

# Fiscalizações Agricultura e Organização Agrária

2007-2020

Este documento contém algumas das principais fiscalizações realizadas pelo TCU na área de agricultura e organização agrária, entre 2007/2020 coordenadas pela SecexAgroAmbiental.

# Sumário

<b>4</b>	Controle de Higiene e bem-estar Animal em Abatedouros de Bovinos
<b>6</b>	Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP
<b>8</b>	Fiscalização Federal do MAPA
<b>10</b>	Formação de Estoques Públicos e Abastecimento Agroalimentar
<b>15</b>	Garantia Safra
<b>21</b>	Governança de Solos não Urbanos
<b>28</b>	Instrumentos de mitigação de risco: Seguro Rural, Proagro e Zarc
<b>36</b>	Levantamento de Escopo Amplo MAPA
<b>38</b>	Ordenamento Fundiário
<b>40</b>	Perímetros Irrigados do Nordeste e o Impacto na Produção Agropecuária
<b>42</b>	Programa de Aquisição de Alimentos – PAA/CDS
<b>44</b>	Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF
<b>48</b>	Programa Terra Legal
<b>50</b>	Relação de Beneficiários da Reforma Agrária – RB
<b>55</b>	Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR

## AGRICULTURA

### 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

VII. 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.

VIII. 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.

IX. 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.

## **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.

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

VII. Tomar providências para publicação da nova versão do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de 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 nº 030.013/2013-5

Unidade Técnica Responsável: SecexAgroAmbiental

# AGRICULTURA

## 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 de pequeno, médio ou grande porte não agrícola	12.960
Cônjuges com DAPs distintas	17.500
<b>Total</b>	<b>1.335.852**</b>

\* DAP Grupo B com renda limite de R\$ 20.000,00 anual  
 \*\*Total de DAPs 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
<b>Total</b>		<b>14.075,23</b>

## DELIBERAÇÕES

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

- I. Suspender em 60 dias as DAPs ativas que estão em desacordo com os critérios de emissão.
- II. Averiguar os indícios de irregularidades identificados e providenciar 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, fomentar 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: 1197/2018 - TCU - Plenário

Data da sessão: 23/05/2018

Relator: André de Carvalho

TC: 012.700/2017-7

Unidade Técnica Responsável: SecexAgroAmbienta

## AGRICULTURA

### 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 atuadas 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. I. Unificar os sistemas informatizados de registro de estabelecimentos e produtos existentes no Dipov, DSA e DSVI, utilizando-se tecnologia internalizada e manutenível.
- II. II. Uniformizar os procedimentos do processo administrativo sancionatório.
- III. 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. 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: 2302/2019–TCU–Plenário

Data da sessão: 25/9/2019

Relator: Weder de Oliveira

TC: 021.468/2018-4

Unidade Responsável: SecexAgroAmbiental

## AGRICULTURA

### 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

## AGRICULTURA

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

No acórdão 123/2010, em sessão de 3/2/2010 do plenário do TCU, foram proferidas as seguintes deliberações em relação às ações de formação de estoques públicos do Programa de Abastecimento Agroalimentar:

#### 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.

#### **OBJETIVO**

Avaliar o cumprimento das deliberações acima elencadas em referência às ações de formação de estoques públicos no âmbito do Programa de Abastecimento Agroalimentar.

#### **CONSTATAÇÕES**

I. Determinação I: cumprida. A Conab estabeleceu em seu contrato de depósito a exigência de garantias reais, mesmo que através da retenção de valores como forma de não inviabilizar o negócio e prejudicar os produtores.

II. Determinação II: em cumprimento. A Conab reconhece o problema e demonstrou a adoção de procedimentos no sentido do aprimoramento do controle de estoques.

III. Determinação III: em cumprimento. Alterado o calendário de fiscalizações, diminuindo sua previsibilidade

pelo fiscalizado. São necessários esforços adicionais para ampliar as vistorias especiais não-programadas.

IV. Determinação IV: cumprida. Modificado o normativo da Conab, que agora impede a participação de gerentes ou encarregados de operações em fiscalizações realizadas no estado de sua lotação.

V. Determinação V: em cumprimento. Os processos internos de recuperação de débitos foram revisados e padronizados. Houve progressos em relação à tempestividade dos ajuizamentos, mas a Conab deve buscar alcançar a meta de totalidade de ações ajuizadas no prazo.

VI. Determinação VI: em cumprimento. Realizada a análise das empresas que estão impedidas de armazenar produtos públicos, porém, devido à complexidade da tarefa, ainda não foram removidos ou vendidos todos os produtos ali armazenados.

VII. Recomendação I: implementada. Aprimorado o processo de fiscalização, por meio da compra de equipamentos e capacitação dos fiscais.

VIII. Recomendação II: implementada. Estruturada e regulamentada a atividade de fiscalização, além de se ter revisado o Manual de Fiscalização de Estoques.

IX. Recomendação III: em implementação. Iniciaram-se os trabalhos de confecção do *software* a ser utilizado nas atividades de fiscalização, integrado com os sistemas de gestão de estoques e o cadastro de unidades armazenadoras.

X. Recomendação IV: em implementação. Realizado estudo de massa específico apenas com o milho. O Projeto de Avaliação das Perdas Quantitativas está em gestação. Contudo, a Conab entende que parte da redação da recomendação estaria prejudicada porque não haveria embasamento científico para se exigir a indicação do peso específico do produto por cada região produtora.

XI. Recomendação V: em implementação. Está em realização uma revisão das rotinas de acompanhamento sistemático do índice de ocupação dos armazéns próprios da Conab. Foram apresentadas justificativas satisfatórias para a baixa utilização da sua infraestrutura armazenadora: opção do produtor por armazéns mais próximos de sua localidade, má conservação dos armazéns, inadequado quadro de profissionais da área de armazenagem e alterações na linha estratégica do Governo Federal.

XII. Recomendação VI: em implementação. A Conab está em processo de adequação da estrutura física e de recursos humanos de seus armazéns com vistas a preencher os requisitos para certificação e operar com plena capacidade.

## DELIBERAÇÕES

Considerar cumpridas as determinações I e IV e implementadas as recomendações I e II. Além disso, determinar à Seprog que prossiga o monitoramento do Acórdão 123/2010, de 3/2/2010.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 3355/2012 – TCU – Plenário

Data da sessão: 5/12/2012

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

TC: 015.211/2011-8

Unidade Técnica Responsável: SecexAgroAmbiental

# AGRICULTURA

## 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

# AGRICULTURA

## 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

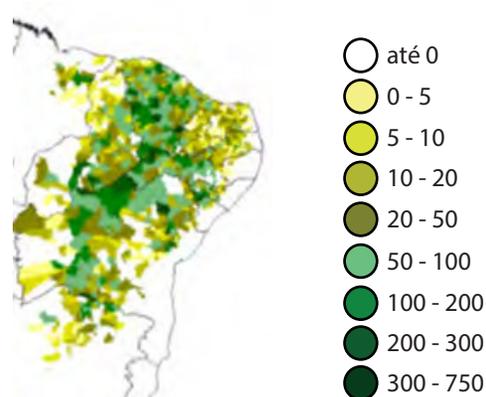
Avaliar a eficácia do Programa Garantia Safra, no sentido de minorar os riscos associados à agricultura, e do pagamento do benefício ao público correto. Esta auditoria faz parte de um conjunto de trabalhos do TCU que estudou os mecanismos de mitigação de riscos da atividade agropecuária adotados pelo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

### CONSTATAÇÕES

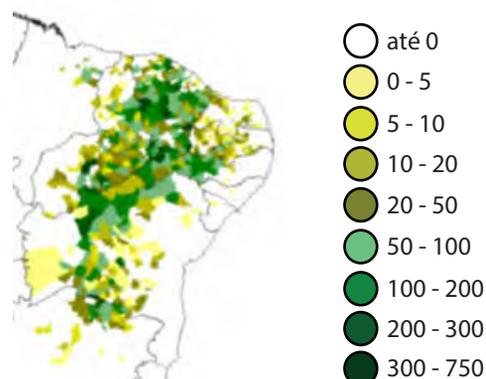
I. Pagamento de mais de R\$ 66 milhões em benefícios para agricultores fora do perfil legalmente requerido em 2011 e 2012.

### 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.

## 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.

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.

### 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 DO PROCESSO:

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

# AGRICULTURA

## 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) desenvolva indicadores de desempenho que traduzam 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

XIII) 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;

XIV) institua medidas de estímulo ao acompanhamento da inscrição no programa e do histórico do produtor pelos órgãos locais de assistência técnica;

XV) 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;

XVI) 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

# CRUZAMENTO DE DADOS DO MONITORAMENTO FUNDO GARANTIA SAFRA 2016/2017

## O QUE É

O Fundo Garantia Safra é uma ação do Pronaf para agricultores familiares que se encontram em municípios sistematicamente sujeitos a perdas de safra devido à seca ou ao excesso de chuvas.

## OBJETIVOS

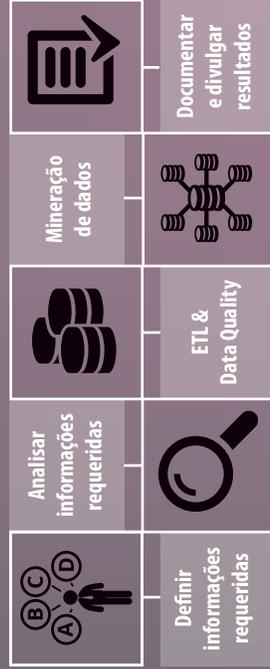
Realizar um cruzamento de dados para verificar indícios de desconformidades nas unidades familiares inscritas no programa GARANTIA-SAFRA 2016/2017 ANTES de se efetuar os pagamentos dos benefícios.



## R\$ 41,6 milhões

em benefícios potenciais de controle no Garantia Safra

## METODOLOGIA



## OUTROS BENEFÍCIOS

- Fiscalização Preditiva
- Bases interligadas
- Conhecimento do negócio
- Aproximação TCU e MDA
- Disseminação das técnicas de cruzamentos de dados para o MDA
- Indução a melhoria dos processos de controle para o MDA
- Operacionalização do termo de cooperação técnica

## RESULTADOS

TIPOLOGIAS	INDÍCIOS
Renda bruta familiar acima de 1,5 salário mínimo	36.482
Proprietário de veículo automotor	9.961
Detentor de emprego ou cargo público	10.659
Não residem no estabelecimento ou próximo	4.157
Empresário do ramo não agrícola	4.958
Participantes que residem fora da SUDENE	1.862
Falecidos	3.299
Suplentes de mandatos eletivos	1.969
Propriedades com mais de quatro módulos fiscais	440
Não predominância de mão de obra da família	700
DAP inexistente ou não ativa	17



- SISOBI
- SNCR
- RAIS
- IMACIÇA
- CADUNICO
- TSE
- RECEITA
- RENAVAL
- FIPE
- MUNICÍPIOS DA SUDENE
- SERVIDOR\_CGU
- SERVIDOR\_LEG\_JUD
- SERVIDOR\_SIAPE
- SERVIDOR\_SISAC

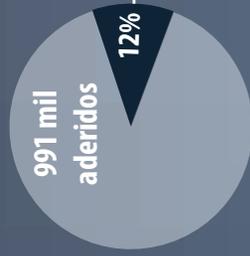
# CRUZAMENTO DE DADOS DO MONITORAMENTO FUNDO GARANTIA SAFRA 2015/2016

## O QUE É

O Fundo Garantia Safra e uma ação do Pronaf para agricultores familiares que se encontram em municípios sistematicamente sujeitos a perdas de safra devido à seca ou ao excesso de chuvas.

## OBJETIVOS

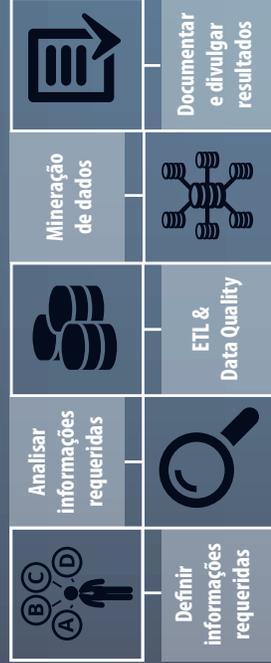
Realizar um cruzamento de dados para verificar indícios de desconformidades nas unidades familiares inscritas no programa GARANTIA-SAFRA 2015/2016 ANTES de se efetuar os pagamentos dos benefícios.



## R\$ 98,5 milhões

em benefícios potenciais de controle no Garantia Safra 2015/2016

## METODOLOGIA



## OUTROS BENEFÍCIOS

- Fiscalização Preditiva
- Bases internalizadas
- Conhecimento do negócio
- Aproximação TCU e MDA
- Disseminação das técnicas de cruzamentos de dados para o MDA
- Indução a melhoria dos processos de controle para o MDA
- Operacionalização do termo de cooperação técnica

## RESULTADOS

TIPOLOGIAS	INDÍCIOS
Renda bruta familiar acima de 1,5 salário mínimo	61.760
Proprietário de veículo automotor	47.681
Detentor de emprego ou cargo público	26.259
Não residem no estabelecimento ou próximo	12.281
Empresário do ramo não agrícola	12.180
Participantes que residem fora da SUDENE	6.787
Falecidos	4.571
Suplentes de mandatos eletivos	2.605
Propriedades com mais de quatro módulos fiscais	1.307
Não predominância de mão de obra da família	1.090
DAP inexistente ou não ativa	44



- SISOBI
- SNCR
- RAIS
- MACIÇA
- CADUNICO
- TSE
- RECEITA
- RENAVAL
- FIPE
- MUNICÍPIOS DA SUDENE
- SERVIDOR\_CGU
- SERVIDOR\_LEG\_JUD
- SERVIDOR\_SIAPE
- SERVIDOR\_SISAC

# AGRICULTURA

## 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.



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 gerenc

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

# AGRICULTURA

## 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, chancelado 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

V. Ausência de planos formalizados e integrados de regulação da ocupação, do uso da terra e da promoção da sustentabilidade do solo e da água.

VI. 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.

VII. 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.

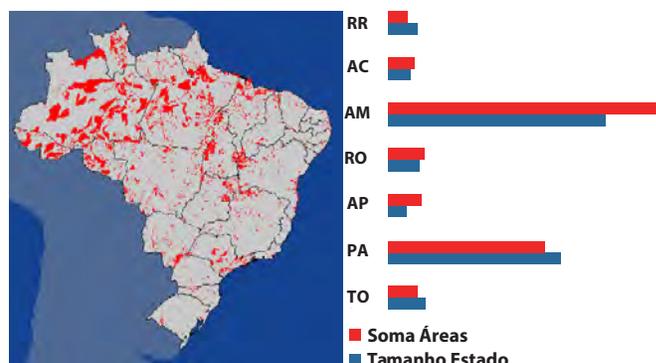


Figura 1: Mapa das áreas sobrepostas (destacadas em vermelho), e gráfico comparativo entre a soma das áreas públicas e privadas e a área total dos estados da região amazônica.

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

VIII. 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

IX. 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.

X. 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.

XI. 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

II. 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 insu- mos, 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.

#### MAPA e MPOG

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

#### MAPA

X. 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: 1942/2015 – TCU - Plenário

Data da sessão: 5/8/2015

Relator: Walton Alencar Rodrigues

TC: 011.713/2015-1

Unidade Técnica Responsável: SecexAgroAmbiental

# Auditoria de Governança de solos



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

## Importância

Solo é a base para a produção de:



Área total: 851 milhões de hectares

Área degradada: 140 milhões de hectares

## Objetivos

Avaliar a governança nas **políticas públicas de ocupação e uso dos solos**, sob aspectos territoriais, e de conservação e recuperação dos solos, sob o aspecto da **sustentabilidade**

Escopo

Regulamentação - Ocupação e uso	Sustentabilidade - Conservação e Recuperação
Iniciativas de zoneamento do território	Plano Agricultura de Baixo Carbono
Ordenamento Fundiário, Regularização Reforma Agrária	Programa de Combate à Desertificação
Certificação e Cadastro de Imóveis Rurais	Programa Produtor de Água
Cadastro Ambiental Rural	Programa Bolsa Verde

## Resultados



### Normatização e institucionalização

- Complexidade e dispersão da legislação brasileira
- Sobreposições e lacunas na atuação de órgãos governamentais
- Dissociação das legislações de solo e água
- Excesso de obrigações cadastrais dos proprietários rurais sem uso efetivo das informações



### Dinâmica de avaliação e monitoramento

- Ausência de rotinas de monitoramento
- Insuficiência de indicadores de desempenho
- Sistemas de TI não integrados



### Planos e Objetivos

- Ausência de planejamento integrado
- Insuficiência de elementos básicos para atuação coordenada
- Insuficiência de conhecimento sobre os solos
- Inconsistências nos dados oficiais



## Decisões

Para aprimorar a gestão pública dos solos e dos recursos hídricos brasileiros, o TCU deliberou pela adoção das seguintes medidas pelos órgãos competentes:

- Revisão e consolidação de dispositivos legais
- Definição de competências e limites de atuação
- Planejamento de longo prazo para a governança de solos
- Inclusão da governança de solos nos planejamentos do Governo Federal e do Ministério da Agricultura
- Iniciativas governamentais coerentes, coordenadas e articuladas
- Desenvolvimento de indicadores de desempenho
- Integração de sistemas de informação
- Transparência dos dados sobre solos

## AGRICULTURA

### 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 insu-~~mos~~mos, 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: 1928/2019 – TCU – Plenário

Data da Sessão: 21/8/2019

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

TC: 006.852/2018-1

Unidade Responsável: SecexAgroAmbiental

# AGRICULTURA

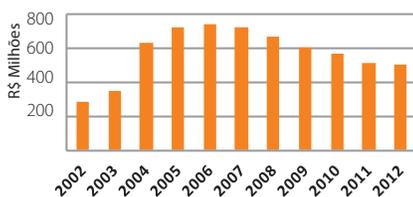
## AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA (PROAGRO) E NO ZONEAMENTO AGRÍCOLA DO RISCO CLIMÁTICO (ZARC)

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.

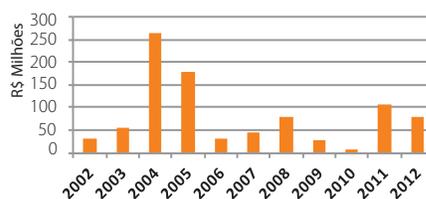
O gestor do Proagro é o Banco Central do Brasil (Bacen), que atua na condução do Programa em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

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

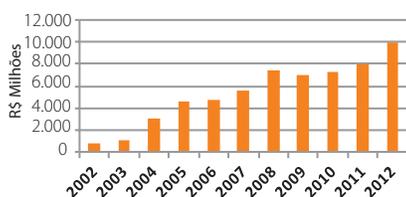
Operações Enquadradas



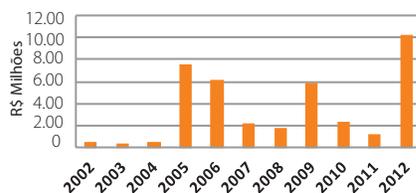
Operações Indenizadas



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

I. Insuficiência de relatórios circunstanciados sobre as atividades do Proagro e ausência de estudos atuariais 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

V. Pouca abrangência do zoneamento nas regiões Norte e Nordeste.

VI. Ausência de uma rotina periódica de avaliação dos modelos teóricos e metodologias do ZARC.

### Proagro e ZARC

VII. 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

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.

## 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

# AGRICULTURA

## 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, 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

- 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

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

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

I. Autorizar a SecexAmbiental a proceder a novo monitoramento das deliberações pendentes.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO:

Acórdãos: 1198/2017 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

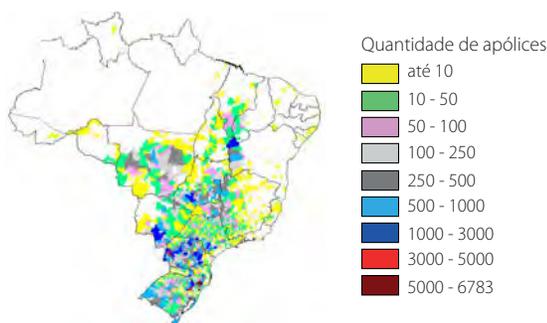
# AGRICULTURA

## 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

- Value: VII. Subutilização das estruturas regionais do MAPA para o monitoramento e desenvolvimento do PSR em nível local.
- Value: VIII. Descumprimento pelo MAPA de cláusulas contratuais com as operadoras.

IX. Falta de domínio sobre os fatores que influenciam na taxa de prêmio de seguro e, conseqüentemente, de subvenção.

X. Estabelecimento de cotas entre as empresas seguradoras, inibindo-se a concorrência e limitando-se a entrada de novas operadoras de seguro.

XI. Desconsideração dos perfis de risco, do nível tecnológico e do histórico de produtividade individual dos segurados quando da definição dos prêmios.

XII. Inobservância de uma dinâmica de controles internos compatível com a complexidade das operações.

XIII. Ausência de consolidação e disponibilização para o mercado de informações extraídas das bases de dados de risco agrícola.

#### Quanto à Gestão

XIV. Falta de definição de padrões mínimos de qualidade de atendimento aos segurados.

XV. 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.

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.

## **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

## AGRICULTURA

### 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 deliberações 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

Determinações ao MAPA  
Recomendações ao MAPA

### Em Implementação

Determinações ao MAPA  
Recomendações ao MAPA

### Itens

II e III  
II e VIII

### Itens

I, IV, V, VI, VII, VIII e IX  
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

TC: 016.631/2016-1 e 022.251/2014-6

Unidade Técnica Responsável: SecexAgroAmbiental

## AGRICULTURA

### 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. Deficiências das políticas públicas na área de estabilização de preços da cana-de-açúcar, o que provoca fortes 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”

IV. 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.

V. 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.

VI. Existência de conflitos de competência e de objetivos institucionais quando do tratamento de questões sanitárias.

VII. Defasagem na legislação que regula a defesa sanitária vegetal e a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal.

VIII. Insuficiências na capacidade dos laboratórios para atender à demanda por análises de material colhido nas fiscalizações.

IX. Inexistência de equipamentos para descarte seguro de materiais apreendidos em fiscalizações.

X. Deficiência dos sistemas informatizados que respaldam a vigilância sanitária em portos, aeroportos e postos de fronteira.

XI. Abrangência geográfica restrita das fiscalizações realizadas na fronteira seca do Brasil.

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

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

XIV. 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”

XV. Ausência de uma política agrícola de longo prazo.

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

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

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

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

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

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

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

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

XXIV. 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”

XXV. Ausência de aplicação pelo MAPA de padrões de identidade visual que sejam identificáveis pelos

usuários de seus serviços ou pelos fiscalizados de sua jurisdição.

XXVI. Falta de padronização de processos e procedimentos no atendimento ao público.

#### Quanto ao macroprocesso “Promover Excelência Administrativa”

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

XXVIII. 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.

XXIX. 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”

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

XXXI. 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

# AGRICULTURA

## 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, Pará, 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

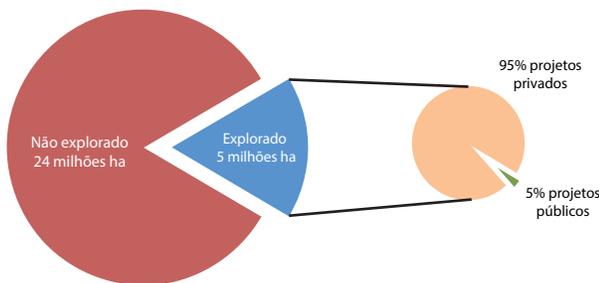
# AGRICULTURA

## 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.

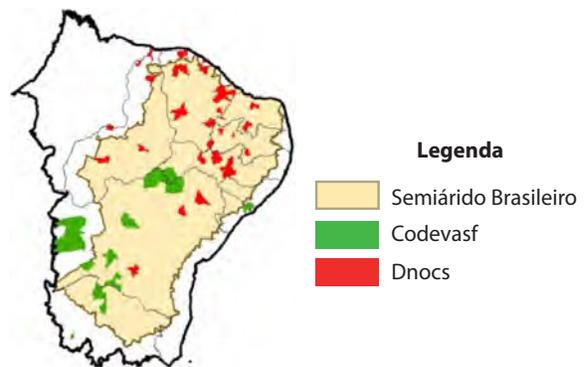
Em 2014, o Brasil dispunha de 29 milhões de hectares com potencial para irrigação, atingindo, nesta década, a marca de 5 milhões de hectares com a prática de agricultura irrigada. Atualmente, os Projetos Públicos de Irrigação ocupam apenas 5% desta área, enquanto os empreendimentos privados se desenvolvem 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 vissem 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

# AGRICULTURA

## 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
Proprietários 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
<b>Total Geral</b>			<b>15.951</b>	

- 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 GGPAА 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

## AGRICULTURA

### 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

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

##### Quanto à adequação da gestão financeira

- IX. Falta de cobrança dos financiamentos vencidos, inviabilizando a retroalimentação do Programa;
- X. 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

- XI. Desconhecimento dos canais para encaminhamento de denúncias de possíveis irregularidades;
- XII. 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 PNCF.

### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 3.033/2012 – TCU – Plenário e 1.891/2013 (pedido de reexame) – TCU – Plenário

Data da sessão: 8/11/2012 e 24/7/2013

Relator: : Ministro Substituto André Luís de Carvalho e Ministro Raimundo Carreiro

TC: 009.242/2011-2

Unidade Técnica Responsável: SecexAgroAmbiental

## AGRICULTURA

### 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**

I. 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

# AGRICULTURA

## 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.

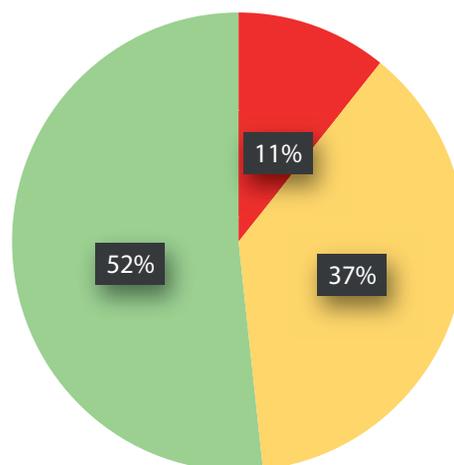
Obs\*: O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi transformado na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, da Casa Civil.

### 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).

## 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.

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.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 627/2015 – TCU – Plenário

Datas das sessões: 25/3/2015

Relatores: : Ministro-Substituto Weder de Oliveira

TC: 015.859/2014-2

Unidade Técnica Responsável: SecexAgroAmbiental

# AGRICULTURA

## 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.	36
 Condenados - CNCIAI	90
 Servidores	151.077
 Empresários	65.287
 Políticos	1086
 Deficiência (todos)	11.179
 Aposentados por Invalidez	38.799
 Mais de 3 Salários Mínimos	63.708
 Propriedades >1 Módulo Fiscal	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: Secex Agro Ambiental

## AGRICULTURA

### REPRESENTAÇÃO ACERCA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DE LOTES DA 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 irregularidades.

#### 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 eletivos		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. os 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

Acórdão: : 775/2016 – TCU – Plenário e 2451/2016 – TCU - Plenário

Data da sessão: 6/4/2016 e 21/9/2016

Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

TC: 000.517/2016-0

Unidade Técnica Responsável: SecexAgroAmbiental



# Cruzamento de dados da auditoria na REFORMA AGRÁRIA



## O QUE É



Inscrição no programa



Seleção e classificação



Homologação: contrato de posse provisória e acesso à terra e aos créditos



Análise do TCU

## IMPACTO

Sobre uma base de 1.6 milhões de beneficiários, identificamos:

**578.547 beneficiários** com alta probabilidade de irregularidades

31%

**R\$ 2.5 bilhões** envolvendo créditos e concessões

**R\$ 135.5 bilhões** em custo de oportunidade em relação às terras irregulares

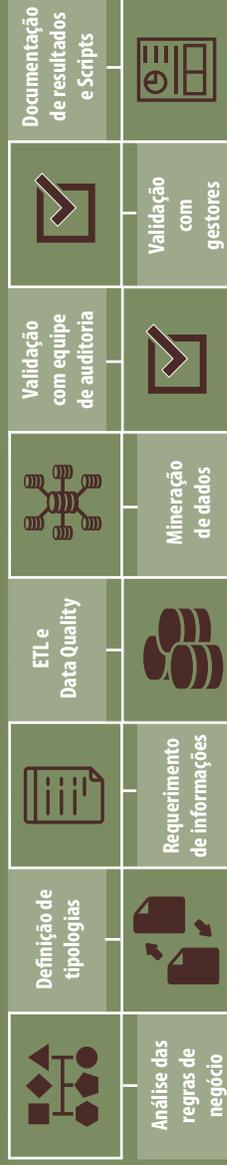
87.2 mil indivíduos que receberam assistência técnica direcionada a beneficiários, mas que não constavam na Relação de Beneficiários

## RESULTADOS

TIPOLOGIAS	INDÍCIOS
Residem em município diferente do seu PA	363.111
Servidores públicos	144.621
Receberam assistência técnica em PA que não fazem parte	87.218
Empresários	61.965
Falecidos	37.997
Renda superior a três salários mínimos	26.818
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	23.197
Sinais exteriores de riqueza (veículos de alto valor)	19.393
Pessoa com deficiência física ou mental	10.579
Aposentado por invalidez	9.874
Idade inferior a 18 anos	2.117
Titulares de mandados eletivos	1.017
Proprietários com área maior que um módulo rural	841
Maus antecedentes	218
Estrangeiros	213



## METODOLOGIA DESENVOLVIDA



# AGRICULTURA

## 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 evidência de 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 Secex Ambiental que:

II. 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.

III. Realize Auditoria de Conformidade na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para identificar beneficiários irregulares nos programas do Governo Federal destinadas à agricultura familiar.

IV. 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:

V. Fragilidades nos controles da Secretaria do Tesouro Nacional no processo de liquidação da despesa com subvenção econômica na modalidade de equalização de taxa de juros dos créditos rurais.

VI. Reclassificação, pelas instituições financeiras, do nível de risco de operações de crédito rural renegociadas, sem considerar a existência de outras operações de natureza diversa classificadas em categoria de maior risco.

VII. Não obrigatoriedade de se evidenciar operações de crédito rural renegociadas em rubricas específicas no Cosif.

### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 1708/2017-TCU-Plenário

Data da sessão: 09 de agosto de 2017

Relator: Ministro Augusto Nardes

TC: 013.179/2016-0

Unidade Técnica Responsável: Secex Agro Ambiental





Acesse a versão web  
deste relatório usando  
o QRCode ao lado

