

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 014.798/2023-9.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; e Ministério da Agricultura e Pecuária.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMAS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS AGROPECUÁRIOS. PROAGRO. ZARC. DESATENDIMENTO DE PARTE DOS OBJETIVOS DO PROGRAMA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto o relatório elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento (peça 160), cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 161 e 162) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 164), transcrito a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

I - Introdução

1. Trata-se de auditoria operacional com a finalidade de avaliar o atual desenho e a gestão dos programas de mitigação de riscos agropecuários, com foco especial no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), verificando se esses programas estão alinhados com os objetivos da política agrícola e com os princípios da boa governança.
2. O setor agropecuário é historicamente essencial para o Brasil. Em 2022, alcançou participação de 25% no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, o que correspondeu a quase R\$ 2 trilhões. A expectativa é que em 2023 alcance mais de R\$ 2,6 trilhões, segundo a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Além disso, o setor é um dos principais responsáveis pelos bons números do comércio exterior brasileiro, uma vez que representa quase metade das exportações, totalizando quase R\$ 160 bilhões.
3. Em um contexto de aumento da produção agrícola e diante do crescente risco climático, o desenvolvimento de estratégias de mitigação de risco é impreterível. Além de garantir a renda do produtor em cenários de incerteza climática e auxiliar na segurança alimentar, esses instrumentos podem ser vistos como indutor de ganhos de produtividade, uma vez que pode fomentar o uso de tecnologias, boas práticas agropecuárias e melhor manejo.
4. Nesse sentido, o Proagro é um programa do governo federal que garante o pagamento de financiamentos rurais de custeio agrícola quando a lavoura amparada tiver sua receita reduzida por causa de eventos climáticos ou pragas e doenças sem controle. A União aportou nesse programa cerca de R\$ 12 bilhões de 2015 a 2022.
5. Já o Zarc possui a finalidade de melhorar a qualidade e a disponibilidade de dados e informações sobre riscos agroclimáticos no Brasil. No âmbito do Zarc, são analisados os parâmetros de clima, solo e ciclo de cultivares, a partir de metodologia desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), no intuito de quantificar os riscos climáticos envolvidos na condução das lavouras que podem ocasionar perdas na produção.

6. Além do Proagro e do Zarc, constitui instrumento de gestão de riscos agropecuários o Programa de Subvenção ao Prêmio Rural (PSR), cuja finalidade é oferecer ao agricultor a oportunidade de segurar sua produção com custo reduzido, por meio de auxílio financeiro do governo federal.
7. Após a etapa de planejamento da auditoria, definiu-se como escopo os programas Proagro e Zarc, por apresentarem riscos mais relevantes. Portanto o PSR não integra o objeto desta auditoria, embora tenham sido realizadas comparações e análises de sobreposições entre os programas.
8. Esta auditoria expõe, no capítulo dos achados, diversos problemas decorrentes do desenho ultrapassado do Proagro, tais como a falta de limitação orçamentária, conflito de interesses e risco moral na operação do programa, coordenação deficiente, ausência de controles efetivos, falta de definição clara do público-alvo, entre outros. Ao final, este trabalho contextualiza a necessidade da revisão desta política em razão do risco que, atualmente, representa para o orçamento público federal e da baixa efetividade na mitigação dos riscos agropecuários.
9. Com relação à metodologia aplicada na auditoria, foram desenvolvidas as técnicas de diagnósticos *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats* (SWOT), Diagrama de Verificação de Risco (DVR), Análise dos Stakeholders e Árvore de Problemas, bem como elaborados o Plano de Auditoria, a Estratégia Global de Auditoria, além das matrizes de planejamento e de achados. Também, foram realizadas diversas entrevistas com gestores, especialistas e outros atores envolvidos nos programas; visitas *in loco*, dois painéis de referência para apresentação e validação das matrizes de planejamento e achados de auditoria, bem como análises de dados, documentos e pesquisas. A partir dos diagnósticos, foram selecionados os itens mais relevantes para serem agregados neste trabalho.
10. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.
11. Este relatório está organizado em capítulos que apresentam breve visão geral, sete achados de auditoria, conclusão e proposta de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, causas, efeitos, propostas de encaminhamento e os benefícios esperados. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: a análise dos comentários dos gestores; o detalhamento da metodologia utilizada nesta auditoria e as referências bibliográficas.

II - Visão Geral

II.1 - Sobre o Proagro

12. O Proagro surgiu com a Lei 5.969/1973 com o objetivo de exonerar o produtor rural do cumprimento de obrigações financeiras em operações de crédito rural de custeio, no caso de perdas de receitas motivadas pelas adversidades climáticas inerentes à exploração agropecuária.
13. Com as disposições do Capítulo XVI da Lei 8.171/1991 (Política Agrícola), regulamentada pelo Decreto 175/1991, o programa ampliou a possibilidade de cobertura para atividades não financiadas.
14. No ano de 2004, foi criado o “Proagro Mais”, seguro público destinado a atender os pequenos produtores vinculados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) nas operações de custeio agrícola, que passou a cobrir também as parcelas de custeio rural e investimento, financiadas ou de recursos próprios. Esta modalidade também proporciona ao produtor garantia de renda mínima.
15. A referida Lei 8.171/1991 foi alterada pelo art. 25 da Lei 12.058/2009, quando então foi revogada a Lei 5.969/1973. Assim, a partir da edição da Lei 12.058/2009, a Lei 8.171 passou a constituir o marco legal básico do Proagro, concedendo ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a competência para regulamentar o programa. As regulamentações do CMN no âmbito do Proagro estão codificadas no Manual de Crédito Rural (MCR), especificamente no seu capítulo 12.

16. O Banco Central do Brasil (BCB) é o administrador do Proagro e do Proagro Mais. É essa autarquia que faz o pagamento das indenizações, repassando os recursos para os agentes do programa. Também cabe ao BCB a elaboração das normas do programa, submetendo-as à aprovação do CMN, e a fiscalização das instituições financeiras quanto ao cumprimento das normas do programa.

17. Os agentes do Proagro são as instituições financeiras (IF) autorizadas a operar crédito rural, as quais detêm, no âmbito do regulamento do Programa, as seguintes atribuições: a) enquadrar no programa as operações que contratarem; b) recolher ao BCB o valor do adicional do Proagro cobrado dos beneficiários; c) receber as comunicações de perdas e acionar o serviço de comprovação de perdas; d) efetuar o exame e o julgamento dos pedidos de cobertura apresentados pelos beneficiários; e) efetuar o cálculo da cobertura deferida; f) solicitar ao BCB o ressarcimento dos pagamentos efetuados à conta do programa; g) encaminhar à Comissão Especial de Recursos (CER) os recursos administrativos interpostos pelos produtores rurais contra as suas decisões relativas aos pedidos de cobertura do Proagro; h) comunicar ao beneficiário a sua decisão sobre a cobertura ou a decisão da CER, no caso de recurso àquele colegiado, informando-lhe os motivos do indeferimento total ou parcial.

18. Os Ministérios da Agricultura e Pecuária (Mapa) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), em conjunto com o BCB, estabelecem as diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro. Integra à estrutura do Mapa a Comissão Especial de Recursos (CER).

19. O Proagro possui como foco os pequenos e os médios produtores, embora esteja aberto a todos dentro do limite de cobertura estabelecido na regulamentação, ao qual atualmente é de operações com recursos controlados até R\$ 335 mil. Possui duas modalidades: o Proagro Mais, que atende aos agricultores familiares do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e o Proagro Tradicional, que atende aos demais agricultores. As normas que regulamentam as duas modalidades são aprovadas pelo CMN e consolidadas no capítulo 12 do Manual de Crédito Rural (MCR). Algumas regras são específicas para cada uma das modalidades como a Garantia de Renda Mínima e a Cobertura de parcela de financiamento de investimento rural.

20. Constituem receitas do Proagro: a) a contribuição dos beneficiários do programa, denominada adicional do Proagro; b) as previstas no Orçamento da União alocadas ao programa; c) as provenientes das remunerações previstas no regulamento; e d) as receitas auferidas com a aplicação das disponibilidades do Programa em títulos públicos federais.

21. Conforme tabela a seguir, ao longo dos últimos anos, o adicional recolhido pelos beneficiários está muito aquém das indenizações pagas pelo Proagro, o que demonstra a grande dependência do programa de recursos orçamentários do governo federal:

Tabela 1 - Diferença entre adicional recolhido e coberturas deferidas no Proagro

	2021/2022 (R\$ bi)	2022/2023 (R\$ bi)
Indenizações	6,587	7,882
Adicional recolhido	1,043	1,897
Resultado	5,544	5,985

Fonte: Banco Central do Brasil (peça 90, p. 6)

II.2 – Sobre o Zarc

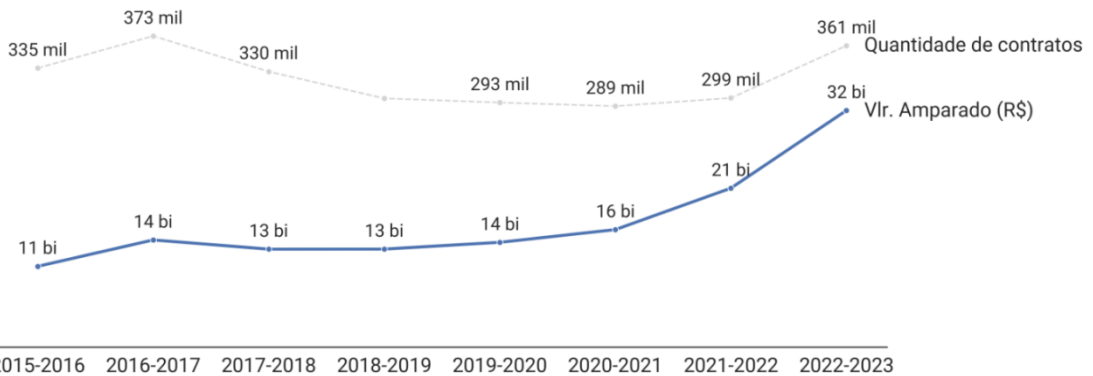
22. Outro importante programa de gestão de riscos na agropecuária é o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), que se trata de uma política de governo adotada desde 1996, com a publicação do estudo para a cultura do trigo. Atualmente, é regulamentado pelo Decreto 9.841/2019. Esse programa possui a finalidade de melhorar a qualidade e a disponibilidade de dados e informações sobre riscos agroclimáticos no Brasil, com ênfase no apoio à formulação, ao aperfeiçoamento e à operacionalização de programas e políticas públicas de gestão.

23. Por meio dos Sistemas de Zoneamento Agrícola e Risco Climático (Siszarç) são produzidas portarias ministeriais orientando o público interessado sobre as culturas e época de plantio, nos diferentes tipos de solo e ciclos de cultivares (<https://sistemasweb.agricultura.gov.br/siszarç/base.action>).
24. A coordenação do Zarc cabe ao Mapa, já o desenvolvimento das metodologias para cada cultura demandada e o apoio técnico e científico cabe à Embrapa.
25. Atualmente, os estudos de Zoneamentos do Mapa contemplam todas as unidades da Federação e mais de 44 culturas divididas entre espécies de ciclo anual e permanente.
26. Os estudos são elaborados com o objetivo de minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos adversos e permite a cada município identificar a melhor época de plantio das culturas, nos diferentes tipos de solo e ciclos de cultivares. Na realização dos estudos de Zarc são analisados os parâmetros de clima, solo e ciclos de cultivares, a partir de uma metodologia validada pela Embrapa e adotada pelo Mapa.
27. 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 Embrapa.
28. Os estudos de Zarc de cada cultura são revisitados a cada 5 anos visando atualizar metodologias e incorporar dados atualizados de fenômenos climáticos e novas tecnologias.
29. Conforme o Decreto 9.841/19, o Zarc deve ser custeado com dotações orçamentárias da União consignadas anualmente aos órgãos e às entidades no programa e outras fontes de recursos provenientes de entidades públicas e privadas.
30. Na realidade, desde 2019, a principal fonte de financiamento do Zarc tem sido convênios firmados entre o Banco Central e a Embrapa (peça 60). No período de dezembro/2019 a dezembro/2022, o convênio entre as partes disponibilizou ao programa o valor de R\$ 28,539 milhões, sendo R\$ 8,173 milhões provenientes do BCB e R\$ 20,336 milhões de contrapartida dessa empresa, na forma de infraestrutura e pessoal (peça 60, p. 6).
31. Além dessa fonte, o Mapa repassa recursos ao programa por meio de Termos de Execução Descentralizadas (TED) (peça 59, p. 7). Estão previstos R\$ 545.000,00 para o período de setembro de 2022 a outubro de 2024 (Convênio 935.845/2022 – Plataforma Transferegov.br).
32. Assim, há forte dependência de recursos do Banco Central para o funcionamento do Zarc, não existindo fonte fixa de recursos ou ação orçamentária específica para o programa no âmbito do órgão gestor (Mapa).

II.3 - Proagro em Números

33. O Proagro tem se expandido nos últimos anos. Essa situação pode ser verificada a partir dos dados do Programa no Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor), os quais, desde o ano-safra 2015-2016, apresentaram a seguinte evolução em valor amparado e quantidade de contratos:

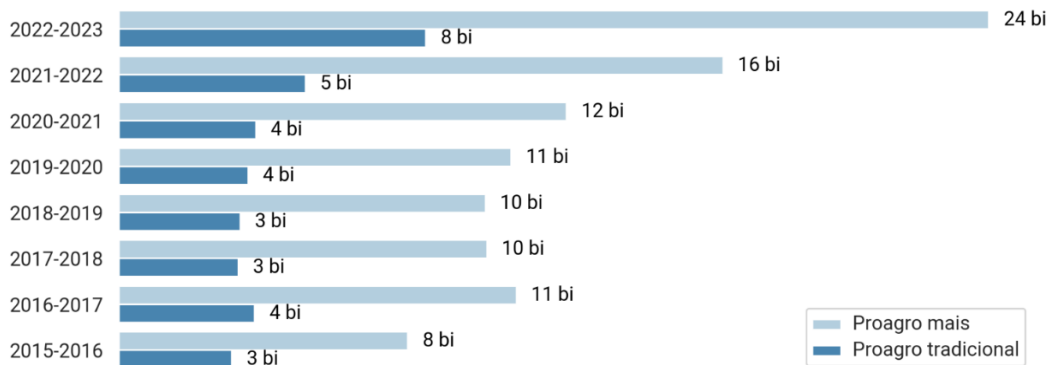
Gráfico 1 - Evolução do Valor Amparado e Quantidade de Contratos no Proagro



Fonte: Sicor, BCB. Elaborado pelo TCU.

34. Quando consideradas as modalidades Proagro Tradicional e Proagro Mais, constata-se que esta última representou mais de 75% em média de valor amparado pelo Programa nos últimos oito anos-safras.

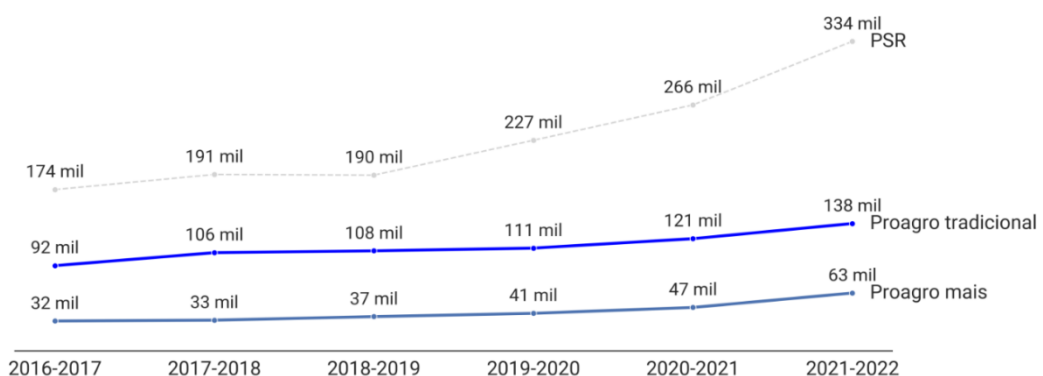
Gráfico 2 - Valor Amparado de Proagro nas Modalidades Tradicional e Mais



Fonte: Sicor, BCB. Elaborado pelo TCU.

35. Em valor amparado médio (ticket médio), verifica-se que o PSR atende a um público que demanda menores valores de instrumentos e seguro. No entanto, resta clara a diferença nos preços médios amparados entre as modalidades do Proagro:

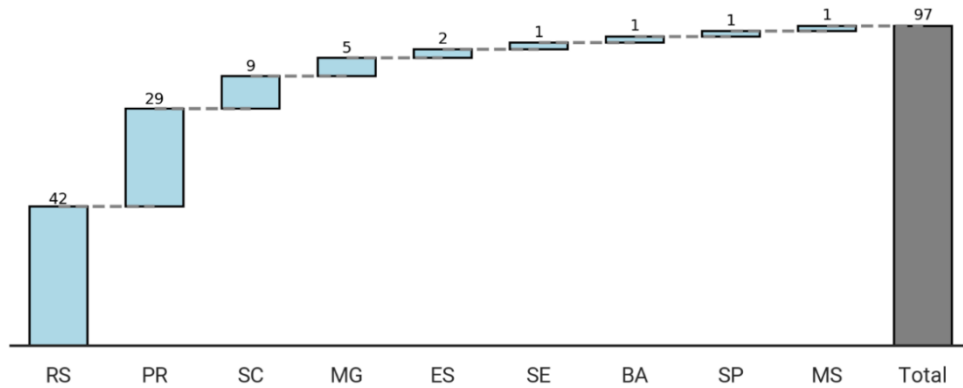
Gráfico 3 - Comparativo Proagro e PSR - Ticket Médio dos Contratos



Fonte: Sicor, BCB. Elaborado pelo TCU.

36. Além disso, a distribuição dos valores amparados por estado demonstra que há concentração na região sul do país, conforme gráfico abaixo. De fato, cerca de 82,05% dos valores foram contratados nessa região no período dos últimos oito anos-safras (de 2017-2018 a 2022-2023).

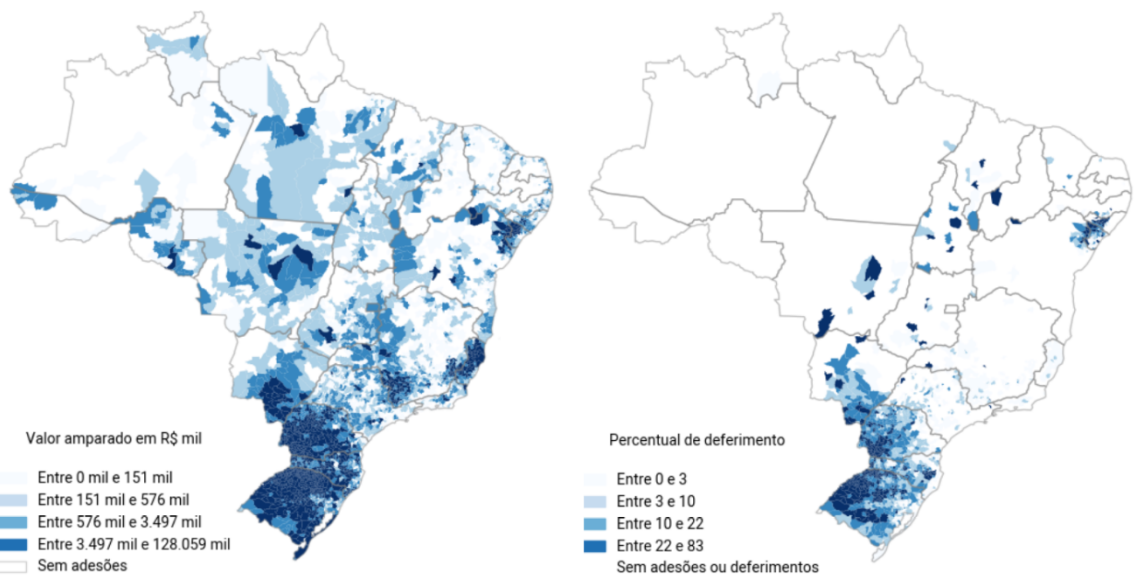
Gráfico 4 - Valor Amparado por UF de 2017-18 a 2022-23



Fonte: Sicor, BCB. Elaborado pelo TCU.

37. A distribuição dos valores médios amparados e valores médios deferidos pelo Proagro por Município nos últimos três anos-safras (de 2019-2020 a 2021-2022) pode ser visualizada no mapa abaixo. Comparando-se as figuras, percebe-se que durante o período analisado os maiores valores contratados estão nos Municípios da região sul, no entanto a proporção de deferimentos se mostrou ainda mais concentrada nessa região:

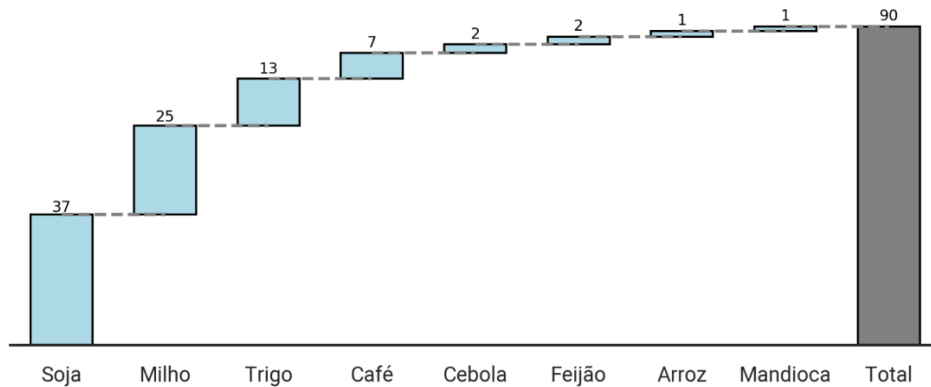
Figura 1 – Valor Médio Amparado e Percentual de Deferimentos do Proagro (2020-19 a 2021-22)



Fonte: Sicor, BCB. Elaborado pelo TCU.

38. Por fim, outra concentração identificada foi nas principais culturas de produção e exportação brasileiras. Segundo dados do Ministério da Economia, 60,7% da soja em grão produzida no Brasil foi exportada em 2022.

Gráfico 5 - Valor Amparado pelo Proagro por Cultura de 2017-18 a 2022-23



Fonte: Sicor, BCB. Elaborado pelo TCU.

III – Achados de Auditoria

39. Ao final da fase de planejamento, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria a serem investigadas:

- Questão 1: Em que medida o modelo atual do Proagro está organizado de forma coerente com as atribuições dos órgãos envolvidos, atende aos seus objetivos, tem sustentabilidade orçamentária e contribui para mitigação dos riscos agropecuários?
- Questão 2: Em que medida o processo decisório no âmbito do Proagro proporciona a desburocratização e inibe conflitos de interesses entre as partes interessadas?
- Questão 3: Em que medida o modelo atual do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc) auxilia o Proagro na mitigação dos riscos agropecuários?
- Questão 4: Em que medida os mecanismos de avaliação, controle e fiscalização do Proagro contribuem para uma aplicação dos recursos de forma eficiente, eficaz e transparente?

40. Com base nessas questões, foram realizados procedimentos de auditoria que resultaram em sete achados, apresentados nas próximas seções por meio da exposição dos seguintes elementos: critérios, evidências, causas, efeitos, boas práticas, conclusões, propostas de encaminhamento e benefícios esperados.

III.1 – Ausência de limitação orçamentária

Identificou-se que, no desenho atual do Proagro, o Tesouro Nacional é utilizado como fundo garantidor das operações de crédito rural enquadradas no Programa; o que exige bloqueios, cancelamentos e contingenciamentos de outras ações orçamentárias do Orçamento Geral da União (OGU) e prejudica o planejamento orçamentário federal.

41. Segundo os Demonstrativos do Proagro publicados anualmente pelo Banco Central do Brasil (BCB), de 2015 a 2022, a União repassou cerca de R\$ 11,966 bilhões ao Proagro, enquanto a dotação prevista foi de R\$ 6,059 bilhões (ação orçamentária 0265). Isso ocorreu devido à natureza das despesas do Programa, as quais devem necessariamente ser pagas. Dessa forma, ante as comprovações de perdas aferidas pelos peritos, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) são solicitadas a bloquear, cancelar ou contingenciar ações orçamentárias federais. Por sua vez, o BCB, administrador do Programa, em função das limitações impostas pelo próprio desenho adotado pela legislação, não dispõe de ferramenta efetiva de controle do equilíbrio financeiro do Proagro, o que dificulta manter a responsabilidade na gestão fiscal prevista no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

42. A situação descrita reflete ainda na obediência ao princípio da universalidade orçamentária, no qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado (art. 2º e 3º da Lei 4.320/1964). A adoção desse princípio possibilita conhecer *a priori* todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para respectiva arrecadação e realização; impedir ao Executivo a

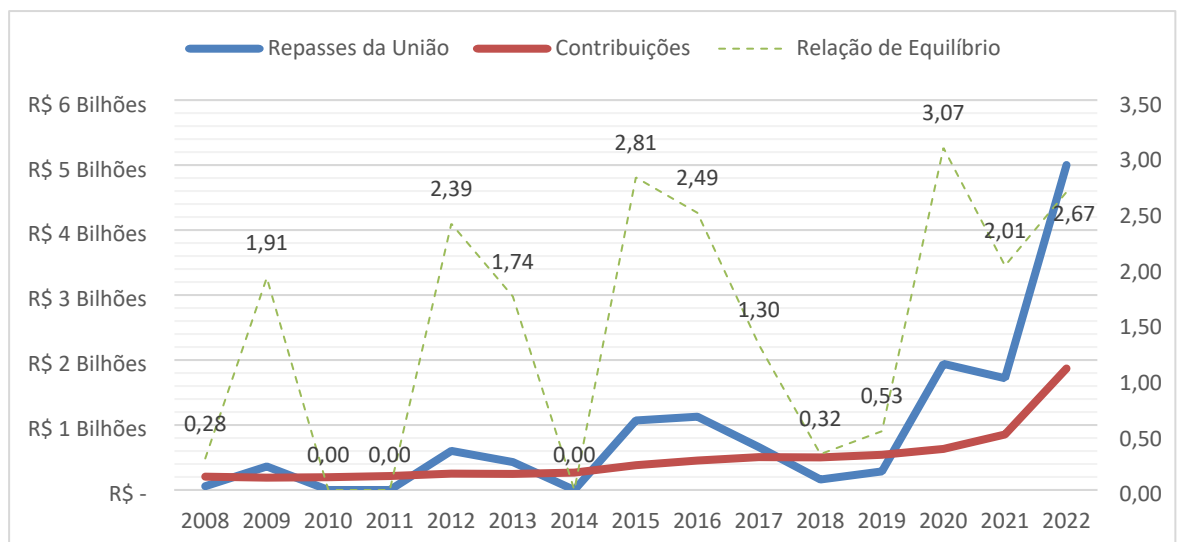
realização de qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização Legislativa; conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las; além de garantir que todos os órgãos e unidades da administração pública estejam contemplados no orçamento.

43. O Proagro, na prática, é um mecanismo de seguro em que a fixação do prêmio decorre das diretrizes de política agrícola do Governo Federal, que por sua vez se responsabiliza por eventuais desequilíbrios financeiros do Programa. Assim, sempre que as disponibilidades do Proagro não forem suficientes para cobrir os benefícios por ele amparados, o Governo Federal efetua repasses visando garantir o equilíbrio econômico do Programa.

44. Nos últimos anos-safras, ocorreu o fenômeno *La Niña*, resultado do resfriamento anormal das águas do oceano Pacífico, que altera a distribuição de calor e umidade entre várias regiões do planeta. No Brasil, ocorre um período de frio e intensas secas nas regiões sul e sudeste, o que prejudica as lavouras nessas grandes regiões produtoras, gerando perdas de safras.

45. Esse fenômeno teve efeito relevante nas indenizações pagas pelo Proagro, o que gerou aumento de repasses da União, conforme gráfico abaixo. No caso, houve um incremento de dezessete vezes de 2019 para 2022, de 285,8 milhões para 5 bilhões. Até maio de 2023, a tendência segue crescente. Houve também aumento nas adesões contribuições dos beneficiários, parte advinda do Programa de Subvenção do Seguro Rural (PSR) (ver achado 3).

Gráfico 6 - Principais Receitas do Proagro



Fonte: Demonstrativos do Proagro, BCB.

46. Como forma de manter o equilíbrio entre as receitas próprias do Programa e os repasses da União, o BCB informou que usa informalmente como referência a relação de 2 para 1 entre essas receitas para definição das alíquotas de adicional pago pelo produtor no ano-safra seguinte, ou seja, para cada R\$ 1 de contribuições dos beneficiários, no máximo R\$ 2 de recursos do Tesouro Nacional. Ocorre que, conforme o gráfico acima, essa relação foi maior que 2 em diversas ocasiões, notadamente nos últimos quatro anos. Este índice está em 3,44 no ano de 2023 (até maio).

47. Ademais, em entrevista com técnicos do BCB, foi informado que o “Tesouro Nacional funciona como uma espécie de fundo garantidor do Proagro” (peça 24, p. 1). Assim, se houver algum evento maior, o Tesouro tem que aportar obrigatoriamente mais recurso. Adicionalmente, os responsáveis pelo BCB informaram que apenas realizam a função de “caixa”, isto é, apenas repassam os recursos ao agente financeiro (peça 24, p. 1).

48. Em reunião com a SOF e STN (extrato a peça 125), representantes dos órgãos informaram que realizaram cancelamentos orçamentários, por exemplo, no programa Bolsa Família a partir da reestimativa de despesas obrigatórias. Alegaram, também, que o Proagro traz imprevisibilidade para o orçamento público, ferindo assim ao Princípio da Programação Orçamentária. Um exemplo disso

é que, no momento da reunião em agosto de 2023, o representante da SOF informou que havia previsão na LOA de R\$ 2,764 bilhões, mas que o Proagro já havia solicitado e executado 7,1 bilhões (mais de 250% do previsto e antes do término do exercício).

49. Seguem alguns exemplos de ações orçamentárias com recursos financeiros bloqueados e/ou cancelados para ações obrigatórias, como o Proagro, no exercício de 2022 segundo a SOF (peça 111, item não digitalizável):

Tabela 2 - Exemplos de Ações Orçamentárias Canceladas em 2022

Ação Orçamentária	Cancelamentos em 2022 (em R\$)
0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	35.658.404,00
20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	150.101.966,00
20RL - Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	79.367.607,00
0487 - Concessão de Bolsas de Estudo no Ensino Superior	133.728.343,00
15R3 - Apoio à Consolidação, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	36.994.210,00
20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	164.665.985,00
4086 - Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	38.252.452,00
8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	16.416.849,00

Fonte: Nota Técnica SEI nº 594/2023/MPO (peça 109 e 111).

50. O Relatório de Gestão do Ministério da Economia de 2022 já havia apontado esse risco relacionado à imprevisibilidade orçamentária do Proagro e o impacto no Orçamento Geral da União (OGU), conforme a seguir:

No caso do Proagro, (...) **outro fator que repercute negativamente sobre o orçamento é a obrigatoriedade da execução da despesa.** Assim, em virtude da meta fiscal e do Teto de Gastos, para a abertura dos créditos suplementares nessas ações, impõe-se a exigência de cancelamentos compensatórios equivalentes em outras despesas primárias discricionárias, relativas a políticas de igual importância social e/ou econômica, **prejudicando sobremaneira o atingimento dos objetivos inicialmente previstos no OGU.** (grifos nossos, peça 131, p. 65 e 66)

51. De fato, a finalidade do orçamento público é a entrega de bens e serviços para satisfazer as necessidades da sociedade. Os meios são os recursos, as dotações autorizadas que permitirão a realização das ações. Nesse sentido, as necessidades financeiras do Proagro acabam por prejudicar o planejamento e a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades decididas no Congresso Nacional.

52. Essa situação ocorre devido à ausência de limitação clara e normatizada da relação entre recursos da União e dos contribuintes no Proagro, bem como pela garantia de recursos ilimitada pelo Tesouro Nacional, fundo garantidor de última instância do Programa.

53. Propõe-se, dessa forma, que seja recomendado ao BCB que desenvolva e submeta posteriormente ao Conselho Monetário Nacional (CMN) mecanismo mitigador das necessidades de repasses de recursos da União para o Proagro e instrumento de correção nos valores das alíquotas do adicional de prêmio.

54. Os benefícios esperados da ação de controle são o aprimoramento da programação e previsibilidade do orçamento público, a maior eficiência de gastos públicos com os programas de mitigação de riscos agropecuários e melhorias no desenho da política pública.

III.2 Deficiências na articulação, coordenação e definição de atribuições no Proagro

Há deficiências na articulação e coordenação entre BCB, MDA, Mapa e demais entes envolvidos no Proagro, bem como não há clareza e coerência na definição das atribuições no âmbito do programa, o que gera dificuldades na tomada de decisões estratégicas, no controle e na gestão do programa.

55. Foram identificadas deficiências na articulação e coordenação entre BCB, MDA, Mapa e demais entes envolvidos no Proagro. A gestão e operacionalização do Proagro está fragmentada em diversos órgãos e entidades, inclusive há competências essenciais atribuídas aos seus agentes, que são instituições financeiras autorizadas a operar em crédito rural.

56. Segundo o art. 4º do Decreto 9.203/2017, são diretrizes de governança pública articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público com vistas a gerar, preservar e entregar valor público, bem como definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais. A coordenação também é um dos princípios fundamentais da administração federal previsto no art. 6º do Decreto 200/1967.

57. O referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU destaca a importância da avaliação da coordenação e articulação das ações no âmbito da política pública, ou seja, se os órgãos envolvidos na política têm atuado de maneira coerente e integrada para promover a sinergia das ações (peça 133, p. 92).

58. Ressalte-se que a necessidade de articulação foi uma das preocupações explícitas nos normativos do Proagro. Exemplo disso é o art. 65-C da Lei 8.171/1991 que estabelece a necessidade de articulação entre o Mapa, o MDA e o BCB na formulação das diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro. Também, a articulação está mencionada no Decreto 175/1991 na tarefa da elaboração das normas do programa entre o BCB, Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e o CMN.

59. A articulação e coordenação ainda são importantes entre os órgãos gestores e outras entidades envolvidas com o Programa, como a Embrapa, responsável pelo apoio técnico científico ao Zarc, a Conab que participou de vistorias técnicas na comprovação de perdas do Proagro, atendendo demanda do Mapa, além de outros órgãos, como Secretaria de Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal.

60. Ao longo do trabalho, constatou-se que a articulação entre os entes envolvidos com o Proagro é bastante deficiente, pois inexistem mecanismos efetivos de coordenação, estruturas de liderança bem definidas, clareza na definição de papéis e responsabilidades e canais formais de comunicação como comitês e grupos de trabalho.

61. Exemplo da falta de coordenação e clareza dos papéis de cada ente foi mencionado no achado 5 deste relatório, em que a Conab foi demandada pelo Mapa para realizar vistorias técnicas no processo de comprovação de perdas entre 2019 e 2022, apresentou os resultados a esse Ministério que, por sua vez, encaminhou ao BCB sem que tenha realizado qualquer tratamento. Isto é, não houve compreensão por parte do Mapa que era seu o papel de supervisionar aquele processo. Ao final, o grande esforço empreendido pela Conab não resultou em ações práticas nem serviu para aprimoramento do programa.

62. Indagado sobre eventuais esforços em curso visando ao melhor entendimento entre o BCB, Mapa e MDA sobre o papel de cada ente em relação ao Proagro, o Mapa alegou que não há ação nesse sentido (peça 70, p. 53). Também o MDA respondeu não ter identificado reuniões ou documentos gerados a partir de discussões sobre o papel de cada ente em relação ao Proagro (peça 58, p. 5).

63. Sobre a responsabilidade por atividades ligadas ao Proagro estar distribuída por diversos órgãos, o BCB alegou que tal realidade gera problemas de coordenação e dificulta ganhos de escala. De acordo com aquela autarquia, o modelo que possibilitasse gestão integrada e centralizada em um único órgão, diferente dos atualmente envolvidos, responsável somente pela operacionalização do

Proagro, tem o potencial de gerar melhorias e economias de escala para o programa, porém isso demandaria alterações legislativas (peça 90, p. 2).

64. As definições das competências no Proagro não são muito claras. O Mapa é o órgão responsável pela política de gestão de riscos agropecuários, porém, com a recriação do MDA, a participação do Mapa no programa ficou restrita à formulação, conjunta, das diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas (art. 65-C da Lei 8.171/91), além de ser responsável pela Comissão Especial de Recursos – CER, órgão colegiado integrante da estrutura organizacional desse Ministério incumbido de decidir sobre os recursos relativos à apuração dos prejuízos e das indenizações do Proagro (Decreto 10.124/2019).

65. Ressalta-se o entendimento do Deger/Mapa de que a CER deveria ser vinculada ao MDA, haja vista que o público predominante do Proagro são os produtores enquadrados no Pronaf (peça 70, p. 48). Já, no painel da matriz de achados, houve quem defendesse que a CER deveria estar vinculada ao BCB (peça 136, p. 3).

66. Além disso, não há clareza da liderança e da participação de cada ente no Proagro, resultando em divergências sobre a adequada distribuição das competências em relação ao programa.

67. O Deger/Mapa defende que a administração deveria continuar no BCB, mas com a participação de outros entes em um conselho gestor. Esse órgão argumentou que o Proagro está vinculado ao crédito rural, e por estar atrelado a operação financeira deveria ser mantida no BCB, já que possui *expertise* na relação direta com os agentes financeiros. Contudo, em termos de governança, seria importante que o MDA e o Mapa participassem formalmente da tomada de decisões sobre as regras do programa, talvez por meio de um conselho gestor o qual englobasse todas as políticas de mitigação de riscos agropecuários (peça 70, p. 48).

68. Sobre isso, a visão do BCB é de que a gestão do Proagro não está alinhada com as responsabilidades usuais de um Banco Central, como execução da Política Monetária e a normatização, regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, e que há posição consolidada no BCB que o melhor caminho para o Proagro é não ser gerido por essa autarquia (peça 90, p.1). Segundo especialista, o Brasil é o único país do mundo em que o Banco Central é responsável pela gestão de riscos agropecuários (peça 25, p. 2).

69. Já o MDA argumentou que a gestão do Proagro fora do Mapa ou do MDA requer avaliação detalhada das estruturas e competências dessas entidades, bem como das implicações operacionais e políticas que poderiam surgir. Ainda destacou que qualquer alteração na coordenação de políticas de mitigação de riscos agropecuários deve ser cuidadosamente avaliada para garantir a eficiência e eficácia dessas ações em benefício do setor agrícola do país (peça 58, p. 1).

70. Em relação à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas, a falta de clareza nas definições de responsabilidades é ainda mais evidente. Não há consenso sobre a participação de cada ente nesse controle.

71. Questionado sobre as responsabilidades sobre as fiscalizações do Proagro, o MDA trouxe como respostas trechos das legislações que falam a respeito, porém não demonstrou compreensão clara do seu papel (peça 58, p. 2-4), nem mesmo conta com estrutura específica para a realização da supervisão do processo de comprovação de perdas (peça 58, p. 5), fato mais bem tratado no achado 5.

72. Na opinião do Deger/Mapa, a legislação poder ser mais específica em relação ao papel de cada órgão na operacionalização do Proagro (peça 70, p. 53)

73. Enfim, restou evidenciada a deficiência de articulação e coordenação, bem como a falta de clareza da definição de responsabilidades no âmbito do Proagro. Conforme mencionado no corpo deste relatório, o Proagro deve ser repensado e redesenhado para que se adeque às novas exigências de governança pública. Atualmente, é um programa confuso e repleto de vulnerabilidades, como estas tratadas neste tópico.

74. A continuar com a legislação atual, a tendência de falta de articulação e coordenação permanecerá, com várias consequências negativas, como ineficiências, redundâncias, fragmentações,

falta de clareza na liderança, ausência de avaliação e monitoramento e até mesmo desperdício de recursos em decorrência de indenizações pagas indevidamente.

75. No curto prazo, seria uma boa prática o estabelecimento de processos de coordenação, a implantação de mecanismos de comunicação entre os atores e a criação de comitês e grupos de trabalho, assim como indicado no Guia prático para aplicação da Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidade e Lacunas (Análise FSDL) (peça 138, p. 24).

76. Como referência, menciona-se o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural (CGSR), que tem como atribuições formular as políticas, estabelecer as diretrizes e coordenar as ações para o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. O Comitê, criado no âmbito do Mapa pela Lei 10.823/2003 e regulamentado pelo Decreto 5.121/2004, atua como instância de coordenação entre os diversos órgãos responsáveis pela política pública, quais sejam: Mapa, Ministério da Fazenda, MDA, MPOG e Susep.

77. Ante o exposto, propõe-se recomendar ao BCB que, em articulação com a Casa Civil, Mapa e MDA, implemente estrutura clara de liderança para os diversos órgãos e entidades envolvidas no Proagro, com a definição de papéis e responsabilidades de cada ente, o estabelecimento de processos de coordenação, a implantação de canais formais de comunicação entre os atores, bem como avalie a criação de comitês e grupos de trabalho.

78. Os benefícios esperados são melhorias no desenho da política pública em relação à articulação e coordenação, bem como maior clareza na definição das responsabilidades em relação ao Proagro, o que refletirá na melhor governança do programa.

III.3 Indefinição de público-alvo no Proagro

Há falta de clareza na definição do público-alvo do Proagro. Não há definição objetiva e precisa dos beneficiários do programa.

79. Tanto o Decreto 175/1991, que dispõe sobre o Proagro, quanto a Lei 8.171/1991 (em seu Capítulo XVI - Da Garantia da Atividade Agropecuária), não delimitam adequadamente a população-alvo do programa. Esses dois normativos mencionam apenas “produtor rural” como beneficiário. Nessa linha, o capítulo 12, seção 7, item 3, do Manual de Crédito Rural (MCR) somente dispõe que podem ser beneficiários do Proagro os produtores rurais e suas cooperativas (Res. CMN 4.902, artigo 1º).

80. Nessa perspectiva, cotejando os normativos mencionados acima com o art. 4º do Decreto 5.121/2004 que regulamenta a Lei 10.823/2003 (que dispõe sobre a subvenção econômica no prêmio do Seguro Rural - PSR) observa-se possibilidade de sobreposição de beneficiários no Proagro e no PSR, uma vez que são beneficiários da subvenção ao prêmio do seguro rural os produtores rurais, pessoas físicas ou jurídicas, que satisfaçam os requisitos exigidos nos termos do citado do Decreto 5.121/2004 e demais normas do Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural.

81. Conforme menciona o Guia prático de análise *ex-ante* - Avaliação de Políticas Públicas (peça 134, p. 75), espera-se que na formulação de uma política pública sejam realizados esforços na definição do público-alvo por meio de estudos e estimativas que permitam sua delimitação e mensuração.

82. Adicionalmente, esse guia indica que durante o processo de delimitação da população envolvida, é fundamental que o gestor faça a seguinte pergunta: para quem a política deve ser direcionada, de modo a ter ação mais direta e imediata? Caso a política não estabeleça claramente seu público-alvo, as chances de efeitos indesejados nos incentivos dos diversos atores da sociedade ou agentes econômicos serem promovidos pela política pública aumentam. É importante ressaltar a importância desse questionamento para garantir que a política seja efetiva e atenda às necessidades da população de forma adequada. A delimitação correta do público-alvo é crucial para evitar desperdício de recursos públicos e minimizar possíveis impactos negativos nas diferentes partes envolvidas.

83. Segundo o item 3.1 desse Guia (peça 134, p. 77-82), extrai-se que são informações relevantes para identificação e caracterização do público-alvo de uma política ou programa governamental:

- A identificação da população afetada pelo problema a que se dirige a proposta;
- O detalhamento das características dessa população;
- A estimativa do tamanho dessa população potencial;
- A distribuição geográfica dessa população no país e alguma característica particular da localização dessa população.

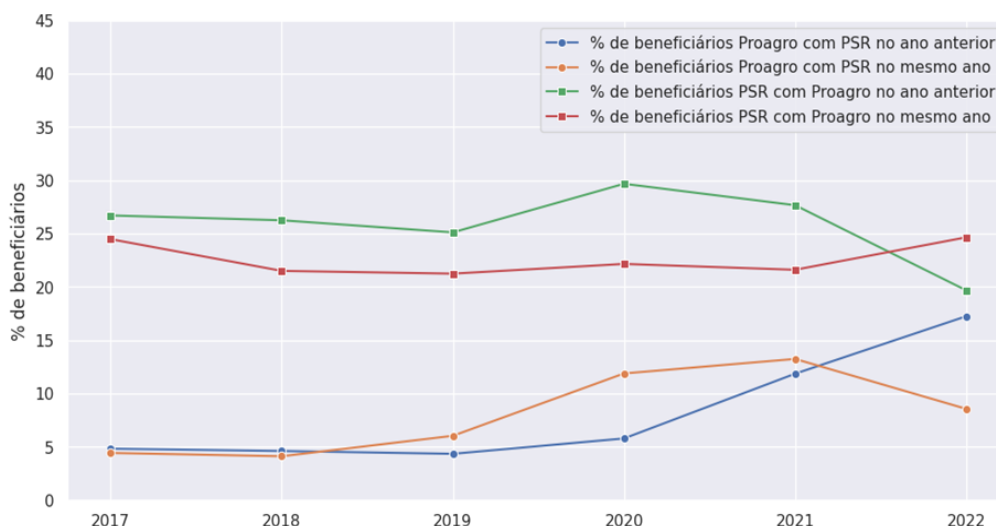
84. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, em seu item 2.6 (peça 133, p. 48-57), também frisa que é importante verificar se foram estabelecidos critérios objetivos para a priorização dos beneficiários, caracterizados pela parcela do público-alvo que é alcançada pela política pública, quando os recursos disponíveis não forem suficientes. O estabelecimento de condicionalidades ou critérios de elegibilidade objetivos é fundamental para avaliação da eficácia da política pública.

85. Observou-se que, com base no porte do produtor rural, ao longo do tempo, o Proagro não teve mudança significativa do perfil do agricultor que é atingido pelo programa. Desde 2015 até 2023, levando-se em consideração a quantidade de adesões ano a ano, entre 85,9% e 91,5% dos beneficiados do programa são representados por pequenos produtores rurais (Receita Bruta Agropecuária Anual de até R\$ 500.000,00 definida no Manual de Crédito Rural - MCR), conforme os dados do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor).

86. Além disso, os dados revelam que o programa tem beneficiado majoritariamente os agricultores familiares da região sul do país, conforme apresentado no gráfico 4 e figura 1 (itens 31 e 32).

87. Com relação à migração e à sobreposição de beneficiários entre o Proagro e o PSR ao longo do tempo, foi realizado cruzamento de dados do Sicor e dos Dados Abertos do PSR, no qual se constatou alguns movimentos entre os programas, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 7 - Percentual de Beneficiários por Programa (PSR e Proagro) de 2017 a 2022



Fonte: Sicor, BCB. Elaborado pelo TCU.

88. Alguns movimentos chamaram a atenção, entre eles:
- Nos anos de 2017 a 2021, entre 25,12% e 29,68% dos beneficiários do PSR do ano corrente também foram beneficiários do Proagro no ano anterior (linha verde);
 - Entre os anos de 2017 e 2022, entre 21,51% e 24,66% dos beneficiários do PSR também foram beneficiados pelo Proagro no mesmo ano (linha vermelha);
 - De 2017 até 2020, cerca de 5% os beneficiários do Proagro do ano corrente foram também beneficiários do PSR no anterior. Esse percentual teve um aumento para 11,87%, em 2021, saltando para 17,26% em 2022 (linha azul);

- Entre os anos de 2017 e 2019, o percentual de beneficiários do Proagro com PSR no mesmo ano não variou muito (manteve-se entre 4,36% e 5,8%). Em 2021, houve um salto para 13,26% (linha mostarda).

89. Essas movimentações nos percentuais de beneficiários do Proagro e PSR, caracterizam uma espécie de arbitragem entre os programas e evidenciando, mais uma vez, uma falta de clareza na definição do público-alvo a quem o Proagro quer beneficiar sobrepondo-se a beneficiários de outro programa de mitigação de riscos agropecuários (PSR).

90. No desenho atual, observa-se que as instituições financeiras têm se beneficiado dos recursos do Proagro, mesmo não sendo o público-alvo definido da política. Isso ocorre devido ao fato de que, em casos de perda de safra por parte do produtor, o financiamento adquirido é integralmente quitado pelo programa, sem qualquer contrapartida por parte do banco. Em outras palavras, o Erário assume todo o risco da operação, sem haver limitações orçamentárias que cessem os desembolsos de recursos públicos para cobrir as indenizações do programa.

91. No Relatório de Gestão do Ministério da Economia (ME) de 2022 (peça 131, p. 65-66), é abordada a questão da imprevisibilidade orçamentária das Políticas de Incentivo e Proteção relacionadas à atividade agropecuária, incluindo o Proagro (vide achado 1). A falta de clareza e especificação do público-alvo do Proagro contribui para esses riscos fiscais, uma vez que não há um dimensionamento claro da quantidade de seus beneficiários.

92. Ao estabelecer uma definição clara e consistente do público-alvo, é possível garantir uma maior eficiência na implementação da política pública, bem como uma melhor avaliação de seus resultados e impactos. No caso do Proagro, não é diferente, a delimitação precisa de seu público-alvo é um elemento crucial para o sucesso do programa e para que ele possa atingir os objetivos propostos de maneira efetiva.

93. Nesse contexto, o desenho da política é mais focalizado quanto mais bem delimitado for o público-alvo, sendo relevante tanto para a sua implantação quanto para se identificar a forma de participação e responsabilidade dos agentes e das instituições dos diferentes níveis de governo na ação pública. No caso em tela, o Proagro é administrado pelo BCB cuja missão institucional não abarca a política agrícola o que gera implicações negativas na sua operacionalização e desvirtuamentos nos resultados alcançados pelo programa em razão da falta de *expertise* do Banco a respeito dos produtores rurais (vide achado 2).

94. Ademais, no desenho de políticas e programas governamentais, é fundamental levar em consideração o princípio da progressividade, que estabelece que aqueles com maior capacidade econômica devem contribuir mais. A falta de uma definição clara do público-alvo do Proagro, juntamente com a ausência de diferenciação dos produtores rurais no percentual de pagamento dos adicionais das alíquotas, propicia esse efeito regressivo da política.

95. Nessa seara, o Manual Técnico de Planejamento Plurianual do Governo Federal (2020-2023), em seu item 2.2 (peça 132, p. 12), explica a importância da especificação do público-alvo:

No PPA 2020-2023 o desenho dos programas foi orientado pelo modelo lógico. Nesse sentido, segue a **especificação clara e precisa de alguns elementos constitutivos dos programas**: a) do problema a ser enfrentado (ou mitigado); b) das alternativas existentes para combater o problema; c) dos resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, **dos benefícios a serem auferidos pelo público-alvo**; e d) do volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública. **(grifos nossos)**

96. Durante a execução da auditoria, foram realizadas entrevistas com cooperativas de crédito (Cresol) e de agricultores (Cotriel, Cotrijal), especialistas, órgãos/entidades (Mapa, BCB, Embrapa, Conab, SOF, STN etc.) do governo federal que concordaram com a percepção de não haver uma definição clara do público-alvo do Proagro.

97. No Painel de Referência da Matriz de Achados, cujo extrato está acostado aos autos sob a peça 130, os gestores do BCB, Mapa e MDA concordaram com as evidências e análises do achado de indefinição do público-alvo do Proagro.

98. Na ocasião, os gestores do BCB afirmaram a necessidade de se alterar essa situação, sugerindo que o Proagro deveria ser somente para o público atendido pelo Pronaf, devendo haver uma divisão entre agricultor familiar e outros públicos. Foi mencionado que ajustes e modernização no Proagro podem trazer impacto positivo em outros programas e alcançando mais agricultores familiares sem acesso a crédito. Também foi relatado que algumas culturas já são bem viáveis de migrar para o PSR. Nessa seara, também foi mencionado que o beneficiário do Proagro deveria ser escolhido por seleção e não por adesão, dessa forma, corrobora-se a importância da definição clara do público-alvo do programa.

99. Representantes do MDA, no referido Painel, falaram que o público do Proagro deve ser para quem mais precisa, ou seja, o pequeno produtor, devendo-se especificar a quem o Programa vai beneficiar e que é possível construir uma saída na definição do público-alvo.

100. Os especialistas presentes no Painel também concordaram com a atual falta de clareza na definição do público-alvo do Proagro e que a questão dos beneficiários deve ser pensada. Também foi mencionada a tentativa de edição de uma Medida Provisória em que se trataria da migração do Proagro para o PSR.

101. Com relação às consequências da mencionada falta de definição objetiva e precisa dos beneficiários do Proagro, alguns efeitos são gerados, entre eles: multiplicidade e sobreposição de programas com os mesmos beneficiários; imprevisibilidade orçamentária, pois não se sabe a abrangência do público-alvo a quem se destina a política; e o desvirtuamento dos objetivos do Proagro ao atingir um público que não necessita do benefício e/ou não adota práticas agropecuárias mais sustentáveis.

102. Quanto às causas dessas consequências, observa-se que a falta de clareza na definição do público-alvo do Proagro tem como fatores principais: a inexistência de definição normativa específica do seu público-alvo e a sua administração estar sob a responsabilidade do Banco Central do Brasil (BCB) cuja missão institucional não abarca a política agrícola brasileira nem tem *expertise* nessa área.

103. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao BCB em articulação com o MDA e o Mapa, que caracterize e normatize com clareza e precisão o público-alvo do Proagro, com foco na agricultura familiar, considerando, no mínimo a identificação da população afetada pelo programa; o detalhamento das características dessa população; a estimativa do tamanho dessa população potencial; a distribuição geográfica dessa população no país e alguma característica particular da localização dessa população; e a necessidade de redução de sobreposições com outros programas de mitigação de riscos agropecuários, especialmente o PSR.

104. Com a adoção dessa recomendação, espera-se os seguintes benefícios: melhoria na orçamentação dos recursos públicos direcionados para as políticas de mitigação de riscos agropecuários, redução das sobreposições e duplicidades nas políticas de mitigação de riscos agropecuários; melhor clareza/transparência nos objetivos do Proagro; melhorias no desenho da política pública; além da melhor coordenação e atribuição de responsabilidades aos diferentes órgãos/entidades afetos ao Proagro.

III.4 Existência de conflito de interesses entre Instituições Financeiras e Peritos e ausência de individualização de risco atuarial dos produtores

Identificou-se conflito de interesses na atuação das instituições financeiras e dos peritos que fazem avaliação das perdas no Proagro. Além disso, observou-se que o desenho da política pública permite condutas negligentes no plantio por parte do produtor, sem que haja nenhum prejuízo para recebimento do benefício, pois não há individualização de risco atuarial dos produtores.

105. De acordo com os arts. 3º e 4º, § 1º, da Lei 12.813/2013 que dispõe sobre conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal, a situação é gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública, e que a ocorrência do mesmo independe da

existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro.

106. O conflito de interesses na operacionalização do Proagro já havia sido destacado na auditoria operacional realizada no Proagro e Zarc em 2013 (Acórdão/TCU 450/2014 – Plenário). Naquela oportunidade, o relatório do TCU registrou como séria fragilidade o fato de o art. 65-B da Lei 8.171/1991 estipular que a comprovação de perdas do Proagro deve ser efetuada pela própria instituição financeira fornecedora do crédito, sendo que os bancos são alguns dos principais beneficiários dos recursos, utilizando-se da indenização feita pelo Proagro para proteger suas carteiras de crédito e garantir maiores índices de adimplência.

107. Esse trabalho ainda acrescentou que essa fragilidade é ainda mais grave em algumas instituições financeiras, onde não há adequada segregação de funções, como no caso das cooperativas singulares, onde o processo do Proagro é realizado desde a concessão da operação de crédito rural e enquadramento no programa até o julgamento do pedido de cobertura, trazendo riscos decorrentes do conflito de interesse, caracterizado pelo deferimento de pedidos de cobertura em desacordo com o regulamento do programa. Não houve deliberação específica resultante desse trabalho a respeito do conflito de interesses.

108. Em linhas gerais, na ocorrência de evento climático adverso, o Proagro resguarda a instituição financeira, que recebe o benefício se a produção do agricultor restar prejudicada e ele não possuir condições de arcar com as parcelas do crédito rural tomado junto à instituição.

109. O laudo pericial deve atestar a ocorrência da perda da safra, caso contrário, não é possível que se faça uso dos recursos do Proagro e a instituição financeira corre o risco de não receber os valores devidos pelo produtor.

110. O valor da indenização será calculado com base nas perdas amparadas e comprovadas pelo perito, que deve fazer uma avaliação técnica e independente, mas no atual desenho da política, estas características podem restar comprometidas, tendo em vista que os peritos são selecionados e contratados pela própria instituição financeira.

111. Nesse contexto, quanto menos rigoroso for o perito em sua avaliação, menos riscos para quem concede o crédito rural. Em trecho de resposta ao ofício de requisição 034.655/2023- Seproc (peça 90, p.10), o BCB informou que:

o conflito de interesse é inerente ao processo do Proagro estruturado nos moldes da Lei 8.171/91, do Decreto 175/1991, e do capítulo 12 do MCR, com a incumbência à instituição financeira de ser a responsável pelo enquadramento da operação; pela comprovação de perdas, sendo que esta etapa usualmente é realizada por profissional habilitado e terceirizado; e pela análise e julgamento do pedido de cobertura.

112. Em entrevista com a Conab (peça 124, p. 2), foi informado que há casos concretos de conflito de interesses relatados nos relatórios dos fiscais. O agente financeiro tende a aceitar a comunicação de perda em razão do conflito de interesses. Também seria comum haver certo relacionamento do perito com o produtor, uma vez que o perito é um agrônomo que atua na região como consultor.

113. A empresa destacou, em resposta à ofício de requisição 035.418/2023 – Seproc (peça 71, p.7), necessidade de:

Revisão da participação de Agentes Financeiros, pois, ao nosso ver, dispões de muitos poderes, como o poder de escolha dos peritos, por exemplo. Por se tratar de recurso oriundo exclusivamente dos cofres públicos, sem qualquer contrapartida financeira dos agentes financeiros envolvidos, na nossa visão, o controle tende a ser menor e, conseqüentemente, a chance de irregularidades tende a ser maior.

114. Já os gestores do BCB afirmaram em entrevista (peça 24, p.1) que há interesse da autarquia em mudar o modelo do Proagro, uma vez que há conflito de interesse de quem o opera. A Instituição Financeira concede o crédito, enquadra o produtor no Proagro e, posteriormente, julga se determinado evento vai receber ou não a indenização, caso negue a indenização resta prejudicada.

Ressaltaram que há modelo sendo pensado no formato paramétrico (com dados de temperatura, chuva, imagens de satélite etc.), envolvendo a Conab e a Embrapa.

115. No caso do PSR, no qual o governo arca com a subvenção ao prêmio, mas a responsabilidade dos pagamentos de sinistro é das seguradoras, que assumem o risco, constatou-se grande diferença na sinistralidade quando comparado ao Proagro. Dos dados extraídos do artigo Revelando Incentivos: Implicações do Desenho das Políticas Públicas de Seguro Rural no Brasil (peça 139, p. 16-18), 28% das apólices do Proagro tiveram sinistros deferidos entre 2019 e 2021, enquanto essa proporção foi de 19% no PSR. Em valor, os sinistros deferidos representaram 22% e 18% dos valores segurados no Proagro Mais e no Proagro Tradicional e apenas 5,4% no PSR.

116. Além disso, este estudo comprovou que as diferenças entre PSR e Proagro também são marcantes quando se analisa a cobertura efetiva dos programas (valor indenizado/valor amparado em contrato). O valor da indenização corresponde a uma parcela muito maior do valor total dos contratos com sinistros no Proagro do que no PSR. As indenizações do Proagro e do Proagro Mais cobrem, em média, 61,1% e 68,5% do valor dos contratos com sinistros. No PSR, a cobertura efetiva média cai para 32,2% (peça 139, p. 16-18).

117. Como já comentado no achado anterior (achado 3), as instituições financeiras são beneficiadas com o Proagro à medida que o risco de sua carteira reduzido, além de receber taxa de administração livremente pactuada com o produtor (até 2,5% sobre o valor da operação, segundo o MCR) e a remuneração do Programa.

118. Outro problema observado, foi que, no Proagro, não há individualização de risco atuarial dos produtores, as alíquotas por região do País permanecem inalteradas e os prêmios pagos não guardam relação com as técnicas de manejo ou tecnologias utilizadas. Independentemente dos percentuais de probabilidades de perda de produção causadas por eventos meteorológicos adversos indicados pelo Zarc (20%, 30% e 40%), o produtor atualmente contribui com a mesma alíquota de adicional de prêmio.

119. Não existe qualquer incentivo ao produtor para que aumente a produtividade ou que adote novas tecnologias e melhores práticas agrícolas, de forma a estimular uma agropecuária mais sustentável, o que vai de encontro aos objetivos da Política Agrícola estabelecidos no art. 3º, I, da Lei 8.171/1991.

120. O BCB, em resposta ao ofício de requisição 034.655/2023- Sproc (peça 90, p. 6), asseverou que:

(...) nossa experiência na gestão do Proagro indica que ele não foi um programa capaz de induzir o uso racional de tecnologia e de boas práticas agrônômicas. A menção explícita no Manual de Crédito Rural sobre a utilização de tecnologia pelo beneficiário do programa está disposta no MCR 12-1-4 “a” ao estabelecer que o beneficiário do Proagro é obrigado a utilizar tecnologia capaz de assegurar, no mínimo, a obtenção dos rendimentos programados. Contudo, o que se observa ao longo da vida do programa foi o contrário. Muitos escândalos por mau uso que resultaram em desvios dos recursos.

121. Por fim, em entrevista com os gestores da autarquia (peça 24, p. 2), foi destacado que o Proagro é um programa extremamente “capturado” pelos produtores “não muito bons” e instituições financeiras. Os entrevistados ressaltaram que o Proagro não conseguiu difundir tecnologia, pelo contrário, “difundiu péssimas práticas”.

122. Os problemas acima apontados proporcionam uma variedade de consequências negativas para o Programa, dentre elas: risco de pagamentos indevidos pelos sinistros do Proagro, no caso de os peritos certificarem perdas inexistentes; risco de perícias “proforma” realizadas apenas para validar o pagamento do Proagro, a exemplo do relatado no achado 5, onde foram identificadas sessenta e seis perícias realizadas em um único dia e peritos com média anual de seis perícias por dia útil; não são difundidas novas tecnologias; e a necessidade de suplementação orçamentária todos os anos.

123. Constatou-se as seguintes causas para as situações encontradas: escolha e contratação do perito pela instituição financeira que é parte interessada na indenização; ausência de controles eficientes

para avaliar e verificar as perdas; ausência de instrumentos que incentivem a melhoria de produtividade e introdução de novas tecnologias no campo; e a ausência de contrapartida do agente operador às indenizações pagas no Proagro, visto que a sua existência reduziria o conflito de interesses, pois os estimularia a serem mais criteriosos na operacionalização, na escolha dos peritos, na comprovação de perdas e nas fiscalizações e monitoramentos do Proagro.

124. Foi identificada boa prática realizada pelo BCB no período de 2015/2019, que consistia em um sistema de cobrança de alíquotas de adicional denominado “*bônus-malus*”, pelo qual a alíquota do adicional sofria uma redução de 0,25%, se o empreendimento não houvesse solicitado cobertura, e acréscimo de 0,5%, no caso de solicitação, respeitado o limite li de 6% para a cobrança de adicional.

125. Ante o exposto, propõe-se recomendar ao BCB que, em articulação com o Mapa, MDA e Casa Civil, proponha alteração normativa para que a comprovação das perdas no âmbito do Proagro não seja efetuada pela instituição financeira que enquadrou a operação no programa.

126. E, por fim, propõe-se recomendar ao BCB que normatize e implemente, no âmbito do Proagro, a cobrança de alíquotas de adicional baseado nas comunicações de perdas anteriores, a exemplo do “*bônus-malus*” que foi utilizado no período de 2015/2019 e a diferenciação de alíquotas para o adicional de prêmio considerando os percentuais de probabilidades de perda de produção causadas por eventos meteorológicos adversos do Zarc.

127. Os benefícios esperados para as ações de controle em tela são a redução no montante pago anualmente pelo Tesouro Nacional e o incentivo ao produtor para que aumente a produtividade ou que adote novas tecnologias e melhores práticas agrícolas.

III.5 Ausência de supervisão e fiscalização efetivas do processo de comprovação de perdas do Proagro

Não há, atualmente, supervisão e fiscalização efetivas do processo de comprovação de perdas do Proagro, o que amplia o risco de mau uso dos recursos públicos, com reflexos graves no orçamento público, bem como compromete a efetividade do programa na mitigação dos riscos agropecuários.

128. Identificou-se que não vem sendo realizada a supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro desde a recriação do MDA em 2023 e, quando realizada no período de 2019 a 2022, por meio da Conab, não repercutiu em ações de controle e de gestão efetivas visando mitigar os riscos identificados.

129. Conforme estabelece o artigo 25 do Decreto-Lei 200/1967, cabem aos ministérios promoverem a execução dos programas de governo e fiscalizarem a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos nas suas áreas de competências. O controle da gestão é ainda mecanismo de exercício de governança pública, de acordo com o art. 5º, III, do Decreto 9.203/2017.

130. Estão incumbidos da supervisão e fiscalização do Proagro: o agente operador (instituições financeiras), o Banco Central e, atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

131. Segundo o MCR, o monitoramento e a fiscalização do Proagro devem ser realizados pelos agentes do programa, no caso as instituições financeiras operadoras do crédito rural, e pressupõem a avaliação da conformidade do enquadramento do empreendimento no programa, a extensão das perdas indicadas no Relatório de Comprovação de Perdas (RCP), bem como a conformidade com a regulamentação para fins de pagamento das indenizações (MCR, cap. 12, seção 11, itens 1 e 2). A Lei 8.171/91 estabelece que a comprovação de perdas será efetuada pela instituição financeira, mediante laudo de avaliação expedido por profissional habilitado (art. 65-B).

132. Por sua vez, o Banco Central pode, a seu critério, fiscalizar diretamente as operações de crédito rural enquadradas no programa pelos agentes ou determinar que eles realizem fiscalizações, ou ainda requisitar a designação de fiscal do agente do Proagro para realizar vistorias no imóvel rural, em conjunto com prepostos do Banco Central (MCR, cap. 12, seção 11, item 13). Já o Decreto 175/91, atribui ao BCB a tarefa de fiscalizar as instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR quanto ao cumprimento do Proagro.

133. A fiscalização por parte da BCB é feita conforme previsão do Planejamento Anual de Supervisão (PAS – Derop) (peça 90, p. 9). O planejamento de 2022 discriminou as ações de supervisão, que foram: elaboração de pareceres técnicos em ações judiciais; participação na CER; administração dos sistemas Recor e Sicor; atendimento de demandas dos poderes públicos e de cidadãos; gestão dos processos de trabalho; propostas de normas; acompanhamento de inspeções; apontamentos do contencioso; monitoramento de operações do crédito rural. Durante o exercício de 2022, não houve acompanhamento de inspeções no Proagro (estavam programados cinco acompanhamentos, mas não foram realizados) (peça 98, p. 10).

134. Ainda, essa fiscalização exercida pelo BCB foca meramente no cumprimento das normas por parte dos agentes do programa. Em função da previsão do parágrafo único do art. 65-C da Lei 8.171/1991, que confere competência exclusiva ao MDA para credenciamento e supervisão dos encarregados pela comprovação de perdas, não há ação específica, por parte dessa autarquia, de supervisão ou fiscalização no processo de comprovação de perdas realizadas pelos peritos. Ressalte-se, no entanto, que é no processo de comprovação de perdas que se verifica a ocorrência do evento informado e a procedência da indenização. Esse ato é essencial para o pagamento futuro dos sinistros.

135. Destaca-se o seguinte trecho de documento oriundo do BCB do processo de auditoria operacional do TCU no Proagro e no Zarc realizada em 2013 (peça 141, p. 51, do TC 015.738/2013-2):

(...) uma eventual intensificação da supervisão desse Banco Central nas instituições financeiras poderia contribuir apenas na parte menos crítica do processo de comprovação de perdas, em questões associadas à inconsistência ou imprecisão das informações contidas nos relatórios de comprovação de perdas. **A atuação do Banco Central não alcança especificamente a parte mais crítica desse processo (comprovação de perdas), que se refere justamente à qualidade e à própria fidedignidade das informações prestadas por esses profissionais**, os quais devem ser supervisionados pelo MDA, conforme estabelecido no art. 65-C da Lei 8.171/1991, sem prejuízo da supervisão que deve ser exercida pelos respectivos conselhos regionais de classe. **(grifo nosso)**

136. Também, extrai-se o seguinte trecho contido no PAS/Derop – 2022 (peça 98, p. 4):

O processo de comprovação de perdas é a etapa mais crítica do Proagro, pois destina-se a prover informações essenciais para a análise e julgamento de pedidos de cobertura pelas Entidades Supervisionadas (ES) participantes, e está sujeito ao risco de falhas e/ou fraudes. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é o órgão responsável pela fiscalização da comprovação de perdas, de modo que a supervisão que o Derop exerce sobre as ES possui limitações em relação a esse processo.

137. De acordo com o art. 65-C da Lei 8.171/91, cabem ao Mapa e MDA, conjuntamente e em articulação com o Banco Central, estabelecer diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas (peritos) imputáveis ao Proagro. O parágrafo único desse artigo e a Portaria Interministerial 2, de 11/5/2016, são explícitos ao incumbir ao MDA a tarefa de credenciar e supervisionar os encarregados da comprovação de perdas.

138. Quando da extinção do MDA em 2016 (Decreto 8.786/2016), o Mapa assumiu essas funções em relação a Proagro. A partir da sua recriação em 2023 (Decreto 11.338/2023), essa atribuição voltou a pertencer ao MDA.

139. No entanto, constatou-se durante a Auditoria que as ações de fiscalização não foram realizadas desde a recriação do MDA, em janeiro de 2023. De acordo com o Mapa, não há dúvidas que o MDA é o responsável pela fiscalização das comprovações de perdas. Já o MDA, quando indagado a respeito, não se manifestou claramente sobre o seu papel, apenas citou alguns dispositivos legais sobre a competência de cada ente, como o art. 65-C da Lei 8.171/91, art. 17 do Decreto 11.332/2023, entre outros. **De fato, o MDA não assumiu a incumbência de fiscalizar o processo de comprovação de perdas do Proagro, apesar de haver indicação normativa.** De acordo com o MDA, “não há avaliação sistemática da qualidade das perícias realizadas visando à comprovação de perdas”.

140. Ainda esse Ministério afirmou que não está executando procedimentos de controle e fiscalização, pois não há estrutura física e institucional prevista para tais atividades em seu Regimento Interno (Decreto 11.396/2023). Somente os agentes do Proagro (instituições financeiras) fazem algum trabalho nesse sentido, o que é insuficiente diante da existência do conflito de interesses (vide achado 4).

141. Mesmo quando a função de fiscalização estava a cargo do Mapa, entre 2019 e 2022, as ações eram ineficazes e pouco representativas para controlar o processo de comprovação de perdas. Sobre isso, o BCB pronunciou-se da seguinte forma (peça 90, p. 12):

(...) os trabalhos da Conab não são realizados de forma regular, até por dependerem de liberação de recursos financeiros para a sua realização. Após a conclusão dos trabalhos, as observações anotadas pelos técnicos agrícolas da Conab são encaminhadas a este Derop. **Ressalta-se que as observações dos técnicos da Conab não são devidamente tratadas pelo MDA, órgão legalmente responsável pela fiscalização dos responsáveis pelas comprovações de perdas, e, tampouco, não se tem notícia de que os próprios profissionais supervisionados tenham recebido qualquer tipo de retorno, por parte do órgão fiscalizador, acerca da qualidade do trabalho desenvolvido. (grifo nosso)**

142. A equipe questionou o Mapa sobre os tratamentos e desdobramentos dados para as ocorrências apontadas pela Conab. Em resposta, o Ministério afirmou não fez qualquer procedimento, apenas encaminhou para o BCB com o argumento de ser essa autarquia a responsável pelo Proagro. Não houve qualquer sanção ou descredenciamento de peritos no Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas (CNEC) nos últimos três anos nem tampouco há norma ou orientação normativa em vigor sobre o processo administrativo sancionatório no âmbito do Proagro (peça 115). Tais informações reforçam as evidências que as atribuições contidas na Lei 8.171/91 de supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas não vem sendo exercidas há muito tempo, nem pelo Mapa, no período de 2019-2022, nem pelo MDA, posteriormente a sua recriação em 2023, situação que afronta ainda o art. 25, VIII, do Decreto-Lei 200/1967, que fala do dever de fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

143. Cabe salientar que a não utilização das informações contidas nas vistorias procedidas da Conab, nem mesmo para promover melhorias efetivas nos controles do programa, representa desperdício dos recursos públicos aportados para a realização desses trabalhos.

144. A propósito, a Conab realizou fiscalizações no programa durante o período de 2019-2022, por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED) do Mapa, promovendo 1.125 ações de vistorias (peça 71). Essas ações incluíam visitas de campo aos empreendimentos de uma amostra definida pelo Mapa dos beneficiários do Proagro que apresentaram Comunicações de Perdas (COPs), com a análise das avaliações dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas (peritos) designados pelos agentes financiadores, especialmente dos registros do Relatório de Comprovação de Perdas (RCP). As atividades de campo envolviam, principalmente, visitas às lavouras, medição e georreferenciamento das lavouras, com utilização de GPS, preenchimento e geração de relatórios e demais documentos que envolvem a operação. As fiscalizações concentraram-se, praticamente, nos estados do Rio Grande do Sul e Paraná.

145. Cabe destacar que técnicos da Conab informaram à equipe de auditoria que as fiscalizações realizadas, no período de 2019 a 2022, demonstraram alto risco de irregularidades no Proagro, bem superior ao PSR. Enquanto no Proagro foram encontradas irregularidades em 33,51% das vistorias realizadas (peça 71, p. 4), no PSR, não chega a 1% das vistorias (peça 124), o que indica o grau de risco muito maior no Proagro.

146. Constatou-se que não há estrutura própria para esse fim no Mapa nem no MDA (peça 58). A Conab vem desempenhando essa função, porém a atividade não está aderente aos objetivos da empresa estabelecidos em seu estatuto social.

147. Indagada a respeito, a Conab informou que enfrenta significativa indisponibilidade de empregados com o perfil necessário para realização da fiscalização no Proagro. As fiscalizações

devem ser procedidas por engenheiro agrônomo com CREA ativo, sendo que a empresa não possui profissionais aptos suficientes para a realização da tarefa (peça 71, p. 6).

148. Em consulta ao sistema Sicor, identificaram-se algumas informações relevantes contidas nos Relatórios de Comprovação de Perdas (RCP) e que indicam alto risco da falta de controle no processo de comprovação de perdas, como a média excessivamente alta de perícias realizadas por peritos, inclusive com alto quantitativo de visitas no mesmo dia. Há peritos com mais de 750 perícias em um único ano, o que representa mais de 3 perícias por dia útil, trabalho implausível de ser realizado. Também, há peritos que em mais de um ano apresentaram quantitativo exorbitante de perícias (perito A, B, C, D e E abaixo). Em todos os casos, os percentuais de deferimentos foram superiores a 96,9% (dados sigilosos apensados a peça 159 e item não digitalizável):

Tabela 3 - Peritos com maior número de Perícias no Proagro (2020 a 2022)

Perito	Ano	Nº de Perícias	Perícias por dia útil	Máximo em um dia	Deferimento (%)
Perito A	2021	1571	6,26	41	100
Perito B	2021	1248	4,97	40	98,8
Perito C	2022	1190	4,74	33	97,7
Perito C	2021	1164	4,64	23	99,7
Perito D	2022	966	3,85	36	99,8
Perito E	2022	912	3,63	37	96,9
Perito F	2021	874	3,48	43	98,2
Perito G	2020	874	3,48	46	99,5
Perito A	2022	843	3,36	29	99,6
Perito B	2022	835	3,33	46	99,2
Perito D	2021	815	3,25	28	99,5
Perito E	2021	793	3,16	24	98,5
Perito H	2022	771	3,07	25	98,8
Perito I	2022	750	2,99	33	97,6

Fonte: Sicor, BCB. Elaborado pelo TCU.

149. Outra informação do Sicor que chama a atenção são os sinistros recorrentes de alguns municípios e culturas com os maiores percentuais de perdas. A figura abaixo ilustra que há casos com mais de cinco anos de perdas substanciais (próximas a 70%) sem que seja realizada qualquer ação de controle.

Tabela 4 - Percentual de Valor Deferido em relação ao Valor Enquadrado no Proagro (Município e Cultura)

	Percentual de valor deferido em relação ao valor de adesão por município e produto						percDeferidoMedio
	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21	21-22	
PR-Sao Jorge D'Oeste-FEIJÃO	76	67	72	79	87	82	77
RS-Planalto-CAQUI	0	81	74	108	102	96	77
PR-Capitao Leonidas Marques-FEIJÃO	46	80	85	79	81	77	75
PR-Vere-TRIGO	69	72	71	72	83	81	74
PR-Vere-FEIJÃO	50	67	77	79	88	83	74
SC-Videira-PERA	100	55	68	82	50	85	74
PR-Realeza-FEIJÃO	62	80	73	54	86	78	72
RS-Liberato Salzano-MELANCIA	0	81	102	76	89	82	72
PR-Sao Joao-FEIJÃO	48	72	71	69	88	82	72
PR-Dois Vizinhos-TRIGO	60	68	64	73	81	80	71
RS-Alpestre-PÊSSEGO	0	82	85	84	85	88	71
PR-Sao Jorge D'Oeste-TRIGO	75	66	68	71	66	78	71
RS-Planalto-PÊSSEGO	67	62	53	76	76	88	70
RS-Novo Tiradentes-FEIJÃO	95	32	56	65	86	89	70
PR-Dois Vizinhos-FEIJÃO	46	59	73	74	86	83	70
PR-Eneas Marques-TRIGO	64	63	65	70	78	80	70
PR-Salto do Lontra-FEIJÃO	40	66	74	74	84	81	70

Fonte: Sicor, BCB. Elaborado pelo TCU.

150. Em conversa com Embrapa e com o BCB, foi informado que "é comum no sul do Brasil que produtores plantem o trigo (safra de inverno) em rotação com soja e milho (verão). Em muitos casos, dando prioridade à safra da soja, os produtores rurais procuram semear o trigo logo no início das épocas de plantio e de forma concentrada, que predispõe esse cereal a risco mais elevado de geada. Além disso, considerando-se que as culturas da soja e milho são mais rentáveis e, por isso, priorizadas pelos produtores rurais, e a cultura do trigo é normalmente mais exigente em manejo e menos rentável, esta última acaba recebendo menos cuidados, aumentando as chances de insucessos frequentes". Nesse caso, o Proagro está servindo como estímulo para a continuidade das perdas. Essa situação pode estar ocorrendo com a cultura do feijão da mesma forma, porém em segunda safra, onde a soja costuma ser a cultura privilegiada pelos produtores rurais.

151. Cabe salientar que esta situação de perdas anormais, provavelmente, não ocorre no PSR, pois uma vez identificado o alto risco, as seguradoras abandonam a região. Segundo representante do BCB, "nunca a seguradora iria contratar nessas regiões com esses dados de perdas".

152. Como sugestão, a Conab mencionou a possibilidade de utilização de mecanismos tecnológicos avançados, como por exemplo, a combinação de inteligência artificial com sensoriamento remoto (peça 71, p. 7-8). Essa tecnologia permitiria a coleta de dados com utilização de imagens de satélites das áreas agrícolas que estão sendo seguradas pelo Proagro. A inteligência artificial propiciaria processar e analisar as imagens obtidas, identificando e mapeando parâmetros relevantes, como o tipo de cultura, o estágio de desenvolvimento, a cobertura vegetal, a saúde das plantas, entre outros.

153. Ainda, segundo a Conab, seria interessante a implantação de modelo fiscalização híbrido contemplando a fiscalização *in loco* com modelo paramétrico, a partir de indicadores pré-definidos (peça 71, p. 8).

154. Em relação a isso, o BCB alegou que, atualmente, existem disponíveis diversos recursos, como imagens de satélite, mapeamento por radares meteorológicos e inspeção por drones que podem ser aplicados para verificação de perdas (peça 90, p. 14). Segundo a autarquia, a introdução desse tipo de tecnologia, além de reduzir custos e simplificar a burocracia, permite a avaliação paramétrica das coberturas do Proagro, reduz custos de observância, e auxilia na mitigação do risco de erros humanos ou desvios de avaliação nas perícias.

155. Conforme já tratado, atualmente, não há supervisão e fiscalização efetivas do processo de comprovação de perdas do Proagro, situação que traz consequências graves, como aumento do risco de fraudes e do mau uso dos recursos aportados ao Proagro, com consequências graves ao orçamento público federal, além de impunidade dos agentes responsáveis pela comprovação de perdas no caso de eventuais falhas. Agrava ainda o quadro a ausência de procedimentos específicos e tecnologias para a supervisão da comprovação de perdas do Proagro, bem como de clareza normativa sobre as atribuições de cada ente em relação ao controle dessa política, o que torna a fiscalização ineficiente e gera falta de expectativas de controle aos peritos e produtores.

156. Diante do exposto, cabe determinação ao Mapa e ao MDA, em articulação com o Banco Central do Brasil, que regulamentem de forma clara e precisa as responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro, especificando a estrutura responsável por organizar, planejar e executar as atividades de fiscalização.

157. Também, propõe-se determinação ao MDA para que promova plano de ação visando à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro, considerando, na elaboração desse documento, o seguinte: fiscalizações sistemáticas e representativas no programa; regulamentação de processo administrativo sancionatório; avaliação da conformidade dos encarregados de comprovação de perdas em relação ao CNEC, adotando as medidas punitivas cabíveis, no caso de irregularidades inclusive descredenciamento.

158. Por último, recomendação ao Mapa e ao MDA, em articulação com o Banco Central do Brasil, que fomentem a adoção de tecnologias no processo de comprovação de perdas do Proagro, a exemplo de ferramentas de geocontrole, drones, sensoriamento remoto e inteligência artificial.

159. Como benefícios decorrentes dessas deliberações, espera-se a implantação de controles efetivos sobre o processo de comprovação de perdas do Proagro, a economia de recursos, o aperfeiçoamento normativo e a ampliação da utilização de ferramentas tecnológicas.

III.6 Baixa efetividade do Zarc como ferramenta mitigadora de risco do Proagro em algumas regiões

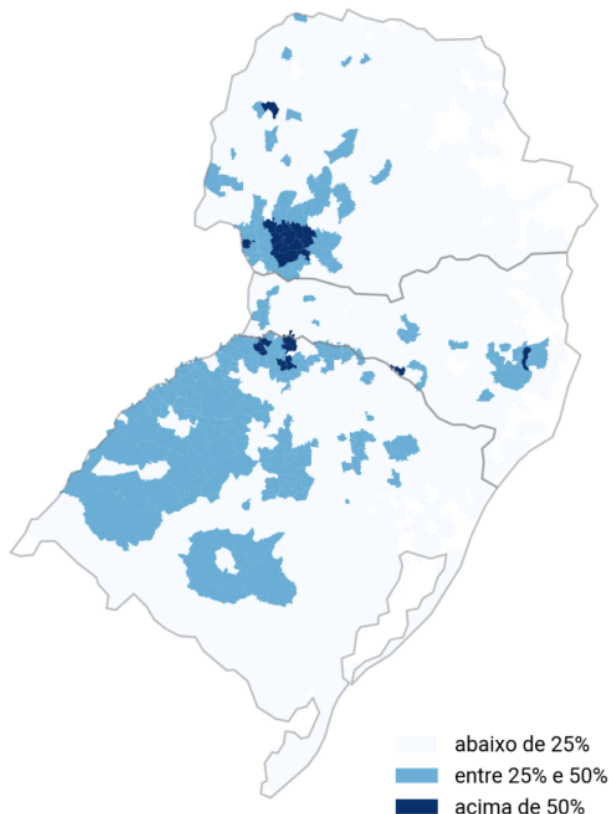
Verificou-se que alguns municípios na região Sul do Brasil vêm apresentando perdas recorrentes de safras nos últimos anos e não há mecanismos efetivos sendo utilizados para mitigar os riscos dessas perdas no Proagro, o que gera impacto significativo no orçamento público.

160. As reincidências de perdas nos municípios da região sul do país com indenizações expressivas e reiteradas, demonstram que não há instrumentos suficientes e efetivos para mitigar os riscos rurais nestes locais no âmbito do Proagro, nem mesmo o Zarc.

161. São diretrizes da governança pública desenvolver ações e soluções tempestivas e inovadoras na busca de melhores resultados para a sociedade e de aperfeiçoamento das políticas públicas (art. 4º do Decreto 9.203/2017).

162. A região Sul do País foi responsável por 96,5% dos valores deferidos no âmbito do Proagro nos últimos quatro anos (2019-2022), totalizando R\$ 18 bilhões, conforme dados do Sicor. A maior parte das indenizações concentra-se no Noroeste do Rio Grande do Sul e Sudoeste do Paraná.

Figura 2 - Regiões com mais indenizações deferidas no Proagro



Fonte: Dados do Sicor, BCB. Elaborado pelo TCU.

163. Conforme ilustra a tabela abaixo, os quinze municípios paranaenses com maiores indenizações deferidas somaram R\$ 1,8 bilhão no período de janeiro/2020 a dezembro/2022. Esses quinze municípios se localizam na região marcada com tonalidade mais escura acima.

Tabela 5 - Municípios do Paraná com maiores coberturas deferidas (período 2020-2022)

Município	UF	Sinistros					Percentuais de Perdas*
		Contratos com Cobertura Deferida					
		Área Amparada (ha)	Qtd. Contratos	Vlr. Amparado	Vlr. Deferido		
Dois Vizinhos	PR	66.414,3	3.694	324.090.539,42	264.775.555,45	81,7%	
Verê	PR	72.723,5	3.351	343.550.857,33	276.535.607,73	80,5%	
Francisco Beltrão	PR	55.768,0	2.897	256.898.597,19	199.794.267,70	77,8%	
Cascavel	PR	27.479,8	1.220	89.934.842,60	54.542.916,95	60,6%	
São Jorge D'oeste	PR	53.996,2	3.005	245.578.325,33	191.177.770,69	77,8%	
São João	PR	48.424,2	2.427	200.950.325,48	156.061.631,56	77,7%	
Assis Chateaubriand	PR	22.371,5	1.133	71.964.977,19	43.170.219,22	60,0%	
Capanema	PR	35.188,9	2.391	180.055.462,94	125.246.638,56	69,6%	
Chopinzinho	PR	33.540,3	1.865	133.074.198,76	94.937.513,32	71,3%	
São Miguel Do Iguaçu	PR	27.803,7	1.336	105.319.744,70	60.524.755,53	57,5%	
Marechal Cândido Rondon	PR	22.961,0	1.407	85.266.684,48	53.198.712,77	62,4%	
Toledo	PR	15.202,3	914	53.976.533,33	30.702.657,49	56,9%	
Pitanga	PR	22.751,1	777	71.446.829,77	42.776.434,88	59,9%	
Coronel Vivida	PR	28.841,9	1.484	107.451.748,12	73.892.572,35	68,8%	
Nova Prata Do Iguaçu	PR	36.483,0	2.042	164.763.535,90	126.813.335,35	77,0%	

*Valor deferido / valor amparado por município.

Fonte: Matriz de Dados do Proagro. Sicor, BCB.

164. Nota-se que os municípios que encabeçam a lista, nos últimos três anos, tiveram perdas que chegaram a cerca de 80% (valor deferido em relação ao valor enquadrado em contrato) indenizados pelo Proagro. Cabe salientar que estes municípios estão entre os que mais contratam Proagro no Brasil, mesmo sendo pouco populosos. Por exemplo, Verê possui população de 7.932 e São Jorge D'Oeste de 9.378 segundo o IBGE (2022).

165. Atualmente, o Zarc é a principal ferramenta de apoio aos programas de gestão de risco na agricultura. Esse programa identifica as regiões e épocas de menor risco à produção agropecuária, bem como as espécies, cultivares e sistemas de produção mais adequados (art. 2º, III, Decreto 9.841/19). O sistema de manejo do solo pelo produtor ainda não é considerado com critérios para diferenciação de riscos no Zarc.

166. O Zarc, no entanto, não vem sendo suficiente para mitigar os riscos agropecuários dos produtores, uma vez que há recorrência de deferimentos significativos ao longo dos últimos cinco anos em municípios dessas regiões, no Noroeste do Rio Grande do Sul e no Sudoeste do Paraná.

167. Foi informado pela Embrapa à equipe de auditoria que alguns municípios paranaenses do topo da lista da tabela acima não tiveram, nos últimos anos, eventos climáticos significativos diferentes de municípios próximos na mesma região e, mesmo assim, apresentaram comunicados de perdas em número muito maior do que em áreas em condição climática semelhante ou idêntica. Segundo técnicos da Embrapa, muito se deve ao nível dos produtores dessas regiões, que, em boa parte dos casos, não adotam técnicas e manejos corretos para culturas exigentes como trigo, por exemplo.

168. Verificou-se, entretanto, que no caso do trigo, o Zarc indica como risco no sudoeste do Paraná a faixa de 30% para o plantio nos períodos de 10 de maio a 10 de julho (ver figura abaixo). Ademais, mesmo diante de perdas sucessivas para a cultura do trigo, não houve qualquer alteração nas portarias do Zarc nos últimos anos-safras. Quando questionados, os técnicos da Embrapa informaram que os

percentuais indicados estão de acordo com os riscos identificados pelas análises históricas da cultura do trigo.

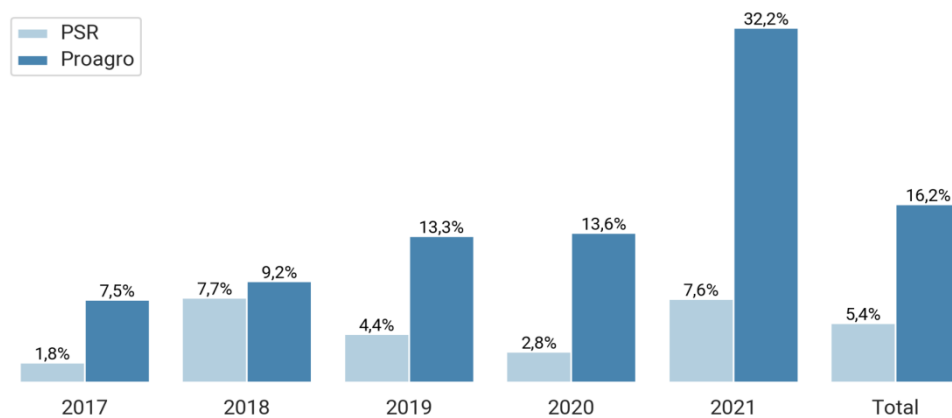
Figura 3 - Indicativo da cultura de Trigo para Verê-PR



Fonte: Aplicativo Plantio Certo (Zarc), Embrapa.

169. Ao se comparar os dados de sinistralidade do Proagro com o PSR, que também utiliza o Zarc de forma obrigatória, observam-se resultados do PSR bem inferiores, o que reforça o achado 4 sobre as fragilidades na verificação da comprovação de perdas pelo agente operador, devido ao fato de haver conflito de interesses.

Gráfico 8 - Sinistralidade do PSR e do Proagro



Fonte: Relatório de Análise de Impacto Regulatório do Proagro (BCB - junho/2023)

170. O BCB, ao analisar a figura acima, destacou a importância de se fortalecer os mecanismos à disposição do Proagro para mitigação do risco de enquadramento de empreendimentos representativos de alto risco (Relatório de AIR, pág. 11).

171. De fato, há necessidade de ampliação do controle dos riscos, especialmente nas regiões de maiores ocorrências de indenizações. Para tanto, é importante, previamente, a realização de diagnóstico das causas das reincidências de perdas nessas regiões, a fim de se compreender as causas das perdas e se são decorrentes de eventos climáticos adversos, das fragilidades operacionais do Proagro, da atuação indevida dos agentes operadores e peritos, de manejos incorretos das lavouras decorrentes do baixo nível técnico dos produtores e/ou até mesmo do risco moral que o programa está sujeito. A partir desse diagnóstico será possível adotar outras medidas mitigadoras de riscos, especialmente nessas regiões de maior representatividade no Proagro.

172. Existem estudos de alternativas na Embrapa, como o Zarc Níveis de Manejo (ZarcNM), que consiste em classificar áreas de produção em níveis de manejo (peça 59, p. 5). Essa metodologia é considerada promissora pelos técnicos da Embrapa na redução do risco de perdas de produção em

caso de eventos climáticos adversos, além de proporcionar ganhos de produtividade e outros benefícios. Tal ferramenta permitiria melhor distinção do nível técnico do produtor, permitindo melhor avaliação do risco individual. Segundo a Embrapa, pode-se viabilizar, inclusive, a criação de modalidades do PSR e Proagro levando em conta o nível de manejo.

173. Também está em desenvolvimento o Zarc da Produtividade Climática (ZarcPRO), que irá considerar diferentes níveis de produtividade esperada para avaliações de frequência de perdas ou probabilidades esperadas compatíveis com o potencial de risco de cada ambiente, bem como para diferentes níveis tecnológicos.

174. Conforme comentado em entrevista, a Embrapa está buscando junto ao Mapa forma de operacionalizar essas metodologias. Há intenção da realização de teste piloto para a cultura da soja no Paraná. Cogita-se definir maior subvenção às áreas onde se aplica melhores práticas de manejo do solo, reduzindo alíquotas de seguro e/ou aumentando o subsídio público. Com isto, espera-se minimizar possíveis distorções que ocorrem no PSR/Seguro e no Proagro e, ao mesmo tempo, incentivar a adoção de boas práticas agrícolas.

175. Apesar do esforço já empreendido, técnicos da Embrapa mencionaram, em entrevista, a importância de a administração pública federal normatizar o uso dessas tecnologias, bem como realizar os investimentos necessários.

176. Por fim, outra medida importante que minimizaria o risco nessas regiões é o acompanhamento obrigatório de assistência técnica rural (ATER) para os produtores com perdas recorrentes. Em entrevista com representante do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), a equipe de auditoria foi informada que a ausência de assistência técnica é uma das principais causas do fracasso das safras no âmbito do Proagro (peça 122). A grande maioria do público-alvo do programa é formada por pequenos produtores e que não possuem orientação e recursos adequados para a atividade agropecuária.

177. A assistência técnica rural é um mitigador de riscos imprescindível e de fundamental importância para a melhoria dos processos de produção. Aliás, a Ater é instrumento previsto na Lei de Política Agrícola e na Constituição Federal (art. 187, IV) na mesma hierarquia do seguro rural. Os entes públicos responsáveis do Proagro devem considerar a viabilidade desse instrumento como medida de enquadramento obrigatória em casos específicos.

178. Diante do exposto e da necessidade de ampliação da proteção do Proagro contra empreendimento com significativa reincidência de perdas e alto impacto no orçamento público, propõe-se determinação ao BCB e ao MDA que, conjuntamente, promovam, no prazo de 180 dias, a realização de diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul, com maior número de indenizações deferidas no Proagro, nos últimos quatro anos, verificando, entre outros aspectos, o seguinte: conformidade dos procedimentos adotados pelos agentes operadores; conformidade e qualidade das verificações de perdas pelos peritos; manejos utilizados nas lavouras com deferimento de perdas.

179. Ainda cabe recomendação ao Mapa, em articulação com a Embrapa, que crie mecanismo de revisão e de análise preditiva com base nas regiões e culturas com maiores perdas de produção por diversos anos consecutivos causadas por eventos meteorológicos adversos, bem como recomendação ao BCB e ao MDA que, conjuntamente, a partir do diagnóstico realizado, inclua critérios de enquadramento no Proagro de produtores para as regiões com maior risco, a exemplo de: a) exigência de níveis de manejo dos produtores recorrentes a partir da utilização de metodologias como o ZarcNM e ZarcPRO; b) acompanhamento obrigatório de assistência técnica para os produtores dessas regiões com maior reincidência de perdas em anos anteriores.

180. Como benefício dessas deliberações, espera-se minimizar a reincidência da sinistralidade nas regiões com maior recorrência de perdas do Proagro e, conseqüentemente, economia significativa dos recursos públicos do programa.

III.7 Desenho Oneroso e Obsoleto do Proagro

O Proagro apresenta um modelo oneroso e obsoleto para os padrões mundiais de políticas de gestão de riscos agropecuários, o que impacta negativamente os órgãos e entidades públicos envolvidos, o mercado de seguro agrícola e as contas públicas federais.

181. Devido à transversalidade e à interrelação dos problemas identificados ao longo da Auditoria, caracterizados nos achados anteriores, decidiu-se por tratar da necessidade de redesenho e redefinições no Proagro neste achado final, considerando a sua onerosidade e obsolescência.

182. No desenho atual do Proagro, o administrador do programa é o BCB, que atua na prática como uma seguradora que se utiliza dos agentes do Programa (instituições financeiras) para operacionalização e dos dados técnicos do Zarc da Embrapa como subsídio para controle e subsídio atuarial para o enquadramento dos empreendimentos dos produtores rurais.

183. O Proagro, por ser despesa com operação oficial de crédito, ou seja, sua execução orçamentária não sofre contingenciamento como ocorre com as despesas primárias da União (vide achado 1).

184. O efeito direto dessa situação é que, como relatado, à medida que o Proagro exige recursos da União para pagar os sinistros comprovados pelos peritos, o BCB tem de solicitar à STN os recursos necessários, os quais devem obrigatoriamente ser repassados ao Banco Central, normalmente mediante bloqueios, cancelamentos e contingenciamentos de outras ações orçamentárias não obrigatórias (vide achado 1).

185. Nessa sistemática, de 2015 a 2022, a União repassou cerca de R\$ 11,966 bilhões ao Proagro, segundo os Demonstrativos do Proagro publicados anualmente pelo BCB, enquanto a dotação prevista foi em torno de R\$ 6,059 bilhões (ação orçamentária 0265).

186. No caso do Proagro, o atual desenho propicia postura complacente dos agentes financeiros, uma vez que estes são diretamente beneficiados com a redução do risco de suas carteiras de créditos rural (vide achado 4). Nos últimos anos, durante o período de *La Niña*, houve aumento de R\$ 6,3 milhões em 2019 para R\$ 34,8 milhões, em 2022, na remuneração dos agentes financeiros; e de R\$ 23,6 milhões para R\$ 74,5 milhões em despesas com serviço de comprovação de perdas, conforme gráfico abaixo. Até maio de 2023, a remuneração dos agentes já alcançou R\$ 20,6 milhões, enquanto os gastos com peritagens já somam R\$ 47,6 milhões.

187. Dessa forma, enquanto no Proagro, as instituições financeiras ficam encarregadas da parte operacional do programa, os riscos são assumidos inteiramente pela União; no PSR, o governo arca com a subvenção ao prêmio (até 40% do valor para algumas culturas), mas a responsabilidade dos pagamentos de sinistro é das seguradoras, que assumem o risco. O que gera relevante economia de recursos para a União, simplificação de sua gestão e tem potencial de atender mais beneficiários com menos recursos.

188. Em relatório de 2019 do Conselho de Monitoramento de Políticas Públicas (CMAP), o órgão informou que “do ponto de vista fiscal, **a fusão entre os dois programas poderia resolver o problema do risco de resseguro inerente ao Proagro, uma vez que este impõe ao Tesouro Nacional a obrigação de cobrir todas as despesas do programa em caso de calamidade, não havendo, sob a égide legal presente, possibilidade de repassar o risco para o setor privado (peça 141, p. 3; grifo nosso).**

189. No relatório de Gestão do ME de 2022, o órgão apontou como possível solução para o risco fiscal da União a “(...) integração do Proagro e outro programa de subvenção agrícola, o PSR, que reduziria a sobreposição de políticas, na forma de cancelamentos constantes e sucessivos de recursos destinados a outras políticas públicas para suplementação do Plano Safra e do Proagro; abrandaria o risco orçamentário da União; e melhoraria a previsibilidade orçamentária, o que não comprometeria o processo de consolidação fiscal. Isso porque uma das grandes vantagens do PSR é a transferência de risco por eventuais prejuízos decorrentes de intempéries climáticas do produtor para a seguradora ao custo do pagamento do prêmio (preço) daquele seguro” (peça 131, p. 66).

190. Conforme comentado por representante do Mapa (peça 136, p. 1), para fins de comparação, no ano de 2022, o Proagro enquadrou cerca de R\$ 30 bilhões e acabou gastando R\$ 5 bilhões para

cobrir indenizações, já o PSR contratou cerca de R\$ 40 bilhões e o governo gastou R\$ 1 bilhão em subvenções, ou seja, o PSR é mais econômico. A cada R\$ 1,00 de cobertura o Proagro pode alavancar R\$ 6,00, já no caso do PSR para cada R\$ 1,00 o governo conseguiu alavancar R\$ 43,00. Dessa forma, à título de comparação, caso esses R\$ 5 bilhões fossem alocados do Proagro para o PSR para fins de cobertura, haveria um potencial de se contratar R\$ 200 bilhões em seguro rural ou mesmo aumentar os percentuais das subvenções para culturas de interesse e produtos de seguros alinhados a questões ambientais e de boas práticas, entre outras possibilidades. Na visão do gestor do Mapa, o Proagro deveria participar apenas quando as seguradoras não têm interesse em atuar.

191. Ao longo da Auditoria e na interação com os diversos atores do processo, restou clara a vantagem do PSR em relação ao Proagro em diversos aspectos: orçamentário, operacional, financeiro, além de ter fiscalização de mais fácil execução.

192. Adicionalmente, em estudo recente, Souza *et al* (2022) (peça. 139, p. 4) apontaram que “a migração dos recursos do Proagro para o PSR estaria alinhada com o crescimento recente do PSR (2021) atenuaria alguns dos problemas de eficiência do gasto público no Proagro. Porém, desafios persistem no PSR”.

193. A questão dos benefícios da migração dos beneficiários do Proagro para o PSR foi comentada por diversos especialistas e instituições ouvidas ao longo da auditoria, como Conab e Confea (peças 124 e 122, respectivamente).

194. No entanto, o possível desinteresse das seguradoras nos pequenos produtores, notadamente agricultores familiares, foi comentado como um ponto de risco, além da situação atual de prejuízos sucessivos das seguradoras privadas com seguro rural na região sul do país. Em vista disso, foi consenso entre os especialistas e entidades ouvidas ao longo da Auditoria a necessidade de que a transição ou migração se desse de maneira gradual e planejada. Outra possibilidade seria o oferecimento de um maior valor de subvenção para pequenos e médios produtores, segundo a Conab (peça 71, p. 7-8).

195. Segundo o Baruch e Lobo (2023), o seguro rural vem ganhando espaço como instrumento da política agrícola capaz de, não só assegurar a renda do produtor rural e uma maior resiliência da produção agrícola, mas também ser indutor de produtividade, desde que fomente o uso de tecnologias, manejo e boas práticas. Desta forma, entender o seguro como uma ferramenta que produz externalidades positivas ao meio ambiente é fundamental para a construção de uma agropecuária mais sustentável no mundo (peça 142, p. 36).

196. No ano safra 2020/2021 foi conduzido pelo Mapa um projeto piloto (público-alvo agricultores familiares de soja, milho 1ª safra, uva e maçã) com o intuito de promover a transição de produtores cobertos pelo Proagro para o PSR. Foi ofertado a este público um maior percentual de subvenções ao prêmio do seguro para que os produtores fossem incentivados a contratar o seguro rural no PSR. Segundo Relatório do Mapa, das 4 culturas atendidas, em todos os casos os produtores tiveram no piloto uma taxa média de prêmio efetiva inferior ao observado no Proagro Mais (alíquota de adicional) ao receberem subvenção de 60% para grãos e frutas. O projeto, entretanto, foi descontinuado em virtude de restrições orçamentárias e aumento nos preços de produtos segurados, o Mapa decidiu descontinuar o projeto.

197. Quanto à fiscalização dos programas, a Conab informou que (peça 71, p.7):

(...) os próprios focos das operações são distintos, enquanto no PSR, seguro voluntário e particular, a fiscalização tem por finalidade comprovar as informações e dados constantes das apólices ou certificados de seguro rural, priorizando comprovar a confirmação do recebimento da subvenção federal por parte do beneficiário da apólice de seguro rural. Já o Proagro, seguro obrigatório e público, foca na atuação dos peritos, fase de comprovação de perdas, tornando a fiscalização mais complexa, onerosa e dependente de conhecimentos técnicos especializados.

198. Em vista disso, a Empresa comentou que conseguiram realizar 12 vezes mais fiscalizações no PSR (2485) que no Proagro (199) em 2022. Além disso, salientaram que incidência de irregularidade do PSR não chega a 1%, enquanto no Proagro é de cerca de 20% (peça 124, p. 2).

199. Por fim, segundo artigo de Souza *et al* (2022) (peça 139, p. 16), nos últimos anos, foram realizadas medidas no PSR para melhorar a capacitação dos seus peritos, enquanto o Proagro sofreu alterações em suas regras no sentido contrário. Desde 2020, o Mapa publicou resoluções visando a observância de parâmetros mínimos de capacitação técnica dos peritos agrícolas que atuam no âmbito do PSR (Res. Mapa 77/2020 e Res. Mapa 89/2021). Por outro lado, o MCR, que determina as normas do Proagro, exigia, até 2021, que a comprovação de perdas fosse realizada por profissionais aprovados em exame de certificação organizado por entidade de reconhecida capacidade técnica (Res. CMN 4.418/2015, revogada pela Res. CMN 4.903/2021). O MCR atual não faz menção à capacitação dos agentes no âmbito do Proagro.

200. As consequências disso são: gastos ineficientes da União; interferência negativa no desenvolvimento do mercado de seguro rural privado; incentivos para que produtores empenhem menos esforços, peritos atestem mais perdas e seguradoras superestimem sinistros; distorção e desvio das funções essenciais do BCB; perda potencial de beneficiários de mais beneficiários no PSR, além da dificuldade de se expandir e aperfeiçoar este Programa.

201. Ante o exposto, propõe-se recomendar ao Mapa e ao MDA, em articulação com o BCB, que encaminhem à Casa Civil da Presidência da República proposta fundamentada de revisão ou redesenho do Proagro considerando os seguintes problemas: ausência de limitação e a recorrente necessidade de suplementação orçamentária da União (achado 1); dificuldade de coordenação entre os diferentes órgãos/entidades responsáveis (achado 2); imprecisão quanto ao público-alvo (achado 3); existência de conflito de interesses e de risco moral entre envolvidos (achado 4); fragilidades no controle e fiscalização (achado 5); sobreposição de público alvo com o PSR, que é uma política mais eficiente de alocação de recurso público.

202. Ademais, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados que o modelo atual do Proagro tende a transformar o Banco Central do Brasil em espécie de seguradora e o Tesouro Nacional em fundo garantidor das operações de crédito rural com recursos controlados o que fez com que o Programa requisitasse aos cofres públicos o montante de R\$ 11,96 bilhões de 2015 a 2022, sem que se tenha promovido a modernização do setor rural brasileiro, estimulado o aumento de produtividade e a adoção de novas tecnologias e melhores práticas agrícolas, tampouco a promoção de padrão agropecuário mais sustentável.

203. Espera-se os seguintes benefícios com a adoção das medidas apresentadas: melhorias no desenho das políticas públicas de mitigação de riscos agropecuários; redução das sobreposições e lacunas entre políticas públicas; modernização das políticas de gestão de riscos agropecuários e convergência para modelos de referência; aprimoramento da programação e previsibilidade da orçamentação pública; maior eficiência de gastos públicos com os programas de mitigação de riscos agropecuários.

IV. Conclusão

204. O setor agropecuário desempenha um papel fundamental no Brasil, sendo um dos pilares da economia, da segurança alimentar e do equilíbrio agroambiental. A atividade agropecuária representa não apenas uma parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB) do país (25% em 2022), mas também desempenha um papel essencial na geração de empregos e na redução das desigualdades regionais.

205. No entanto, para garantir a sustentabilidade a longo prazo desse setor essencial, é imperativo que as políticas de mitigação de riscos agropecuários sejam continuamente aprimoradas. O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) tem como objetivo oferecer suporte aos produtores rurais em momentos de adversidades climáticas e econômicas. No entanto, como destacado ao longo deste relatório de auditoria, o Programa apresenta uma série de deficiências que acabam por impactar negativamente na proteção efetiva dos agricultores e na resiliência do setor agropecuário.

206. Este trabalho procurou avaliar o atual desenho e a gestão dos programas de mitigação de riscos agropecuários, com foco especial no Proagro e no Zoneamento Agrícola de Riscos Climáticos (Zarc),

a fim de verificar se estão alinhados aos objetivos da política agrícola brasileira e com os princípios da boa governança, bem como identificar possíveis oportunidades de aprimoramento.

207. Neste sentido, constatou-se que o Proagro está inadequado e apresenta diversas fragilidades. Trata-se de um programa significativamente oneroso para os cofres públicos (cerca de R\$ 12 bilhões, no período de 2015 a 2022) e de baixa efetividade como mecanismo de mitigação de riscos agropecuários. Desses recursos aportados, mais de 96% foram destinados para a Região Sul, especialmente o sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul.

208. Além disso, o Tesouro Nacional é utilizado como fundo garantidor e o Banco Central do Brasil funciona como uma espécie de seguradora, o que visivelmente distorce as funções desses órgãos. Não há limitação orçamentária para o Programa, pois as indenizações têm caráter obrigatório, exigindo bloqueios, cancelamentos e contingenciamentos de outras ações orçamentárias do Orçamento Geral da União (OGU), o que prejudica o planejamento e a execução do orçamento federal.

209. Além de o Proagro ser oneroso, há baixa qualidade na articulação e coordenação entre os órgãos e entidades envolvidos, bem como falta de clareza na definição das responsabilidades e do público-alvo.

210. Constatou-se, também, a existência de conflito de interesses entre as instituições financeiras (operadoras do Proagro) e os peritos no processo de comprovação de perdas. Além disso, não há individualização de risco atuarial dos produtores, o que gera desincentivos para as melhores práticas agrícolas.

211. Adicionalmente, não há supervisão e fiscalização efetivas do processo de comprovação de perdas realizados pelos peritos, o que aumenta do risco de fraudes e de mau uso dos recursos, com consequências graves ao orçamento público federal, além de impunidade dos agentes responsáveis pela comprovação de perdas no caso de eventuais falhas. Em vista disso, há peritos com mais de 1100 perícias em um único ano, chegando a 46 perícias no mesmo dia, trabalho implausível de ser realizado.

212. Por fim, verificou-se a baixa efetividade do Zarc como ferramenta mitigadora do risco do Proagro em algumas regiões. Há municípios na região Sul do Brasil que vêm apresentando perdas recorrentes de safras nos últimos anos e não há mecanismos efetivos sendo utilizados para mitigar os riscos dessas perdas no Proagro, o que gera impacto significativo no orçamento público.

213. Essas constatações estão tratadas em sete achados no corpo deste relatório e os encaminhamentos para os achados incluem desde medidas estruturantes, como recomendações para o redesenho do Proagro para adequá-lo às modernas diretrizes de governança, até ações mais específicas de gestão e controle visando reduzir o atual risco orçamentário e melhorar a efetividade do programa.

V. Proposta de Encaminhamento

214. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Determinação

I. **Determinar** ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, regulamentem de forma clara e precisa as responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), especificando a estrutura responsável por organizar, planejar e executar as atividades de fiscalização, nos termos do art. 65-C da Lei 8171/1991 c/c o art. 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017 (seção III.5 do relatório);

II. **Determinar** ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore plano de ação visando à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro, nos termos do art. 65-C, parágrafo único, da Lei 8171/1991 c/c o art. 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017 e o art. 25, inciso VIII, do Decreto-Lei 200/1967, considerando na elaboração desse documento (seção III.5 do relatório):

a) fiscalizações sistemáticas e representativas no programa;

b) regulamentação de processo administrativo sancionatório;

c) avaliação da conformidade dos encarregados de comprovação de perdas em relação ao Cadastro Nacional de Encarregados de Perdas do Proagro, adotando as medidas punitivas cabíveis, no caso de irregularidades inclusive descredenciamento.

III. **Determinar** ao Banco Central do Brasil e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020 que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, conjuntamente, promovam a realização de diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul, com maior número de indenizações deferidas no Proagro, nos últimos quatro anos, verificando, entre outros aspectos, o seguinte: conformidade dos procedimentos adotados pelos agentes operadores; conformidade e qualidade das verificações de perdas pelos peritos; manejos utilizados nas lavouras com deferimento de perdas, nos termos do art. 5º do Decreto 175/1991 c/c o art. 65-C, parágrafo único, da Lei 8171/1991 (seção III.6 do relatório);

Recomendações

IV. **Recomendar** ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) fomentem a adoção de tecnologias no processo de comprovação de perdas do Proagro, a exemplo de ferramentas de geocontrole, drones, sensoriamento remoto e inteligência artificial (seção III.5 do relatório);

b) encaminhem à Casa Civil da Presidência da República proposta fundamentada de revisão ou redesenho do Proagro considerando os seguintes problemas: ausência de limitação e a recorrente necessidade de suplementação orçamentária da União (achado 1); deficiência de articulação, coordenação e definição de responsabilidades (achado 2); imprecisão quanto ao público-alvo (achado 3); existência de conflitos de interesse e de risco moral entre envolvidos (achado 4); fragilidades no controle e fiscalização (achado 5); sobreposição de público alvo com o PSR, que é uma política mais eficiente de alocação de recurso público (seção III.7 do relatório).

V. **Recomendar** ao Banco Central do Brasil, em articulação com a Casa Civil, Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) implemente estrutura clara de liderança para os diversos órgãos e entidades envolvidas no Proagro, com a definição de papéis e responsabilidades de cada ente, o estabelecimento de processos

de articulação e coordenação, implantação de canais formais comunicação entre os atores, bem como avalie a criação de comitês e grupos de trabalho (seção III.2 do relatório);

b) proponha alteração normativa para que a comprovação das perdas no âmbito do Proagro não seja efetuada pela instituição financeira que enquadrou a operação no programa (seção III.4 do relatório);

VI. **Recomendar** ao Banco Central do Brasil, em articulação com o Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) normatize com clareza e precisão o público-alvo do Proagro, com foco na agricultura familiar, considerando, no mínimo, em relação à população afetada pelo programa, os seguintes detalhamentos: identificação; características; tamanho; distribuição geográfica; mecanismos de redução de sobreposições com outros programas de mitigação de riscos agropecuários, especialmente o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (seção III.3 do relatório);

b) normatize e implemente, no âmbito do Proagro, a cobrança de alíquotas de adicional baseado nas comunicações de perdas anteriores, a exemplo do “*bônus-malus*” que foi utilizado no período de 2015/2019 e a diferenciação de alíquotas para o adicional de prêmio considerando os percentuais de probabilidades de perda de produção causadas por eventos meteorológicos adversos do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc) (seção III.4 do relatório).

VII. **Recomendar** ao Banco Central do Brasil e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, conjuntamente, a partir do diagnóstico realizado das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul, conforme item III desta proposta de encaminhamento, incluam critérios de enquadramento no Proagro de produtores para as regiões com maior risco, a exemplo de: exigência de níveis de manejo dos produtores recorrentes a partir da utilização de metodologias como o Zarc Manejo (ZarcNM) e Zarc de Produtividade (ZarcPRO); acompanhamento obrigatório de assistência técnica para os produtores dessas regiões com maior reincidência de perdas em anos anteriores (seção III.6 do relatório);

VIII. **Recomendar** ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que desenvolva e submeta posteriormente ao Conselho Monetário Nacional (seção III.1 do relatório):

a) mecanismo mitigador das necessidades de repasses recursos da União para o Proagro;

b) instrumento de correção nos valores das alíquotas do adicional de prêmio.

IX. **Recomendar** ao Ministério da Agricultura e Pecuária, em articulação com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que crie mecanismo de revisão e de análise preditiva com base nas regiões e culturas com maiores perdas de produção por diversos anos consecutivos causadas por eventos meteorológicos adversos (seção III.6 do relatório);

Outras Propostas

X. **Informar** à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados que o modelo atual do Proagro tende a transformar o Banco Central do Brasil em uma espécie de seguradora e o Tesouro Nacional em fundo garantidor das operações de crédito rural com recursos controlados o que fez com que o Programa requisitasse aos cofres públicos o montante de R\$ 11,96 bilhões de 2015 a 2022, sem que se tenha promovido a modernização do setor rural brasileiro; estimulado o aumento de produtividade e a adoção de novas tecnologias e melhores práticas agrícolas; tampouco a promoção de padrão agropecuário mais sustentável (seção III.7 do relatório);

XI. **Autorizar** a AudAgroAmbiental a proceder ao monitoramento da determinação e recomendações que vierem a ser prolatadas no presente processo;

XII. **Arquivar** os autos nos termos do artigo 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, assim se manifestou (peça 164):

Trata-se de auditoria operacional cuja finalidade é avaliar o atual desenho e a gestão dos programas de mitigação de riscos agropecuários, especialmente o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc). O objetivo é verificar se tais programas estão alinhados com os objetivos da política agrícola e com os princípios da boa governança.

2. Em um contexto de aumento da produção agrícola e de risco climático crescente, o desenvolvimento de estratégias de mitigação de riscos associados à política agrícola é essencial para o país.

3. O Proagro é um programa do governo federal que garante o pagamento de financiamentos rurais de custeio agrícola quando a lavoura amparada tiver sua receita reduzida por causa de eventos climáticos ou pragas e doenças sem controle. O Zarc, por sua vez, tem como objetivo melhorar a qualidade e a disponibilidade de dados e informações sobre riscos agroclimáticos no Brasil.

4. A auditoria focou nos programas Proagro e Zarc devido aos riscos mais relevantes que apresentam. O trabalho identificou vários problemas decorrentes do desenho ultrapassado do Proagro, que apresenta diversas fragilidades e se mostra excessivamente oneroso aos cofres públicos e com baixa efetividade na mitigação de riscos agropecuários, especialmente quando comparado à alternativa já existente. Os problemas identificados pela equipe de auditoria são os seguintes:

a) falta de limitação orçamentária para o Proagro, pois as indenizações têm caráter obrigatório, exigindo bloqueios, cancelamentos e contingenciamentos de outras ações orçamentárias do Orçamento Geral da União (OGU), o que prejudica o planejamento e a execução do orçamento federal;

b) deficiências na articulação e coordenação entre os órgãos e entidades envolvidos, sem clareza e coerência na definição das atribuições no âmbito do programa, o que gera dificuldades nos processos de tomada de decisões estratégicas, de controle e de gestão;

c) falta de clareza na definição do público-alvo (não há definição objetiva e precisa dos beneficiários do programa);

d) risco de conflito de interesses envolvendo as instituições financeiras operadoras do Proagro e os peritos no processo de comprovação de perdas;

e) não há individualização de risco atuarial dos produtores, o que gera desincentivos para as melhores práticas agrícolas;

f) não há supervisão e fiscalização efetivas do processo de comprovação de perdas realizados pelos peritos, o que aumenta o risco de fraudes e de mau uso dos recursos, com consequências graves ao orçamento público federal, além de impunidade dos agentes responsáveis pela comprovação de perdas no caso de eventuais falhas.

5. Em relação ao Zarc, verificou-se, também, a baixa efetividade desse instrumento como ferramenta mitigadora do risco do Proagro em algumas regiões. Como exemplo, a unidade técnica citou municípios na região sul do Brasil que vêm apresentando perdas recorrentes de safras nos últimos anos, em relação aos quais não há mecanismos efetivos sendo utilizados para mitigar os riscos dessas perdas no Proagro, gerando impacto significativo no orçamento público.

6. À vista desses achados, a unidade técnica propôs, em pareceres convergentes (peças 160 a 162), as determinações e recomendações constantes do parágrafo 214 do pronunciamento à peça 160.

7. Este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se em consonância com o encaminhamento oferecido pela unidade instrutiva, sem prejuízo de apresentar as ponderações que se seguem, acompanhadas de recomendações consideradas pertinentes no que diz respeito ao tema objeto da auditoria.

8. Além do Proagro e do Zarc, há outro instrumento de gestão de riscos agropecuários, o Programa de Subvenção ao Prêmio Rural (PSR), que tem como finalidade oferecer ao agricultor a oportunidade de segurar sua produção com custo reduzido, por meio de auxílio financeiro do governo federal. Em que pese o PSR não tenha integrado o objeto da auditoria, a equipe de fiscalização realizou várias comparações e análises de sobreposições entre o Proagro e o PSR.

9. Em diversos pontos do relatório da auditoria, a equipe de fiscalização demonstrou a vantagem do PSR em relação ao Proagro em vários aspectos: orçamentário, operacional, financeiro, além de ter fiscalização de mais fácil execução.

10. A equipe de auditoria mencionou, ainda, os seguintes pontos acerca dos potenciais benefícios de uma migração dos recursos do Proagro para o PSR:

192. Adicionalmente, em estudo recente, Souza *et al* (2022) (peça 139, p. 4) apontaram que a “migração dos recursos do Proagro para o PSR estaria alinhada com o crescimento recente do PSR (2021) atenuaria alguns dos problemas de eficiência do gasto público no Proagro. Porém, desafios persistem no PSR”.

193. A questão dos benefícios da migração dos beneficiários do Proagro para o PSR foi comentada por diversos especialistas e instituições ouvidas ao longo da auditoria, como Conab e Confea (peças 124 e 122, respectivamente).

194. No entanto, o possível desinteresse das seguradoras nos pequenos produtores, notadamente agricultores familiares, foi comentado como um ponto de risco, além da situação atual de prejuízos sucessivos das seguradoras privadas com seguro rural na região sul do país. Em vista disso, foi consenso entre os especialistas e entidades ouvidas ao longo da Auditoria a necessidade de que a transição ou migração se desse de maneira gradual e planejada. Outra possibilidade seria o oferecimento de um maior valor de subvenção para pequenos e médios produtores, segundo a Conab (peça 71, p. 7-8).

(...)

196. No ano safra 2020/2021 foi conduzido pela Mapa um projeto piloto (público-alvo agricultores familiares de soja, milho 1ª safra, uva e maçã) com o intuito de promover a transição de produtores cobertos pelo Proagro para o PSR. Foi ofertado a este público um maior percentual de subvenções ao prêmio do seguro para que os produtores fossem incentivados a contratar o seguro rural no PSR. Segundo Relatório do Mapa, das 4 culturas atendidas, em todos os casos os produtores tiveram no piloto uma taxa média de prêmio efetiva inferior ao observado no Proagro Mais (alíquota de adicional) ao receberem subvenção de 60% para grãos e frutas. O projeto, entretanto, foi descontinuado em virtude de restrições orçamentárias e aumento nos preços de produtos segurados, o Mapa decidiu descontinuar o projeto.

197. Quanto à fiscalização dos programas, a Conab informou que (peça 71, p. 7):

(...) os próprios focos das operações são distintos, enquanto no PSR, seguro voluntário e particular, a fiscalização tem por finalidade comprovar as informações e dados constantes das apólices ou certificados de seguro rural, priorizando comprovar a confirmação do recebimento da subvenção federal por parte do beneficiário da apólice de seguro rural, priorizando comprovar a confirmação do recebimento da subvenção federal por parte do beneficiário da apólice de seguro rural. Já o Proagro, seguro obrigatório e público, foca na atuação dos peritos, fase de comprovação de perdas, tornando a fiscalização mais complexa, onerosa e dependente de conhecimentos técnicos especializados.

198. Em vista disso, a Empresa comentou que conseguiram realizar 12 vezes mais fiscalizações no PSR (2485) que no Proagro (199) em 2022. Além disso, salientaram que incidência de irregularidade no PSR não chega a 1%, enquanto no Proagro é de cerca de 20% (peça 124, p. 2).

199. Por fim, segundo artigo de Souza *et al* (2022) (peça 139, p. 16), nos últimos anos, foram realizadas medidas no PSR para melhorar a capacitação dos seus peritos, enquanto o Proagro sofreu alterações em suas regras no sentido contrário. Desde 2020, o Mapa publicou resoluções visando a observância de parâmetros mínimos de capacitação técnica dos peritos agrícolas que

atuam no âmbito do PSR (Res. Mapa 77/2020 e Res. Mapa 89/2021). Por outro lado, o MCR, que determina as normas do Proagro, exigia, até 2021, que a comprovação de perdas fosse realizada por profissionais aprovados em exame de certificação organizado por entidade de reconhecida capacidade técnica (Res. CMN 4.418/2015, revogada pela Res. CMN 4.903/2021). O MCR atual não faz menção à capacitação dos agentes no âmbito do Proagro.

200. As consequências disso são: gastos ineficientes da União; interferência negativa no desenvolvimento do mercado de seguro rural privado; incentivos para que produtores empenhem menos esforços, peritos atestem mais perdas e seguradoras superestimem sinistros; distorção e desvio das funções essenciais do BCB; perda potencial de beneficiários de mais beneficiários no PSR, além da dificuldade de se expandir e aperfeiçoar este Programa.

11. À vista dessas considerações a respeito das vantagens do PSR sobre o Proagro, a unidade técnica propôs a seguinte recomendação ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), em articulação com o Banco Central do Brasil (BCB) - subitem IV, alínea “b”, do parágrafo 214 do pronunciamento à peça 160:

b) encaminhem à Casa Civil da Presidência da República proposta fundamentada de revisão ou redesenho do Proagro considerando os seguintes problemas: ausência de limitação e a recorrente necessidade de suplementação orçamentária da União (achado 1); deficiência de articulação, coordenação e definição de responsabilidades (achado 2); imprecisão quanto ao público-alvo (achado 3); existência de conflitos de interesse e de risco moral entre envolvidos (achado 4); fragilidades no controle e fiscalização (achado 5); sobreposição de público alvo com o PSR, que é uma política mais eficiente de alocação de recurso público (seção III.7 do relatório).

12. Além dessa recomendação, o Ministério Público, diante dos inúmeros benefícios advindos da migração dos recursos do Proagro para o PSR relatados pela equipe de fiscalização, considera pertinente acrescentar as seguintes **recomendações**:

a) Ao Mapa no sentido de que avalie a oportunidade e conveniência de realizar novo projeto piloto com o intuito de promover a transição de produtores cobertos pelo Proagro para o PSR, onde for pertinente;

b) Ao Mapa e ao MDA no sentido de instrumentalizar as políticas de seguro agrícola (Proagro e PSR) como ferramenta de incentivo à adoção de tecnologias e de melhores formas de manejo e até direcionamento para culturas mais resilientes diante de recorrentes eventos climáticos adversos, com fins à redução de riscos e à promoção de maiores produtividade e sustentabilidade do setor agrícola, em termos de adaptação/resiliência das culturas agrícolas e de mitigação de emissões de gases causadores do efeito estufa.

13. O potencial do seguro agrícola como ferramenta de fomento à adoção de tecnologias e infraestrutura adequada ao clima e suas mudanças (“*climate-smart infrastructure*”) foi recentemente apontado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI):

13. To accelerate the adoption of climate-smart infrastructure and technologies in agriculture, policies focused on insurance would be helpful. Insuring on-farm investments for innovative environmental practices, complemented by existing social safety nets, could shield (smaller) farmers’ income effectively and protect against catastrophic shocks during the 12 to 24-month adoption period. As a significant share of support to farmers is currently in the form of credit subsidies, consideration could be given to re-directing public funds from credit to insurance and complementing existing programs (e.g., ABC+ or Climate-smart Ag. Subsidies) with insurance products. Recently launched climate-indexed insurance schemes for farmers are welcome and should be promoted throughout Brazil’s rural insurance market, together with other market-based instruments that foster competition and expand Brazil’s lower-than-peers insurance coverage. Linking agricultural loans to a broader set of sustainability criteria could further help with adaptation and transition. Climate-smart agriculture would also have important co-benefits beyond sectoral productivity and resilience. Improvements in agricultural productivity would reduce deforestation pressures associated with the expansion of agricultural land. Utilizing

agricultural land in a more sustainable and efficient manner would further contribute to lowering emissions. (grifos nossos e no original).

14. As propostas ora trazidas alinham-se ao Plano para a Transformação Ecológica do Governo Federal, em especial aos objetivos que possivelmente estarão alinhados ao eixo de adensamento tecnológico desse plano, a exemplo do aumento da produtividade, da transformação da matriz de produção e da ampliação da tecnologia e do conhecimento agregados à produção.

15. Dialogam, também, com o projeto do Plano Plurianual 2024-2027 (pPPA) – encaminhado pela Presidência da República ao Congresso Nacional e lá em trâmite sob o número PLN 28/2023 –, mais especificamente pela inclusão do “enfrentamento da emergência climática” entre as seis prioridades da administração pública federal para aquele período de planejamento e do “meio ambiente” entre suas cinco agendas transversais (arts. 3º, inciso VI, e 4º, inciso V, do pPPA).

16. Ante o exposto e em aderência às conclusões e encaminhamentos sugeridos pela unidade técnica, o Ministério Público junto ao TCU sugere as recomendações adicionais acima delineadas (parágrafo 12), com fins a um maior alinhamento da política pública auditada, e de outras políticas governamentais afins, aos planos e prioridades já sinalizados pela administração pública federal.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria de natureza operacional realizada com a finalidade de avaliar o atual desenho e a gestão dos programas de mitigação de riscos agropecuários por parte do governo federal. O trabalho teve como foco o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc). Buscou-se verificar se esses programas estão alinhados com os objetivos da política agrícola e com os princípios da boa governança.

2. Em síntese, o Proagro é um programa do governo federal que garante o pagamento de financiamentos rurais de custeio agrícola quando a lavoura amparada tiver sua receita reduzida por causa de eventos climáticos ou por pragas e doenças sem controle.

3. O Zarc, por sua vez, possui a finalidade de melhorar a qualidade e a disponibilidade de dados e informações sobre riscos agroclimáticos no Brasil, de modo a orientar os agricultores sobre as culturas e épocas de plantio. São analisados os parâmetros de clima, solo e ciclo de cultivares, a partir de metodologias desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

4. Os dois programas possuem enorme relevância para o país, tendo em vista o crecente risco climático no mundo e a significativa participação do setor agropecuário na economia brasileira, responsável por cerca de 25% do Produto Interno Brasileiro (PIB).

II – Visão geral dos programas

5. O Proagro, desde sua criação em 1973, passou por algumas mudanças de configuração. Atualmente ele é regido pela Lei 8.171/1991, alterada pela Lei 12.058/2009, e regulamentado pelo Decreto 175/1991.

6. O programa é custeado com recursos da União e sua gestão envolve diferentes órgãos e instituições, sendo ele regido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), nos termos do Capítulo 12 do Manual de Crédito Rural (MCR).

7. O Banco Central do Brasil (BCB) é o administrador do programa na sua versão original, o “Proagro Tradicional”, e na sua versão mais nova, o “Proagro Mais”, criado em 2004. Essa segunda modalidade visa atender os pequenos produtores vinculados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), nas operações de custeio agrícola. Ele cobre as parcelas de custeio rural e investimento, financiadas ou de recursos próprios, e proporciona ao produtor garantia de renda mínima.

8. O Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), em articulação com o BCB, são responsáveis por estabelecer conjuntamente as diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados pelo serviço de comprovação de perdas abarcadas pelo Proagro. A Comissão Especial de Recursos (CER) está inserida na estrutura do MAPA.

9. Por último, tem-se como agentes executores as instituições financeiras autorizadas a operar crédito rural. Elas realizam contratos de operações de custeio e são responsáveis por formalizar a participação do agricultor no programa.

10. Em verdade, essas instituições financeiras atuam em todas as fases do Proagro e detêm, conforme regulamento do programa, as seguintes atribuições: a) enquadrar no programa as operações que contratarem; b) recolher ao BCB o valor do adicional do Proagro cobrado dos beneficiários; c) receber as comunicações de perdas e acionar o serviço de comprovação de perdas; d) efetuar o exame e o julgamento dos pedidos de cobertura apresentados pelos beneficiários; e) efetuar o cálculo da cobertura deferida; f) solicitar ao BCB o ressarcimento dos pagamentos efetuados à conta do

programa; g) encaminhar à Comissão Especial de Recursos (CER) os recursos administrativos interpostos pelos produtores rurais contra as suas decisões relativas aos pedidos de cobertura do Proagro; h) comunicar ao beneficiário a sua decisão sobre a cobertura ou a decisão da CER, no caso de recurso àquele colegiado, informando-lhe os motivos do indeferimento total ou parcial.

11. Em linhas gerais, o Proagro resguarda essas instituições financeiras quanto ao recebimento do valor devido pelos agricultores, nos casos de ocorrência de eventos climáticos que prejudiquem a produção e os impeçam de arcar com as parcelas do crédito rural tomado junto a elas.

12. Para tanto, é necessário um laudo pericial que ateste a ocorrência da perda da safra por um dos motivos cobertos pelo programa, quais sejam: ventos fortes ou frios; chuva excessiva, geada, granizo; seca (áreas não irrigadas); variação excessiva de temperatura; doença ou praga sem método conhecido e viável de prevenção ou controle; além de áreas irrigadas onde tenha havido a suspensão de uso de água pelo poder público ou onde os mananciais utilizados passem por esgotamento natural.

13. A partir desse laudo será calculado o valor do prejuízo, com base nas perdas amparadas e comprovadas, sendo obrigação do perito realizar uma avaliação técnica e independente. Esse valor devido fica inicialmente a cargo da instituição financeira que, na sequência, solicita o ressarcimento ao Banco Central.

14. Quanto às receitas do programa, o Proagro conta com: a) a contribuição dos beneficiários do programa, denominada adicional do Proagro; b) as receitas previstas no Orçamento Geral da União, alocadas ao programa; c) as provenientes das remunerações previstas no regulamento; e d) as receitas auferidas com a aplicação das disponibilidades do programa em títulos públicos federais.

15. Contudo, ao longo dos anos, o Proagro tem se mostrado cada vez mais dependente de recursos orçamentários. Conforme Tabela 1 a seguir, elaborada pela fiscalização, somente no ano safra 2022/2023 o Governo Federal precisou arcar com R\$ 6 bilhões para cobrir a diferença entre aquilo que foi arrecadado e gasto:

Tabela 1 - Diferença entre adicional recolhido e coberturas deferidas no Proagro

	2021/2022	2022/2023
Indenizações	R\$ 6,6 bilhões	R\$ 7,9 bilhões
Adicional recolhido	1,0 bilhão	1,9 bilhão
Resultado	5,5 bilhões	6,0 bilhões

Fonte: Banco Central do Brasil (peça 90, p. 6)

16. Para a redução desses custos, dentre outros motivos, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou recentemente as Resoluções CMN n. 5.125, 5.126, 5.127 e 5.128. A reunião extraordinária foi realizada em 8/4/2024, já após o término dos trabalhos da equipe de auditoria, e buscou solucionar alguns dos problemas aqui identificados, conforme detalharei adiante.

II.1

17. O Zarc, por sua vez, foi criado em 1996 e é atualmente regulamentado pelo Decreto 9.841/2019. Por meio dos Sistemas de Zoneamento Agrícola e Risco Climático (Sizarc) são produzidas portarias ministeriais que orientam o público interessado sobre as culturas e a época de plantio, nos diferentes tipos de solo e ciclos de cultivares.

18. Os estudos contemplam todas as unidades da Federação e mais de 44 culturas, divididas entre espécies de ciclo anual e permanente. O objetivo é minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos adversos. Assim, a observância das orientações do Zarc é requisito para a concessão do crédito agrícola e para a contratação do Proagro e do Seguro Rural.

19. O Ministério da Agricultura e Pecuária é responsável pela coordenação do Zarc. A Embrapa cuida do desenvolvimento das metodologias para cada cultura demandada, além de dar apoio técnico e científico.
20. Desde 2019, o Zarc tem sido financiado por convênios firmados entre o Banco Central e a Embrapa (peça 60). No período de dezembro/2019 a dezembro/2022, o convênio entre as partes disponibilizou ao programa o valor de R\$ 28,5 milhões, sendo R\$ 8,2 milhões provenientes do BCB e R\$ 20,3 milhões de contrapartida da empresa, na forma de infraestrutura e pessoal.
21. Além dessa fonte de renda, o Mapa repassa recursos ao programa por meio de Termos de Execução Descentralizadas (peça 59). Estavam previstos R\$ 545.000,00 para o período de setembro de 2022 a outubro de 2024, quando da realização da auditoria (Convênio 935.845/2022 – Plataforma Transferegov.br).
22. Assim como o Proagro, o Zarc depende da transferência de recursos para seu funcionamento, não existindo fonte fixa ou ação orçamentária específica para o programa no âmbito do Mapa.
23. Por fim, informo que além dos dois programas descritos, há ainda o Programa de Subvenção ao Prêmio Rural (PSR), mais um instrumento de gestão de riscos agropecuários. Sua finalidade é oferecer ao agricultor a oportunidade de segurar sua produção com custo reduzido, por meio de auxílio financeiro do governo federal.
24. Esse último programa não integrou o objeto desta auditoria, pois, após a etapa de planejamento da auditoria, a equipe observou que os programas Proagro e Zarc apresentavam riscos mais relevantes, tendo sido, por esse motivo, priorizados neste trabalho. De toda forma, foram feitas algumas comparações com o PSR, de modo a ilustrar os problemas identificados.

III – Achados de auditoria

25. A fiscalização em debate foi realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento (AudAgroAmbiental) do TCU, entre maio e outubro de 2023.
26. Os trabalhos envolveram técnicas de diagnósticos, tais como Matriz SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), Diagrama de Verificação de Risco (DVR), Análise dos Stakeholders e Árvore de Problemas. Foram também realizadas entrevistas com gestores, especialistas e outros atores envolvidos nos programas, além de visitas *in loco* e da realização de dois painéis de referência para apresentação e validação das matrizes de planejamento e de achados.
27. Ao fim, a equipe apontou sete achados de auditoria que foram assim esquematizados:
- ausência de limitação orçamentária: no desenho atual do Proagro, a despesa relativa ao pagamento dos seguros é tida como obrigatória, de modo que uma estimativa de despesa incorreta gera a necessidade de abertura de créditos suplementares, impondo a necessidade de bloqueios, cancelamentos e contingenciamentos em outras ações orçamentárias, o que prejudica o planejamento orçamentário federal;
 - deficiências na articulação, coordenação e definição de atribuições no Proagro: não há clareza e coerência na definição das atribuições no âmbito do programa, o que gera dificuldades na tomada de decisões estratégicas, no controle e na gestão do programa;
 - indefinição de público-alvo no Proagro pelos normativos vigentes;
 - existência de conflito de interesses entre Instituições Financeiras e Peritos e ausência de individualização de risco atuarial dos produtores: os peritos são contratados pelas próprias instituições financeiras, as quais serão recompensadas pelos valores emprestados, mas não quitados, em caso de confirmação das perdas. Além disso, o desenho da política pública permite condutas

negligentes no plantio por parte do produtor, sem que haja nenhum prejuízo para recebimento do benefício, pois não há individualização de risco atuarial dos produtores;

e) ausência de supervisão e fiscalização efetivas do processo de comprovação de perdas do Proagro: o fato amplia o risco de mau uso dos recursos públicos, com reflexos graves no orçamento público, bem como compromete a efetividade do programa na mitigação dos riscos agropecuários;

f) baixa efetividade do Zarc como ferramenta mitigadora de risco do Proagro em algumas regiões: alguns municípios na região Sul do Brasil vêm apresentando perdas recorrentes de safras nos últimos anos e não há mecanismos efetivos sendo utilizados para mitigar os riscos dessas perdas no Proagro, o que gera impacto significativo no orçamento público; e

g) desenho oneroso e obsoleto do Proagro para os padrões mundiais de políticas de gestão de riscos agropecuários, o que impacta negativamente os órgãos e entidades públicos envolvidos, o mercado de seguro agrícola e as contas públicas federais.

28. Em verdade, o último dos achados tratados no relatório resume a conclusão da auditoria, no sentido de que o Proagro precisa ser reformulado para que consiga alcançar os resultados almejados: mitigação dos riscos agropecuários para que haja incentivo à produção agrícola, em especial dos agricultores familiares.

29. Na configuração atual do programa, o Tesouro Nacional é utilizado como fundo garantidor das operações de crédito rural nele enquadradas. Isso significa que as despesas geradas em razão das perdas rurais serão obrigatoriamente arcadas com recursos orçamentários.

30. Ou seja, toda vez que um produtor assegurado pelo Proagro deixa de pagar as parcelas do financiamento rural de custeio agrícola tomado junto a uma instituição financeira autorizada, em razão de perdas rurais ocorridas na sua lavoura, fica o governo obrigado a cobrir esses valores. Trata-se, pois, de despesa obrigatória.

31. Ocorre que tais despesas são, até certo ponto, imprevisíveis, pois dependem das condições climáticas que serão verificadas ao longo do ano e de outros fatores, sendo que nos últimos ciclos houve um crescimento desproporcional dessas despesas, causado, em parte, pelos efeitos do fenômeno *La Niña*, resultado do resfriamento anormal das águas do oceano Pacífico, que altera a distribuição de calor e umidade entre várias regiões do planeta.

32. Essa despesa orçamentária subiu de R\$ 286 milhões em 2019 para R\$ 5 bilhões em 2022 e mantém a tendência de crescimento desde então.

33. Nesse cenário, duas importantes questões devem ser respondidas: i) seriam as mudanças climáticas as únicas responsáveis por esse incremento de perdas rurais? ii) o Proagro mostra-se sustentável ao longo dos anos, diante desse forte crescimento da despesa e da consequente imprevisibilidade orçamentária?

34. Os demais achados de auditoria indicam aumento de despesas do Proagro e por essa razão, o programa pode deixar de ser viável ao longo do tempo, caso se faça a opção por manter o desenho atual.

35. O que tem se observado nos últimos anos é a necessidade de créditos orçamentários suplementares, com consequentes cortes de outras despesas primárias discricionárias, relativas a políticas de igual importância social e/ou econômica, prejudicando de sobremaneira o atingimento dos objetivos inicialmente previstos no OGU.

36. Antes de destacar os principais pontos dos achados supramencionados, ressalto que as mudanças climáticas adversas nos últimos cinco anos aumentaram os riscos da produção agropecuária.

37. Segundo a Embrapa, estudo realizado em 48 países em desenvolvimento apontou que 25% dos danos advindos de desastres naturais ocorridos entre 2003 e 2013 recaíram sobre a agropecuária, causando prejuízos de 70 bilhões de dólares estadunidenses, tendo sido estimados que 44% dessas perdas foram causadas por secas e 39% por enchentes¹.

38. Outro dado que chamou minha atenção advém de estudo da Confederação Nacional de Municípios (CNM), baseado no Sistema Integrado de Informações Sobre Desastres do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, no qual os municípios registram os danos e prejuízos na produção rural decorrentes do excesso ou falta de chuvas. Consoante a CNM, no período de 2013 até maio de 2023, houve uma perda de R\$ 287 bilhões atribuída exclusivamente a desastres naturais².

39. Nessa toada, não poderia deixar de mencionar o prejuízo causado no Rio Grande do Sul decorrente de desastre natural decorrente das enchentes de 2024. Estudo elaborado conjuntamente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), aponta que o impacto econômico causado por tais enchentes chegou a R\$ 87 bilhões³.

40. Nesse escopo, considero que o Proagro é um instrumento essencial para amenizar os riscos da produção agropecuária brasileira, haja vista o aumento da frequência de desastres naturais ocorridos nos últimos cinco anos e os prejuízos cada vez maiores impostos à produção agropecuária associados a tais desastres. No entanto, entendo que alguns aspectos podem ser aprimorados no sentido de melhorar a eficiência do Proagro.

IV – Indefinição do público-alvo do Proagro

41. Dentre os problemas apontados pela auditoria, trato inicialmente da indefinição de público-alvo no Proagro. Os normativos vigentes trazem definições muito rasas. Dizem basicamente que os beneficiários do programa seriam os “produtores rurais e suas cooperativas”. Não há a imposição de qualquer restrição, seja de renda máxima ou de área cultivada, por exemplo.

42. O único limitador existente diz respeito ao valor máximo de cobertura estabelecido na regulamentação, mas esse critério isolado não tem se mostrado suficiente para limitar o público-alvo do programa.

43. Como consequência, dentre outros entraves, há uma sobreposição entre os beneficiários do Proagro e do Programa de Subvenção ao Prêmio Rural (PSR). Ou seja, há agricultores que são beneficiados pelos dois programas, no mesmo ano, o que pode ser uma das causas do aumento observado no número de adesões ao programa.

44. Para tal questão, foram apontadas algumas possíveis soluções nos painéis realizados com os órgãos e entidades envolvidos. Ao fim, a equipe de auditoria propôs:

recomendar ao Banco Central que, em articulação com o MDA e o Mapa, caracterize e normatize com clareza e precisão o público-alvo do Proagro, com possível foco na agricultura familiar, observando a necessidade de redução de sobreposições com outros programas de mitigação de riscos agropecuários, especialmente com o PSR.

45. Pela pertinência, acompanho a proposta, com ajustes na redação apenas. Em adicional, esclareço que o valor máximo de cobertura foi reduzido de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil por ano agrícola em cada empreendimento enquadrado, em abril desse ano, por meio da Resolução CMN 5.126

¹ Embrapa. Riscos na Agricultura. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/riscos-na-agricultura>; Acesso 22/11/2024.

² Confederação Nacional de Municípios. Por conta de desastres naturais, produção agropecuária perdeu R\$ 287 bilhões em 10 anos. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/por-conta-de-desastres-naturais-producao-agropecuaria-perdeu-r-287-bilhoes-em-10-anos>. Acesso em 22/11/2024.

³ Poder360. 23set.2024(segunda-feira). Enchentes no RS causaram prejuízo de R\$ 87 bilhões, diz BID. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/enchentes-no-rs-causaram-prejuizo-de-r-87-bilhoes-diz-bid/>. Acesso em 22/11/2024.

do Conselho Monetário Nacional. A medida buscou, dentre outros objetivos, reduzir a sobreposição do Proagro com o PSR, atendendo, em parte, à recomendação anterior.

V – Conflito de interesses e ausência de supervisão e fiscalização efetivas do processo de comprovação de perdas do Proagro

46. Ainda sobre o aumento de despesas relativas ao programa, passo a tratar dos conflitos de interesses identificados na auditoria.

47. Conforme explicado anteriormente, no âmbito do Proagro, as instituições financeiras ficam resguardadas e recebem do Banco Central os valores não pagos pelo agricultor que tomou crédito junto a elas, caso ele não tenha condições de arcar com as parcelas do financiamento rural, em função da ocorrência de perdas na safra, as quais devem ser atestadas por peritos.

48. Nesse contexto, quanto menos rigoroso for o perito em sua avaliação de eventuais perdas, menor o risco para quem concede o crédito rural, pois, caso a instituição financeira não receba as parcelas do agricultor, ela as receberá do governo, por meio do Banco Central.

49. O problema identificado é que são as próprias instituições financeiras que contratam os peritos, gerando conflito de interesses entre eles. Em um cenário indesejável, podem os bancos dispensar aqueles peritos que se mostrarem mais rigorosos em seus trabalhos, mantendo apenas os peritos que lhe são mais favoráveis.

50. Dessa forma, não há incentivo para que as instituições financeiras exijam dos peritos um trabalho criterioso, pois os valores pagos inicialmente por elas pelos sinistros ocorridos serão, posteriormente, repassados ao governo. Pelo contrário, um trabalho malfeito por parte dos peritos lhes é favorável, pelos motivos expostos.

51. Tem-se, portanto, a constatação de que o atual desenho da política pública do Proagro compromete a realização de uma avaliação técnica e independente por parte dos peritos. Tal configuração, inclusive, pode estar contribuindo para um aumento dos valores pagos no âmbito do programa, em razão de eventuais pagamentos indevidos, caso os peritos certifiquem perdas, na verdade, inexistentes.

52. Reforça essa suspeita acerca do aumento de despesas relativas ao programa a diferença significativa entre os números do Proagro e do PSR, lembrando que, nesse segundo programa, o governo arca apenas com a subvenção ao prêmio, mas a responsabilidade dos pagamentos de sinistro é das seguradoras, que assumem o risco.

53. Dos dados extraídos do artigo “Revelando Incentivos: Implicações do Desenho das Políticas Públicas de Seguro Rural no Brasil” (peça 139, p. 16-18), a equipe de auditoria constatou que 28% das apólices do Proagro tiveram sinistros deferidos entre 2019 e 2021, enquanto essa proporção foi de 19% no PSR. Em valor, os sinistros deferidos representaram 22% e 18% dos valores segurados no Proagro Mais e no Proagro Tradicional e apenas 5,4% no PSR.

54. Esse mesmo estudo comprovou que as diferenças entre PSR e Proagro também são marcantes quando se analisa a cobertura efetiva dos programas (valor indenizado/valor amparado em contrato). O valor da indenização corresponde a uma parcela muito maior do valor total dos contratos com sinistros no Proagro do que no PSR. As indenizações do Proagro e do Proagro Mais cobrem, em média, 61,1% e 68,5% do valor dos contratos com sinistros. No PSR, a cobertura efetiva média cai para 32,2% (peça 139, p. 16-18).

55. Tais números demonstram que as diferentes formas de funcionamento do Proagro e do PSR induzem ao registro de número maior de sinistros no caso do primeiro programa, justamente porque nele o governo é o responsável pela cobertura dos sinistros, enquanto no PSR são as seguradoras.

56. Se soma a tais fatos o que foi constatado com relação ao trabalho dos peritos. Os indícios são de realização de perícias “proforma”, efetivadas apenas para validar o pagamento do Proagro.
57. Observou-se, por exemplo, um perito que diz ter realizado quarenta e seis perícias em um único dia e peritos com média anual de seis perícias por dia útil. Lembrando que estamos falando de áreas rurais, muitas vezes com longos deslocamentos.
58. Ademais, na amostra analisada, para todos os peritos foram encontrados percentuais de deferimentos superiores a 97%, percentual extremamente alto.
59. Frente aos problemas apontados, conclui-se que não há uma supervisão efetiva do processo de comprovação de perdas do Proagro. O que há, a partir das manifestações juntadas aos autos, é um jogo de empurra entre os órgãos envolvidos, sem que nenhum deles esteja executando a tarefa de fato.
60. As atribuições contidas no art. 65-C da Lei 8.171/91, de credenciamento e supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas, não vêm sendo exercidas há muito tempo. Nem pelo Mapa, no período de 2019-2022, quando a pasta detinha essa competência, nem pelo MDA, após a sua recriação em 2023 e a retomada da atribuição.
61. De acordo com o art. 65-C da Lei 8.171/1991, parágrafo único, cabe ao MDA credenciar e supervisionar os encarregados da comprovação de perdas imputáveis ao Proagro, devendo a pasta definir e divulgar instrumentos operacionais e a normatização técnica para tanto.
62. Esse conjunto de falhas, que inclui os problemas na definição do público-alvo, os conflitos de interesses no desenho da política e a ausência de fiscalização do trabalho dos peritos, amplia o risco de mau uso dos recursos públicos, o que pode explicar parte do crescimento das despesas com o Proagro.
63. O resultado desse quadro é a necessidade de suplementação orçamentária verificada todos os anos, com graves impactos no orçamento público, além do comprometimento da efetividade do programa na mitigação dos riscos agropecuários.
64. Por tais razões, acompanho a proposta da unidade técnica de “recomendar ao BCB que, em articulação com o Mapa, MDA e Casa Civil, proponha alteração normativa para que a comprovação das perdas no âmbito do Proagro não seja efetuada pela instituição financeira que enquadrou a operação no programa”. Acredito que, no redesenho da política, essa alteração é fundamental para a sustentabilidade do programa ao longo do tempo.
65. Acompanho também as demais propostas da unidade técnica, sugeridas com a intenção de minimizar as falhas identificadas, quais sejam:
- i) determinar ao Mapa e ao MDA, em articulação com o Banco Central do Brasil, que regulamentem de forma clara e precisa as responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro, especificando a estrutura responsável por organizar, planejar e executar as atividades de fiscalização;
 - ii) determinar ao MDA que promova plano de ação visando à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro; e
 - iii) recomendar ao Mapa e ao MDA, para que, em articulação com o Banco Central do Brasil, fomentem a adoção de tecnologias no processo de comprovação de perdas do Proagro, a exemplo de ferramentas de geocontrole, drones, sensoriamento remoto e inteligência artificial.
66. Tais propostas intentam impulsionar a definição de responsabilidades dentro do programa, em especial quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas. Porém, mais importante do que isso é eliminar a existência dos conflitos de interesses verificados, o que só é possível com a reconfiguração do Proagro e a retirada da atribuição de contratação dos peritos das entidades financiadoras.

VI - Baixa efetividade do Zarc e ausência de individualização de risco atuarial dos produtores

67. Conforme exposto, o Zarc possui a finalidade de melhorar a qualidade e a disponibilidade de dados e informações sobre riscos agroclimáticos no Brasil, por meio da análise de parâmetros de clima, solo e ciclo de cultivares.

68. O Zarc, no entanto, não vem sendo suficiente para mitigar os riscos agropecuários de produtores no sul do país, uma vez que há recorrência de deferimentos ao longo dos últimos cinco anos em municípios dessas regiões, principalmente no noroeste do Rio Grande do Sul e no sudoeste do Paraná.

69. Somente a região Sul do País foi responsável por 96,5% dos valores deferidos no âmbito do Proagro nos anos de 2019 a 2022, totalizando R\$ 18 bilhões, conforme dados do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor).

70. De acordo com as informações levantadas pela equipe, em especial junto à Embrapa, essa ocorrência reiterada de perdas em alguns municípios do Paraná pode ter como causa o nível dos produtores dessas regiões, os quais, em boa parte dos casos, não adotam técnicas e manejos corretos para culturas exigentes como trigo, por exemplo.

71. Outra possível causa, não atestada nesta auditoria, seriam falhas, intencionais ou não, na comunicação e formalização de perdas de produção. Isso porque verificou-se que municípios vizinhos aos recordistas de coberturas deferidas, em áreas de condição climática semelhante ou idêntica, não registraram a mesma proporção de comunicados de perdas.

72. Soma-se a essas possíveis causas o fato de que o desenho da política pública permitia condutas negligentes no plantio por parte do produtor, sem que houvesse nenhum prejuízo para recebimento do benefício, pois não havia no Proagro a individualização de risco atuarial dos produtores.

73. Os prêmios pagos não guardavam relação com as técnicas de manejo ou tecnologias utilizadas, nem com riscos mapeados pelo Zarc. Independentemente dos percentuais de probabilidades de perda de produção causadas por eventos meteorológicos adversos indicados pelo Zarc (20%, 30% e 40%), o produtor contribui com a mesma alíquota de adicional de prêmio.

74. Desse modo, não havia incentivo para que o agricultor aumentasse a produtividade ou que adotasse novas tecnologias e melhores práticas agrícolas, de forma a estimular uma agropecuária mais sustentável, fato que vai de encontro aos objetivos da Política Agrícola estabelecidos no art. 3º, inciso I, da Lei 8.171/1991.

75. O tema também foi objeto de alteração normativa recente, na mesma reunião extraordinária do CMN, realizada em 8/4/2024. Decidiu-se, por meio da Resolução CMN 5.127, adequar o valor indenizado às faixas de risco cobertas pelo Proagro. Assim, o pagamento de indenizações nos períodos de maior risco, períodos de Zarc com risco de 30 e 40%, foi reduzido em 25% e 50%, respectivamente.

76. Ou seja, para aquele agricultor que realizou o plantio nos períodos de maior risco climático, a indenização, caso necessária, será reduzida, contribuindo assim para a adoção de melhores práticas agrônomicas por parte do produtor.

77. Sobre o tema, a equipe havia identificado boa prática realizada pelo BCB no período de 2015/2019, que consistia em um sistema de cobrança de adicional de alíquotas denominado “*bônus-malus*”, pelo qual a alíquota sofria uma redução de 0,25%, se o empreendimento não houvesse solicitado cobertura, e acréscimo de 0,5%, no caso de solicitação, respeitado o limite máximo de 6% para a cobrança de adicional.

78. Nessa configuração, tinha-se, portanto, um incentivo à não solicitação de cobertura e uma penalização para aqueles que utilizassem o seguro, como comumente ocorre em outros tipos de seguro, buscando incentivar o uso de técnicas de manejo mais adequadas.

79. Foram também identificados estudos em andamento na Embrapa que buscam mitigar essas falhas. Cito o Zarc Níveis de Manejo (ZarcNM), que consiste em classificar áreas de produção em níveis de manejo, para que haja a diferenciação do nível técnico do produtor e melhor avaliação do risco individual; e o Zarc da Produtividade Climática (ZarcPRO), que irá considerar diferentes níveis de produtividade esperada para avaliações de frequência de perdas ou probabilidades esperadas compatíveis com o potencial de risco de cada ambiente, bem como para diferentes níveis tecnológicos.

80. Nesse contexto, a unidade técnica sugere:

determinar ao BCB e ao MDA que, conjuntamente, promovam, no prazo de 180 dias, a realização de diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul, com maior número de indenizações deferidas no Proagro, nos últimos quatro anos, verificando, entre outros aspectos, a conformidade dos procedimentos adotados pelos agentes operadores; a conformidade e qualidade das verificações de perdas pelos peritos; e os manejos utilizados nas lavouras com deferimento de perdas.

81. Na sequência, propõe:

recomendar ao BCB e ao MDA que, conjuntamente, a partir do diagnóstico realizado, inclua critérios de enquadramento no Proagro de produtores para as regiões com maior risco, a exemplo de: a) exigência de níveis de manejo dos produtores recorrentes a partir da utilização de metodologias como o ZarcNM e ZarcPRO; b) acompanhamento obrigatório de assistência técnica para os produtores dessas regiões com maior reincidência de perdas em anos anteriores.

82. A equipe de auditoria propõe também:

recomendar ao Mapa, em articulação com a Embrapa, que crie mecanismo de revisão e de análise preditiva com base nas regiões e culturas com maiores perdas de produção por diversos anos consecutivos causadas por eventos meteorológicos adversos.

83. Por fim, sugere:

recomendar ao BCB que normatize e implemente, no âmbito do Proagro, a cobrança de alíquotas de adicional baseado nas comunicações de perdas anteriores, a exemplo do “bônus-malus” que foi utilizado no período de 2015/2019, e a diferenciação de alíquotas para o adicional de prêmio considerando os percentuais de probabilidades de perda de produção causadas por eventos meteorológicos adversos do Zarc.

84. Desse conjunto de propostas de encaminhamento, posiciono-me por acompanhar apenas a primeira delas, de determinar a realização de diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul, diante da significativa concentração de recursos do Proagro na região.

85. Entendo que também são pertinentes as recomendações elencadas. Por outro lado, penso ser ideal aguardar o resultado de tal diagnóstico para definição de outras medidas e relembro que o CMN já adotou providências no sentido de limitar o valor das indenizações para plantios realizados com maiores riscos.

86. Ademais, as recomendações sugeridas podem, de certo modo, invadir a discricionariedade dos órgãos envolvidos, em especial a última delas, relativa ao “bônus-malus”. Isso porque pode ser interesse do governo manter a não diferenciação de alíquotas no Proagro, de modo a preservar aqueles agricultores mais fragilizados, que teriam passado por perdas recentes de produção, considerando a boa-fé desses produtores. Essa seria, inclusive, a situação de muitos pequenos agricultores no noroeste do Rio Grande do Sul, por exemplo.

87. Deixo, portanto, de acompanhar tais propostas por hora.

VII – Propostas de encaminhamento

88. Além das propostas de determinação e recomendação já tratadas ao longo do voto, a AudAgroAmbiental sugeriu ainda, no que diz respeito às deficiências observadas na articulação, coordenação e definição de atribuições no Proagro:

recomendar ao BCB que, em articulação com a Casa Civil, Mapa e MDA, implemente estrutura clara de liderança para os diversos órgãos e entidades envolvidas no Proagro, com a definição de papéis e responsabilidades de cada ente, o estabelecimento de processos de coordenação, a implantação de canais formais comunicação entre os atores, bem como avalie a criação de comitês e grupos de trabalho.

89. Considero a proposta pertinente e necessária, devendo ser implementada o quanto antes, uma vez que o redesenho do programa pode ser moroso. A legislação atual, cheia de lacunas, acaba por contribuir para uma falta de articulação e coordenação entre os órgãos envolvidos na gestão do Proagro, com consequências negativas, a exemplo de ineficiências, redundâncias, fragmentações, falta de clareza na liderança, ausência de avaliação e monitoramento e até mesmo desperdício de recursos em decorrência de indenizações pagas indevidamente.

90. Informo, aliás, que configuração semelhante à sugerida já é adotada no âmbito do Seguro Rural, por meio do Comitê Gestor Interministerial, que tem como atribuições formular as políticas, estabelecer as diretrizes e coordenar as ações para o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. O Comitê foi criado no âmbito do Mapa pela Lei 10.823/2003, regulamentado pelo Decreto 5.121/2004 e pode servir de modelo para o Proagro, por atuar como instância de coordenação entre os diversos órgão responsáveis pela política pública, quais sejam: Mapa, Ministério da Fazenda, MDA, MPOG e Susep.

91. Ademais, a unidade técnica sugere:

recomendar ao BCB que desenvolva e submeta posteriormente ao Conselho Monetário Nacional (CMN) mecanismo mitigador das necessidades de repasses de recursos da União para o Proagro e instrumento de correção nos valores das alíquotas do adicional de prêmio.

92. Mais uma vez, julgo ser pertinente a recomendação sugerida, principalmente para a sobrevivência do próprio Proagro. Considero, contudo, tratar-se de decisão do governo sobre a alocação de recursos da União, motivo pelo qual deixo de acompanhar a medida.

93. Por fim, diante dos achados da auditoria, a equipe afirma considerar o desenho do Proagro oneroso e obsoleto. Argumenta que a configuração atual gera incentivos para que produtores empenhem menos esforços, peritos atestem mais perdas e seguradoras superestimem sinistros.

94. Diante de tais falhas, a AudAgroAmbiental pondera que o Proagro só alcançará os resultados almejados se seu desenho for aprimorado, para que se adeque às novas exigências de governança pública.

95. Com esse intuito, a unidade técnica sugere:

recomendar ao Mapa e ao MDA, em articulação com o BCB, que encaminhem à Casa Civil da Presidência da República proposta fundamentada de revisão ou redesenho do Proagro considerando os seguintes problemas: ausência de limitação e a recorrente necessidade de suplementação orçamentária da União (achado 1); dificuldade de coordenação entre os diferentes órgãos/entidades responsáveis (achado 2); imprecisão quanto ao público-alvo (achado 3); existência de conflito de interesses e de risco moral entre envolvidos (achado 4); fragilidades no controle e fiscalização (achado 5); sobreposição de público alvo com o PSR, que é uma política mais eficiente de alocação de recurso público.

96. Por último, propõe:

informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados que o modelo atual do Proagro tende a transformar o Banco Central do Brasil em espécie de seguradora e o Tesouro Nacional em fundo garantidor das operações de crédito rural com recursos controlados o que fez com que o Programa requisitasse aos cofres públicos o montante de R\$ 11,96 bilhões de 2015 a 2022, sem que se tenha promovido a modernização do setor rural brasileiro, estimulado o aumento de produtividade e a adoção de novas tecnologias e melhores práticas agrícolas, tampouco a promoção de padrão agropecuário mais sustentável.

97. Acompanho as duas propostas, ajustando o formato do texto, de forma a não invadir a discricionariedade dos gestores. Registro inclusive que os órgãos e entidades envolvidos na gestão do Proagro mostraram-se interessados em aprimorar a política, faltando-lhes, por vezes, instrumentos para tanto, diante da legislação vigente e da ausência de estrutura.

98. Por fim, registro que o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado nos autos pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, acompanha as propostas da unidade técnica e sugere, em adição, recomendar:

a) ao Mapa que avalie a oportunidade e conveniência de realizar novo projeto piloto com o intuito de promover a transição de produtores cobertos pelo Proagro para o PSR, onde for pertinente; e

b) ao Mapa e ao MDA no sentido de instrumentalizar as políticas de seguro agrícola (Proagro e PSR) como ferramenta de incentivo à adoção de tecnologias e de melhores formas de manejo e até direcionamento para culturas mais resilientes diante de recorrentes eventos climáticos adversos, com fins à redução de riscos e à promoção de maiores produtividade e sustentabilidade do setor agrícola, em termos de adaptação/resiliência das culturas agrícolas e de mitigação de emissões de gases causadores do efeito estufa.

99. Por entendê-las pertinentes e alinhadas aos objetivos de governo declarados e registrados no Plano para a Transformação Ecológica do Governo Federal e no projeto do Plano Plurianual 2024-2027, incluo as sugestões do MPTCU nas minhas propostas de encaminhamento.

Diante do exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que trago à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2493/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.798/2023-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessadas: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura e Pecuária; Companhia Nacional de Abastecimento (26.461.699/0001-80); Secretaria de Orçamento Federal/MP (00.489.828/0008-21); e Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; e Ministério da Agricultura e Pecuária.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria operacional com a finalidade de avaliar o atual desenho e a gestão dos programas de mitigação de riscos agropecuários, com foco especial no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), verificando se esses programas estão alinhados com os objetivos da política agrícola e com os princípios da boa governança;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.1.1. encaminhem à Casa Civil da Presidência da República proposta fundamentada de revisão ou redesenho do Proagro, visando à correção das seguintes falhas identificadas pela auditoria: ausência de limitação e a recorrente necessidade de suplementação orçamentária por parte da União; deficiência de articulação, coordenação e definição de responsabilidades entre os órgãos envolvidos na gestão do programa; imprecisão quanto ao público-alvo do Proagro; existência de conflitos de interesse e de risco moral entre envolvidos; fragilidades no controle e fiscalização, em especial das perdas registradas; e sobreposição de público-alvo com o Programa de Subvenção ao Prêmio Rural (PSR);

9.1.2. quando da reformulação do Proagro, instrumentalize a política de modo a torná-la uma ferramenta de incentivo à adoção de novas tecnologias e de melhores formas de manejo, objetivando a redução de riscos agrícolas, o aumento da produtividade e a sustentabilidade do setor;

9.1.3. fomentem a adoção de tecnologias no processo de comprovação de perdas do Proagro, a exemplo de ferramentas de geocontrole, drones, sensoriamento remoto e inteligência artificial;

9.2. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com a Casa Civil, Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, até que haja um possível redesenho do Proagro:

9.2.1. implemente estrutura clara de liderança para os diversos órgãos e entidades envolvidas no Programa, com a definição de papéis e responsabilidades de cada ente, o estabelecimento de processos de articulação e coordenação, implantação de canais formais de comunicação entre os atores, bem como avalie a criação de comitês e grupos de trabalho;

9.2.2. proponha alteração normativa para que a comprovação das perdas, no âmbito do

Proagro, não seja efetuada pela instituição financeira que enquadrou a operação no programa;

9.3. recomendar ao Banco Central do Brasil, em articulação com o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que normatize com clareza e precisão o público-alvo do Proagro, com possível foco na agricultura familiar, considerando, no mínimo, em relação à população afetada pelo programa, os seguintes detalhamentos: identificação; características; tamanho; distribuição geográfica; e mecanismos de redução de sobreposições com outros programas de mitigação de riscos agropecuários, especialmente o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural;

9.4. recomendar ao Ministério da Agricultura e Pecuária que avalie a oportunidade e conveniência de realizar novo projeto piloto com o intuito de avaliar a transição de produtores cobertos pelo Proagro para o PSR, diante dos indícios de melhores resultados desse segundo programa;

9.5. determinar ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, em articulação com o Banco Central do Brasil, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, regulamentem de forma clara e precisa as responsabilidades de cada entidade quanto à fiscalização dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), especificando a estrutura responsável por organizar, planejar e executar as atividades de fiscalização, nos termos do art. 65-C da Lei 8171/1991 c/c o art. 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017;

9.6. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore plano de ação visando à supervisão e fiscalização do processo de comprovação de perdas do Proagro, nos termos do art. 65-C, parágrafo único, da Lei 8171/1991 c/c o art. 4º, incisos IV e X, do Decreto 9.203/2017 e o art. 25, inciso VIII, do Decreto-Lei 200/1967, considerando na elaboração desse documento:

9.6.1. fiscalizações sistemáticas e representativas no programa;

9.6.2. regulamentação de processo administrativo sancionatório;

9.6.3. avaliação da conformidade dos encarregados de comprovação de perdas em relação ao Cadastro Nacional de Encarregados de Perdas do Proagro, adotando as medidas punitivas cabíveis, no caso de irregularidades inclusive de descredenciamento;

9.7. determinar ao Banco Central do Brasil e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, conjuntamente, promovam a realização de diagnóstico das principais causas das reincidências de perdas de safras nos municípios do sudoeste do Paraná e noroeste do Rio Grande do Sul, com maior número de indenizações deferidas no Proagro, nos últimos quatro anos, verificando, entre outros aspectos, o seguinte: conformidade dos procedimentos adotados pelos agentes operadores; conformidade e qualidade das verificações de perdas pelos peritos; manejos utilizados nas lavouras com deferimento de perdas, nos termos do art. 5º do Decreto 175/1991 c/c o art. 65-C, parágrafo único, da Lei 8171/1991;

9.8. notificar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal e a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados de que o desenho atual do Proagro apresenta fragilidades que têm dificultado o alcance de seus objetivos, a exemplo do incentivo à produção agrícola e à modernização do setor rural brasileiro, por meio da adoção de novas tecnologias e melhores práticas agrícolas e da promoção de padrão agropecuário mais sustentável;

9.9. autorizar a AudAgroAmbiental a proceder ao monitoramento das determinações e recomendações prolatadas; e

9.10. arquivar os autos nos termos do artigo 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 47/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 27/11/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2493-47/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral