas regiões atendidas por perímetros públicos de irrigação.

CONSTATAÇÕES

Durante a realização desta fiscalização, foram levantados os principais riscos que podem interferir no sucesso da implementação da Política Nacional de Irrigação (PNI). Tais riscos, apresentados a seguir, foram levantados por meio de entrevistas com os gestores dos órgãos envolvidos (Senir/MI, Codevasf, Dnocs, MDA e MAPA) e visitas de campo acompanhadas de entrevistas com os gerentes e coordenadores dos distritos representantes dos perímetros visitados em campo (Tabuleiros de Russas, Jaguaribe-Apodi e Morada Nova, todos no interior do Ceará e sob responsabilidade do Dnocs.)

- I) Ausência, descontinuidade ou inadequação da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater).
- II) Ausência de incentivos fiscais.

- III) Ausência de regulamentação da Lei nº 12.787/2013 (dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação).
- IV) Descontinuidade do orçamento destinado à implementação, ampliação e manutenção de Perímetros Públicos Irrigados (PPI).
- V) Problemas na contratação, execução e conclusão de obras de engenharia.
- VI) Entraves socioambientais.
- VII) Ausência de parcerias entre instituições de ensino e a Ater existente.
- VIII) Conflito pelo uso de recursos hídricos.
- IX) Custos crescentes arcados pelo poder público.
- X) Dificuldade de implementação da necessária organização social dos irrigantes usuários do PPI.

DELIBERAÇÃO

O Acórdão 2.782/2015-TCU-Plenário aprovou proposta realizada pela SecexAmbiental, referente à realização de auditoria operacional para verificar a efetividade nas ações para alcance dos objetivos da Política Nacional de Irrigação, com enfoque no impacto na produção agropecuária e nos aspectos socioeconômicos das áreas atendidas, em decorrência da implantação de perímetros públicos irrigados (PPI) na região Nordeste.

O volume de recursos fiscalizados (VRF) neste Levantamento alcançou cerca de R\$ 2,3 bilhões, referentes à dotação orçamentária, exercícios 2012-2015, do Programa 2013 – Agricultura Irrigada.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.782/2015-TCU-Plenário
Data da sessão: 4/11/2015
Relator: Ministro Augusto Nardes
TC: 020.561/2015-6
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



AUDITORIA NOS PROJETOS DE INOVAÇÃO ABERTA DA EMBRAPA

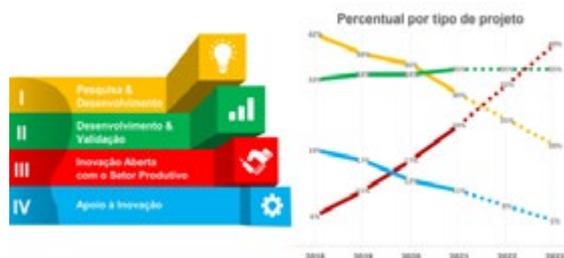
O QUE O TCU FISCALIZOU?

A auditoria foi decorrente de proposta de fiscalização da Secex AgroAmbiental/TCU 2.388, de 18/10/2021, autorizada pelo ministro-relator. A Embrapa executa o macroprocesso finalístico de inovação por meio de quatro tipos de projetos.

Um desses é a inovação aberta com o setor produtivo, conhecida internamente como “projetos tipo III”, os quais surgiram baseados no novo marco de inovação e têm como principais objetivos a diversificação de fontes de recursos, o compartilhamento de riscos das pesquisas, a conexão da pesquisa básica e exploratória às demandas do setor produtivo e a promoção de um ambiente colaborativo de inovação.

Essa modalidade decorre da demanda de mercado em que há parceria formalizada antes do início do projeto, ou seja, todo o processo começa e termina no setor produtivo. Atualmente, cerca de 25% de todos os projetos de pesquisa e inovação da Embrapa são do tipo inovação aberta com o setor produtivo, e a meta da empresa é alcançar 40% até 2023.

Figura 1: Percentual Quantitativo por Tipo de Projeto



Fonte: Embrapa.

O objetivo da auditoria foi avaliar a atuação da Embrapa nos projetos de inovação aberta com o setor produtivo e verificar se existem oportunidades de aprimoramento dos processos e do desenvolvimento desses projetos.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Identificou-se insuficiência de capacitação das unidades descentralizadas da Embrapa para a realização do processo de captação de parcerias e negociação. Boa parte dessas unidades encontram dificuldade no processo de captação e negociação, por não haver quadro de pessoal com experiência e habilidades específicas, para desenvolver negócios com o setor produtivo.

Há pouca utilização de chamadas públicas para captação de novas parcerias. Algumas unidades ficam restritas à rede de contatos de seus pesquisadores e à demanda espontânea das empresas. Ademais, não existe banco de dados relativo às empresas parceiras da Embrapa, ou seja, não há informações disponíveis de acesso fácil e rápido sobre os dados cadastrais e o histórico dos parceiros que têm ou já realizaram projetos com a Embrapa.

Constatou-se ainda a fragmentação e a limitação das informações relacionadas aos projetos tipo III. Boa parte das ofertas de parcerias com o setor produtivo são divulgadas de forma fragmentada, nos diversos sites da Embrapa, dificultando a localização das oportunidades pelos potenciais interessados.

Além disso, verificou-se baixo aproveitamento do estoque de ativos tecnológicos para parcerias com o setor produtivo, pois a maioria dos ativos contidos no sistema interno de gestão de ativos (Gestec) ainda carece de qualificação, visando torná-los disponíveis e atrativos para parceria.

Também, foi observado que a Embrapa não promove a divulgação, no seu site, de informações relacionadas às parcerias existentes no âmbito dos projetos de inovação aberta, tais como o nome dos parceiros e os dados básicos dos projetos em execução e concluídos. Existe apenas a publicação de dados gerais dos projetos no Diário Oficial, quando da formalização do acordo de cooperação.

Por fim, não existem indicadores suficientes que permitam a avaliação de desempenho global dos projetos tipo III.

O QUE O TCU DECIDIU?

Determinou-se à Embrapa que divulgue, no site, informações relacionadas aos projetos de inovação aberta com o setor produtivo que contenham acordos de cooperação já formalizados e publicados no Diário Oficial da União, preservando aquelas que foram consideradas sigilosas, além de dados consolidados sobre cada tipo de projeto (I, II, III e IV), tais como o número total, o orçamento e a quantidade de projetos concluídos e em execução, bem como tecnologias entregues pelos projetos e disponíveis para o setor produtivo.

Ademais, foi recomendado à Embrapa que implemente plano de capacitação dos empregados envolvidos nos projetos de inovação aberta; amplie a utilização de mecanismos de captação, visando incrementar as possibilidades de parcerias e democratizar a participação de empresas interessadas, a exemplo das chamadas públicas; elabore banco eletrônico com informações atualizadas sobre as empresas que desenvolvem ou já desenvolveram projetos com a estatal; promova a integração das informações sobre as oportunidades de parcerias relacionadas aos projetos em único ambiente ou plataforma; divulgue, nesse espaço, toda a base de ativos tecnológicos qualificados para parcerias; aprimore o plano de monitoramento de desempenho dos projetos com utilização de indicadores que mensurem o impacto e os resultados como instrumento de diversificação de fontes de recursos e o grau de satisfação das empresas em relação aos projetos concluídos.

QUAIS SÃO OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Espera-se que as medidas contribuam para o desenvolvimento dos projetos de inovação aberta com o setor produtivo, com o aprimoramento dos seguintes aspectos: captação de parcerias, negociação, disponibilização de informações sobre as oportunidades de parcerias, transparência de informações de interesse público e avaliação do desempenho desses projetos.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.369/2023-TCU-Plenário

Data da sessão: 22/11/2023

Relator: Ministro-Substituto Marcos

Bemquerer Costa

TC: 000.435/2022-8

Unidade Técnica Responsável:

SecexAgroAmbiental



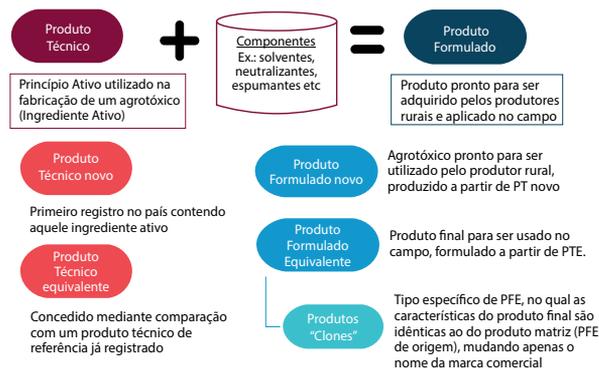
AUDITORIA NO REGISTRO DE AGROTÓXICOS

O QUE O TCU FISCALIZOU?

Os agrotóxicos são insumos agrícolas para o controle de pragas e, para ser utilizados pelo produtor, precisam ser registrados por ato compartilhado 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). Cada uma dessas instituições tem independência para editar normas com os requisitos necessários para a obtenção e a manutenção dos registros, nas suas áreas de atuação, isto é, quanto à eficácia agrônômica, aos impactos ao meio ambiente e aos efeitos à saúde.

Para o agrotóxico ser comercializado, há necessidade de registro das fases do processo fabril. 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.

Figura 1: Processo Fabril e Classificação de Agrotóxicos por tipo



Fonte: Figura elaborada pela equipe de auditoria.

A presente auditoria teve como objetivo compreender o registro federal de agrotóxicos, a fim de identificar disfunções burocráticas e propor correções.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Identificou-se que não há padronização nem critérios comuns na elaboração e na 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.

Foi verificada a existência de redundância nas exigências feitas pelo Mapa, pela Anvisa e pelo Ibama, quanto ao encaminhamento de relatórios semestrais de comercialização pelas empresas registrantes.

Além disso, não há transparência do fluxo de construção da Lista de Prioridades pelo Mapa, para definir quais pleitos teriam análise mais célere. Ademais, não há indicador gerencial que valide a pertinência dessa Lista de Prioridades.

O Ibama dispõe de controles insuficientes para a cobrança e o 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.

Outro problema constatado é que o prazo de 120 dias definido legalmente para o exame dos pleitos de registro de agrotóxicos não é compatível com as especificidades do processo de registro e com o observado na prática, em países de produção agrícola relevante, conforme tabela 1 abaixo:

Tabela 1: Prazo legal para o exame de registro de agrotóxicos em alguns países

PAÍS/REGIÃO	ANOS
BRASIL	7,5
UNIÃO EUROPEIA	4
JAPÃO	3,3
ESTADOS UNIDOS	2,6
CHILE	2,6
AUSTRÁLIA	2
COREIA DO SUL	1,5
PRAZO LEGAL NO BRASIL DECRETO 4074/02	0,3

Fonte: Tabela elaborada pela equipe de auditoria a partir de Aprosoja, 2018.

Por fim, inexistente planejamento integrado associado a uma coordenação, para lidar com os assuntos relevantes do ciclo regulatório de agrotóxicos.

O QUE O TCU DECIDU?

Determinou-se ao Mapa, à Anvisa e ao Ibama a adoção das seguintes medidas:

- Adotar padrões e critérios comuns na construção e na 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;
- Definir 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;
- Publicar o conteúdo e as motivações das etapas, dos procedimentos e das decisões relacionadas ao fluxo de construção das Listas de Prioridades; desenvolver indicadores que mensurem o atingimento das premissas da Lista de Prioridades: controle adequado de pragas de maior risco, ampliação da competitividade do mercado de pesticidas,

herbicidas e inseticidas ou o incentivo à fabricação e à formulação de agrotóxicos no Brasil;

- Desenvolver sistemática eficaz de controle, cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos;
- Revisar o atual prazo fixado para o registro de agrotóxicos, já que o prazo de 120 dias não é compatível com a realidade brasileira, além de estar em descompasso com a prática mundial.

Adicionalmente, foi recomendada a designação de instância, para gerenciar o planejamento estratégico destinado a abranger as atividades comuns do ciclo regulatório em prol do registro, da reavaliação, do monitoramento e da fiscalização, destacando a necessidade de 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.

QUAIS SÃO OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Almeja-se que a adoção das medidas propostas propicie adequações da legislação relacionada ao processo de registro de agrotóxicos; melhoria da produtividade no exame dos pleitos de registro; diminuição das perdas do erário na arrecadação de taxas; aumento da transparência de atividades ligadas ao processo de registro; divulgação mais clara e precisa do andamento desse processo, o que ampliaria as perspectivas de acompanhamento e controle social dos serviços prestados pelo MAPA, pela Anvisa e pelo Ibama na atividade de registros de agrotóxicos; melhor articulação entre os órgãos federais responsáveis pelo processo de registro de agrotóxicos.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.287/2021-TCU-Plenário

Data da sessão: 22/9/2021

Relator: Ministro-Substituto André Luis de Carvalho

TC: 007.951/2019-1

Unidade Técnica Responsável:

SecexAgroAmbiental

LEVANTAMENTO NO SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL

O setor agropecuário, além de ser fundamental para a segurança alimentar e geração de empregos no país, é um dos poucos com saldo positivo da balança comercial (US\$ 81,86 bilhões em 2017), enquanto os demais setores registraram déficit de US\$ 14,87 bilhões no período. Segundo o IBGE, o PIB do agronegócio em 2016 foi de 1,3 trilhões que representa 23,6% do PIB total do Brasil.

Nesse contexto, o crédito rural é um dos principais instrumentos que possibilita o alcance desses resultados. Trata-se de financiamento subsidiado concedido à produtores rurais e cooperativas, com objetivo de estimular os investimentos rurais e favorecer o custeio e comercialização da produção. No subsídio aplicado ao crédito rural, o governo arca com os gastos da diferença entre as taxas de juros de mercado e as pagas pelo produtor, o que permite possibilita taxas de juros mais baixas para o setor.

OBJETIVO

Conhecer os objetivos e as características gerais do crédito rural, verificar o marco regulatório, as competências dos principais atores, identificar os processos gerenciais no planejamento e na operacionalização do crédito e os grupos de interesse que atuam no setor, conhecer os principais sistemas de informação e o ambiente de controle envolvidos na concessão do crédito. Ademais, esse trabalho objetiva identificar possíveis riscos e controles para definir a melhor estratégia de atuação do TCU na área de crédito rural.

CONSTATAÇÕES

- I) A política agrícola do país não apresenta um planejamento de longo prazo com definição de diretrizes e objetivos de maneira a guiar e alinhar seus diversos instrumentos, entre eles o crédito rural. Essa situação interfere nos mecanismos de mitigação de risco da política, a exemplo do seguro rural e do Proagro, o que, por fim, reflete diretamente no volume de renegociações de crédito rural, o que gera grandes dispêndios do Estado.
- II) A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) não é um documento eficaz para a identificação de agricultores familiares beneficiários de crédito rural, o que permite que agricultores não familiares acessem o Pronaf.
- III) A aprovação dos Planos Safras anuais, que definem o volume e as taxas de juros do crédito rural, não possui um fluxo de processos formalmente definido, o que dificulta as discussões e participação de todos os interessados.
- IV) Não existe um órgão ou entidade responsável pelo desenvolvimento e aplicação dos Planos Safras, o que os tornam sujeitos a atrasos, interferências políticas, e prazos exíguos para adaptação dos diversos agentes que atuam no crédito rural.
- V) Os recursos que financiam a política de crédito rural concentram-se, em sua maioria, em duas fontes: exigibilidades do depósito à vista e da poupança rural, as quais apresentam, nos últimos anos, volumes decrescentes, o que pode ameaçar a continuidade do crédito rural.
- VI) O arcabouço normativo do crédito rural é vasto, complexo e disperso, e mesmo com o Manual de Crédito Rural (MCR) vários participantes da política possuem dificuldades para compreensão das regras.
- VII) Os controles aplicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, no pagamento das subvenções do crédito rural, não se mostraram suficientes para garantir a validade e a existência das operações que envolvem recursos públicos.
- VIII) A grande burocratização do crédito rural, com diversas exigências para liberação de crédito, e a falta de registro das garantias em sistema comum geram aumento de custos para os agentes financeiros, que os repassam aos produtores rurais.
- IX) Em relação a transparência das operações, identificou-se que obrigação de informar o Custo Efetivo Total (CET) aos beneficiários na contratação de crédito rural foi, explicitamente, excluída da norma.
- X) Por fim, no que se refere às operações realizadas com cooperativas de crédito para atendimento aos seus cooperados, atualmente não há evidenciação e controle de quais cooperados são beneficiados com essas operações.

DELIBERAÇÕES

Determinar ao Conselho Monetário Nacional que:

- I) Exija que as instituições financeiras apresentem o Custo Efetivo Total (CET) nas operações de crédito rural, para informar de maneira adequada e clara os montantes e taxas efetivas de juros aos clientes

Autorizar à SecexAmbiental que:

- I) Realize Auditoria Operacional na Governança do Sistema Nacional de Crédito Rural com foco na institucionalização, nos planos e objetivos, no marco regulatório, na estrutura e coordenação, e na capacidade organizacional.
- II) Realize Auditoria de Conformidade na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para identificar beneficiários irregulares nos programas do Governo Federal destinadas à agricultura familiar.
- III) Realize o monitoramento das deliberações da Auditoria Operacional de Mitigação de Riscos no Agronegócio Brasileiro (TC 039.811/2012-3)

Dar ciência à Segecex sobre:

- I) Fragilidades nos controles da Secretaria do Tesouro Nacional no processo de liquidação da despesa com subvenção econômica na modalidade equalização de taxa de juros dos créditos rurais.
- II) Reclassificação, pelas instituições financeiras, do nível de risco de operações de crédito rural renegociadas, sem considerar a existência de outras operações de natureza diversa classificada em categoria de maior risco.
- III) Não obrigatoriedade de se evidenciar operações de crédito rural renegociadas em rubricas específicas no Cosif.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 17/8/2017-TCU-Plenário
Data da sessão: 9/8/2017
Relator: Ministro Augusto Nardes
TC: 013.179/2016-0
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



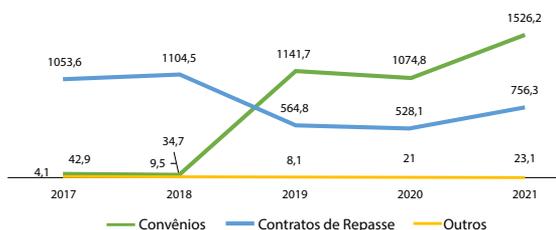
ACOMPANHAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO MAPA DESTINADAS À AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS

O QUE O TCU FISCALIZOU?

Trata-se de fiscalização do tipo Relatório de Acompanhamento (Racom), cujo objeto compreende as transferências voluntárias realizadas pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), voltadas para aquisição de equipamentos agrícolas.

Conforme dados do Siconv, no período de 2017 a 2021, o valor pactuado das transferências voluntárias do Mapa alcançou R\$ 7.893,3 milhões. Desse montante, R\$ 4.007,2 milhões foram transferidos por contratos de repasse; R\$ 3.820,3 milhões, por convênios; R\$ 65,8 milhões por outros instrumentos.

Gráfico 1: Valor das Transferências Voluntárias do Mapa de 2017 a 2021 (R\$ milhões)



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Siconv.

O objetivo da auditoria foi avaliar a estratégia e o planejamento do Mapa em relação às transferências voluntárias, examinar o processo de acompanhamento da execução dos instrumentos de transferência de recursos e analisar a conformidade dessa execução a partir de uma amostra selecionada.

Os convênios fiscalizados foram avaliados na perspectiva de gestão de competência tanto do Mapa, enquanto concedente, como das entidades públicas municipais e estaduais pactuantes, enquanto convenientes. A aplicação dos recursos fiscalizados está distribuída, destacadamente, em 10 estados da Federação, com

fiscalização *in loco* no Espírito Santo, em Mato Grosso do Sul, no Paraná, em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Identificou-se a consecução de despesa orçamentária do Mapa, destinada à aquisição de equipamentos e máquinas agrícolas, sem previsão no respectivo planejamento estratégico. A execução de despesas orçamentárias do Ministério orientadas ao objeto “aquisição de equipamentos agrícolas”, cujo valor alcançou o montante de R\$ 3,2 bilhões mediante a celebração de convênios com entes federativos de todo o país, no período de 2019 a 2021, não se mostra amparada no planejamento estratégico do Mapa.

Há ausência de definição, pelo Mapa, dos eventuais impedimentos técnicos que devem balizar a execução de despesas com máquinas e equipamentos agrícolas decorrentes de emendas parlamentares impositivas. Não se observou no Ministério procedimento destinado a definir atributos que, eventualmente, pudessem constituir impeditivos de caráter técnico para a efetivação de emendas parlamentares impositivas direcionadas a lastrear convênios voltados para a aquisição de maquinário agrícola, de modo que houvesse o devido balizamento crítico do dispêndio.

Além disso, constatou-se celebração e execução de convênios com plano de trabalho precário. Na amostra de convênios analisados, foram observadas as seguintes deficiências: ausência de identificação dos locais de aplicação dos recursos; alteração de convênio sem aprovação do ajuste do plano de trabalho, no qual constem os municípios efetivamente destinatários dos bens conveniados.

Foram identificadas falhas no cumprimento de procedimentos de gestão de competência do Mapa, especialmente no que se refere: às premissas de liberação de recursos pelo concedente para as contas dos convênios; aos prazos requeridos para a execução financeira dos convênios; à cobrança, quando exigível, das devoluções dos saldos financeiros remanescentes dos convênios;

à tempestividade do concedente, para notificar os convenientes quando da não apresentação das prestações de contas finais dos convênios; ao apoio que o concedente deve prestar aos convenientes para o bom andamento dos convênios.

Também há ausência de comunicação tempestiva às casas legislativas apropriadas sobre as celebrações dos convênios e as liberações dos respectivos recursos financeiros, no âmbito desses convênios. Em todos os convênios avaliados, o Mapa não cumpriu, dentro do prazo previsto na legislação, a comunicação formal às casas legislativas das entidades convenientes.

Outro problema verificado foi o aproveitamento de mesmo parecer jurídico-referencial para efeito de celebração de convênios, envolvendo situações materialmente diversas. No âmbito de todos os convênios avaliados em amostra, verificou-se que o Mapa não elaborou manifestação conclusiva específica, proveniente de setor jurídico do órgão, quanto ao atendimento das exigências normativas para a celebração dos respectivos instrumentos.

Por fim, identificou-se em um dos convênios analisados a transferência da posse dos bens que conformam o objeto conveniado sem o devido suporte formal, uma vez que os instrumentos jurídicos não haviam sido assinados.

O QUE O TCU DECIDU?

Determinou-se ao Mapa que aprimore os mecanismos de controle e acompanhamento dos convênios em que atua como órgão concedente com foco no cumprimento dos dispositivos legais pertinentes e que providencie a devolução, para a conta única do Tesouro Nacional, dos saldos remanescentes que permanecem indevidamente nas contas dos convênios.

Além disso, recomendou-se ao Ministério a integração do objeto “aquisição de equipamentos agrícolas” ao respectivo planejamento estratégico e o uso mais eficiente dos recursos públicos na aquisição de equipamentos agrícolas, evitando-se a incompatibilidade técnica desses bens com o perfil e as prioridades dos municípios beneficiados.

Também foi encaminhada ciência ao Mapa, visando prevenir ocorrências futuras das seguintes irregularidades verificadas na fiscalização: ausência de comunicação tempestiva às casas legislativas e utilização de mesmo parecer jurídico-referencial para situações materialmente diversas.

Quanto aos órgãos convenientes dos convênios analisados, foi dada ciência das diversas falhas na gestão que foram verificadas no decorrer desse acompanhamento.

QUAIS SÃO OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Espera-se que as medidas proporcionem a restituição de aproximadamente R\$ 25,1 milhões, correspondentes aos recursos públicos que constituem, indevidamente, saldos remanescentes nas contas dos convênios e que, portanto, devem ser devolvidos à conta única da União. Além disso, almeja-se o aprimoramento do planejamento e da gestão das transferências voluntárias realizadas pelo Mapa, voltadas para aquisição de equipamentos agrícolas.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.556/2023-TCU-Plenário
Data da sessão: 26/7/2023
Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa
TC: 010.052/2022-4
Unidade Técnica Responsável:
AudAgroAmbiental



AUDITORIA NO ORDENAMENTO PESQUEIRO

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A presente fiscalização originou-se de processo de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), que requereu análise do programa de concessão do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), conhecido como “Seguro Defeso”, quanto à regularidade do repasse de recursos e ao período de interrupção das atividades pesqueiras, em todos os estados da Federação.

Em razão da existência de outros trabalhos realizados pelos órgãos de controle, sobre o Seguro Defeso, houve a alteração do escopo da auditoria durante a fase de planejamento dos trabalhos, buscando tratar de questões mais estruturantes, relacionadas ao setor pesqueiro.

Assim, esta auditoria operacional, realizada em 2019, procurou obter visão sistêmica do ordenamento pesqueiro nacional, incluída a gestão governamental, e identificar os problemas específicos e as oportunidades de melhorias. Foi verificado se o órgão principal da pesca, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), baseava suas decisões e ações em informações atuais e de qualidade, promovia controles suficientes e dava transparência aos seus processos.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Identificaram-se carências de informações básicas para a gestão e o desenvolvimento sustentável da pesca. Não é possível saber, em nível nacional, com alguma precisão, quem pesca, como e onde as capturas ocorrem, quanto e o que é pescado.

Os dados estatísticos existentes são provenientes de iniciativas isoladas de coleta e análise de informações por parte de algumas entidades públicas e privadas, mas não são consolidados nem tampouco disponibilizados ao público interessado. A produção científica é limitada e insuficiente para fundamentar tecnicamente as medidas de gestão.

Ademais, as ferramentas utilizadas para monitoramento, especificamente o mapa de bordo e o sistema de rastreamento, estão obsoletas e são pouco aproveitadas para o ordenamento da pesca.

Quanto aos controles para administração da atividade pesqueira, existem poucos planos de gestão para pescarias e estoques pesqueiros no Brasil, e não há padronização e definição dos elementos e dos requisitos para elaboração desses planos.

Além disso, a maioria das normas de Seguro Defeso são antigas, e outras medidas de gestão são pouco utilizadas. Também não há regulamentação para permissão nem inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP das embarcações que atuam na pesca continental. As deficiências nos controles do RGP, já reveladas em outros trabalhos, permanecem, e, atualmente, está suspensa a inclusão de novos pescadores profissionais.

Por fim, a gestão da pesca é pouco transparente e participativa, não havendo disponibilização de informações importantes para o setor pesqueiro, como a motivação das decisões dos gestores, os dados gerais do RGP e os das ferramentas, como mapa de bordo e sistema de rastreamento.

O QUE O TCU DECIDU?

Determinou-se ao Mapa que revise a normatização sobre o Seguro Defeso, que normatize a permissão e realize a inscrição das embarcações atuantes na pesca continental, junto ao RGP e que propicie amplo acesso às informações de interesse do setor pesqueiro, incluindo os dados detalhados sobre os pescadores e as embarcações registradas no RGP, além dos mapas de bordo e do Sistema Preps.

Além disso, foi recomendado ao Ministério que:

- Implante a estatística pesqueira em nível nacional, sob a forma contínua e perene; promova e incentive a pesquisa destinada a obter, de modo permanente, as informações e as bases científicas da pesca;

- Modernize o sistema de rastreamento de embarcações;
- Revise a normatização do sistema de rastreamento das embarcações;
- Elabore os planos de gestão para os recursos pesqueiros explorados comercialmente;
- Registre as pessoas, físicas ou jurídicas, atuantes na atividade pesqueira, por meio de sistema informatizado seguro e manutenível;
- Estabeleça a moderna sistemática de fóruns permanentes para a discussão de políticas públicas relacionadas com o setor pesqueiro.

QUAIS SÃO OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Almeja-se que as medidas contribuam para o aprimoramento da governança com a geração de informações estatísticas e científicas; o melhor aproveitamento das informações geradas pelo mapa de bordo e pelo sistema de rastreamento para o ordenamento da pesca; a manutenção dos estoques em níveis sustentáveis; a redução de pagamentos indevidos a beneficiários do Seguro Defeso; o aperfeiçoamento dos controles sobre os pescadores, as embarcações e a produção; a melhoria da sustentabilidade do uso dos recursos pesqueiros; o acesso a informações relevantes para a gestão e o monitoramento do setor; o aumento da participação social.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.638/2021-TCU-Plenário

Data da sessão: 7/7/2021

Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

TC: 020.982/2019-4

Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



AUDITORIA OPERACIONAL NA AÇÃO DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS DO PROGRAMA DE ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR

O setor agrícola é vulnerável a variações climáticas ou oscilações econômicas. A agricultura é também uma atividade vital para as sociedades, o que leva o governo a agir para dar mais estabilidade ao mercado agrícola e diminuir as incertezas do produtor. Nesse contexto, uma das principais intervenções governamentais é a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que garante ao produtor o preço mínimo pelo qual ele conseguirá vender seu produto.

A unidade responsável pela execução da PGPM é a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). A Conab dispõe de diversos instrumentos para efetivar essa Política, segregados em dois grupos distintos: i) aquisição de produtos; e ii) escoamento de produtos.

Para a aquisição de produtos, a Conab se utiliza de Aquisições do Governo Federal (AGF) e de Contratos de Opção de Venda (COV). Por meio da AGF, sempre que um produtor desejar vender seu produto pelo preço mínimo estipulado à época, a União é obrigada a comprar esses produtos. O COV, por sua vez, é uma modalidade de seguro de preços que dá ao produtor rural ou à sua cooperativa o direito, mas não a obrigação, de vender seu produto para o governo, em uma data futura, pelo preço mínimo vigente.

Nas aquisições diretas de produtos – AGF e COV, o Governo Federal passa, de fato, a ter a posse e a propriedade da mercadoria adquirida e, para tanto, tem que estocar em algum local devidamente projetado para receber esses produtos, criando custos e riscos de estocagem. Os armazéns públicos representam cerca de 6% da capacidade total de armazenamento no Brasil. Portanto, a grande maioria dos estoques públicos de alimentos é armazenada em instalações de propriedade privada. Nesse sentido, a Conab precisa realizar fiscalizações periódicas nos estoques de sua propriedade.

OBJETIVO

Avaliar os processos de armazenamento dos estoques públicos relativos à PGPM e de fiscalização desses ativos, os sistemas informatizados de controle de estoques utilizados pela Conab, a logística de armazenamento dos armazéns públicos e, por fim, o processo de recuperação de débitos oriundos de desvios e perdas de produtos.

CONSTATAÇÕES

- I) Capacidade estática de estocagem aquém da capacidade de produção brasileira. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) recomenda uma capacidade estática em torno de 1,2 vez a produção do país. A distribuição de colheitas ao longo do ano e o escoamento direto para consumo ou exportação amenizam uma maior necessidade de armazenamento no Brasil. Entretanto, ainda assim, constatou-se a armazenagem de grãos fora de silos, conforme pode se ver na figura abaixo.

Figura 1 Grão de milho armazenados a céu aberto e do lado de fora dos silos.



Fonte: Equipe de auditoria

- II) Utilização de armazéns privados para estocagem de produtos públicos enquanto armazéns da Conab encontram-se com capacidade estática ociosa.
- III) Não atendimento, pelos armazéns da Conab, de critérios mínimos de habilitação técnica para armazenamento de produtos e de certificação de unidades armazenadoras.
- IV) Inconsistências nos registros de controle de estoques mantidos pela Conab Matriz e pelas Superintendências Regionais.

- V) Possibilidade de ocorrência de impropriedades no armazenamento de estoques públicos em função da maneira pela qual é estruturado o processo de fiscalização realizado pelo Conab.
- VI) Perda do direito de ação de recuperação de débito pela não observância do prazo de prescrição definido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).
- VII) Celebração, pela Conab, de contratos de armazenagem de estoques públicos com armazenadores impedidos de fazê-lo.

DELIBERAÇÕES

Determinações à Conab

- I) Exigir a garantia de depósito em todos os contratos efetuados com terceiros para armazenamento de produtos públicos.
- II) Identificar e corrigir tempestivamente as diferenças de estoques públicos entre a Matriz e as Superintendências Regionais.
- III) Alterar a programação das fiscalizações de estoques públicos de maneira a torná-las menos previsíveis e realizar fiscalizações não-programadas, especialmente nos armazéns que contêm maiores quantidades de estoques e nos que já deram causa a perda ou desvio de produtos.
- IV) Não permitir a participação de gerentes ou encarregados de operações em fiscalizações realizadas no estado de sua lotação.
- V) Revisar os processos internos de recuperação de débitos oriundos de perdas ou desvios de estoques públicos, para que possam ser concluídos dentro do prazo prescricional de noventa dias.

- VI) Providenciar a remoção dos estoques públicos armazenados em empresas impedidas legalmente de contratar com o Governo Federal, se abstendo de realizar futuras contratações de armazéns enquadrados nessas condições.

Recomendações à Conab

- I) Proporcionar melhor estrutura para a realização de fiscalizações, no que se refere a equipamentos e capacitação dos fiscais.
- II) Incorporar aos regulamentos as orientações relacionadas à atividade de fiscalização de estoques públicos.
- III) Desenvolver software para ser utilizado na atividade de fiscalização de estoques, a fim de agilizar essa atividade e proporcionar maior fidedignidade ao processo.
- IV) Realizar estudos para determinação do peso específico para cada produto, segundo a região produtora, para que o cálculo da quantidade de grãos armazenados seja mais fidedigno.
- V) Realizar análise do custo-benefício de se manter os estoques públicos em armazéns privados em detrimento à sua remoção para armazém próprio, com capacidade estática ociosa, instalado no mesmo município, ou município adjacente.
- VI) Promover a adequação e/ou reforma da estrutura física de seus armazéns para que todos estejam plenamente operacionais, disponíveis para recepção de estoques públicos.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 123/2010–TCU–Plenário
Data da sessão: 3/2/2010
Relator: Ministro Raimundo Carreiro
TC: 009.789/2009-0
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



SEGUNDO MONITORAMENTO DA AUDITORIA OPERACIONAL NA AÇÃO DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS DO PROGRAMA DE ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR

No acórdão 3355/2012, em sessão de 5/12/2012 do plenário do TCU, foram consideradas passíveis de novo monitoramento as seguintes deliberações em relação à ação de formação de estoques públicos do Programa de Abastecimento Agroalimentar:

Determinações à Conab

- I) Identificar e corrigir tempestivamente as diferenças de estoques públicos entre a Matriz e as Superintendências Regionais.
- II) Alterar a programação das fiscalizações de estoques públicos de maneira a torná-las menos previsíveis e realizar fiscalizações não-programadas, especialmente nos armazéns que contêm maiores quantidades de estoques e nos que já deram causa a perda ou desvio de produtos.
- III) Revisar os processos internos de recuperação de débitos oriundos de perdas ou desvios de estoques públicos, para que possam ser concluídos dentro do prazo prescricional de noventa dias.
- IV) Providenciar a remoção dos estoques públicos armazenados em empresas impedidas legalmente de contratar com o Governo Federal, se abstendo de realizar futuras contratações de armazéns enquadrados nessas condições.

Recomendações à Conab

- I) Desenvolver software para ser utilizado na atividade de fiscalização de estoques, a fim de agilizar essa atividade e proporcionar maior fidedignidade ao processo.
- II) Realizar estudos para determinação do peso específico para cada produto, segundo a região produtora, para que o cálculo da quantidade de grãos armazenados seja mais fidedigno.

III) Realizar análise do custo-benefício de se manter os estoques públicos em armazéns privados em detrimento à sua remoção para armazém próprio, com capacidade estática ociosa, instalado no mesmo município, ou município adjacente.

IV) Promover a adequação e/ou reforma da estrutura física de seus armazéns para que todos estejam plenamente operacionais, disponíveis para recepção de estoques públicos.

OBJETIVO

Avaliar o cumprimento das deliberações acima elencadas em referência à ação de formação de estoques públicos do Programa de Abastecimento Agroalimentar.

CONSTATAÇÕES

Implementadas	Itens
Determinações à Conab	I, II, III e IV
Recomendações à Conab	I, II, III e IV

DELIBERAÇÃO

Dar ciência do acórdão à Conab.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 828/2016–TCU–Plenário
 Data da Sessão: 13/4/2016
 Relator: Ministro Raimundo Carreiro
 TC: 029.634/2015-6
 Unidade Técnica Responsável:
 SecexAgroAmbiental



2º MONITORAMENTO DA AUDITORIA OPERACIONAL NO GARANTIA SAFRA

O Garantia Safra é um benefício voltado para agricultores familiares que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas e estão localizados na região Nordeste do País, norte de Minas Gerais e Espírito Santo.

Os principais beneficiários são agricultores familiares de municípios nos quais ocorrem perdas de pelo menos 50% da produção de algodão, arroz, feijão, mandioca, milho ou outras atividades agrícolas de convivência com o semiárido. A adesão dos estados, municípios e agricultores constitui premissa para se usufruir dos benefícios do Garantia Safra.

OBJETIVO

Verificar a implementação das deliberações do Acórdão 451/2014-TCU-Plenário que avaliou o Fundo Garantia Safra do Governo Federal enquanto instrumento de mitigação de riscos na agricultura familiar. O presente trabalho foi autorizado no âmbito do 1º monitoramento pelo Acórdão 21/2015-TCU-Plenário e gerou o Acórdão 803/2018 TCU – Plenário.

As deliberações ao, então, Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujas atribuições são atualmente exercidas pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) são:

DETERMINAÇÕES

- I) Proceda à análise dos casos de beneficiários que não se enquadram nos critérios de seleção, por meio de cruzamento de dados, do programa Garantia safra, promova a exclusão dos beneficiários irregulares e empreenda os esforços necessários para a restituição das indenizações;
- II) Estabeleça rotinas destinadas a melhorar os controles internos do programa, de modo a viabilizar o cumprimento do art. 10 da Lei 10.420/2002, e mecanismos de responsabilização das pessoas que prestarem informações falsas para atender aos requisitos de acesso ao programa;
- III) Institua, metodologias formais e rotinas de trabalho para cálculo da previsão de gastos para inclusão nos PPAs e PLOAs;
- IV) Estabeleça cronograma de ações destinadas a retirar os agricultores do risco climático,
- V) Institua mecanismos de divisão de responsabilidades entre as três esferas do poder federativo, definindo as ações de estímulo à disseminação de tecnologias de convivência com o semiárido;
- VI) Desenvolva mecanismos de controle para a participação obrigatória dos beneficiários em programas de capacitação e profissionalização como condição para receberem o benefício;
- VII) Desenvolva mecanismos de estímulo à prestação de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários do Garantia Safra;
- VIII) Institua mecanismos para desestimular o plantio de culturas não aconselhadas pela pesquisa agropecuária nacional e, ao mesmo tempo, ofereça estímulo e opções de cultivos e de práticas agrônômicas adaptadas ao semiárido;
- IX) Estabeleça cronograma para o provimento de meios de acesso dos produtores beneficiários do Garantia Safra aos serviços de assistência técnica;
- X) Desenvolvaindicadoresdedesempenhoquetraduzam as diretrizes constantes da Lei 10.420/2002, quais sejam “garantia de condições mínimas de sobrevivência após eventos severos de seca ou excesso hídrico” e “melhoria das condições de convivência com o semiárido”;
- XI) Realize estudo destinado à implantação de padrões mínimos de atendimento ao beneficiário do Garantia Safra, promovendo ainda a implantação de rotinas de trabalho para a aferição da qualidade dos serviços e produtos oferecidos pelos operadores do programa (prefeituras, sindicatos, etc.), bem como os índices de satisfação dos usuários;
- XII) Compatibilize os dados físicos e financeiros do programa nas peças orçamentárias dos próximos exercícios, em conformidade com o princípio da transparência.

RECOMENDAÇÕES

- I) Institua medidas de curto, médio e longo prazo para qualificação da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), consideradas adequadas pelo Comitê Gestor do Garantia Safra;
- II) Institua medidas de estímulo ao acompanhamento da inscrição no programa e do histórico do produtor pelos órgãos locais de assistência técnica;
- III) Conforme boas práticas definidas no Cobit 4.1, objetivo de controle AI2.7 e AI6.5, adote providências para:
 - a) Desenvolver dicionário de dados compatível com o modelo de dados dos sistemas do Garantia Safra;
 - b) Carregar na base de dados do Garantia Safra todas as informações históricas da folha de pagamento;
 - c) Desenvolver relatórios gerenciais que diminuam o acesso direto às bases de dados por desenvolvedores e membros da equipe de banco de dados;

Deixe clara a natureza do Garantia Safra como um benefício, conforme define a Lei 10.420/2002 ou envide esforços no sentido de adaptar os normativos do programa para que a política seja definida sob a lógica de seguro rural para agricultores de baixa renda;

CONSTATAÇÕES

Determinações cumpridas: itens VIII, IX e XI;
Recomendação implementada: item XVI;
Determinações em cumprimento: itens I, II, III, IV, V, VI, VII, IX e XII;
Recomendações em implementação: itens VIII, IX; XV (a, b, c);

DELIBERAÇÕES

Autorizou-se a realização de novo monitoramento das deliberações prolatadas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 451/2014 – Plenário para reavaliar as determinações consideradas como “em cumprimento” e as recomendações consideradas “não implementadas”.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 803/2018-TCU-Plenário
Data da sessão: 18/4/2018
Relator: Ministro José Múcio Monteiro
TC: 016.634/2016-0
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental ODS: 8



AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DE CONTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE GARANTIA SAFRA

O Garantia Safra é um benefício voltado para agricultores familiares que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas e estão localizados na região Nordeste do País, norte de Minas Gerais e Espírito Santo.

Os principais beneficiários são agricultores familiares de municípios nos quais ocorrem perdas de pelo menos 50% da produção de algodão, arroz, feijão, mandioca, milho ou outras atividades agrícolas de convivência com o semiárido. A adesão dos estados, municípios e agricultores constitui premissa para se usufruir dos benefícios do Garantia Safra.

No período de 2003 a 2011, houve um crescimento de 197% na participação de municípios e de 335% na adesão de agricultores ao Fundo de Garantia Safra. Em 2012, foram empenhados R\$ 627 milhões no orçamento nacional, tornando o Garantia Safra responsável por aproximadamente 43% dos recursos federais destinados aos mecanismos de mitigação de riscos na agricultura. Na perspectiva federal, a Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) é o principal operador do Garantia Safra.

OBJETIVO

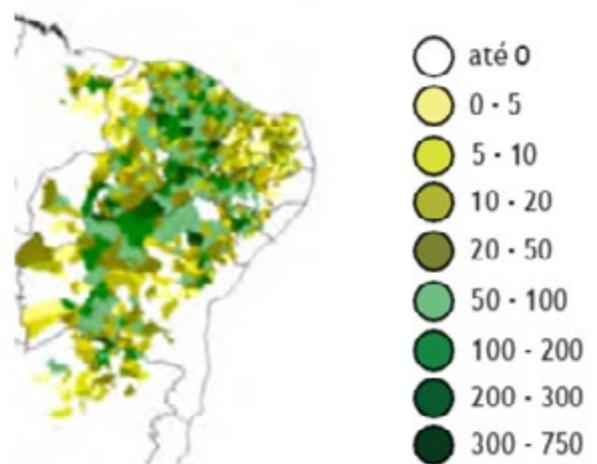
Avaliar a eficácia do Programa Garantia Safra, no sentido de minorar os riscos associados à agricultura, e do pagamento do benefício ao público correto. Esta auditoria faz parte de um conjunto de trabalhos do TCU que estudou os mecanismos de mitigação de riscos da atividade agropecuária adotados pelo governo federal, quais sejam: o Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural, o Proagro e o Garantia Safra.

CONSTATAÇÕES

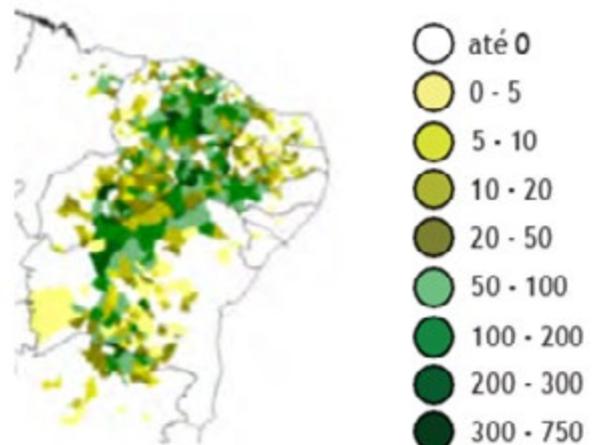
- 1) Pagamento de mais de R\$ 66 milhões em benefícios para agricultores fora do perfil legalmente requerido em 2011 e 2012.

Beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa

Ano inscrição 2011



Ano inscrição 2012



Fonte: mapas confeccionados pelo TCU a partir do cruzamento de dados entre a base de beneficiários do Garantia Safra e as bases do SISOB, TSE e Receita Federal

- II) Ausência de uma metodologia para previsão e apuração de valores a serem incluídos no Plano Plurianual (PPA) e no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) que reflitam adequadamente o risco assumido pela União na operacionalização do benefício Garantia Safra.
- III) Falta de medidas estruturantes e de estímulo à disseminação de tecnologias que proporcionem melhores condições de convivência com o semiárido.
- IV) Incompatibilidades entre as culturas indicadas como condição de acesso preferencial ao benefício Garantia Safra (feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão) e o recomendado tecnicamente pela pesquisa agropecuária nacional para cultivo na maior parte dos municípios do semiárido.
- V) Inexistência de rotinas e sistemas para avaliação de satisfação dos usuários do Garantia Safra e de indicadores de resultado compatíveis com os objetivos do Programa.
- VI) Ausência de documentação das regras de negócio dos sistemas informatizados e das bases de dados do Garantia Safra.
- VII) Desenvolver mecanismos de estímulo à prestação de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários do Garantia Safra.
- VIII) Instituir mecanismos para desestimular o plantio de culturas não aconselhadas pela pesquisa agropecuária nacional e oferecer estímulo e opções de cultivo e práticas agrônômicas adaptadas ao semiárido.
- IX) Desenvolver indicadores de desempenho e rotinas de revisão de estratégias em conformidade com os resultados desses indicadores.
- X) Realizar estudo destinado à implantação de padrões mínimos de atendimento ao beneficiário do Garantia Safra, promovendo ainda a implantação de rotinas de trabalho para a aferição da qualidade dos serviços e produtos oferecidos pelos operadores do Programa.
- XI) Compatibilizar os dados físicos e financeiros do Programa nas peças orçamentárias para proporcionar equilíbrio financeiro ao Fundo e dar previsibilidade ao orçamento de cada exercício.

DELIBERAÇÕES

Determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário:

- I) Proceder a análise dos casos de beneficiários que não se enquadram nos critérios de seleção identificados no cruzamento de dados e efetivar as devidas exclusões, se confirmadas as irregularidades.
- II) Estabelecer rotinas destinadas a melhorar os controles internos do Programa e mecanismos de responsabilização das pessoas que prestarem informações falsas para acessar o Garantia Safra.
- III) Instituir metodologias formais e rotinas de trabalho para cálculo da previsão de gastos para inclusão no PPA e PLOA.
- IV) Estabelecer cronograma de ações destinadas a retirar os agricultores do risco climático, a exemplo de iniciativas que gerem melhorias das condições de plantio ou a introdução de novas tecnologias.
- V) Instituir mecanismos de divisão de responsabilidades entre as esferas do poder federativo, definindo as ações de estímulo à disseminação de tecnologias de convivência com o semiárido.
- VI) Desenvolver mecanismos de controle para a participação obrigatória dos beneficiários do Fundo de Garantia Safra em programas de capacitação e profissionalização como condição para receberem o benefício.

Recomendações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário:

- I) Instituir medidas para qualificação da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.
- II) Instituir medidas para estímulo ao acompanhamento da inscrição no Programa e do histórico do produtor pelos órgãos locais de assistência técnica.
- III) Qualificar e aprimorar as bases de dados dos sistemas informatizados do Garantia Safra.
- IV) Deixar clara a natureza do Garantia Safra como um benefício, de modo que a política seja definida sob a lógica de seguro rural para agricultores de baixa renda.

Este processo foi monitorado por meio dos TCs: 022.255/2014-1, 016.634/2016-0 e acompanhado pelo TC 013.596/2018-7

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 451/2014–TCU–Plenário
 Data da Sessão: 26/2/2014
 Relator: Ministro José Múcio Monteiro
 TC: 015.741/2013-3
 Unidade Técnica Responsável:
 SecexAgroAmbiental

AUDITORIA NA DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF DAP

A agricultura familiar representa 84% dos estabelecimentos rurais e ocupa 24% da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, possuindo importância tanto para o abastecimento do mercado interno como para controle da inflação de alimentos.

A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é o instrumento que identifica agricultores familiares e garante o acesso deles a programas e políticas públicas, que custam aproximadamente de R\$ 6 bilhões de recursos públicos anualmente.

OBJETIVO

A fiscalização teve como objetivo avaliar se as Declarações de Aptidão ao Pronaf emitidas entre 2007 e 2017 estavam de acordo com a regra vigente em cada ano, além de avaliar os controles internos aplicados para evitar irregularidades na emissão e a atuação do controle social. Ademais, o trabalho propôs identificar o volume de recursos públicos aplicados em beneficiários com indícios de irregularidades.

O trabalho utilizou do cruzamento de dados de onze programas federais acessados pelos agricultores familiares bem como de informações disponibilizadas pelo INSS, Receita Federal, Incra, dentre outras entidades.

CONSTATAÇÕES

- I) Regulamentação insuficiente do processo de emissão de DAP, o que gera lacunas interpretativas e dúvidas nos emissores, além da inexistência de regras quanto à suspeição do e qualificação mínima do emissor.
- II) Falta de treinamento para os emissores.
- III) Deficiência no sistema de gerenciamento de processo de emissão de DAP (DAPWeb) como: falha no preenchimento e validação de dados inseridos; e ausência de integração com os sistemas que gerenciam informações sobre o solo.
- IV) Insuficiência dos cruzamentos de dados executados para o controle de emissão de DAP, visto que o único cruzamento é o executado com o Sistema de Controle de Óbitos. Para validação das demais informações, como renda e tamanho da propriedade, poderiam ser utilizados os dados de bases com informações sociais (Rais), de pagamentos do INSS (Maciça), da Receita Federal, do cadastro rural (SNCR) e eleitorais (TSE),

além das bases dos diversos programas e políticas da agricultura familiar. Baixa adoção pelos municípios dos mecanismos de controle social aplicáveis à DAP.

V) A SAF/Sead não comunica ao Ministério Público e aos gestores de políticas públicas federais destinadas à agricultura familiar a respeito do cancelamento de DAPs irregulares que causaram danos ao erário.

VI) Indícios de irregularidades em 1.335.852 DAPs emitidas (11,15% do total de emissões), e 542 formas associativas com DAP ativa (7,81% do total de emissões) entre 2007 e 2017.

Indícios de irregularidades identificados

Tipologia	Ocorrências
Titulares falecidos	2.049
Renda superior ao limite	1.981.941
Área superior a 4 módulos fiscais	91.065
Mandato eletivo, exceto vereador	469
DAP Grupo B* emitida para vereador	465
DAP Grupo B* Ativa com veículo de alto valor	6.642
Ambos titulares detentores de cargo público em período integral	53.542
Ambos titulares detentores de emprego em período integral	117.039
Empresário pequeno, médio ou grande porte não agrícola	12.960
Cônjuges com DAPs distintas	17.500
Total	1.335.852**

*DAP Grupo B com renda limite de R\$ 20,000,00 anual

**Total das DAP's distintas

Dano Potencial

Garantia Safra	R\$	412,33
Selo Biodiesel	R\$	1.824,83
PAA	R\$	478,16
PNHR	R\$	410,50
PNAE	R\$	26,00
PGPM-BIO	R\$	2,40
Proagro Mais	R\$	212,33
Pronaf	R\$	10.097,10
PGPAF	R\$	34,57
Ater	R\$	528,22
Fomento	R\$	48,78
Total		14.075,23

DELIBERAÇÕES

Determinar à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que:

- I) Suspensa em 60 dias as DAPs ativas que estão em desacordo com os critérios de emissão.
- II) Averigue os indícios de irregularidades identificados e providencie a reativação das DAPs regulares ou o cancelamento das irregulares.
- III) Estabeleça procedimentos de validação das informações apresentadas, a exemplo do cruzamento de dados com bases de dados de sistemas governamentais.

- IV) Em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, fomenta os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.
- V) Considere como dano ao erário, para fins de notificação ao Ministério Público, o acesso a quaisquer políticas públicas federais por meio de DAP cancelada por irregularidade.
- VI) Adote no âmbito do Sistema DAPWeb procedimentos para melhoria, tais como: registro detalhado dos membros e propriedades que compõem a UFPR, assim como registro de tentativas de emissão de DAP. E implemente ferramenta de validação de campos de entrada.
- VII) Implemente treinamento e capacitação para os emissores com vistas a reduzir erros e sanar dúvidas no processo de emissão da DAP.
- VIII) Gerencie base de dados com registro de acessos de DAPs às políticas públicas federais da agricultura familiar.
- IX) Comunique aos órgãos e entidades gestores de políticas públicas destinadas à agricultura familiar informações sobre DAPs canceladas.

Determinar à Subsecretaria de Agricultura Familiar que:

- I) Regule, em 120 dias, parâmetros de aferição dos critérios de identificação e qualificação da Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR) e critérios de suspeição e qualificação mínima do agente emissor.

BENEFÍCIO ESPERADO

Maior segurança nas informações declaradas na DAP, de modo a evitar a aplicação de recursos públicos a agricultores que não se enquadram como familiares. Além disso, espera-se a recuperação de recursos públicos aplicados em beneficiários irregulares entre os anos de 2010 e 2017.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.197/2018-TCU-Plenário
Data da sessão: 23/5/2018
Relator: Ministro-Substituto André de Carvalho
TC: 012.700/2017-7
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



AUDITORIA OPERACIONAL NA ATIVIDADE DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO

O ordenamento fundiário é atividade essencial para o sucesso do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), sendo fundamental para a eficácia e economicidade da ação de obtenção de imóveis rurais para a reforma agrária.

A gestão da estrutura fundiária é a ação de gerenciamento e promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional, pelo zoneamento do País em regiões homogêneas, considerando-se para isso a condição sócio-econômica e as características da estrutura agrária. Tal procedimento tem como finalidade promover o conhecimento da malha fundiária brasileira, com vistas a disciplinar a ocupação ordenada do meio rural e destinar terras devolutas do Estado.

A ferramenta mais importante para o conhecimento da malha fundiária nacional é o georreferenciamento dos imóveis rurais, que consiste na obrigatoriedade da descrição dos limites dos imóveis rurais, contendo as coordenadas de seus vértices.

A entidade responsável pelo ordenamento fundiário nacional é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que tem a atribuição de organizar e manter atualizado um cadastro nacional de imóveis rurais, de proprietários e detentores de imóveis rurais, de terras públicas, de arrendatários e parceiros. A autarquia é a gestora do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e tem a responsabilidade de promover a certificação de imóveis rurais, impedindo a superposição do registro imobiliário, em conjunto com o sistema cartorário nacional, mediante ações de georreferenciamento desses imóveis. O Instituto ainda é responsável pelas atividades de discriminação, arrecadação e destinação das terras devolutas federais, em ações de regularização fundiária

OBJETIVOS

Avaliar a atividade de ordenamento fundiário, com ênfase no processo de certificação de imóveis rurais. Para tanto, buscou-se também verificar a segurança quanto à qualidade dos dados do SNCR, além de se obter um retrato do conhecimento da malha fundiária nacional pelo Incra

CONSTATAÇÕES

- I) Descontinuidade na aplicação dos recursos destinados ao ordenamento fundiário e baixo nível de cumprimento de metas físicas.
- II) Ausência de previsão regimental de funcionamento dos comitês de certificação de imóveis rurais; insuficiência de espaço físico para os servidores e para o arquivamento dos processos de certificação; falta de padronização dos trabalhos de certificação.
- III) Baixo grau de conhecimento da malha fundiária nacional; pouca procura por certificação na maioria dos estados; número insignificante de certificações; não envio pelos cartórios ao Incra das informações legalmente devidas sobre imóveis rurais; baixa qualidade do georreferenciamento realizado pelos agentes credenciados e ausência de norma para o descredenciamento quando necessário.
- IV) Falta de padronização de protocolo dos processos de certificação nas Superintendências Regionais do Incra; pouca utilização do sistema de protocolo (Sisprot) e de gestão documental (SisDoc); inexistência de prazo máximo para finalização dos processos de certificação, alto risco de ocorrência de fraudes ou de ingerência política.
- V) Inexistência de critérios formais de ordem de análise; recepção de processos sem as peças técnicas necessárias, ausência de peças em processos com certificação já emitida; muitos erros na inserção de dados; excesso de medidas judiciais que obrigam o Incra a emitir certificação e Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR); grande quantidade de processos de regularização fundiária pendentes.
- VI) Constatação de grandes áreas griladas no Acre, Amapá, Amazonas, Goiás, Maranhão, Paraná, Rondônia e São Paulo; enormes diferenças entre o tamanho real das propriedades e os registros cartorários; desconhecimento das aquisições e posses de imóveis rurais por estrangeiros; influências de movimentos sociais nas aquisições de imóveis rurais; ineficiência de fiscalização para obtenção de imóveis rurais.

DELIBERAÇÕES

Determinações ao Incra

- I) Averiguar se as entidades ou órgãos públicos estão procedendo ao georreferenciamento dos imóveis rurais sob sua responsabilidade.
- II) Implementar mecanismos de controle processual, rotinas de trabalhos e normas internas concernentes aos processos de certificação de imóveis rurais.
- III) Estabelecer rotina prévia de conferência da documentação dos processos de certificação.

Recomendações ao Incra

- I) Implementar mecanismos que propiciem maior estabilidade e efetividade ao funcionamento dos comitês de certificação de imóveis rurais.
- II) Implementar procedimento de comunicação automática entre os dados constantes dos softwares de análise gráfica e o SNCR.

- III) Normatizar critérios de descredenciamento dos profissionais habilitados a realizar o georreferenciamento que realizem serviços em desconformidade com as regras definidas na norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais.
- IV) Avaliar a necessidade e oportunidade de regular a atuação de profissionais credenciados para realizar georreferenciamento como despachantes ou procuradores em processos de certificação.
- V) Avaliar as possíveis causas para os diferentes desempenhos de suas superintendências regionais e para a baixa demanda por certificação em diversos estados da Federação.
- VI) Aprimorar os processos de previsão de metas físicas das ações constantes do Plano Plurianual (PPA) e de inserção dos dados de execução no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 145/2010–TCU–Plenário
Data da sessão: 3/2/2010
Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
TC: 021.004/2008-7
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA/CDS

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) busca promover a inclusão econômica e social no campo, por meio da aquisição de produtos advindos de agricultores familiares que se enquadrem no programa. Além disso, visa garantir alimentos de qualidade às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Desta forma, os beneficiários do programa podem ser fornecedores ou consumidores dos produtos.

O custeio do programa é feito pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo, à época, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) conforme dispõem a Lei 10.696/2003 e o Decreto 7.775/2012. Existem diversas modalidades de operacionalização do PAA, dentre elas a Compra com Doação Simultânea (CDS), que é realizada tanto pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) como pelos estados e municípios.

Na operacionalização da modalidade CDS pela Conab, os beneficiários fornecedores entregam seus produtos à organização fornecedora (associação ou cooperativa de agricultores), que faz a remessa desses às unidades receptoras (escolas, creches, hospitais, abrigos, etc.), encarregada de distribuí-los aos beneficiários consumidores finais e comprovar a entrega à Conab. Após confirmação da entrega pela Conab, é realizado o pagamento à organização fornecedora que realiza repasse dos recursos aos beneficiários fornecedores referente aos produtos entregues



fonte: elaborado pelo TCU

Em termos de recursos financeiros envolvidos o auge do PAA/CDS operado pela Conab foi em 2012, com aplicação de R\$ 586 milhões. Já em 2015 foram aplicados R\$ 287 milhões na aquisição de alimentos, o que demonstra a necessidade de eficiência da política para continuar a atender seus objetivos.

OBJETIVO

A auditoria teve como objeto a avaliação da modalidade PAA Compra com Doação Simultânea – CDS, operado pela Conab. O objetivo do trabalho foi examinar a execução do CDS quanto aos aspectos de eficiência e efetividade, com vistas a promover o aperfeiçoamento da política pública.

A auditoria faz parte de um conjunto de trabalhos realizados em conjunto com diversas Secretarias Regionais do TCU. Este trabalho visa, portanto, consolidar os resultados das auditorias de conformidade realizadas nas Superintendências Regionais da Conab agregando valor quanto ao aspecto operacional do programa.

CONSTATAÇÕES

- I) Encontrados 15.951 beneficiários que apresentaram indícios de não cumprimento dos requisitos do PAA/CDS, o que em termos percentuais representa 9,7% dos beneficiários fornecedores analisados, conforme tabela a seguir:

Ocorrências	2012	2013	2014	2015
Falecidos	548	214	235	10
Proprietário de imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais	2.182	743	627	46
Daps inexistentes ou não ativa	4.078	630	648	48
Local de CPR diferente do local da residência	1.598	702	662	33
Possuem ocupação em período integral em outro Estado da federação que não o da operação	2.331	839	672	41
Renda bruta anual superior ao estabelecido	0	0	0	0
Parcial removidas as duplicidades	10.112	2.933	2.729	177
Total Geral		15.951		

- II) Falta de critérios objetivos definidos para aplicação de recursos do PAA entre estados e regiões;

- III) Não conciliação entre as oferta e demanda dos alimentos por parte das Superintendências Regionais da Conab;
- IV) Relação de dependência das unidades receptoras para as organizações fornecedores no planejamento e gestão do Programa;
- V) Não regulamentação pelo GGPAA da aquisição de alimentos processados;
- VI) Avaliação prévia das unidades receptoras não é suficiente para garantir a capacidade de executar o Programa;
- VII) Falhas no monitoramento e na atuação conjunta e coordenada das instituições integrantes do PAA

DELIBERAÇÕES

Estabeleça controles internos adicionais para identificação dos beneficiários fornecedores agricultores familiares; Estabeleça rotinas de trabalho para o planejamento e fiscalização das Cédulas de Produtos Rurais (CPRs) visando a conciliação da demanda das entidades receptoras com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores;

Regulamentação da aquisição de produtos beneficiados, processados e industrialização na Compra com Doação Simultânea (CDS) operada pela Conab;

Desenvolvimento de métodos que garantam equidade de participação da organização fornecedora e da unidade receptora no Programa;

Desenvolvam, regulamentem e apliquem critérios de alocação dos recursos entre os estados de modo a cumprir os objetivos e finalidades da modalidade Compra com Doação Simultânea do PAA;

Formalizem e implementem rotinas de monitoramento para o PAA, bem como elementos básicos de coordenação entre os integrantes da política pública

BENEFÍCIOS ESPERADOS

Espera-se que a aplicação de medidas pelo Poder Público possa aumentar a eficiência, não só da modalidade Compra com Doação Simultânea mas de todo o Programa de Aquisição de Alimentos, pela redução dos desperdícios de alimentos, melhor aplicação dos recursos entre os estados e regiões, favorecendo à redução de desigualdades regionais, e a melhor seleção dos beneficiários fornecedores e consumidores a integrar o Programa.

A adoção de controles internos adicionais alinhado a ajustes nas normas reguladoras da CDS possui potencial de inibir a presença de beneficiários fornecedores irregulares, que representaram aproximadamente R\$ 96 milhões de reais entre 2012 e maio de 2015

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 646/2017-TCU-Plenário

Data da sessão: 5/4/2017

Relator: Ministro Augusto Nardes

TC: 024.338/2015-0

Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO/FUNDO DE TERRAS E DA REFORMA AGRÁRIA

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) tem como principal objetivo oferecer condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar e estruturar um imóvel rural por meio de um financiamento. Esse crédito fundiário, direcionado a áreas não desapropriáveis, visa ampliar a redistribuição de terras e consolidar regimes de propriedade e uso em bases familiares.

O PNCF é relevante porque:

- I) O volume de recursos destinado aos financiamentos é expressivo;
- II) A quantidade de beneficiários atendida é significativa;
- III) A dimensão conjunta das áreas adquiridas é considerável; e
- IV) O arco de atores envolvidos na sua execução é abrangente (governos, federal, estaduais e municipais, agentes financeiros, sindicatos de trabalhadores rurais, associações de beneficiários, entre outros).

OBJETIVO

O objetivo do trabalho foi analisar a estrutura operacional e os mecanismos voltados aos financiamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário, com ênfase no sistema de controle e prevenção de irregularidades

CONSTATAÇÕES

Quanto à conformidade no processo de seleção dos beneficiários e das propriedades rurais

- I) Aceitação de informações de caráter declaratório sem constatação de sua veracidade;
- II) Ausência de divulgação adequada do Programa;
- III) Seleção de propriedades sem a participação efetiva dos beneficiários, o que pode gerar escolhas insatisfatórias e incompatíveis com o sucesso de empreendimento.

Quanto à conformidade na implantação e no desenvolvimento dos projetos

- IV) Propostas de financiamento com inadequações e falhas na elaboração dos projetos;
- V) Assistência técnica intempestiva;
- VI) Descompasso na liberação dos recursos dos programas que se articulam com o PNCF (Pronaf A, Luz para Todos e Habitação Rural);
- VII) Descarte incorreto de resíduos e embalagens de produtos agrotóxicos;

Quanto à adequação da gestão financeira

- VIII) Falta de cobrança dos financiamentos vencidos, inviabilizando a retroalimentação do Programa;
- IX) Pagamento de remuneração a maior para os bancos, em função de uma carteira artificialmente inflada com créditos vencidos há mais de 360 dias;

Quanto à existência dos controles internos

- X) Desconhecimento dos canais para encaminhamento de denúncias de possíveis irregularidades;
- XI) Falta de conclusão das ações de controle para o saneamento das irregularidades denunciadas

DELIBERAÇÕES

Determinações Ministério do Desenvolvimento Agrário

- I) Proceder a análise de casos de mutuários que não se enquadrem nos critérios de seleção e promover a regularização por meio da substituição dos beneficiários e antecipação das dívidas, caso se confirmem as irregularidades;
- II) Assegurar que será feita pesquisa dos candidatos a beneficiários do Programa para identificar possíveis irregularidades na seleção, até o deferimento dos financiamentos, saneando-os;
- III) Inserir nos acordos de cooperação firmados com os estados cláusulas que reproduzam as determinações dos manuais de operação do PNCF;
- IV) Promover a fiscalização para o cumprimento das ações de difusão e mobilização do PNCF pelos estados, providenciando divulgação efetiva, com cronograma de visitas e com meta de municípios a serem visitados por unidade da federação;
- V) Exigir prévia análise de viabilidade da terra para aprovação das propostas de aquisição de imóveis pelo PNCF, com a comprovação de escolha das terras pelos beneficiários ou por suas entidades representativas;
- VI) Condicionar a aprovação das propostas de aquisição de imóveis pelo PNCF à capacitação prévia dos candidatos;
- VII) Realizar levantamento das condições de funcionamento das Unidades Técnicas Estaduais quanto a recursos humanos, estrutura física e equipamentos, bem como pactuar com os estados pela estruturação dessas unidades em caso de condições insatisfatórias;
- VIII) Encaminhar os processos administrativos de inscrição da Dívida Ativa da União à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN;
- IX) Sanear as falhas nas aplicações das linhas de financiamento de infraestrutura do Programa;
- X) Iniciar o processo de recuperação dos projetos que se encontrem inviabilizados;
- XI) Promover a capacitação dos servidores e a reestruturação das Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário (DFDA);
- XII) Promover a efetiva articulação do PNCF com as demais políticas públicas, em especial, com o Pronaf A;
- XIII) Promover treinamentos acerca da correta destinação do lixo doméstico, resíduos e agrotóxicos.

Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil

- XIV) Cobrar extrajudicialmente as dívidas vencidas referentes ao PNCF;
- XV) Obedecidas as resoluções do Conselho Monetário Nacional quanto ao tema, realizar as inscrições de dívidas vencidas há mais de 360 dias na Dívida Ativa da União, antecipando as dívidas desses contratos, assim como baixando-as nas suas carteiras de cobrança.

Recomendações

Ministério do Desenvolvimento Agrário

- I) Elaborar indicadores de desempenho do Programa juntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- II) Executar manutenção evolutiva em seu sistema para que este permita a substituição de mutuários em seu banco de dados;
- III) Instituir canais para recebimento de denúncias sobre a execução dos projetos do Programa.

Receita Federal

- IV) Disponibilizar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário o acesso à base de dados do sistema CNPJ para cruzamento de informações dos beneficiários das propostas de financiamento do PNCF

Ministério do Trabalho e Emprego

- V) Disponibilizar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário o acesso à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS para se cotejar com as informações dos beneficiários das propostas de financiamento do PNC

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 3.033/2012–TCU–Plenário e 1.891/2013 (pedido de reexame)–TCU–Plenário
Datas das sessões: 8/11/2012 e 24/7/2013
Relatores: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho e Ministro Raimundo Carreiro
TC: 009.242/2011-2
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental

MONITORAMENTO DA AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO (PNCF) / FUNDO DE TERRAS E DA REFORMA AGRÁRIA

Nos acórdãos 3033/2012 e 1891/2013 (pedido de reexame), em sessões, respectivamente, de 8/11/2012 e 24/7/2013 do plenário do TCU, foram proferidas as seguintes deliberações em relação ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) / Fundo de Terras e da Reforma Agrária:

Determinações

Ministério do Desenvolvimento Agrário

- I) Proceder a análise de casos de mutuários que não se enquadrem nos critérios de seleção e promover a regularização por meio da substituição dos beneficiários e antecipação das dívidas, caso se confirmem as irregularidades.
- II) Assegurar que será feita pesquisa dos candidatos a beneficiários do Programa para identificar possíveis irregularidades na seleção, até o deferimento dos financiamentos, saneando-os.
- III) Inserir nos acordos de cooperação firmados com os estados cláusulas que reproduzam as determinações dos manuais de operação do PNCF.
- IV) Promover a fiscalização para o cumprimento das ações de difusão e mobilização do PNCF pelos estados, providenciando divulgação efetiva, com cronograma de visitas e com meta de municípios a serem visitados por unidade da federação.
- V) Exigir prévia análise de viabilidade da terra para aprovação das propostas de aquisição de imóveis pelo PNCF, com a comprovação de escolha das terras pelos beneficiários ou por suas entidades representativas.
- VI) Condicionar a aprovação das propostas de aquisição de imóveis pelo PNCF à capacitação prévia dos candidatos.
- VII) Realizar levantamento das condições de funcionamento das Unidades Técnicas Estaduais quanto a recursos humanos, estrutura física e equipamentos, bem como pactuar com os estados pela estruturação dessas unidades em caso de condições insatisfatórias.

VIII) Encaminhar os processos administrativos de inscrição na Dívida Ativa da União à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

- IX) Sanear as falhas nas aplicações das linhas de financiamento de infraestrutura do Programa.
- X) Iniciar o processo de recuperação dos projetos que se encontrem inviabilizados.
- XI) Promover a capacitação dos servidores e a reestruturação das Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário (DFDA).

XII) Promover a efetiva articulação do PNCF com as demais políticas públicas, em especial, com o Pronaf A.

XIII) Promover treinamentos acerca da correta destinação do lixo doméstico, resíduos e agrotóxicos.

Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil

XIV) Cobrar extrajudicialmente as dívidas vencidas referentes ao PNCF.

XV) Obedecidas as resoluções do Conselho Monetário Nacional quanto ao tema, realizar as inscrições de dívidas vencidas há mais de 360 dias na Dívida Ativa da União, antecipando as dívidas desses contratos, assim como baixando-as nas suas carteiras de cobrança

Recomendações

Ministério do Desenvolvimento Agrário

- I) Elaborar indicadores de desempenho do Programa juntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- II) Executar manutenção evolutiva em seu sistema para que este permita a substituição de mutuários em seu banco de dados.
- III) Instituir canais para recebimento de denúncias sobre a execução dos projetos do Programa.

Receita Federal

- IV) Disponibilizar ao MDA o acesso à base de dados do sistema CNPJ para cruzamento de informações dos beneficiários das propostas de financiamento do PNCF.

Ministério do Trabalho e Emprego

- V) Disponibilizar ao MDA o acesso à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) para se cotejar com as informações dos beneficiários das propostas de financiamento do PNCF

OBJETIVO

Avaliar o cumprimento das deliberações acima elencadas em referência ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) / Fundo de Terras e da Reforma Agrária

CONSTATAÇÕES

Implementadas	Itens
Determinações ao MDA	III, IV, V, VI, IX, X e XII
Recomendações ao MDA	I e II
Em implementação	Itens
Determinações ao MDA	I, II, VII, VIII, XI e XIII
Determinações ao BB e ao BNB	XIV e XV
Recomendação ao MDA	III
Recomendação à Receita Federal	IV
Recomendação ao MTE	V

DELIBERAÇÃO

- 1) Autorizar a SecexAmbiental a proceder a novo monitoramento das deliberações pendentes.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 257/2016–TCU–Plenário
Data da sessão: 17/2/2016
Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho
TC: 002.526/2015-8
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



AUDITORIA DE CONFORMIDADE NO PROGRAMA TERRA LEGAL

O Programa Terra Legal Amazônia 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.

OBJETIVO

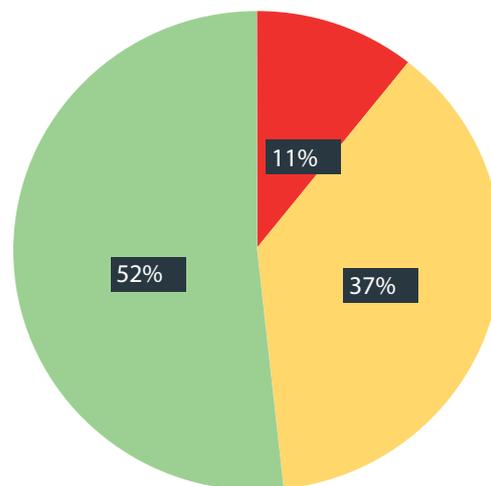
A auditoria teve como objetivo avaliar a conformidade da execução do Programa Terra Legal Amazônia em todos os Estados da Amazônia Legal, relativo à regularização fundiária, de responsabilidade do extinto MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário)* e do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), compreendendo o período desde o início do Programa (exercício de 2009) até julho de 2014. O escopo do trabalho se limitou à regularização fundiária rural.

Obs*: O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi transformado na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, da Casa Civil.

CONSTATAÇÕES

- I) Baixo índice de atingimento das metas propostas e o não cumprimento dos objetivos estabelecidos, algo atestado pelo fato de que das oito ações relacionadas ao Programa no Plano Plurianual (PPA), cinco não atingiram nem 15% de cumprimento.

- II) Existência de 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do Programa (especialmente por já serem beneficiários de Projetos de Reforma Agrária, deterem outra área rural conforme o Sistema Nacional de Cadastro Rural ou serem falecidos) e de 2.931 beneficiários (37%) que apresentam indícios de não enquadramento no Programa.



- Beneficiários que não atendem os requisitos: 887
- Beneficiários com indício de não enquadramento: 2.931
- Demais processos: 4.133

- III) 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 (assentados do Incra em relação aos titulados com áreas entre 1 e 4 Módulos Fiscais e valor de mercado em relação aos de áreas maiores), bem como considerável assimetria em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra.

- IV) Descumprimento das cláusulas resolutivas de ocupação direta, exploração direta, cultivo efetivo ou não alienação da propriedade (em 36% ou em 17 das 47 propriedades visitadas, observou-se esse descumprimento), sem que houvesse a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas.
- V) Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, que teriam alcançado algo em torno R\$ 334 milhões.
- VI) 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).

Foi definido que se realize análise dos processos em que foram identificadas irregularidades concernentes à ausência de cultura, ocupação e exploração direta, bem como venda das propriedades, adotando-se as providências cabíveis caso confirmadas as irregularidades e apurando-se as responsabilidades quando forem confirmadas fraudes.

Por fim, recomendou-se ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, à Secretaria do Patrimônio da União e à Secretaria do Tesouro Nacional que realizem, de forma adequada e conforme a legislação, a contabilização dos imóveis e dos pagamentos relacionados ao Programa Terra Legal.

DELIBERAÇÕES

O TCU determinou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que apresentasse um plano de ação contendo objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal, incluindo critérios e normas para a definição das metas de georreferenciamento, titulação, vistorias e projeção do tempo necessário para cumprimento dos objetivos do Programa.

Determinou-se também que este plano abranja controles internos para checar os requisitos de titularidade na posse da terra, acompanhar o cumprimento das cláusulas resolutivas e identificar a ocorrência de fraudes e irregularidades. Além disso, a reavaliação dos critérios para fixação dos valores de terra e o controle dos pagamentos dos títulos de domínio e dos termos de concessão de direito real de uso expedidos foram objeto de determinações.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 627/2015–TCU–Plenário
Data da sessão: 25/3/2015
Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
TC: 015.859/2014-2
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



LEVANTAMENTO SOBRE A SELEÇÃO E A MANUTENÇÃO DA RELAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

A área de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) alcança mais de 10% do território nacional e quantidade superior a um milhão de famílias já foi atendida. A seleção das famílias para os projetos de assentamento é um processo constituído pelas etapas de inscrição, seleção/classificação e homologação. Depois da homologação, é celebrado o contrato de assentamento ou concessão de uso, que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra e aos créditos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

O processo seletivo tem amplitude nacional e realiza-se na área de atuação de cada superintendência regional do Incra, no município ou microrregião, objetivando o assentamento das famílias de trabalhadores rurais em áreas desapropriadas ou obtidas por meio de compra e venda. As famílias selecionadas no PNRA são, usualmente, uma das seguintes categorias de trabalhadores: agricultor sem terra; posseiro; assalariado; parceiro ou arrendatário; e agricultor cuja propriedade não ultrapasse um módulo rural do município.

OBJETIVOS

Levantar subsídios para planejar auditoria de conformidade que verifique a compatibilidade entre os procedimentos para seleção de beneficiários do PNRA e a legislação aplicável. A auditoria será executada por Secretarias Estaduais do TCU.

CONSTATAÇÕES

- I) Ausência de ampla divulgação dos procedimentos para inscrição de famílias candidatas ao PNRA.
- II) Foco eminente nos candidatos decorrentes dos Movimentos Sociais Sem Terra nos procedimentos de seleção.
- III) Inobservância dos critérios de eliminação e classificação estabelecidos na legislação, quando dos procedimentos de seleção de famílias.
- IV) Transparência não garantida nas inscrições do Programa a partir dos normativos internos do Incra.
- V) Existência de impedidos legalmente de fazer parte do PNRA na relação de beneficiários do Incra.
- VI) Alto percentual de abandono e venda de lotes da reforma agrária nos projetos de assentamento.
- VII) Deficiência nas atividades de fiscalização e supervisão dos projetos de assentamento.
- VIII) Ausência de medidas saneadoras das situações irregulares identificadas nos trabalhos de fiscalização, supervisão ocupacional e recadastramento de assentamentos.
- IX) Existência de um grande número de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa, conforme cruzamento inicial de dados realizado pelo TCU

	Tipo de irregularidade	Quantidade
	Estrangeiros	209
	Menores de idade	76
	Falecidos	97.260
	Condenados- CEIS Condenados - CNCAI	36 90
	Servidores Empresários Políticos	151.077 65.287 1.086
	Deficiência (todos) Aposentados por invalidez	11.179 38.799
	Mais de 3 salários mínimos Propriedades >1 módulo fiscal	63.708 47.570
	Casais	19.453

Fonte: Bases de Dados de Famílias Beneficiárias do Programa de Reforma Agrária

DELIBERAÇÃO

Autorizar a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental, na modalidade "Relatórios Individualizados", no tema "Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)", pelas seguintes secretarias do Tribunal: Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO.

Este processo foi auditado pelo TC 000.517_2016-0 e monitorado pelo TC 010.705/2018-0

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.028/2015–TCU–Plenário
Data da sessão: 12/8/2015
Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
TC: 007.723/2015-6
Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



LEVANTAMENTO SOBRE A SELEÇÃO E A MANUTENÇÃO DA RELAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

O acórdão 2.028/2015, deliberado em sessão do TCU de 12/8/2015, autorizou a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental, no tema "Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)", pelas seguintes secretarias do Tribunal: Secex- AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex- RR, Secex-SP e Secex-TO.

Quando se efetivou o cruzamento de dados para subsidiar as auditorias nos estados do Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima, São Paulo e Tocantins, verificou-se uma quantidade bem expressiva de indícios de irregularidades na relação de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

OBJETIVO

Em face de indícios de irregularidades observados na concessão de lotes do PNRA pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (Secex Ambiental) do TCU entrou com medida cautelar no sentido de que o Tribunal determinasse a suspensão pelo Incra:

- I) dos processos de seleção de novos beneficiários para fins de reforma agrária;
- II) do assentamento de novos beneficiários já selecionados;
- III) dos processos de novos pagamentos e/ou perdão dos créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidades;
- IV) do 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, o Bolsa Verde e o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, nos casos com indícios de irregularidade

CONSTATAÇÕES

- I) Existência de beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA, em projetos de assentamentos diferentes.
- II) Não atendimento pelos beneficiários do requisito de idade mínima (18 anos) ou máxima (60 anos).
- III) Existência de beneficiários constando como proprietários de imóvel rural com área superior a um módulo rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).
- IV) Registro de beneficiários:
 - a) ocupantes de cargos públicos;
 - b) que apresentam a condição de empresários;
 - c) estrangeiros não naturalizados;
 - d) aposentados por invalidez;
 - e) que não têm bons antecedentes;
 - f) detentores de mandatos eletivos;
 - g) falecidos;
 - h) com renda superior a três salários mínimos;
 - i) que possuem deficiência física ou mental;
 - j) com local de residência diferente do local em que se situa seu projeto de assentamento; e
 - k) que ostentam sinais exteriores de riqueza.

- V) Existência de indivíduos que receberam serviços de assistência técnica em projetos de assentamento, mas que não fazem parte da respectiva relação de beneficiários.

Irregularidade por unidade familiar		TOTAL
Descrição	Quantidade	
 Concessão a pessoas já contempladas no PNRA	23.197	
 Idade inferior a 18 anos	2.117	
 Portador de deficiência física ou mental	10.579	
 Servidores Públicos	144.621	
	Empresários	61.965
 Estrangeiros	213	
 Aposentados por invalidez	9.874	
 Maus antecedentes	218	
 Titulares de mandatos efetivos	1.017	
 Falecidos	37.997	
 Renda superior a 3 salários mínimos (SM)	26.818	
	Renda Superior a 20 SM - alta renda	202
 Proprietários com área > 1 módulo rural	841	
	Residência em local diferente de onde se situa seu assentamento	363.111
	Local do lote fora do estado de residência seu assentamento	61.495
 Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	19.393	
Total	763.658	
Total sem duplicidades	578.547	

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU

DELIBERAÇÃO

Determinar cautelarmente ao Incra que, até a deliberação de mérito sobre a matéria, suspenda:

- I) os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
- II) los processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;
- III) os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidades;*;
- IV) a remissão dos créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidades;
- V) o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, nos casos com indícios de irregularidades;*;
- VI) o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural aos indivíduos não pertencentes formalmente ao projeto de assentamento.**

*Em sessão de 21/9/2016, para permitir ao Incra a adoção de medidas com vistas à imediata depuração dos indícios de irregularidades, essas determinações foram suspensas por um período de 120 dias nos casos de beneficiários que estivessem numa das seguintes condições: a) contemplados mais de uma vez no PNRA; b) ocupantes de cargos públicos; c) empresários; d) aposentados por invalidez; e) detentores de mandatos eletivos; f) com renda superior a três salários mínimos; g) portadores de deficiência física/mental; h) com local de residência diferente do projeto de assentamento.

**Na mesma sessão de 21/9/2016, para também permitir ao Incra a adoção de medidas com vistas à imediata depuração dos indícios de irregularidades apontados, essa determinação foi suspensa por um período de 180 dias

Este processo foi monitorado por meio do TC 010.705/2018-0

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdãos: 775/2016–TCU–Plenário e

2451/2016–TCU–Plenário

Datas das sessões: 6/4/2016 e 21/9/2016

Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

TC: 000.517/2016-0

Unidade Técnica Responsável:
SecexAgroAmbiental



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..



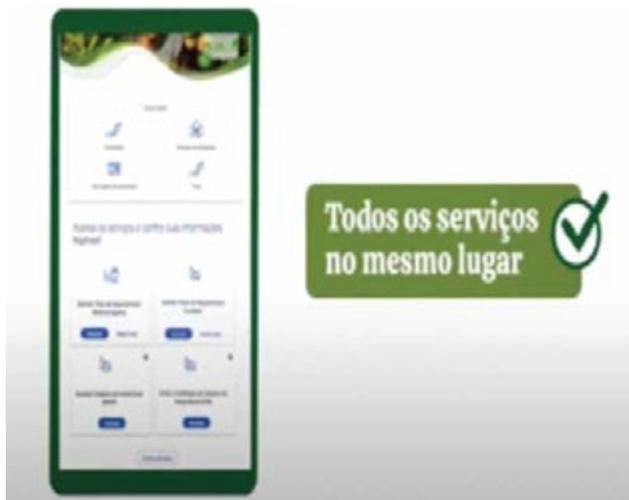
Ainda são necessárias ações para aumentar a maturidade do Incra no que diz respeito à governança e à gestão de TIC. Nesse sentido, foram verificadas as seguintes fragilidades:

- 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.

PORQUE 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 redução da 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.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.713/2022-TCU-Plenário

Data da sessão: 7/12/2022

Relator: Ministro-Substituto Marcos

Bemquerer Costa

TC: 008.307/2022-9

Unidades Técnicas Responsáveis:

SecexAgroAmbiental e Sefti



AUDITORIA OPERACIONAL NOS SERVIÇOS DIGITAIS DO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A auditoria se propôs avaliar se os serviços digitais do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em especial com a utilização da Plataforma de Governança Territorial (PGT), são aderentes aos requisitos de segurança da informação e às normas que regem a política pública, bem como atendem aos encaminhamentos dos órgãos de controle.

A fiscalização ocorreu de maio a novembro/2023, no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e analisou a aderência das normas da atividade fim, relativas ao PNRA, bem como das normas atinentes ao Governo Digital com os sistemas desenvolvidos; avaliou os controles de acesso e segurança das informações; e verificou se as determinações e recomendações do TCU e as recomendações da CGU estão sendo observadas no desenvolvimento dos serviços digitais.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Devido ao baixo grau de maturidade em relação aos controles de acesso aos seus sistemas informatizados, não há uma política devidamente formalizada e estabelecida no Incra, o que leva à exposição dos dados a diversas fragilidades, o que não se coaduna com recomendações anteriores do TCU sobre o tema, o art. 46 da Lei 13.709/2018 e o Guia do Framework PPSI do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Foi constatado, inclusive, que o sistema Sala da Cidadania não possui sequer login, o que leva a exposição de dados pessoais do assentado, ferindo a Lei 13.709/2018 (LGPD). Nesse mesmo sentido de descumprimento da LGPD, foi detectado a exposição do número do CPF dos servidores que atuam nos serviços digitais na PGT.

Foi verificado também que devido à ausência de completa interoperabilidade de todas as bases de dados para cruzamento de informações ocorre a exigência da

apresentação, pelo usuário do serviço digital, de documentos públicos que podem e devem ser obtidos pela Administração, o que leva à burocracia desnecessária, morosidade no processo de análise e comprometimento do desempenho dos serviços, em desacordo com o disposto nas leis 13.726/2018 e 14.129/2021.

Foi apurada também a morosidade no desenvolvimento do serviço digital Ingresso de Famílias do PNRA, o que leva à continuidade da seleção manual de beneficiários com conseqüente risco à eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na destinação de lotes da reforma agrária. Ainda com relação à disponibilidade de novos serviços digitais, foi apontado que devido a não priorização no desenvolvimento e implementação na PGT de serviços digitais para substituir o Sipra e o Sala da Cidadania, ocorre a continuidade na utilização dos sistemas antigos, o que leva à realização de serviços em sistemas distintos e com procedimentos manuais, em desacordo com o PDTIC 2021-2024 do Incra e as recomendações do TCU, especialmente as dispostas no Acórdão 1.976/2017-Plenário.

Por fim, a ausência de orientações e estratégias do Incra para disseminar a utilização dos serviços digitais pelos beneficiários do PNRA, ocasiona baixa adesão do público-alvo aos serviços on line da PGT, o que leva a efeitos negativos na efetividade da Política de Governança Digital do Poder Executivo, bem como a potenciais prejuízos nos processos de seleção de beneficiários, de regularização e de titulação, o que fere o PDTIC 2021-2024 do Incra e as leis 13.726/2018 e 14.129/2021.

O QUE O TCU DECIDIU?

Determinou ao Incra que formalize e coloque em prática uma política de controle de acessos; implante o login único do gov.br no sistema Sala da Cidadania; obtenha os documentos ou informações oficiais necessárias à prestação dos serviços públicos digitais por meio

da interoperabilidade; e restrinja os casos de disponibilização externa dos dados de CPF de seus servidores e colaboradores apenas aos documentos em que essa informação é imprescindível.

Recomendou ao Incra que priorize o desenvolvimento e a implementação na PGT do serviço Ingresso de Famílias do PNRA e dos serviços digitais necessários à completa substituição dos sistemas Sipra e Sala da Cidadania; revise a Instrução Normativa Incra 99/2019, no sentido de contemplar nas rotinas de trabalho as funcionalidades automatizadas na PGT; regulamente a obrigatoriedade de utilização da PGT para a execução dos serviços digitais; elabore planejamento estratégico para divulgação e orientação de utilização dos serviços digitais ao público externo; e teste os serviços digitais junto ao público interno e externo, como forma de colher subsídios à melhoria das funcionalidades dos serviços desenvolvidos.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Espera-se que a implementação das medidas propostas contribua para aperfeiçoar os serviços digitais referentes ao PNRA na PGT, imprimir maior racionalidade nos procedimentos executados, aumentar o percentual de beneficiários do PNRA que efetivamente utilizarão os serviços digitais e impulsionar a transformação digital na autarquia.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 816/2024-TCU-Plenário

Data da sessão: 24/4/2024

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

TC: 014.606/2023-2

Unidade Técnica Responsável:

SecexDesenvolvimento/AudAgroambiental

Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento
Econômico (SecexDesenvolvimento)
Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente
e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental)

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

Projeto gráfico, diagramação e capa

Secretaria de Comunicação (Secom)
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

Tribunal de Contas da União

SAFS Qd 4 Lote 1 - CEP 70.042-900 - Brasília - DF
Telefone geral: (61) 3527-7222

Ouvidoria do TCU

0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br



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

Acesse o QR Code e veja mais:

