



Fiscalização Federal Agropecuária



RELATÓRIO DE AUDITORIA NA FISCALIZAÇÃO FEDERAL AGROPECUÁRIA

TC 021.468/2018-4

Fiscalização 264/2018

Relator: Weder de Oliveira

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Despacho de 15/6/2018 (TC 012.226/2018-1)

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

Ato de designação: Portarias de Fiscalização SecexAmb 642, de 27/6/2018 e SecexAmb 787, de 1/8/2018, alterada pela Portaria de Fiscalização SecexAmb 1.276, de 6/11/2018.

Período de Realização da Auditoria: 25/6/2018 a 7/12/2018.

Composição da equipe nas fases de Planejamento, Execução e Relatório:

Nome do AUFC	Matrícula	Lotação	Período
César Batalha de Araujo (Coordenador)	9.650-4	SecexAmb	25/6/2018 a 7/12/2018
Helio Antonio de Rossi Filho	10.637-2	SecexAmb	25/6/2018 a 7/12/2018
Bruno Oliveira Tavares de Lyra	42.358-0	SecexAmb	25/6/2018 a 7/12/2018
Cintia Zaira Messias de Lima	5.044-0	SecexAmb	25/6/2018 a 7/12/2018
Hugo Chudyson Araujo Freire (Supervisor)	8144-2	SecexAmb	25/6/2018 a 7/12/2018

Unidades fiscalizadas: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Vinculação no TCU: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAgroAmbiental.

Responsáveis: Blairo Maggi (Ministro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA).

EM RESUMO

Por que a Auditoria foi realizada?

Atualmente, o agronegócio representa 21% do PIB do país e é responsável por metade das exportações, tendo papel ativo no saldo positivo da balança comercial brasileira e na geração de empregos no país. No ano de 2017, o segmento foi o de maior crescimento atingindo a produção de R\$ 299 bilhões (13%, frente a uma média de 0,28% de crescimento dos demais setores). Nesse sentido, o sistema de defesa agropecuária é estratégico para garantir a inocuidade dos alimentos e a segurança alimentar. O Tribunal já realizou trabalhos específicos em abatedouros bovinos, no entanto, diante da atual reestruturação do MAPA, faz-se necessária uma análise mais abrangente das demais áreas que realizam fiscalização.

Quais as principais proposições

Foram propostas as seguintes ações: alocação de AFFA-MV em todos os estabelecimentos de inspeção permanente; adoção de medidas para garantir a continuidade e sustentabilidade da inspeção realizada em abatedouros; regulamentação da rotatividade e de procedimentos para evitar a remoção arbitrária de servidores lotados em estabelecimentos de abate; atualização dos regulamentos técnicos de inspeção; publicação de normativo para melhoria da transparência, para o uso de avaliação de risco no planejamento das fiscalizações; e para o acompanhamento, avaliação, bem como para regulamentação de supervisão e de auditorias técnico-fiscal e operacional nas ações fiscalizatórias.

Tribunal de Contas da União
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.
Contato: (61) 3316 - 5424.

AUDITORIA NA FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA FEDERAL

A auditoria na fiscalização agropecuária realizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA – revela que, além de deficiências de gestão administrativa, técnica e de tecnologia da informação, há necessidade de reavaliação de procedimentos e estudos quanto a sustentabilidade de seu *modus operandi*.

O que o TCU encontrou?

Identificou-se que, no modelo atual de fiscalização agropecuária federal desenhado pelo MAPA, há alocação ineficiente e insuficiente e, em alguns casos, ausência de servidores lotados na inspeção permanente realizada em abatedouros, o que contraria a legislação vigente. Além disso, não há disponibilização de informações das fiscalizações de maneira transparente e abrangente ao público, que limita o controle social e vai de encontro à cultura da transparência na Administração Pública. Quanto à gestão das ações fiscalizatórias pelos departamentos, no planejamento das atividades não são utilizados critérios objetivos de avaliação de risco, nem informações de manifestações recebidas pela Ouvidoria do órgão. Não há acompanhamento da eficácia e da efetividade dos trabalhos realizados, nem a realização de auditorias e supervisões pelo Dipov, DFIP e DFIA em suas respectivas ações fiscalizatórias, em descumprimento da norma regimental. Ademais, no que se refere ao suporte de tecnologia de informação, além da existência de sistemas obsoletos e inseguros para gestão de cadastro de estabelecimentos, não há sistema corporativo para planejamento, execução e monitoramento das ações fiscalizatórias, o que gera ineficiência, insegurança, erros e risco de fraude no processo. Por fim, o Processo Administrativo Sancionatório não apresenta uniformidade nos procedimentos executados, não prevê decisões colegiadas em instâncias superiores e dispõe de multas com valores desatualizados.

Quais os benefícios esperados?

Espera-se que a adoção das medidas propostas diminua o risco de problemas na saúde do consumidor advindos do consumo de produtos agropecuários, melhore as condições de trabalho dos servidores do MAPA e a eficiência na alocação de recursos públicos. Além disso, espera-se que aumente o controle social das partes interessadas bem como a competitividade e a qualidade das empresas que produzem insumos e produtos agropecuários. Por fim, almeja-se que o acolhimento das propostas possibilite a detecção e a correção tempestivas de problemas na execução, bem como a harmonização dos procedimentos de fiscalização e inspeção em todo o país.

Lista de Siglas

AFFA	Auditor Fiscal Federal Agropecuário
Aisipoa	Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CGAL	Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários da Secretaria de Defesa Agropecuária
CGTI	Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação
CGU	Controladoria Geral da União
CPC	Código de Processo Civil
DAE	Divisão de Auditorias em Estabelecimentos
DDA	Divisão de Defesa Agropecuária
DFIA	Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas
DFIP	Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários
DIAN	Divisão de Auditorias Nacionais
Dipoa	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal
Dipov	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal
DSA	Departamento de Saúde Animal
DSV	Departamento de Sanidade Vegetal
FFA	Fiscal Federal Agropecuário
IGovTI	Indicador integrado de governança e gestão de TI
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
LAI	Lei de Acesso à Informação
Lanagro	Laboratórios Nacionais Agropecuários
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
NAT	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
PACPOA	Programa de Avaliação de Conformidade de Parâmetros Físico-Químicos e Microbiológicos de Produtos de Origem Animal
PAS	Processo Administrativo Sancionatório
PDA	Plano de Defesa Agropecuário de 2015
PIB	Produto Interno Bruto
PNCP	Programa Nacional de Controle de Patógenos
RAI	Regime de Alerta de Importação
Renasem	Registro Nacional de Sementes e Mudas
Riispoa	Regulamento da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SEI	Sistema Eletrônico de Informações



SFA	Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Sigsif	Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal
SIF	Serviço de Inspeção Federal
Sipeagro	Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuários
Sipe	Sistema Integrado de Registro de Produto e Estabelecimento
Sipoa	Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal
Vigiagro	Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional
TI	Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas União

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Organograma SDA.....	8
Tabela 2 – Quantitativo de AFFA-MV	12
Tabela 3 – Quantidade de AFFA-MV em lotação permanente.....	12
Tabela 4 – Quantidade de AFFA-MV em lotação permanente – novos dados.....	13
Tabela 5 - Resumo da Transparência por Departamento	19
Tabela 6 - Características gerais do planejamento.....	22
Tabela 7 - Estabelecimentos registrados x Fiscalizações executadas 2017	24
Tabela 8 - Resumo do Acompanhamento Gerencial por Departamento.....	25
Tabela 9 - Percentual de Fiscalizações Executadas Conforme o Planejado por Departamento.....	26
Tabela 10 - Questionário: Supervisão e auditorias	27
Tabela 11 - Procedimentos e Prazos na SDA.....	33
Tabela 12 - Valores de multa	36

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Questionário: estabelecimentos sem AFFA-MV e risco iminente	15
Gráfico 2 - Questionário: lotação permanente e independência funcional.....	16
Gráfico 3 - Questionário: remoção arbitrária	17
Gráfico 4 - Questionário: remoção arbitrária e definição de critérios.....	17
Gráfico 5 - Questionário: transparência das fiscalizações	21

Sumário

1. Introdução	7
2. Visão Geral	8
3. Achados	10
3.1. Deficiências na inspeção permanente geram riscos para a segurança higiênico-sanitária dos produtos de origem animal.....	11
3.2. Não há divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções	19
3.3. O planejamento das fiscalizações é deficiente e não se baseia em risco	22
3.4. O monitoramento das fiscalizações é deficiente e, para algumas áreas, inexistente.....	25
3.5. O suporte de sistemas informatizados para os processos de fiscalização é precário.....	28
3.6. O Processo Administrativo Sancionatório apresenta problemas de segurança jurídica e efetividade	31
4. Conclusão.....	37
5. Proposta de Encaminhamento.....	39
6. Referências.....	42
7. Glossário.....	46
Apêndice I – Análise dos Comentários dos Gestores	47
Apêndice II - Fluxos dos Processos de Trabalho de Planejamento das Fiscalizações	49
Apêndice III - Detalhamento da Metodologia.....	54
Apêndice IV – Questionário Aplicado aos AFFA	57
Apêndice V – Resultado da Pesquisa realizada com os AFFA.....	59
Apêndice VI – Visão Geral.....	73
Apêndice VII - Matriz de Planejamento.....	94
Apêndice VIII - Matriz de Achados.....	110

1. Introdução

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

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

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

4. Nesse contexto, cabe destacar o papel do MAPA na defesa agropecuária, cujos objetivos que constam no art. 27-A da Lei de Política Agrícola (Lei 8.171/1991) são: “assegurar a sanidade vegetal e animal, a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária e a identidade e segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores, com o fim de garantir a manutenção e permanente aperfeiçoamento do setor agropecuário brasileiro”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Vale ressaltar a parceria desenvolvida pelo TCU com a Polícia Federal para compartilhamento de informações da operação Carne Fraca e da operação Trapaça, cujas investigações são referentes a crimes ocorridos no âmbito do exercício das atividades da SDA. Isso, como forma de auxílio na identificação de riscos existentes no MAPA, bem como apoio na proposição de melhorias nos controles para evitar que as fraudes e irregularidades identificadas nas citadas operações continuem a ocorrer.

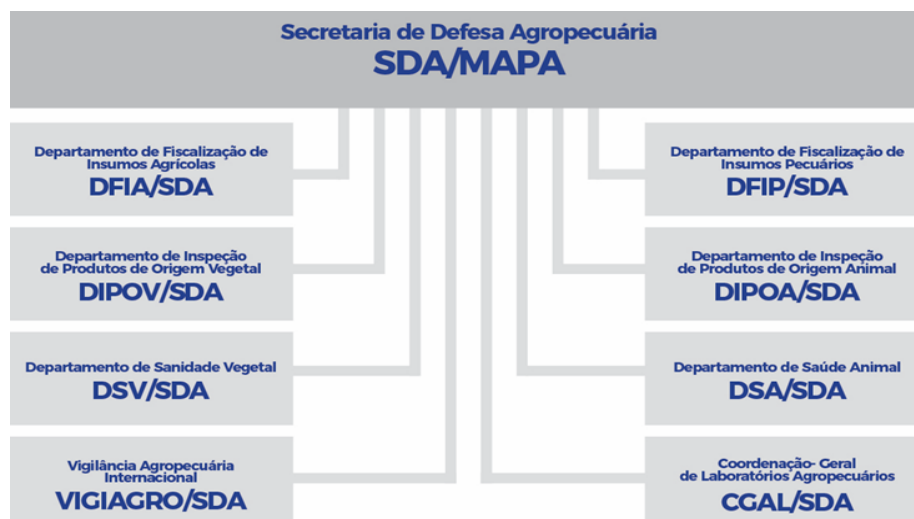
13. Este relatório está organizado em capítulos que apresentam um resumo da visão geral, seis achados identificados, conclusões e propostas de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, causas, efeitos e proposta de encaminhamento. Nos elementos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

2. Visão Geral

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

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

Tabela 1 - Organograma SDA



Fonte: Apresentação SDA em 03/05/2018

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

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

18. A execução da fiscalização e inspeção de produtos de origem animal, que competia às SFA, após alteração do Decreto 9.250/2017, passou a ser responsabilidade dos dez Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sipoa) subordinados ao Dipoa. Esses serviços são sediados em diferentes localidades do país, de forma a abranger regionalmente todos os estabelecimentos registrados no departamento.

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

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

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

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

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

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

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

26. Em relação ao suporte de Tecnologia da Informação (TI) ao exercício das atividades de fiscalização e inspeção, cabe à Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI), unidade vinculada à Secretaria-Executiva do MAPA, planejar, coordenar e regulamentar, os processos referentes à gestão dos recursos de TI, especialmente os relacionados à infraestrutura física, software e serviços correlatos, sistemas de informação, bancos de dados, redes de comunicação, segurança da informação, qualidade de produtos e serviços, suporte e relacionamento com o usuário. Em suma, a CGTI é responsável por centralizar todas as atividades relacionadas à TI do MAPA.

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

3. Achados

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

29. A necessidade de reavaliar a forma de atuação e o modelo existente para que se garanta eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados pela Defesa Agropecuária está alinhada com diagnósticos anteriores, tais como: Plano de Defesa Agropecuária, peça 80, elaborado em 2015; produtos da consultoria contratada para reestruturação da SDA em 2017, peças 81, 82 e 83; e Nota Técnica 20/2018/MAPA/SDA/MAPA, peça 84.

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

3.1. Deficiências na inspeção permanente geram riscos para a segurança higiênico-sanitária dos produtos de origem animal

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

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

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

34. O Dipoa realiza a fiscalização/inspeção de duas formas: periódica e permanente. No primeiro caso, o AFFA realiza as inspeções em intervalos planejados e verifica se os estabelecimentos estão cumprindo as normas de produção, já no segundo, o Auditor fica lotado permanentemente no SIF, localizado dentro do estabelecimento industrial, onde realiza diariamente os procedimentos de fiscalização/inspeção.

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

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

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

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

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

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

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

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

39. Os parâmetros existentes nas cópias das duas portarias enviadas pela SDA, peças 85 e 86, e no documento técnico, peça 87, não foram utilizados para a avaliação do atual cenário da inspeção

permanente por serem muito antigos já que foram publicados em 1995 (Portaria 711/95), 1998 (Portaria 210/98), e o terceiro documento elaborado em 1971 sequer foi publicado. Além disso, só definem parâmetros mínimos nas linhas de inspeção *post mortem*, sendo que há diversas outras atividades atribuídas aos servidores do MAPA.

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

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

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

Tabela 2 – Quantitativo de AFFA-MV

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

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

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

44. Verificou-se que seriam necessários 849 AFFA-MV para a inspeção permanente em todos os estabelecimentos registrados e que atualmente há 587 AFFA-MV lotados. Além disso, constatou-se que 51 (12%) estabelecimentos estão funcionando sem a presença de AFFA-MV o que contraria as normas vigentes, já que várias das atividades de inspeção permanente são exclusivas do AFFA-MV. As informações estão consolidadas no quadro abaixo:

Tabela 3 – Quantidade de AFFA-MV em lotação permanente

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

Fonte: Equipe de Auditoria

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

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

45. Dessa forma, observa-se uma defasagem no número mínimo de AFFA-MV de 262 servidores, o que corresponde a cerca de 45% do total de auditores fiscais lotados em fiscalização permanente, considerando a métrica mínima com base na carga horária.

46. Em relação a esses números, verificou-se que o Dipoa teve dificuldade para consolidar as informações dos servidores lotados em inspeção permanente. Assim, enviou os dados três vezes para

a equipe de auditoria na tentativa de eliminar as inconsistências, sendo que o quadro acima refere-se ao último envio, conforme e-mail de 16/10/2018, peça 89, em que constam os dados pessoais dos servidores em inspeção permanente.

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

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

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

Fonte: Equipe de Auditoria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

57. Importante ressaltar que a análise somente foi feita para o cargo de AFFA-MV, visto que o memorando retro mencionado somente trata especificamente deste cargo.

58. Diante do que foi apurado, constatou-se que o modelo atual de fiscalização de abatedouros exige um número de AFFA-MV superior ao atual quadro de pessoal lotado em fiscalização permanente, além disso a alocação de servidores não está sendo feita de forma a otimizar o número de servidores disponíveis.

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

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

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

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

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

64. Dessa forma, aquele trabalho, Acórdão 3293/2014-Plenário, concluiu pela inviabilidade da manutenção de inspeção permanente nas condições existentes, e recomendou ao MAPA a elaboração de estudos sobre a conveniência da realização de toda a Inspeção Federal em caráter periódico.

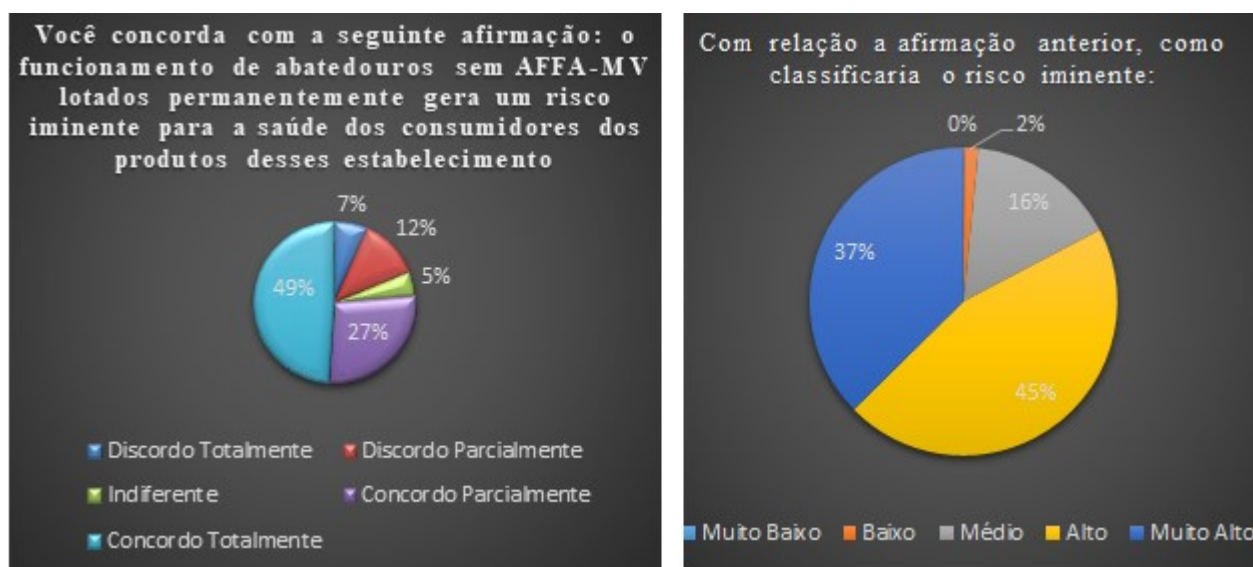
65. Em referência ao questionamento das medidas para cumprimento do referido acórdão, a SDA respondeu, em 18/06/2018, peça 91:

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

66. Destaca-se que, em 2015, os estabelecimentos que recebem e distribuem leites e ovos deixaram de ser inspecionados permanentemente, e que os mesmos representam 45% dos estabelecimentos com SIF atualmente. Mesmo diante de tal redução no número de estabelecimentos, nos dias atuais a inspeção permanente encontra-se em situação precária.

67. Para analisar a criticidade do funcionamento de abatedouros sem AFFA-MV lotados, na pesquisa encaminhada aos AFFA foram inseridas duas questões sobre esse tema. O resultado foi que 76% dos que responderam, concordam totalmente ou parcialmente, com a afirmação: o funcionamento de abatedouros sem AFFA-MV lotados permanentemente gera um risco iminente para a saúde dos consumidores dos produtos desses estabelecimentos. Desses, 82% consideram, muito alto ou alto, o risco iminente, conforme gráficos abaixo:

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



Fonte: Equipe de Auditoria

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

69. Diante do que foi exposto, restou constatada que a inspeção permanente realizada pelo MAPA apresenta grave risco de continuidade e sustentabilidade de suas atividades. Isso é corroborado pelas evidências que comprovam a incapacidade do MAPA de exercer já há algum tempo todas as suas atribuições: devido ao modelo em que assume um número extenso de responsabilidades; ao déficit atual de servidores, que tende a piorar por causa das aposentadorias iminentes, do término da vigência dos contratos temporários e das dificuldades orçamentárias existentes no Brasil.

3.1.2 Da ausência de rotatividade dos servidores lotados na inspeção permanente

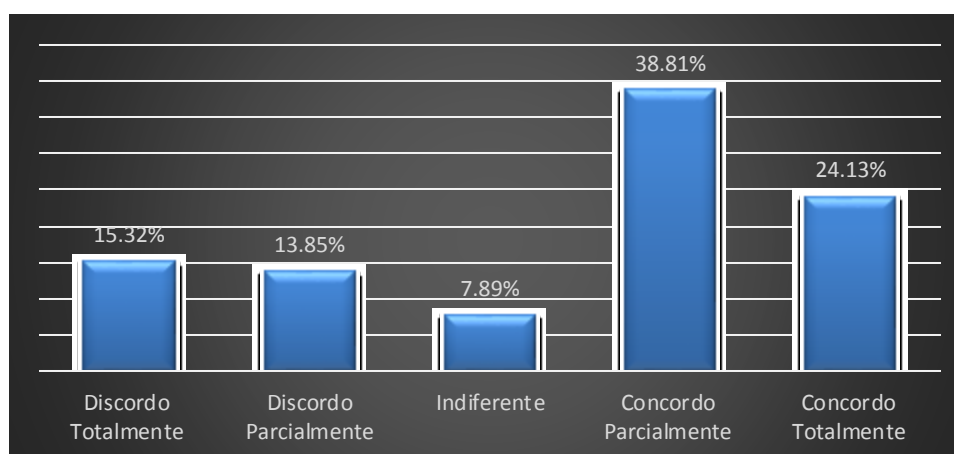
70. Outra causa verificada para a situação encontrada foi a ausência de rotatividade dos servidores lotados em fiscalização permanente. A rotatividade de servidores é um controle para impedir que a mesma pessoa seja responsável por atividades sensíveis por período indeterminado de tempo.

71. Foi constatado, em entrevistas realizadas com os gestores do MAPA, que os auditores lotados em inspeção permanente passam muitos anos atuando no mesmo estabelecimento, por vezes mais de 5 anos, favorecendo a chamada “captura” pelo setor privado.

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

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

Gráfico 2 - Questionário: lotação permanente e independência funcional



Fonte: Equipe de Auditoria

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

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

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

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

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

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

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

78. Outra causa relevante da situação encontrada remete ao que foi observado no âmbito da Operação “Carne Fraca” deflagrada pela Polícia Federal, no sentido de que alguns servidores do

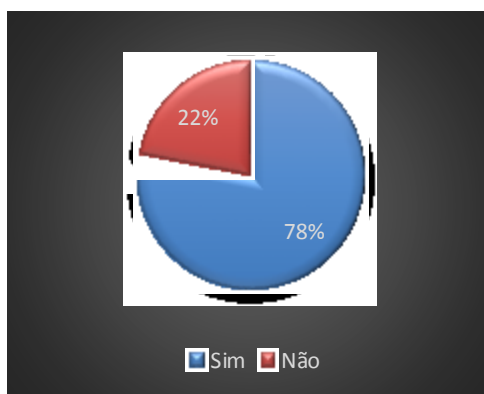
MAPA estavam sendo removidos *ex-officio* sem indicação mínima de elementos objetivos e específicos da razoabilidade e da proporcionalidade do ato administrativo unilateral.

79. Em entrevistas realizadas com gestores do MAPA, foi informado à equipe de auditoria a existência de casos de servidores serem removidos de sua lotação original por ato de ofício por aplicarem sanções administrativas ou por não aceitarem participar de esquema de corrupção.

80. Nesse contexto, foi realizado questionário com os servidores do MAPA para que respondessem duas perguntas acerca do assunto. A primeira pergunta foi “Atualmente, a remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos é um problema relevante para o exercício das atividades de inspeção animal?”.

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

Gráfico 3 - Questionário: remoção arbitrária

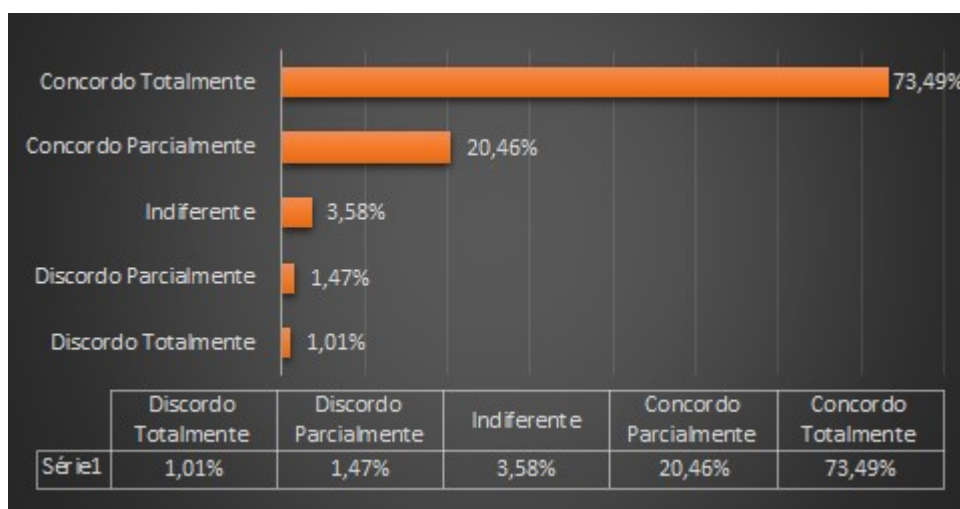


Fonte: Equipe de Auditoria

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

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

Gráfico 4 - Questionário: remoção arbitrária e definição de critérios



Fonte: Equipe de Auditoria

84. Cabe informar que na Operação “Carne Fraca” foram constatados os vários crimes como: remoção de fiscal a pedido de estabelecimentos; exigência de valores e produtos por AFFA em troca de favorecimentos como: emissão irregular de certificados, autorização de circulação de produtos com desconformidades, aumento da velocidade de abate; não autuação dos estabelecimentos; ajuda na defesa de autos de infração emitidos; não realização de supervisão.

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

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

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

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

88. Nesse contexto, em entrevistas com gestores, foi afirmado que diversos procedimentos não são mais necessários, tendo em vista que, entre outros fatores, a inspeção *post mortem* adota exames que atualmente não correspondem a grande parte dos perigos à saúde do consumidor, conforme Kish *et al*:

a maioria dos perigos à saúde do consumidor, elencados atualmente, é composta por microrganismos que não causam lesões observáveis nas linhas de inspeção. Esta modificação de cenário incitou a necessidade de revisão e modernização do sistema de inspeção de carnes nos países produtores, direcionando seu foco para os riscos que efetivamente ameaçam a inocuidade dos alimentos.

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

as zoonoses parasitárias são muito bem controladas na fase de produção animal com evidências raras de lesões. A maioria dos microrganismos relacionados com as lesões macroscópicas comumente observadas na inspeção *post mortem* não representam risco à saúde humana; na sua maioria causam doenças apenas nos animais ou estão relacionados com exposição ocupacional (Kish *et al*)

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

91. Nesse contexto, o MAPA contratou junto a Embrapa projetos para modernização da inspeção em bovinos, aves e suínos. O mais adiantado é o de suínos que de acordo com o Relatório Preliminar, peça 66, concluiu que a inspeção deve acompanhar as mudanças no sistema de criação e adequar-se à nova realidade.

92. Assim, segundo o estudo, há viabilidade para mudança nos procedimentos de inspeção. Parte das atividades atualmente executadas poderiam ser excluídas, pois não são necessárias, algumas até trazem riscos à saúde, e outras poderiam ser realizadas por médico veterinário do estabelecimento, reduzindo assim a carga de trabalho dos servidores do MAPA.

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

3.1.5 Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

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

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

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

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

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

e) Determinar à SDA que elabore um plano de ação para publicar e implementar versão atualizada dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos, suínos e aves (item 3.1.4).

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

3.2. Não há divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 5 - Resumo da Transparência por Departamento

Dipoa

Não há informações dos resultados individuais das fiscalizações, somente do total de fiscalizações realizadas, sem mencionar nenhum índice de avaliação de eficácia ou efetividade das ações. O único índice existente é de conformidade das análises laboratoriais no âmbito do PACPOA. Publicações existentes no site:

- i. Anuário dos programas de controle de alimentos de origem animal de 2017: tem resultado quantitativo das fiscalizações apenas dos programas especiais gerenciados pelo Dipoa: Programa Nacional de Controle de Patógenos (PNCP); Programa de Avaliação de Conformidade de Parâmetros Físico-Químicos e Microbiológicos de Produtos de Origem Animal (PACPOA);
- ii. Relatório de Gestão de 2016: contém somente o total de fiscalizações realizadas e o resultado quantitativo de uma ação especial na área de pescado.
- iii. RAI (Regime de Alerta de Importação): elenca as empresas estrangeiras, cujos produtos exportados para o Brasil tenham apresentado alguma não conformidade durante os procedimentos de fiscalização.

Dipov

Não há informação sobre as fiscalizações realizadas. No entanto, foi encontrado relatório da fiscalização realizada em produtores de azeite, em 2017, com o resultado individualizado por estabelecimento na área de notícias.

DFIA

Somente a área de fertilizantes divulga relatório com informações do quantitativo de fiscalizações e os resultados das ações, mas mesmo assim não tem informação individualizada e os dados só foram atualizados até o ano de 2016.

DFIP

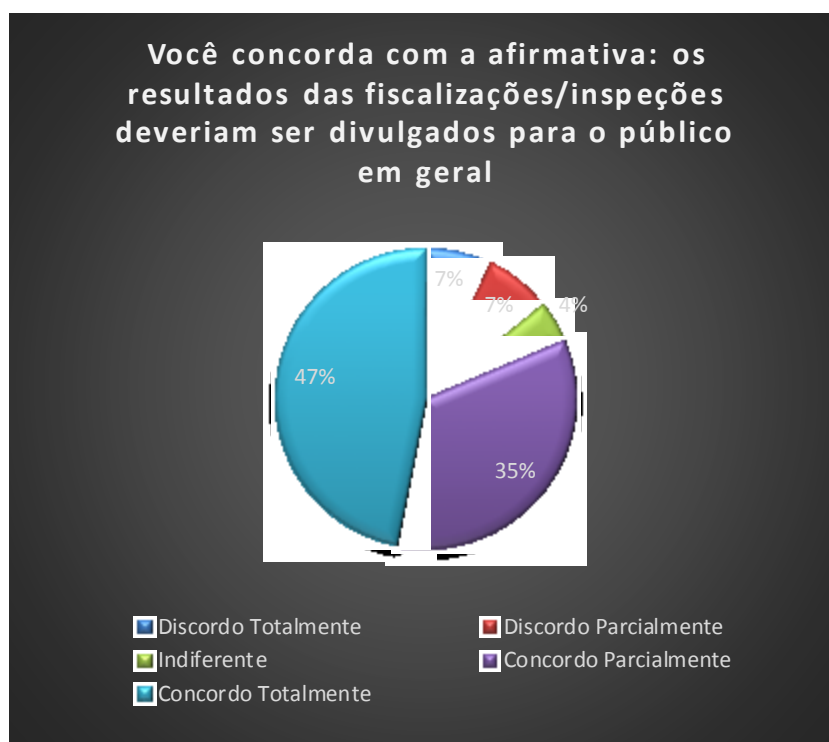
Não se verificou na área de publicações nenhuma informação das fiscalizações realizadas.

Fonte: Equipe de Auditoria

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

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

Gráfico 5 - Questionário: transparência das fiscalizações



Fonte: Equipe de Auditoria

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

106. Acrescenta-se que a CGU já sinalizou, no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão de 2016 (nº 201701255), para a fragilidade da divulgação dos resultados pela SDA, destacando a necessidade de implementação de política para a obtenção, geração e utilização de informações significativas do processo de fiscalização, bem como para a divulgação interna e externa dessas informações.

107. Importante observar que várias entidades divulgam os resultados de suas ações fiscalizatórias a exemplo do Inmetro, que divulga relatórios com resultados individualizados das empresas e produtos analisados. Outro exemplo, é a Anvisa, que também divulga individualmente o resultado das ações fiscalizatórias em seu sítio na internet. Cite-se, também, o exemplo da Anatel que divulga o ranking das empresas fiscalizadas com base em indicadores de desempenho.

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

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

110. Nessa linha, no decorrer desta Auditoria, mais especificamente a partir do dia 19 de outubro de 2018, a Secretaria passou a divulgar as sanções administrativas com vistas a atender ao

normativo. Recomenda-se, no entanto, aperfeiçoamento com informações sobre as medidas cautelares administrativas impostas aos estabelecimentos e a definição de periodicidade de atualização destas informações.

3.2.1 Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

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

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

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

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

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

- a) Levantamento de dados (metas PPA, orçamento) e definição de diretrizes, metas e prazos.
- b) Elaboração de orientações gerais e desenvolvimento de modelo de POA (planilha Excel); compartilhamento com os serviços técnicos respectivos nas SFA ou Sipoa.
- c) Elaboração do planejamento pelos serviços técnicos/SFA e encaminhamento ao departamento respectivo do arquivo POA e da programação orçamentário-financeira (via Sistema de Gestão Integrada).
- d) Avaliação e aprovação dos planejamentos individuais e consolidação das informações em um único arquivo Excel para acompanhamento do cumprimento das metas.

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

Tabela 6 - Características gerais do planejamento

Aspectos analisados	Dipoa	Dipov	DFIA	DFIP
Se há normas formalmente aprovadas que estabeleçam estimativa de risco.	S	N	N	N
Se há normas que definam frequência mínima de fiscalização por estabelecimento.	S	N	S	N
Se há evidências de aplicação das normas existentes quanto à estimativa de risco e de exercício da frequência mínima?	S	N/A	S*	N/A
Se há evidência de uso de métodos objetivos para escolha dos estabelecimentos que serão fiscalizados ou inspecionados.	S	N	N	N

Aspectos analisados	Dipoa	Dipov	DFIA	DFIP
Se há evidência de uso, no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias, de informações obtidas a partir da investigação de casos objeto de denúncias apresentadas ao MAPA.	N	N	N	N
Se há estimativa de necessidade de análises laboratoriais, planos amostrais de coleta previamente estabelecidos ou procedimentos similares com vistas ao levantamento de demandas laboratoriais.	S	Em parte	N	N
Se há sistemas gerenciais ou ferramentas integradas que deem suporte à etapa de planejamento.	N	N	N	N

Fonte: Equipe de Auditoria.

*Quanto à frequência mínima.

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

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

117. Em tais departamentos, de modo geral, os serviços técnicos correspondentes nas SFA planejam as fiscalizações com base na realidade de cada estado, inclusive quanto à identificação de quais riscos considerar, para fins de priorização de estabelecimentos e para programação operacional das inspeções/fiscalizações.

118. Menciona-se, por oportuno, iniciativas em andamento com vistas ao desenvolvimento de um modelo de fiscalização baseado em risco no âmbito do DFIP e do Dipov (projeto “Desenvolvimento de metodologia para priorização e fiscalização de estabelecimentos e produtos de origem vegetal”).

119. Conforme resposta do Dipov ao Ofício 145/2018/TCU/SecexAmbiental (peça 93), na memória de reunião anual do DFIA (peça 94) e na reunião realizada com DFIP em 8/5/2018, apesar das iniciativas, os planejamentos desses departamentos para o exercício de 2018 priorizaram os estabelecimentos que estão há mais tempo sem fiscalização, não tendo sido aplicada, ainda, nenhuma metodologia de risco.

120. O art. 13 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016, entretanto, dispõe que “os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos (...)”. A fim de facilitar a implantação pelos órgãos correspondentes, a norma elenca os princípios da Gestão de Risco, bem como a Estrutura do Modelo de Gestão de Riscos.

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

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

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

124. Leva, também, à avaliação descentralizada e não padronizada dos riscos (pelos AFFA e com base em seu conhecimento e experiência profissional), para fins de priorização de estabelecimentos, resultando em planejamentos tão distintos quantos são os serviços técnicos ou AFFA responsáveis pelo planejamento das inspeções/fiscalizações nas áreas do Dipov, DFIP e DFIA.

125. A ausência de definição de frequência mínima, por seu turno, contribui para que o planejamento e execução das fiscalizações/inspeções da SDA não contemple a totalidade de estabelecimentos fiscalizáveis em tempo razoável, havendo casos, segundo o POA 2018 do DFIP, de estabelecimentos sem fiscalização pelo MAPA há mais de 3.000 dias. A comparação dos estabelecimentos registrados no MAPA com o número de fiscalizações realizadas em 2017 confirma essas informações:

Tabela 7 - Estabelecimentos registrados x Fiscalizações executadas 2017

Departamento	Área	Estabelecimentos registrados	Fiscalizações executadas 2017
DFIA	Fertilizante	14.389	3.668
DFIA	Sementes e mudas	12.618	12.542
DFIP	Alimentação Animal	4.567	3.872
DFIP	Produtos veterinários	3.595	2.283
DFIP	Material genético	767	818
Dipov	Vinhos e bebidas	10.656	2.224
Dipov	Qualidade vegetal	1.773	*
Dipoa	Inspeção periódica	2.659	3.914

Fonte: Equipe de Auditoria.

*Informações não encaminhadas pelo Dipov.

3.3.2 Da não Utilização das Informações Provenientes de Denúncias

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

127. De acordo com a Ouvidoria, em 2017, cerca de 83% das denúncias, do total de 1.361, tiveram como assunto “Atividades Fiscalizadas”. Quanto à procedência das denúncias recebidas no ano de 2017, tem-se que cerca de 43% das denúncias apuradas por procedimentos fiscalizatórios foram consideradas procedentes.

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

129. Todas as manifestações recebidas pelo MAPA são cadastradas no Sistema e-Ouv, que constitui um banco de informações robusto de extrema relevância para a área de fiscalização. Apesar disso, os gestores das SFA em entrevistas informaram que, no geral, as unidades da SDA percebem as denúncias recebidas como algo que impacta negativamente em suas atividades cotidianas.

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

3.3.3 Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

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

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

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

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

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

133. Os departamentos da SDA não acompanham a eficácia e a efetividade das fiscalizações e inspeções realizadas. Além disso e a despeito de exigência regimental, não foram realizadas auditorias e/ou supervisões pelo Dipov, DFIP e DFIA em suas respectivas ações fiscalizatórias.

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

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

Tabela 8 - Resumo do Acompanhamento Gerencial por Departamento

Dipoa

As informações estão disponíveis apenas no SEI e somente podem ser consultadas individualmente, ou seja, não estão estruturadas em sistemas gerenciais.

Dipov

Acompanha a execução das inspeções por meio dos relatórios de atividades mensais com dados numéricos agregados.

DFIP

Acompanha por meio de reuniões presenciais ou por videoconferência as ações desenvolvidas pelos serviços, e também por planilhas eletrônicas.

DFIA

Acompanha por meio de relatórios com dados mensais das fiscalizações, os quais são encaminhados trimestralmente. Realiza, também, reuniões presenciais anuais para discussões das atividades desenvolvidas pelos serviços, a fim de orientar, discutir resultados e harmonizar procedimentos.

Fonte: Equipe de Auditoria

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

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

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

Fonte: Equipe de Auditoria.

*Dados incompletos (até abril/2018)

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

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

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

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

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

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

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

143. Outro problema verificado foi que com exceção do Dipoa, que criou a Divisão de Auditorias Nacionais (DIAN/CGCOA) e a Divisão de Auditorias em Estabelecimentos (DAE/CGI) para acompanhar tecnicamente as inspeções e fiscalizações, não há indícios da realização de auditorias e supervisões pelos outros departamentos da SDA (Dipov, DFIP e DFIA), tampouco pela DDA das SFA.

144. O Regimento Interno da SDA estabelece ser de competência desses departamentos, por suas subunidades, realizar auditorias em seus serviços técnicos respectivos, contudo não se verificou no Dipov, DFIP e DFIA a regulamentação dessas atividades.

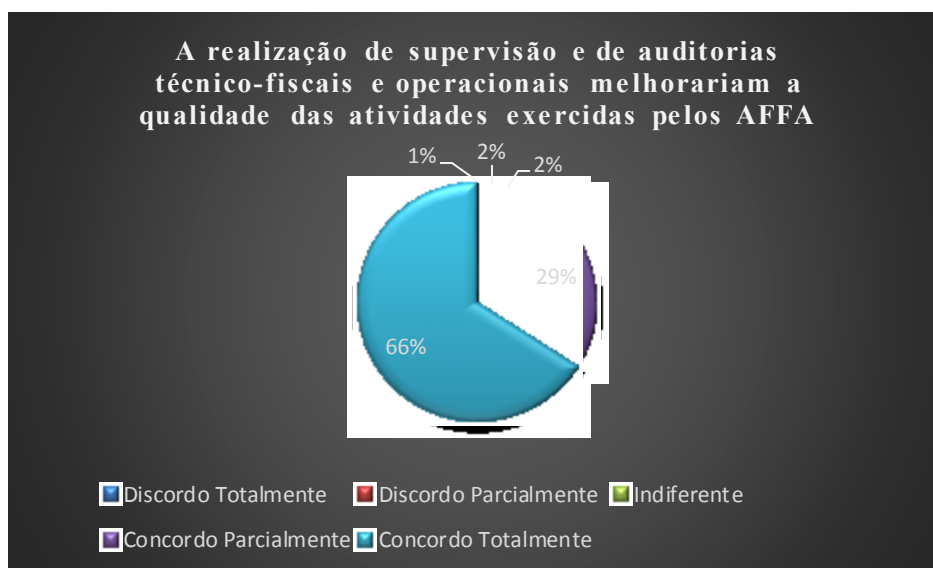
145. No DFIP e no Dipov, não há regulamentação, nem indícios da execução de auditorias/supervisões nas fiscalizações e inspeções realizadas pelos serviços técnicos correspondentes das SFA.

146. Questionados a respeito da regulamentação e execução das auditorias e supervisões, o DFIP não encaminhou normativos com tal conteúdo. O Dipov, por sua vez, informou que a implementação das auditorias/supervisões depende da conclusão de dois projetos em andamento que objetivam maximizar e melhorar os sistemas de auditoria e governança das atividades, mas também é necessária a alteração do Regimento Interno da SDA, que atualmente não prevê ao Dipov a competência de realizar auditorias internas, peça 92.

147. No âmbito dos insumos agrícolas (DFIA), o departamento mencionou o Manual de Auditoria (Ofício Circular DFIA/SDA 46/2009), no entanto o referido documento não dispõe sobre auditorias ou supervisões, mas apenas da atividade de fiscalização. Não há, também para o DFIA, indícios de execução de auditorias/supervisões nas atividades de fiscalização, conforme Relatórios Mensais de Atividades de 2017.

148. A fim de avaliar a percepção dos AFFA quanto aos procedimentos de supervisão e auditoria, aplicou-se questionário com a seguinte pergunta: “você concorda com a afirmativa: a realização de supervisão e de auditorias técnico-fiscais e operacionais melhorariam a qualidade das atividades exercidas pelos AFFA”. O resultado foi que 95% dos respondentes concordam totalmente ou parcialmente com a afirmação, conforme gráfico abaixo:

Tabela 10 - Questionário: Supervisão e auditorias



Fonte: Equipe de Auditoria

149. A ausência de auditoria e supervisão das fiscalizações e inspeções dificulta a padronização dos procedimentos executados nos departamentos e a melhoria contínua dos processos de fiscalização e inspeção.

3.4.1 Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

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

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

b) Determinar à SDA que regulamente e implemente os procedimentos para a realização de supervisão e auditorias técnico-fiscal e operacional no âmbito do Dipov, do DFIP e do DFIA e adote medidas para a sua implementação.

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

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

3.5. O suporte de sistemas informatizados para os processos de fiscalização é precário

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

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

154. Inicialmente, foram solicitados, via ofício 145/2018-TCU/SecexAmbiental, peça 27, os modelos de processo das atividades de fiscalização/inspeção executadas pelos departamentos da SDA. Na resposta foi encaminhado o estudo realizado em 2016, peça 68, por meio de um projeto de cooperação técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), executado pela empresa Neo-Pública, em que foi gerada a cadeia de valor dos departamentos da SDA, estruturada com base na identificação de seus processos e subprocessos vinculados, bem como a situação das interfaces com os sistemas de suporte do MAPA que lhes prestam apoio tecnológico.

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

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

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

157. Cabe ressaltar que os departamentos da SDA utilizam, desde 2016, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que é um software para controle de trâmite processual. Assim, para cada fiscalização é autuado um processo eletrônico que registra as informações geradas na execução das

fiscalizações. Apesar da sua importância, o SEI não substitui a necessidade de um sistema corporativo, principalmente para possibilitar a gestão centralizada da Secretaria visando à padronização e melhoria contínua dos processos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- b) da fiscalização e da inspeção de produtos, derivados, subprodutos e resíduos de origens animal e vegetal;
- c) da fiscalização de insumos agropecuários.

3.5.2 Do Excesso de Sistemas Cadastrais e Alguns com Tecnologias Obsoletas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5.4 Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

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

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

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

c. Autorizar a autuação de processo de auditoria operacional para avaliar a gestão, governança e capacidade produtiva da área de Tecnologia da Informação do MAPA.

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

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

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

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

181. A Administração Pública é investida de certos poderes administrativos nas relações com o particular, que decorrem da supremacia do interesse público sobre o privado. Dentre eles destaca-

se o poder disciplinar que autoriza a Administração Pública a aplicar penalidades tanto a agentes públicos como a particulares ligados ao ente por algum vínculo jurídico administrativo específico.

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

3.6.1 Da Ausência de Procedimentos Uniformes no PAS

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

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

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

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



Tabela 11 - Procedimentos e Prazos na SDA

Departamento / Área	Legislação	Prazo Defesa 1ª Instância	Autoridade julgadora 1ª Instância	Prazo Instrução e Julgamento 1ª Instância	Prazo Defesa 2ª Instância	Autoridade julgadora 2ª Instância	Prazo Instrução e Julgamento 2ª Instância	Existência de 3ª instância
1. DIPOA								
1.1 Inspeção de produtos de origem animal	Decreto 9.013/2017 Lei 1.283/1950 Lei 7.889/1989	10 dias	Chefe do Sipoa do local da infração	não há	10 dias	Diretor do Dipoa	não há	não há
2. DIPOV								
2.1 Classificação de produtos vegetais	Lei 9.972/2000 Decreto 6.268/2007	10 dias	Chefe do serviço da Unidade da Federação	não há	10 dias	Chefe da Divisão Técnica da Unidade da Federação	não há	não há
2.2 Bebidas em geral	Lei 8.918/1994 Decreto 6.871/2009	20 dias	Chefe do serviço da Unidade da Federação	30 dias	20 dias	Instância central da área de bebidas	30 dias	não há
2.3 vinhos e derivados da uva e do vinho	Lei 7.678/1988 Decreto 8.198/2014	20 dias	Chefe do serviço da Unidade da Federação	45 dias	20 dias	Instância central da área de bebidas	45 dias	há
3. DFIA								
3.1 Fertilizantes, Corretivos e Inoculantes	Lei 6.894/1980 Decreto 4.954/2004	20 dias	Superintendente da Unidade da Federação	30 dias	20 dias	Secretário de Defesa Agropecuária	30 dias	não há



Departamento / Área	Legislação	Prazo Defesa 1ª Instância	Autoridade julgadora 1ª Instância	Prazo Instrução e Julgamento 1ª Instância	Prazo Defesa 2ª Instância	Autoridade julgadora 2ª Instância	Prazo Instrução e Julgamento 2ª Instância	Existência de 3ª instância
3.2 Sementes e Mudanças	Decreto 5.153/2004 Lei 10.711/2003	15 dias	Superintendente da Unidade da Federação	10 dias úteis	15 dias	Secretário de Defesa Agropecuária	15 dias	não há
3.3 Agrotóxicos e Afins	Lei 7.802/1989 Decreto 4.074/2002	10 dias	Superintendente da Unidade da Federação	30 dias	10 dias	Secretário de Defesa Agropecuária	30 dias (aplica-se a lei 9.784/99)	não há
4. DFIP								
4.1 Alimentação animal	Lei 6.198/1974 Decreto 5.053/2004	15 dias	Autoridade competente do MAPA	30 dias	10 dias	Autoridade competente do MAPA	30 dias	não há
4.2 Produtos de uso veterinário	Decreto-Lei 467/1969 Decreto 5.053/2004	10 dias	Órgão de fiscalização da Unidade da Federação	5 dias	10 dias	Autoridade Hierarquicamente Superior	30 dias	não há
4.3 Material genético	Lei 6446/77 Decreto 187/1991	15 dias	Dirigente do órgão de fiscalização	não há	15 dias	Autoridade Fiscal Competente	não há	não há
4.4 Registro genealógico	Lei 4.716/65 Decreto 8.236/2014	15 dias	Superintendente da Unidade da Federação	30 dias	15 dias	Órgão Central do MAPA	30 dias	há (Secretário de defesa agropecuária)

Fonte: Equipe de Auditoria

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

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

189. O excesso de normativos tratando do PAS com regras totalmente distintas para cada área, além de provocar um problema de isonomia, ainda dificulta a compreensão dos procedimentos executados pela iniciativa privada e sociedade e pelos próprios servidores do MAPA.

3.6.2 Da Ausência de Decisões Colegiadas no PAS

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

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

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

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

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

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

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

3.6.3 Da Não Atualização dos Valores das Multas

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

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

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

Tabela 12 - Valores de multa

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

Fonte: Equipe de Auditoria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6.4 Proposta de Deliberações e Benefícios Esperados

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

- a) Uniformize os procedimentos do Processo Administrativo Sancionatório.
- b) Avalie a possibilidade de julgar os recursos em segunda e eventual terceira instância por órgão colegiado.
- c) Atualize os valores das multas existentes nos departamentos da SDA.

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

4. Conclusão

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

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

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

212. Foram verificadas falhas nos procedimentos de planejamento, execução e monitoramento da fiscalização e inspeção federal agropecuária realizados pelo MAPA e não aderência a normativos vigentes, o que gera riscos para idoneidade dos insumos utilizados na agropecuária e para a segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários destinados aos consumidores finais.

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

214. No que se refere à inspeção permanente, detectou-se insuficiência e, em alguns casos, ausência de servidores em estabelecimentos que realizam abates, o que vai de encontro às normas

vigentes. Também foi identificado que a alocação de servidores ocorre de forma ineficiente. Além disso, nessa atividade são realizados procedimentos desnecessários e defasados.

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

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

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

218. Ademais, detectou-se que os departamentos da SDA não acompanham a eficácia e a efetividade das fiscalizações realizadas. Além do que, não foram realizadas auditorias e supervisões pelo Dipov, DFIP e DFIA em suas respectivas ações fiscalizatórias, em descumprimento da norma regimental. Essa situação impossibilita o monitoramento tempestivo, a padronização e a melhoria da qualidade dos processos.

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

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

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

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

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

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

225. Espera-se que o atendimento às propostas apresentadas propicie maior sustentabilidade à atividade de fiscalização realizada pelo MAPA, aumente a segurança jurídica aos fiscalizados e a eficiência dos processos, bem como promova eficácia no alcance dos objetivos da Defesa Agropecuária.

5. Proposta de Encaminhamento

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

Determinações

- I. **Determinar** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que
 - a. Adote medidas com vistas a garantir a continuidade e a sustentabilidade das atividades de inspeção permanente realizada em abatedouros, nos termos do inciso IV do parágrafo 1º do art. 27-A da Lei 8.171/1991 combinado com o art. 11 do Decreto 9.013/2017, considerando o impacto financeiro e as restrições orçamentárias, tendo em vista as perspectivas de redução do quadro de pessoal devido às aposentadorias iminentes e ao fim da vigência dos contratos temporários dos médicos veterinários.
 - b. Implante, com fulcro nos arts. 3 e 4 do Decreto 8.539/2015 e no princípio da eficiência, sistema corporativo que gerencie o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções realizadas no Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA, registrando as informações necessárias para o monitoramento.
 - c. Apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação destinado ao cumprimento dos itens I.a e I.b da proposta de encaminhamento, estabelecendo, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para a implementação.
- II. **Determinar** à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:
 - a. Efetue, no prazo de 60 dias, a lotação de Auditores Fiscais Federais Agropecuários formados em Medicina Veterinária em todos os estabelecimentos que exigem a inspeção permanente, com fundamento nos arts. 11, 14, 90, 97, 98, 106, 125 e 129 do Decreto 9.013/2017.
 - b. Publique, em 60 dias e com base nos princípios da isonomia e da motivação, bem como no art. 2º e no inciso I do art. 50 da Lei 9.784/1999, regulamento com procedimentos para evitar remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos.

- c. Publique, com fulcro no princípio da eficiência, versão atualizada dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos, suínos e aves.
- d. Publique, no prazo de 90 dias e com fulcro nos incisos II, III, IV e V do art. 3º da Lei 12.527/2011, regulamento com critérios, periodicidade e formas de divulgação dos resultados consolidados e individuais das fiscalizações e inspeções realizadas pela SDA e divulgue os resultados com informações qualificadas e de interesse do cidadão, preservado o sigilo devido, garantindo-se linguagem simples e de fácil compreensão.
- e. Publique regulamento e implemente metodologia de avaliação de risco, nos termos do inciso II do art. 17 do Decreto 9.203/2017, e da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016, contendo frequência mínima e priorização de estabelecimentos e produtos a serem fiscalizados/inspecionados, no âmbito dos departamentos Dipov, DFIP e DFIA.
- f. Publique, em 90 dias, com fundamento na alínea a do inciso V do art. 1º da Portaria MAPA 562/2018 (Regimento Interno da SDA), regulamento contendo as atividades, periodicidade e responsáveis, para acompanhamento e avaliação das fiscalizações e inspeções realizadas em todos os departamentos e adote medidas para a sua implementação, conforme as regras definidas.
- g. Publique, em 90 dias e com fundamento nos arts. 83, 86, 101, 108, 155 e 168 da Portaria MAPA 562/2018 (Regimento Interno da SDA), regulamento para a supervisão e as auditorias técnico-fiscal e operacional no âmbito do Dipov, do DFIP e do DFIA e adote medidas para a sua implementação, conforme as regras definidas.
- h. Apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação destinado ao cumprimento dos itens II.c e II.e da proposta de encaminhamento, estabelecendo, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para a implementação.

Recomendações

- III. **Recomendar** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que
 - a. Unifique os sistemas de registro de estabelecimentos e produtos existentes nos departamentos Dipov, DFIA e DFIP, utilizando tecnologia internalizada e manutenível.
 - b. Uniformize os procedimentos do Processo Administrativo Sancionatório.
 - c. Avalie a possibilidade de julgar os recursos em segunda e eventual terceira instância por órgão colegiado.
 - d. Atualize os valores das multas existentes nos departamentos da SDA.
- IV. **Recomendar** à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que:
 - a. Utilize as informações resultantes do tratamento das manifestações recebidas na Ouvidoria do MAPA para subsidiar o seu planejamento anual.
 - b. Crie indicadores-chave para avaliar o progresso do planejamento e da execução das fiscalizações/inspeções realizadas pelo Dipov, Dipov, DFIA e DFIP, definindo responsáveis por fornecer relatórios periódicos de acompanhamento às principais partes interessadas.

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

Outras Propostas

- V. **Dar Ciência** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, ao Congresso Nacional e à Presidência da República para ciência, destacando os itens III.b, III.c e III.d por se referirem a alterações legislativas.
- VI. **Autorizar** a realização de auditoria operacional para avaliar a gestão, a governança e a capacidade produtiva da área de Tecnologia da Informação do MAPA.
- VII. **Autorizar** a SecexAgroAmbiental a autuar processo de monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas, dada a relevância da matéria e necessidade de atuação tempestiva do Tribunal na regularização das situações encontradas.
- VIII. **Arquivar** os autos.

Brasília (DF), em 10 de dezembro de 2018.

Assinado Eletronicamente

César Batalha de Araujo
AUFC – Matrícula 9650-4
Coordenador

Assinado Eletronicamente

Helio Antonio Rossi de Castro Filho
AUFC – Matrícula 10637-2

Assinado Eletronicamente

Cíntia Zaira Messias de Lima
AUFC – Matrícula 5044-0

Assinado Eletronicamente

Bruno Oliveira Tavares de Lyra
AUFC – Matrícula 42.358-0

6. Referências

AZEVEDO, Tiago Machado de. **Remoção ex officio do servidor publico mascarando uma punição, 2016**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/45715/remocao-ex-officio-do-servidor-publico-mascarando-uma-punicao>> Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre a política agrícola**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 7.889, de 23 de novembro de 1989. **Dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7889.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 1.283, de 18 de dezembro de 1950. **Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1283.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 9.972, de 25 de maio de 2000. **Institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9972.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 8.918, de 14 de julho de 1994. **Dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, autoriza a criação da Comissão Intersectorial de Bebidas e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8918.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 7.678, de 8 de novembro de 1988. **Dispõe sobre a produção, circulação e comercialização do vinho e derivados da uva e do vinho, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7678.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 6.894, de 16 de dezembro de 1980. **Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes, remineralizadores e substratos para plantas, destinados à agricultura, e dá outras providências..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6894.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 10.711, de 5 de agosto de 2003. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.711.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 7.802, de 11 de julho de 1989. **Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 6.198, de 26 de dezembro de 1974. **Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização obrigatórias dos produtos destinados à alimentação animal e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6198.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto-Lei 467, de 13 de fevereiro de 1969. **Dispõe sobre a fiscalização de produtos de uso veterinário, dos estabelecimentos que os fabriquem e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0467.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 6.446, de 5 de outubro de 1977. **Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização obrigatórias do sêmen destinado à inseminação artificial em animais domésticos, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6446.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 4.716, de 29 de junho de 1965. **Dispõe sobre a organização, funcionamento e execução dos registros genealógicos de animais domésticos no País.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4716.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Lei 6.437, de 20 de agosto de 1977. **Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6437.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 9.250, 26 de dezembro de 2017. **Altera o Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma funções de confiança.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9250.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 9.013, 29 de março de 2017. **Regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9013.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 8.539/2015, 8 de outubro de 2015. **Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 6.268, 22 de novembro de 2007. **Regulamenta a Lei no 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6268.htm#art117>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 6.871, 4 de junho de 2009. **Regulamenta a Lei no 8.918, de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6871.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 8.198, 20 de fevereiro de 2014. **Regulamenta a Lei no 7.678, de 8 de novembro de 1988, que dispõe sobre a produção, circulação e comercialização do vinho e derivados da uva e do vinho.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8198.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 4.954, 14 de janeiro de 2004. **Altera o Anexo ao Decreto nº 4.954, de 14 de janeiro de 2004, que aprova o Regulamento da Lei no 6.894, de 16 de dezembro de 1980, que dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, ou biofertilizantes, remineralizadores e substratos para plantas destinados à agricultura.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4954.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 5.153, 23 de julho de 2004. **Aprova o Regulamento da Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas - SNSM, e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm#anexo>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 4.074, 4 de janeiro de 2002. **Regulamenta a Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4074.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 6.296, 11 de dezembro de 2007. **Regulamenta a Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6296.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 5.053, 22 de abril de 2004. **Aprova o Regulamento de Fiscalização de Produtos de Uso Veterinário e dos Estabelecimentos que os Fabriquem ou Comerciem, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5053.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 187, 9 de agosto de 1991. **Regulamenta a Lei nº 6.446, de 5 de outubro de 1977, que dispõe sobre a inspeção e fiscalização obrigatórias do sêmem destinado à inseminação artificial em animais domésticos..** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0187.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Decreto 8.236, 5 de maio de 2014. **Regulamenta a Lei nº 4.716, de 29 de junho de 1965, que dispõe sobre a organização, o funcionamento, a execução e as exigências indispensáveis à eficiência do registro genealógico de animais domésticos no País..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8236.htm>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Tribunal de Contas União. **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção**, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/brunoot/Downloads/Referencial%20de%20combate%20a%20fraude%20e%20corrup_o%20web.pdf>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria 108**, 2016. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27192360_PORTARIA_N_108_DE_28_DE_SETEMBRO_DE_2016.aspx>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria 562**, 2018. Disponível em: <http://portal.imprensanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/10122548/do1-2018-04-12-portaria-n-562-de-11-de-abril-de-2018-10122544>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria 711**, 1995. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/empresario/arquivos/Portaria7111995alteradaportarian13042018.pdf/view>>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria 210**, 1998. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/empresario/arquivos/Portaria2101998.pdf/view>>. Acesso em 20/11/2018.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. **Instrução CVM 308**. 1999. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst308.html>>. Acesso em 20/11/2018.

KISH, Jalusa D. COLDEBELLA, Arlei et al. **Modernização da Inspeção Sanitária em Abatedouros de Suínos**, 2018. Versão Preliminar. Embrapa.

7. Glossário

Auditoria técnico-fiscais: procedimento de avaliação de desempenho, realizada com independência, com o propósito de verificar o atendimento às normas legais e aos requisitos de qualidade existentes.

Indicador integrado de governança e gestão de TI (iGovTI): índice utilizado para avaliar a situação de governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal pelo Tribunal de Contas da União. Desde 2010, têm sido realizados levantamentos baseados em questionários que abordam práticas de governança e de gestão de TI. O iGovTI é o resultado da consolidação das respostas das organizações públicas, por meio de fórmula que resulta em um valor que varia de 0 a 1.

Inspeção ante mortem: avaliação que ocorre para verificar se os animais têm as condições adequadas para serem abatidos. Consiste em várias atividades como: conferência dos documentos de trânsito; verificação dos registros das condições físicas e sanitárias; avaliação do comportamento e do aspecto do animal e dos sintomas de doença.

Inspeção periódica: tipo de inspeção mais comum, sendo exercido em várias áreas da Secretaria de Defesa Agropecuária, que consiste em verificar, em intervalos planejados, se os estabelecimentos que atuam na produção agropecuária estão cumprindo os normativos existentes.

Inspeção permanente: tipo de inspeção exercida pela Secretaria de Defesa Agropecuária que se caracteriza pela alocação de servidores permanentemente no Serviço de Inspeção Federal, localizado dentro do estabelecimento industrial, onde é realizado diariamente procedimentos de fiscalização/inspeção. Somente é obrigatória nos estabelecimentos de carnes e derivados que abatem as diferentes espécies de açaue e caça.

Inspeção post mortem: verificação de várias partes do animal para identificação de lesões ou anormalidades que exijam tratamento diferenciado ou mesmo impeça a utilização da parte ou de todo o animal. Baseia-se no exame da carcaça, das partes da carcaça, das cavidades, dos órgãos, dos tecidos e dos linfonodos, realizado por visualização, palpação, olfação e incisão, quando necessário, e demais procedimentos definidos em normas complementares específicas para cada espécie animal.

Operação “Carne Fraca”: operação realizada pela Polícia Federal, iniciada em 17/03/2017, com o objetivo de investigar diversos crimes como corrupção e extorsão que teriam sido cometidos por servidores do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e por funcionários de frigoríficos e empresas de alimentos.

Plano de Defesa Agropecuário: documento elaborado pela Secretaria de Defesa Agropecuária, publicado em 4/4/2016, com o objetivo de elaborar um redesenho institucional e introduzir um novo modelo de gestão que garanta eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados pela Defesa Agropecuária. Ele é um plano elaborado para os próximos dez anos, em que são previstas várias etapas.

Sistema e-Ouv: sistema utilizado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal para encaminhamento de denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios.

Apêndice I – Análise dos Comentários dos Gestores

1. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, encaminhou-se, por meio do Ofício 18-264/2018-TCU/SecexAmbiental, de 23/11/2018, peça 51, dirigido à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria na Fiscalização Federal Agropecuária para comentários dos gestores sobre pontos relevantes do referido relatório.

2. A SDA encaminhou seus comentários e sugestões, que contribuíram para o aprimoramento do trabalho executado, por meio da Informação 18/SDA/MAPA, processo 21000.050467/2018-6, peça 79, que serão a seguir analisados.

Incorreções e Novos Dados

3. As primeiras observações apontadas pela Secretaria, itens 3 a 6, referiram-se a uma menção incorreta relativa à área de fertilizantes e a novos dados quanto ao número de médicos veterinários temporários lotados em inspeção permanente, à quantidade de fiscalizações executadas no ano de 2017 pelo Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários (DFIP) e ao valor máximo da multa prevista para as autuações do DFIP.

4. Assim, após análise das informações e argumentos apresentados, entendeu-se pertinente os esclarecimentos e o relatório foi alterado considerando os apontamentos.

Indelegabilidade das Atividades de Inspeção

5. O item 7 dos comentários encaminhados pela SDA trouxe o entendimento quanto à indelegabilidade das atividades de inspeção permanente em estabelecimentos de abate devido ao princípio da independência na atuação da administração pública exercida pelos médicos veterinários. Além disso, apresentou uma decisão do Tribunal Superior do Trabalho, Acórdão da 2ª Turma TST-RR-745100-61.2009.5.12.0001, que ratificaria tal entendimento.

6. A possibilidade de delegação de atividades para a iniciativa privada é matéria controversa, tendo diferentes entendimentos dependendo do tipo de atividade que está sendo delegada.

7. O relatório da presente auditoria mencionou, no item 68, modelos alternativos de inspeção que estão em execução em alguns estados e que foram implantados, dentre outros motivos, devido à dificuldade de manter servidores, nessas localidades, em quantidade suficiente para exercício da inspeção permanente.

8. No entanto, o trabalho não fez uma análise comparativa entre os modelos e também não avaliou a legalidade das atividades atribuídas a iniciativa privada nos modelos de inspeção existentes nos estados de SC, PR e RS.

9. Dessa forma, o que se pretendeu foi apresentar opções que podem ser avaliadas em busca do aperfeiçoamento do atual modelo de inspeção federal.

10. Assim, as argumentações trazidas pela Secretaria não foram suficientes para alterar o entendimento sobre esse tema, mantendo-se assim, as conclusões do trabalho tal como apontado no item 68 do relatório.

Estabelecimentos sem Auditores Fiscais Federais Agropecuários com formação em Medicina Veterinária (AFFA-MV)

11. No item 9 das observações enviadas, há um detalhamento da situação dos estabelecimentos em que não há AFFA-MV atualmente lotados, especificando que parte desses locais o abate ocorre esporadicamente e que as operações de abate são cobertas pelo deslocamento ao local por ordem de serviço de AFFA-MV ou pela atuação de médicos veterinários oficiais temporários ou médicos veterinários conveniados.

12. Em relação à quantidade de estabelecimentos sem AFFA-MV lotados, conforme especificado no relatório na seção 3.1.1, verificou-se uma dificuldade do MAPA em consolidar e apresentar a atual situação existente no país. Assim, não se conseguiu, com razoável segurança, identificar o quantitativo exato de estabelecimentos sem AFFA-MV, já que o último número apresentado, 19 estabelecimentos, divergiu consideravelmente do anterior, 51 estabelecimentos.

13. Além disso, esse último dado foi enviado já na fase final da etapa de relatório e sem o detalhamento dos servidores lotados em cada estabelecimento, o que divergiu das informações anteriores em que foram listados nominalmente todos que estavam atuando em inspeção permanente, o que impossibilitou qualquer validação ou procedimento de verificação por parte deste Tribunal.

14. De toda forma, o que se observou pelos dados encaminhados pela SDA e por outros procedimentos como entrevistas com os servidores lotados no Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sipoa) é a existência de estabelecimentos que realizam abates sem a presença de AFFA-MV, o que contraria os normativos vigentes.

15. Nesse sentido, os argumentos trazidos pela SDA não foram suficientes para alterar o entendimento sobre esse tema, entendendo-se não ser necessária a modificação do relatório em relação a esse item.

Alteração do Destinatário de Deliberações

16. Os itens 8 e 11 propõem alterar o destinatário de duas deliberações, deslocando-as para o MAPA, em virtude de as ações necessárias poderem extrapolar as competências da SDA.

17. Após análise, concordou-se com as sugestões. Dessa forma, o relatório foi modificado nos itens necessários.

Alteração do Prazo para Apresentação do Plano de Ação

18. Por fim, no item 10 foi solicitado a alteração de 60 dias para 90 dias o prazo para apresentação do plano de ação para cumprimento de três determinações, em virtude das mudanças nas chefias das unidades da SDA que podem ocorrer em janeiro, devido à posse do novo presidente da república.

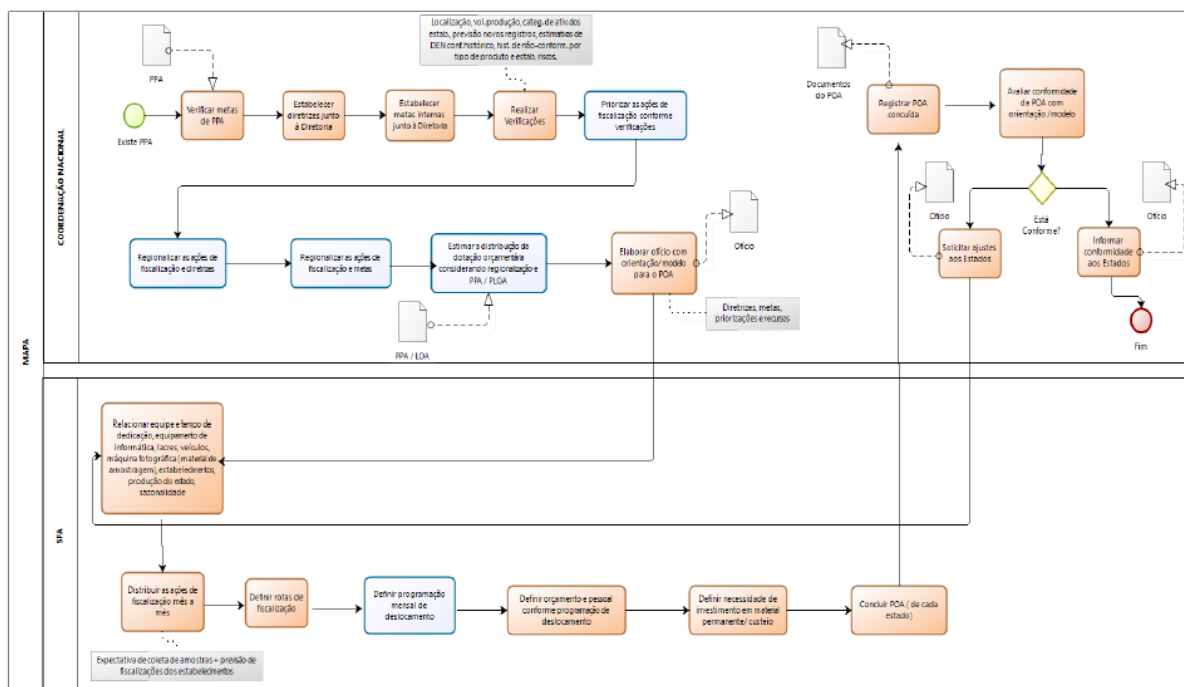
19. Assim, após análise das informações e argumentos apresentados, entendeu-se razoável a alteração solicitada. Dessa forma, o relatório foi modificado nos itens necessários.

Conclusão

20. Os comentários apresentados pela Secretaria de Defesa Agropecuária trouxeram subsídios para a melhoria da análise do Tribunal de Contas da União (TCU), tendo sido efetuadas algumas alterações no relatório e ajustes na proposta de encaminhamento em razão dessas contribuições. Todavia, algumas observações oferecidas apresentaram elementos que não foram suficientes para alterar o conteúdo geral da avaliação desta Corte.

21. Por fim, cabe destacar que o TCU, aqui representado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) reconhece a contribuição dos comentários da SDA e coloca-se aberto ao diálogo, atributo essencial neste tipo de auditoria, e à disposição dos gestores para continuar contribuindo com a defesa agropecuária.

Apêndice II - Fluxos dos Processos de Trabalho de Planejamento das Fiscalizações



Descrição dos fluxos dos processos de trabalho por Departamento da SDA:

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal - DIPOA **Planejamento anual:**

1. DSG verifica metas PPA, define diretrizes e metas interna junto ao Dipoa.
2. DSG realiza verificações (RD, dados de produção, orçamento previsto etc.).
3. Dipoa e DSG estima a distribuição da dotação orçamentária por unidade da federação, considerando os dados levantados com as verificações.
4. DSG desenvolve arquivo Excel padrão do POA e elabora orientações de preenchimento
5. DSG envia e-mail aos Sisa/Sifisa/Sipoa com orientações para elaboração do POA (a partir de outubro).
6. Sisa/Sifisa verifica demandas de inspeção, classificação de risco dos estabelecimentos, pessoal disponível, necessidades de investimento, custos administrativos.
7. Sisa/Sifisa elabora planejamento orçamentário anual, lança no SGI e envia para SIPOA correspondente.
8. Sipoa verifica parâmetros gerados para o planejamento anual e consolida os POA das unidades de sua abrangência, lança no SGI e envia para o Dipoa.
9. DSG avalia conformidade dos POAs com orientações/modelo.
10. DSG solicita ajustes se não conforme.
11. Se conforme, DSG informa conformidade às unidades federativas.
12. Dipoa/DSG aprova POA.

Planejamento orçamentário mensal Sipoa/Dipoa:

1. Até dia 20 de cada mês, Sisa/Sifisa elabora planejamento orçamentário para o mês seguinte, lança no SGI e envia para Sipoa correspondente.
2. Sipoa verifica e, se conforme, aprova POA mensal.
3. Sipoa envia recursos financeiros até o dia 10 do mês em curso.

Fontes:

Portaria Mapa nº 562, de 11/04/2018 (Regimento Interno SDA) - estabelece competências quanto ao planejamento orçamentário:

- a) Divisão de Suporte à Gestão (DSG/Dipoa) - programação, supervisão e acompanhamento da Programação Orçamentária Anual (POA) no Dipoa (item III do artigo 122).
- b) Sipoa /Dinsp: programação, execução, monitoramento e avaliação das atividades de inspeção e fiscalização de produtos de origem animal; a coleta, avaliação e manutenção dos dados quantitativos e qualitativos necessários à alimentação dos sistemas de informações e necessários à execução de suas atividades; a elaboração e acompanhamento da programação orçamentária e financeira sob sua jurisdição (itens I, III e V do artigo 141).

Orientações para elaboração do POA anual – encaminhadas por mensagem eletrônica pelo DSG a todos os pontos focais da inspeção anual em cada uma das SFA, acompanhadas de um “Manual de preenchimento POA 2018” (peças 96 e 97).

Decreto 9.013 de 29 de março de 2017 (regulamento da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal – Riispoa), que regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989 – define quais estabelecimentos devem ter inspeção permanente e delega para norma complementar a definição da frequência com que as inspeções e fiscalizações periódicas devem ocorrer (art. 11).

Norma Interna 2/Dipoa/SDA, de 6 de novembro de 2015 - estabelece procedimentos para o cálculo do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento (RE) para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos registrados ou relacionados no Serviço de Inspeção Federal, sujeitos à inspeção periódica.

Norma Interna 1/Dipoa/SDA, de 9 de março de 2017, aprovou modelos de formulários e estabeleceu as frequências e as amostragens mínimas a serem utilizadas na inspeção e fiscalização, para verificação oficial dos autocontroles implantados pelos estabelecimentos de produtos de origem animal registrados (SIF) ou relacionados (ER) junto ao Dipoa/SDA, bem como o manual de procedimentos.

Norma Interna 2/Dipoa/SDA de 9 de março de 2017 – estabelece modelos de relatório de supervisão a ser utilizado no âmbito do Sipoa/Sisa/Sifisa e de auditoria, modelo único de plano de ação a ser utilizado para a correção das não conformidades constatadas em supervisão ou auditoria.

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal - Dipov

Planejamento anual: (peça 98)

1. Dipov distribui previsão orçamentárias do PI INSPCLASS no SGI por UF.
2. Dipov encaminha por e-mail orientações para elaboração do POA para chefe do Sisv/Sifisv - define valor orçamentário por UF; define meta de coleta de amostra/fiscal/mês (bebidas e qualidade vegetal); define data final de lançamento do planejamento no SGI e de envio da planilha Excel para o DIP Dipov OV por e-mail.
3. Sisv / Sifisv preenche planilha Excel modelo com programação física das fiscalizações.
4. Sisv / Sifisv distribui orçamento mês a mês, de acordo com programação das inspeções, e lança no SGI as programações físicas e financeiras.

5. Obs. O Dipov planeja e coordena a execução de fiscalizações estruturadas, que seguem planejamento específico, que são lançadas no POA do Departamento.

Fontes:

Regimento Interno SDA (Portaria Mapa 562/2018) – compete ao Dipov:

- a) Dipov - elaborar diretrizes de ação governamental para a inspeção e a fiscalização de produtos de origem vegetal; programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar as atividades de fiscalização, inspeção higiênico-sanitária e tecnológica de produtos vegetais e de seus derivados, de bebidas, vinhos e derivados da uva e do vinho, da classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômicos (art. 155).
- b) Seção de Programação e Controle (SPC/ Dipov) - subsidiar a elaboração da e controlar a programação orçamentária do Departamento (art. 156).
- c) Coordenações-gerais de cada área (Qualidade Vegetal, Vinhos e Bebidas): subsidiar a elaboração das propostas para o Plano Plurianual - (PPA) e para o Plano Operativo Anual - (POA), referentes às diretrizes, metas, estratégias e ações (arts. 160, 166).

Orientações compartilhadas por mensagem eletrônica:

- a) **Orientação geral (e-mail de 21/12/2015)** – encaminha modelo de planilha em Excel para a programação das fiscalizações de bebidas e classificação vegetal; orienta o preenchimento da planilha (metas, roteiros, programação mensal de deslocamento, despesas variáveis); define orçamento para o exercício seguinte; estabelece prazo para a programação mês a mês das fiscalizações.
- b) **Orientações para o POA de 2018** – define valor orçamentário por UF, define metas e fixa data para finalização do planejamento.

Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas - DFIA

Planejamento anual:

Sementes e Mudas; Fertilizantes, inoculantes, Corretivos, Agrotóxicos e afins

1. DFIA apresenta diretrizes para elaboração do POA para serviços técnicos respectivos em reunião anual.
2. DFIA encaminha modelo de Plano Operativo Anual para os serviços preencherem.
3. Serviços preenchem POA com programação física, prevendo ao menos 1 fiscalização/ano por estabelecimento.
4. Serviços preenchem SGI com base no POA e informações de todas as áreas do DFIA (CSM, DFIC e CGAA – mesmo PO Vigifia).

OGM

1. DFIA não possui modelo padrão de POA.
2. Serviços preenchem Sistema de Gestão Integrada – SGI com dados de programação física e financeira (PO VICORGEN específico para OGM).

Fontes:

Regimento Interno SDA (Portaria Mapa 562/2018) – compete ao DFIA:

- a) Elaborar as diretrizes de ação governamental para a fiscalização e garantia da qualidade de insumos agrícolas; programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de fiscalização de agrotóxicos e afins, fertilizantes, sementes e mudas (art. 81, I, II).

b) coordenar, monitorar e avaliar, diretamente ou por meio de Unidades Descentralizadas do MAPA, a realização de auditorias técnico-fiscal e operacional em estabelecimentos agrícolas, locais de fronteiras, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais, no que se refere à fiscalização de insumos agrícolas (art. 81, III).

Decreto 4.074, de 4 de janeiro de 2002 – Regulamento Agrotóxicos.

Decreto 4.954, de 14 de janeiro de 2004 – Regulamento de Fertilizantes.

Instrução Normativa MAPA nº 53, de 23 de outubro de 2013 – Fertilizantes.

Reunião anual da fiscalização de insumos agrícolas (novembro) – o POA é elaborado durante a reunião (não há ofício circular ou outra comunicação) - peça 8.

Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários - DFIP

Planejamento anual:

Produtos para alimentação animal:

1. CPA/DFIP encaminha por e-mail orientações a serem consideradas no planejamento anual.
2. CPA/DFIP solicita envio da programação pelos serviços técnicos.
3. SISA/SIFISA encaminha programação anual para análise do Departamento.
4. CPA e cada Serviço realizam reuniões (por videoconferência) para discussão e decisão quanto ao planejamento - estratégias de fiscalização, metas, resultados e programações anuais (peça 99).

Registro genealógico

1. Reunião técnica com todos os AFFA responsáveis pela área; compartilhamento de orientações e discussões técnicas (novembro).
2. DFIP solicita envio da programação das auditorias do ano seguinte.
3. Serviços elaboram planilhas com programação e encaminham para DFIP.
4. DFIP consolida informações de todas as SFA.

Produtos de uso veterinário:

1. Sisa/Sifisa planeja as fiscalizações, estabelece metas e prioridades de acordo com suas próprias peculiaridades.
2. Serviços/SFA encaminham planejamento das fiscalizações para DFIP;
3. CPV/DFIP consolida planejamento.

Fontes:

Regimento Interno SDA (Portaria Mapa 562/2018) – compete ao DFIP:

- a) Art. 112, I - coordenar, orientar, executar, monitorar e avaliar a elaboração de planos, programas e ações de articulação institucional e de fiscalização da fabricação e da comercialização e do uso de produtos destinados à alimentação animal.
- b) Art. 112, II - programar e implementar a realização da fiscalização das atividades de sua competência, estabelecendo os critérios a serem seguidos.
- c) Art. 113, I - supervisionar, acompanhar e avaliar execução das atividades de fiscalização da produção.

d) Fabricação, exportação e comercialização de produtos destinados à alimentação animal.

Produtos para alimentação animal (CPA) – Solicita programação para 2018 e encaminha orientações a serem consideradas no processo – mediante Ofício para todos os SISA/SIFISA, com subsídios para a elaboração da programação para 2018, e eventual Plano de ação bianual: empresas nunca fiscalizadas ou sem nota de priorização.

Produtos para uso veterinário (CPV) – não há normas. O planejamento é realizado pelos serviços localizados nas SFA: estabelecimento de metas e prioridades de acordo com a situação peculiar de cada unidade.

Apêndice III - Detalhamento da Metodologia

1. O presente trabalho teve como objetivo avaliar a fiscalização e inspeção agropecuária federal realizada pelo MAPA, bem como os processos administrativos decorrentes das infrações autuadas na execução dessas atividades, verificando a eficácia e identificando oportunidades de melhoria.
2. Para tanto, buscou-se responder às seguintes questões de auditoria:
 - a) Questão 1: Em que medida os procedimentos de fiscalização e inspeção agropecuária federal realizados pelo MAPA estão aderentes aos normativos vigentes de forma a garantir, com razoável segurança, a idoneidade dos insumos utilizados na agropecuária e a segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários destinados aos consumidores finais?
 - i. Subquestão 1.1: Quanto ao planejamento?
 - ii. Subquestão 1.2: Quanto à execução?
 - iii. Subquestão 1.3: Quanto ao monitoramento?
 - b) Questão 2: Em que medida o MAPA possui suporte de Tecnologia da Informação suficiente para o efetivo exercício das atividades de fiscalização e inspeção federal agropecuária?
 - c) Questão 3: Em que medida o processo administrativo decorrente das infrações autuadas nas atividades de fiscalização e inspeção do MAPA é transparente e uniforme?

Critérios

3. Os principais critérios adotados foram:
 - a) Decreto 9.013/2017 (regulamento da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal).
 - b) Memorando-Circular 2/2017/DIPOA-SDA/SDA/MAPA (dimensiona quadro de AFFA-MV necessários às atividades de inspeção *ante e post mortem*).
 - c) Lei 8.171 de 17 de janeiro de 1991 (política agrícola).
 - d) Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 (acesso à informação).
 - e) Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990 (defesa do consumidor).
 - f) Portaria MAPA/SDA 108/2016 (publicidade e transparência no MAPA).
 - g) Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016 (política de gestão de riscos).
 - h) Portaria MAPA 562, de 11 de abril de 2018 (Regimento Interno da SDA).
 - i) Decreto 8.539, de 8 de outubro de 2015 (processo administrativo eletrônico).
 - j) Princípio da eficiência (art. 37 da CF/88).
 - k) Código de Processo Civil (CPC/15).

Locais visitados

4. Com vistas a construir ampla visão da atividade de fiscalização agropecuária, inclusive sob a ótica de entidades representativas dos estabelecimentos fiscalizados, foram programadas e realizadas visitas nas seguintes localidades durante as fases de planejamento e execução da auditoria:

- a) Secretaria de Defesa Agropecuária e as seguintes subunidades: Dipoa, Dipov, DFIA, DFIP, DSA, DSV; SFA no Distrito Federal e nos seguintes Estados: Goiás, Pará, Pernambuco, Paraná, Paraíba; Sipoa nos Estados de Goiás e Paraná; CGAL/MAPA e Lanagros nos Estados de Goiás, Pará e Pernambuco;
- b) Outros órgãos no MAPA: Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Ouvidoria;
- c) Órgãos externos: Coordenação-Geral das Áreas da Agricultura e Desenvolvimento Agrário, da SFC/CGU; Receita Federal do Brasil; Embrapa (entrevista com pesquisadora Jalusa Deon Kich); Polícia Federal;
- d) Entidades externas: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; Frente Parlamentar Agropecuária; Associação Brasileiras dos Produtores de Sementes de Soja; Consultoria Neopública Soluções Inovadoras em Gestão; Associação Avícola de Pernambuco; Organização das Cooperativas do Paraná; Sindicato da Indústria de Carnes e Derivados no Estado do Paraná
- e) Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco; Agência de Defesa Agropecuária do Paraná;

Técnicas aplicadas

5. Para que as questões de auditoria fossem respondidas a contento, foram aplicadas as seguintes técnicas:

- a) Análise de conteúdo.
- b) Análise de dados.
- c) Análise de problemas.
- d) Análise orçamentária e financeira.
- e) Análise stakeholder.
- f) Entrevistas.
- g) Mapeamento de processos.
- h) Painel de referência.
- i) Pesquisa, mediante questionário.
- j) Revisão documental.
- k) Revisão legal.
- l) Observação direta.

Procedimentos adotados

6. A fase de planejamento envolveu a coleta de informações preliminares com o intuito de conhecer melhor a atividade de fiscalização agropecuária realizada pelo MAPA. Durante a execução, os procedimentos realizados objetivaram a obtenção de evidências.

7. Tendo em vista as técnicas mencionadas os seguintes procedimentos foram realizados:

- a) Encaminhamento de ofícios de requisição à SDA e suas subunidades, com vistas à obtenção, esclarecimento ou evidencição de situações.

- b) Revisão das principais normas técnicas e operacionais que regulamentam a fiscalização agropecuária.
- c) Elaboração de árvore de problemas.
- d) Mapeamento e/ou descrição do fluxo dos processos de planejamento, monitoramento e sancionatório.
- e) Planejamento e realização de entrevistas semiestruturadas com diversos gestores do Mapa e representantes de entidades externas ao Ministério (tópico “Locais visitados”).
- f) Revisão dos documentos encaminhados pelos gestores a título de resposta às solicitações de auditoria.
- g) cruzamento de bases de dados compartilhadas pela SDA e análise dos resultados.
- h) questionário encaminhado para Auditores Fiscais Federais Agropecuários (1.725), com cerca de 63% de taxa de resposta (1.090) (apêndices IV e V deste relatório).

8. Com os procedimentos realizados foram coletadas as seguintes informações: objetivos e características gerais da fiscalização, estratégia de atuação da defesa agropecuária (marco regulatório, outros atos normativos, PPA, planos táticos, indicadores, metas), estrutura organizacional da SDA (departamentos, superintendências, serviços técnicos, laboratórios oficiais, descrevendo o papel de cada um), aspectos orçamentários, histórico, grupos de interesse e características do ambiente externo e interno, principais problemas, suas causas e efeitos, processos gerenciais, principais sistemas existentes, ambiente de controle e restrições enfrentadas.

Conformidade com as NAT do TCU:

- 9. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.
- 10. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

Apêndice IV – Questionário Aplicado aos AFFA

Público-alvo: Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFA) em exercício no MAPA.

Universo: 1.725 AFFA

Respondentes: 1.090 AFFA

Período da pesquisa: de 6/11/2018 a 13/11/2018.

Software utilizado: Sistema LimeSurvey

Conteúdo do questionário aplicado:

1. Em qual unidade atua ou está vinculado: Dipov, Dipoa, DFIA, DFIP, DSA, DSV, Lanagro, Outra
2. Em qual área atua ou está vinculado: Bebidas; Qualidade Vegetal; Sementes e Mudanças; Agrotóxicos; Fertilizantes; Alimentação Animal; Produtos Veterinários; Material Genético; Outra
3. Você está lotado permanentemente em estabelecimento abatedouro: Não; Sim
4. Qual a sua especialidade? Médico Veterinário, Zootecnista, Químico, Farmacêutico, Engenheiro Agrônomo, Outra
5. Exerce função comissionada? Não; Sim
6. Você concorda com a seguinte afirmação: o funcionamento de abatedouros sem AFFA-MV lotados permanentemente gera um risco iminente para a saúde dos consumidores dos produtos desses estabelecimentos.
 - a) Discordo totalmente
 - b) Discordo parcialmente
 - c) Indiferente
 - d) Concordo parcialmente
 - e) Concordo totalmente(Só deve aparecer essa opção, quando a anterior for d ou e)
7. Com relação a afirmação anterior, como classificaria o risco iminente:
 - a) Muito baixo
 - b) Baixo
 - c) Médio
 - d) Alto
 - e) Muito Alto
8. Você concorda com a afirmativa: a independência funcional é prejudicada quando os servidores permanecem lotados em inspeção permanente por mais de 3 anos em um mesmo estabelecimento.
 - a) Discordo totalmente
 - b) Discordo parcialmente
 - c) Indiferente
 - d) Concordo parcialmente
 - e) Concordo totalmente
9. Atualmente, a remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos é um problema relevante para o exercício das atividades de inspeção animal?
 - a) Não
 - b) Sim
10. Você concorda com a afirmativa: o MAPA deveria estabelecer critérios para evitar a remoção arbitrária, entendida como a que não utiliza critérios objetivos, de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos.
 - a) Discordo totalmente
 - b) Discordo parcialmente

- c) Indiferente
 - d) Concordo parcialmente
 - e) Concordo totalmente
11. Você concorda com a afirmativa: a realização de supervisão e de auditorias técnico-fiscais e operacionais melhorariam a qualidade das atividades exercidas pelos AFFA.
- a) Discordo totalmente
 - b) Discordo parcialmente
 - c) Indiferente
 - d) Concordo parcialmente
 - e) Concordo totalmente
12. Você concorda com a afirmativa: os valores das multas aplicadas na sua área de atuação possuem caráter inibidor de novas condutas ilícitas por parte dos estabelecimentos fiscalizados.
- a) Discordo totalmente
 - b) Discordo parcialmente
 - c) Indiferente
 - d) Concordo parcialmente
 - e) Concordo totalmente
13. Você concorda com a afirmativa: os resultados obtidos nas análises laboratoriais realizadas pelos Lanagro deveriam ser divulgados para o público em geral após laudo conclusivo.
- a) Discordo totalmente
 - b) Discordo parcialmente
 - c) Indiferente
 - d) Concordo parcialmente
 - e) Concordo totalmente
14. Você concorda com a afirmativa: os resultados das fiscalizações/inspeções deveriam ser divulgados para o público em geral.
- a) Discordo totalmente
 - b) Discordo parcialmente
 - c) Indiferente
 - d) Concordo parcialmente
 - e) Concordo totalmente

Mensagem encaminhada ao público-alvo:

Prezados Auditores Fiscais Federais Agropecuários,

O Tribunal de Contas da União (SecexAgroAmbiental/TCU) está realizando uma Auditoria na Fiscalização Agropecuária Federal (TC 021.468/2018-4) cujo objetivo é “avaliar a fiscalização e inspeção agropecuária federal realizada pelo MAPA, bem como os processos administrativos decorrentes das infrações autuadas na execução dessas atividades, verificando a eficácia e identificando oportunidades de melhoria”.

Dessa forma, parte relevante do processo é a incorporação da percepção dos AFFA sobre aspectos relevantes da Fiscalização Agropecuária Federal. Para isso, pedimos que respondam o questionário abaixo que embasará algumas das conclusões da auditoria do TCU.

<http://contas.tcu.gov.br/limesurvey/index.php/survey/index/sid/967631/token/3jtp8d3jafkpxw6/lang/pt-BR>

Importante ressaltar, que a Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA está acompanhando todas as fases desta auditoria e autorizou a realização desta pesquisa, conforme comunicado nº 585, de 24 de outubro de 2018.

O questionário contém apenas 9 questões e 10 minutos são suficientes para respondê-lo!

Por fim, para possibilitar a análise e inclusão das respostas no Relatório de Auditoria, solicitamos que o questionário seja respondido até o dia 13 de novembro de 2018.

Apêndice V – Resultado da Pesquisa realizada com os AFFA

Público-alvo: Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFA)

Universo: 1.725 AFFA

Respondentes: 1.090 AFFA

Período da pesquisa: de 6/11/2018 a 13/11/2018.

Software utilizado: Sistema LimeSurvey

Resultado:



Estatísticas rápidas

Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Resultados

Questionário 967631

Número de registros nesta consulta:	1090
Total de registros no questionário:	1090
Porcentagem do total:	100.00%



Estatísticas rápidas

Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q1

Em qual unidade atua ou está vinculado:

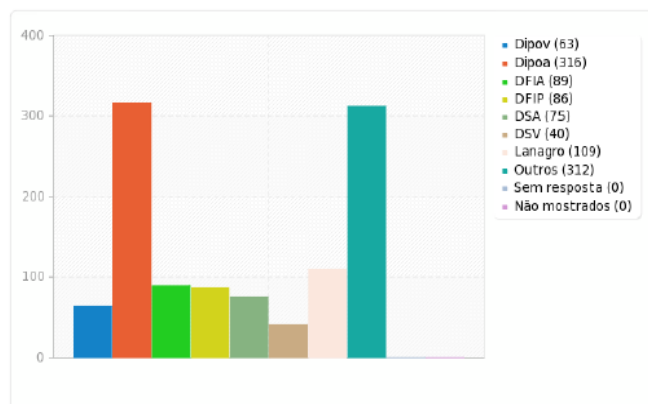
Resposta	Contagem	Porcentagem
Dipov (A1)	63	5.78%
Dipoa (A2)	316	28.99%
DFIA (A3)	89	8.17%
DFIP (A4)	86	7.89%
DSA (A5)	75	6.88%
DSV (A6)	40	3.67%
Lanagro (A7)	109	10.00%
Outros	312	28.62%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q1

Em qual unidade atua ou está vinculado:



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q2

Em qual área atua ou está vinculado:

Resposta	Contagem	Porcentagem
Bebidas (A1)	46	4.22%
Qualidade Vegetal (A2)	37	3.39%
Sementes e Mudanças (A3)	63	5.78%
Agrotóxicos (A4)	12	1.10%
Fertilizantes (A5)	34	3.12%
Alimentação Animal (A6)	67	6.15%
Produtos Veterinários (A7)	41	3.76%
Material Genético (A8)	13	1.19%
Outros	777	71.28%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%

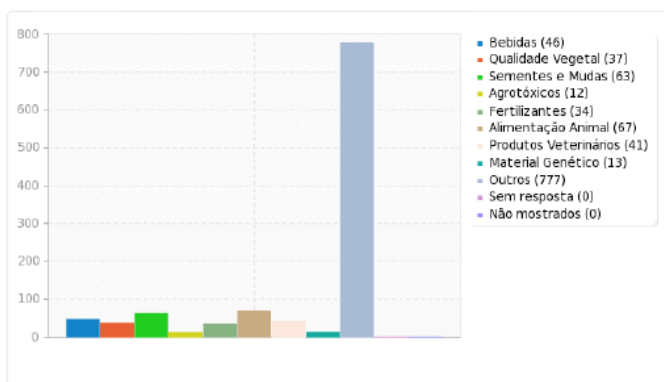


Estatísticas rápidas

Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q2

Em qual área atua ou está vinculado:



Estatísticas rápidas

Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q3

Você está lotado permanentemente em estabelecimento abatedouro:

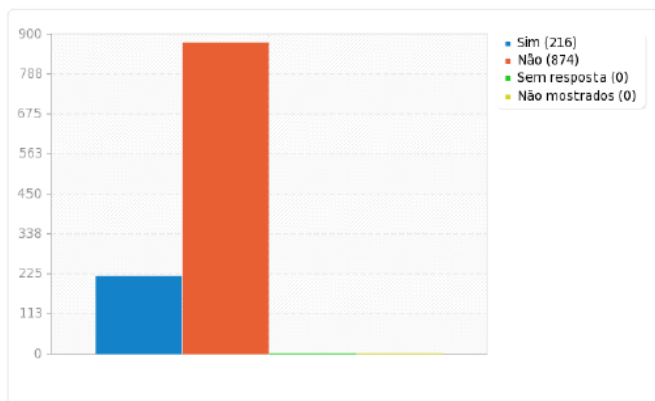
Resposta	Contagem	Porcentagem
Sim (A1)	216	19.82%
Não (A2)	874	80.18%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q3

Você está lotado permanentemente em estabelecimento abatedouro:



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q4

Qual a sua especialidade?

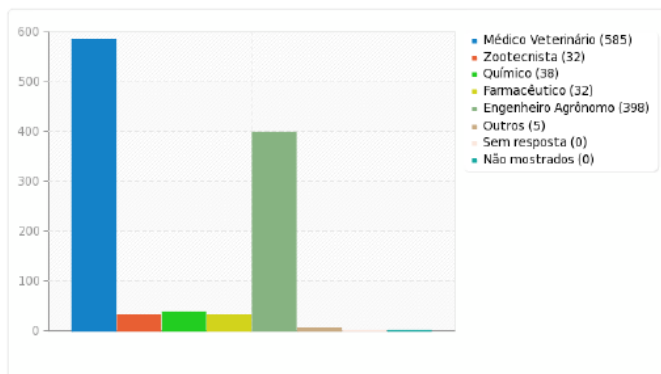
Resposta	Contagem	Porcentagem
Médico Veterinário (A1)	585	53.67%
Zootecnista (A2)	32	2.94%
Químico (A3)	38	3.49%
Farmacêutico (A4)	32	2.94%
Engenheiro Agrônomo (A5)	398	36.51%
Outros	5	0.46%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q4

Qual a sua especialidade?



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q5

Exerce função comissionada?

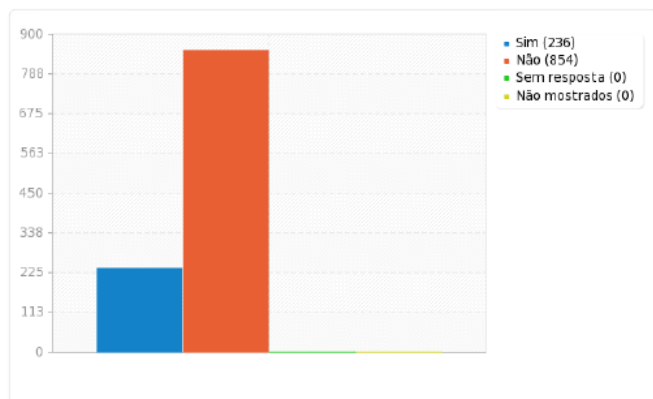
Resposta	Contagem	Porcentagem
Sim (Y)	236	21.65%
Não (N)	854	78.35%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q5

Exerce função comissionada?



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q6

Você concorda com a seguinte afirmação: o funcionamento de abatedouros sem AFFA-MV lotados permanentemente gera um risco iminente para a saúde dos consumidores dos produtos desses estabelecimentos.

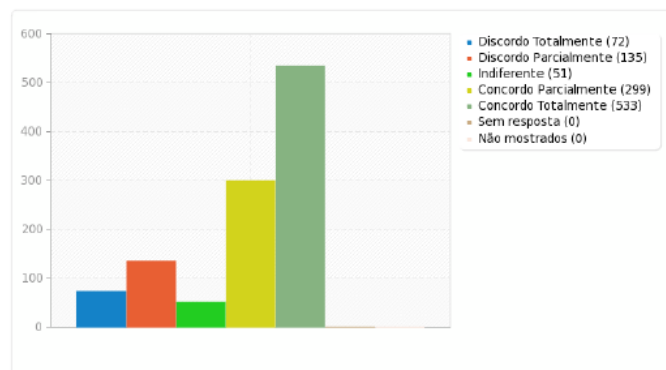
Resposta	Contagem	Porcentagem
Discordo Totalmente (A1)	72	6.61%
Discordo Parcialmente (A2)	135	12.39%
Indiferente (A3)	51	4.68%
Concordo Parcialmente (A4)	299	27.43%
Concordo Totalmente (A5)	533	48.90%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q6

Você concorda com a seguinte afirmação: o funcionamento de abatedouros sem AFFA-MV lotados permanentemente gera um risco iminente para a saúde dos consumidores dos produtos desses estabelecimentos.



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q7

Com relação a afirmação anterior, como classificaria o risco iminente:

Resposta	Contagem	Porcentagem
Muito Baixo (A1)	1	0.09%
Baixo (A2)	12	1.10%
Médio (A3)	131	12.02%
Alto (A4)	377	34.59%
Muito Alto (A5)	311	28.53%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	258	23.67%

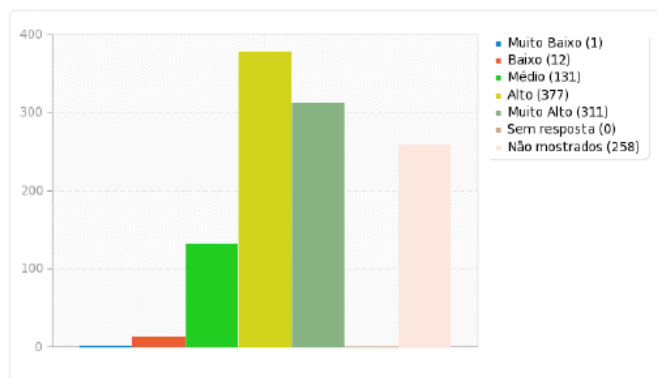


Estadísticas rápidas

Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q7

Com relação a afirmação anterior, como classificaria o risco iminente:



Estadísticas rápidas

Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q8

Você concorda com a afirmativa: a independência funcional é prejudicada quando os servidores permanecem lotados em inspeção permanente por mais de 3 anos em um mesmo estabelecimento.

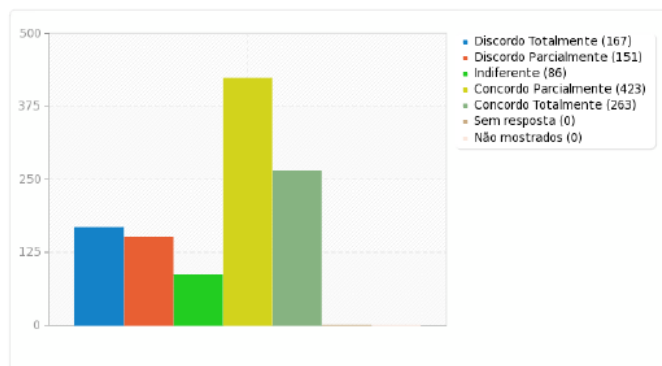
Resposta	Contagem	Porcentagem
Discordo Totalmente (A1)	167	15.32%
Discordo Parcialmente (A2)	151	13.85%
Indiferente (A3)	86	7.89%
Concordo Parcialmente (A4)	423	38.81%
Concordo Totalmente (A5)	263	24.13%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%



Estadísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q8

Você concorda com a afirmativa: a independência funcional é prejudicada quando os servidores permanecem lotados em inspeção permanente por mais de 3 anos em um mesmo estabelecimento.



Estadísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q9

Atualmente, a remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos é um problema relevante para o exercício das atividades de inspeção animal?

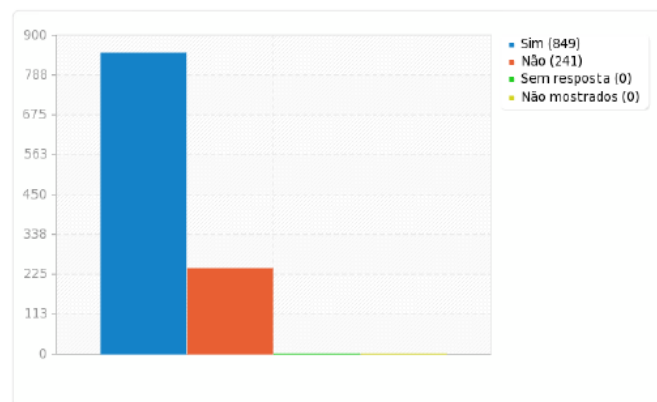
Resposta	Contagem	Porcentagem
Sim (Y)	849	77.89%
Não (N)	241	22.11%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%



Estatísticas rápidas
 Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q9

Atualmente, a remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos é um problema relevante para o exercício das atividades de inspeção animal?



Estatísticas rápidas
 Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q10

Você concorda com a afirmativa: o MAPA deveria estabelecer critérios para evitar a remoção arbitrária, entendida como a que não utiliza critérios objetivos, de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos.

Resposta	Contagem	Porcentagem
Discordo Totalmente (A1)	11	1.01%
Discordo Parcialmente (A2)	16	1.47%
Indiferente (A3)	39	3.58%
Concordo Parcialmente (A4)	223	20.46%
Concordo Totalmente (A5)	801	73.49%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%

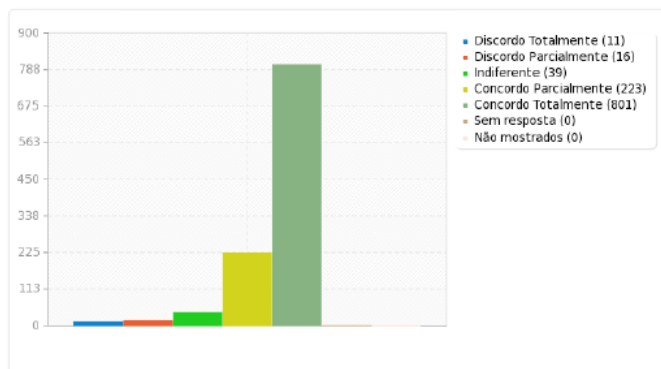


Estadísticas rápidas

Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q10

Você concorda com a afirmativa: o MAPA deveria estabelecer critérios para evitar a remoção arbitrária, entendida como a que não utiliza critérios objetivos, de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos.



Estadísticas rápidas

Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q11

Você concorda com a afirmativa: a realização de supervisão e de auditorias técnico-fiscais e operacionais melhorariam a qualidade das atividades exercidas pelos AFFA.

Resposta	Contagem	Porcentagem
Discordo Totalmente (A1)	9	0.83%
Discordo Parcialmente (A2)	22	2.02%
Indiferente (A3)	25	2.29%
Concordo Parcialmente (A4)	315	28.90%
Concordo Totalmente (A5)	719	65.96%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%

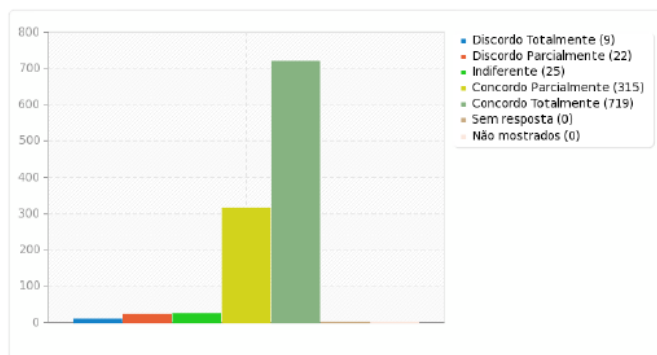


Estadísticas rápidas

Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q11

Você concorda com a afirmativa: a realização de supervisão e de auditorias técnico-fiscais e operacionais melhorariam a qualidade das atividades exercidas pelos AFFA.



Estadísticas rápidas

Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q12

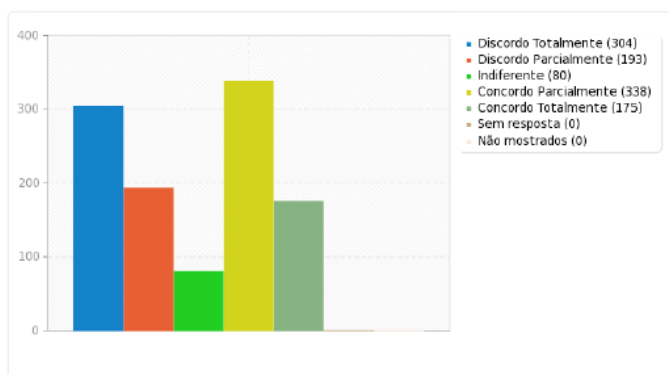
Você concorda com a afirmativa: os valores das multas aplicadas na sua área de atuação possuem caráter inibidor de novas condutas ilícitas por parte dos estabelecimentos fiscalizados.

Resposta	Contagem	Porcentagem
Discordo Totalmente (A1)	304	27.89%
Discordo Parcialmente (A2)	193	17.71%
Indiferente (A3)	80	7.34%
Concordo Parcialmente (A4)	338	31.01%
Concordo Totalmente (A5)	175	16.06%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%

Estatísticas rápidas
 Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q12

Você concorda com a afirmativa: os valores das multas aplicadas na sua área de atuação possuem caráter inibidor de novas condutas ilícitas por parte dos estabelecimentos fiscalizados.



Estatísticas rápidas
 Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q13

Você concorda com a afirmativa: os resultados obtidos nas análises laboratoriais realizadas pelos Lanagro deveriam ser divulgados para o público em geral após laudo conclusivo.

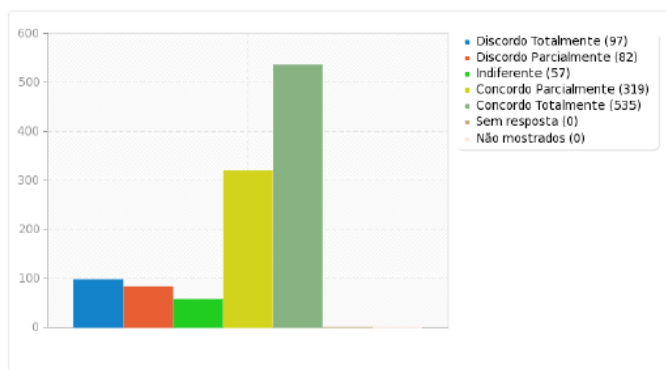
Resposta	Contagem	Porcentagem
Discordo Totalmente (A1)	97	8.90%
Discordo Parcialmente (A2)	82	7.52%
Indiferente (A3)	57	5.23%
Concordo Parcialmente (A4)	319	29.27%
Concordo Totalmente (A5)	535	49.08%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q13

Você concorda com a afirmativa: os resultados obtidos nas análises laboratoriais realizadas pelos Lanagro deveriam ser divulgados para o público em geral após laudo conclusivo.



Estatísticas rápidas
Questionário 967631 'Questionário para a auditoria MAPA'

Sumário dos campos para Q14

Você concorda com a afirmativa: os resultados das fiscalizações/inspeções deveriam ser divulgados para o público em geral.

Resposta	Contagem	Porcentagem
Discordo Totalmente (A1)	78	7.16%
Discordo Parcialmente (A2)	77	7.06%
Indiferente (A3)	48	4.40%
Concordo Parcialmente (A4)	376	34.50%
Concordo Totalmente (A5)	511	46.88%
Sem resposta	0	0.00%
Não mostrados	0	0.00%

Apêndice VI – Visão Geral

Relatório de Planejamento – Visão Geral Auditoria na Fiscalização Agropecuária Federal

TC nº 021.468/2018-4

Fiscalização nº 264/2018

Relator: Weder de Oliveira

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Despacho de 15/6/2018 (TC 012.226/2018-1)

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

Ato de designação: Portarias de Fiscalização SecexAmb 642, de 27/6/2018 e SecexAmb 787, de 1/8/2018, alterada pela Portaria de Fiscalização SecexAmb 1.276, de 6/11/2018.

Período de Realização da Auditoria: 25/6/2018 a 7/12/2018.

Composição da equipe nas fases de Planejamento, Execução e Relatório:

Nome do AUFC	Matrícula	Lotação	Período
César Batalha de Araujo (Coordenador)	9.650-4	SecexAmb	25/6/2018 a 7/12/2018
Helio Antonio de Rossi Filho	10.637-2	SecexAmb	25/6/2018 a 7/12/2018
Bruno Oliveira Tavares de Lyra	42.358-0	SecexAmb	25/6/2018 a 7/12/2018
Cintia Zaira Messias de Lima	5.044-0	SecexAmb	25/6/2018 a 7/12/2018
Hugo Chudyson Araujo Freire (Supervisor)	8144-2	SecexAmb	25/6/2018 a 7/12/2018

Unidades fiscalizadas: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Vinculação no TCU: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAgroAmbiental.

Responsáveis: Blairo Maggi (Ministro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA).

Lista de Siglas

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
Dipoa	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
Lanagro	Laboratório Nacional Agropecuário
LOA	Lei Orçamentária Anual
PDA	Plano de Defesa Agropecuário
PGA	Plataforma de Gestão Agropecuária
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Riispoa	Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
Sindirações	Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SFA	Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Suasa	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
Vigiagro	Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional
TCU	Tribunal de Contas da União

Introdução

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

228. O setor agropecuário brasileiro é de grande importância para a economia brasileira tendo atingido a produção de R\$ 299,50 bilhões, sendo o de maior crescimento em 2017 (13%, frente a uma média de 0,28% de crescimento dos demais setores), o que contribuiu significativamente para o resultado positivo do Produto Interno Bruto (PIB) no ano (1%).

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

230. A relevância desse segmento também pode ser verificada pelo número de empregos gerados, já que totalizou em 2017 cerca de 18 milhões, o que representa 20,1% do total de ocupados no Brasil.

231. Ademais, de acordo com o Plano de Defesa Agropecuário (PDA) elaborado pela Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do MAPA, há um grande número de profissionais envolvidos diretamente na Defesa Agropecuária: 3.000 Fiscais Federais Agropecuários e 6.000 Fiscais Estaduais. Além desse efetivo oficial, existem ainda cerca de 40.000 profissionais privados trabalhando para assegurar a sanidade animal e vegetal.

232. Nesse contexto, cumpre destacar o papel do MAPA na defesa agropecuária, que tem por objetivos assegurar a sanidade vegetal e animal, a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária e a identidade e segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores (Lei 8.171, de 17/01/1991, art. 127-A), com o fim de garantir a manutenção e permanente aperfeiçoamento do setor agropecuário brasileiro.

233. Para o alcance desses objetivos, o Ministério promove, por meio da SDA e em conjunto com as secretarias de agricultura estaduais, ampla fiscalização em produtos e seus derivados, insumos e serviços usados nas atividades agropecuárias, visando garantir o cumprimento das normas de defesa agropecuária, bem como de compromissos internacionais firmados pela União (requisitos de sanidade exigidas pelo país importador).

Objetivo da Auditoria

234. O objetivo geral desta Auditoria é avaliar os processos de fiscalização dos insumos agropecuários e de inspeção dos produtos de origem animal e vegetal realizados pelo MAPA, contribuindo para a melhoria do seu desempenho.

235. As atividades de planejamento, normatização, coordenação e supervisão das atividades de fiscalização e inspeção agropecuárias são responsabilidade da SDA, que é um órgão específico singular vinculado ao MAPA. Além disso, a SDA, por meio do Decreto 9.250/2017, se tornou responsável pela execução das atividades de inspeção e fiscalização sanitária e industrial dos produtos e derivados de origem animal, inclusive aquícola e pesqueira, sendo que antes desse decreto tal responsabilidade era das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA).

236. Quanto à execução da fiscalização, com exceção dos produtos e derivados de origem animal, é responsabilidade das SFA, que são 27 unidades descentralizadas, uma em cada unidade federativa, subordinadas à Secretaria-Executiva do MAPA.

237. A execução da fiscalização realizada diretamente pela SDA ou pelas SFA tem o apoio dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagro) a quem compete executar atividades e ações de suporte laboratorial

238. Dessa forma, serão analisados principalmente os processos de trabalho referentes à fiscalização e inspeção das seguintes unidades do MAPA: SDA, SFA e Lanagro, verificando a eficácia e identificando oportunidades de melhoria.

239. Um dos focos será examinar as possibilidades de desburocratização existentes nos fluxos de processos envolvidos na fiscalização agropecuária realizada pela MAPA, já que a avaliação do excesso de burocracia que impacta negativamente a produtividade e competitividade das empresas brasileiras, bem como na qualidade do serviço público é uma das metas prioritárias deste Tribunal para o ano de 2018.

240. Além disso, aplicaremos o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), este documento compilou o conhecimento prático que vem sendo aplicado por organizações públicas e privadas, dentro e fora do Brasil, no combate à fraude e corrupção. Dessa forma, pode ser útil para identificar problemas nos controles existentes no MAPA.

Marco Legal

241. A defesa agropecuária e a atividade de fiscalização estiveram previstas nas atribuições do MAPA e órgãos antecessores ao menos desde 1906, quando foi criado o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio com o encargo de “estudar e despachar todos os assuntos relativos à agricultura e à indústria animal” (Decreto 1.066/ 1906).

242. Com a promulgação da vigente Constituição Federal (CF), o então Ministério da Agricultura e Reforma Agrária foi reestruturado mantendo em sua responsabilidade os temas relacionados com a defesa e fiscalização ou inspeção agropecuária, por meio da chamada Secretaria Nacional da Defesa Agropecuária (Decreto 99.621/1990, que foi revogado pelo Decreto 599/1992).

243. As atribuições e estrutura interna da Secretaria foram se adequando às mudanças estruturais do Ministério. Por meio do Decreto 5.351/2005, a SDA absorveu parte das atribuições da Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo (a fiscalização da produção animal e vegetal) e alcançou o formato vigente até o momento, com as seguintes subunidades:

- a) Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas (DFIA);
- b) Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários (DFIP);
- c) Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa);
- d) Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (Dipov);
- e) Departamento de Sanidade Vegetal (DSV); e
- f) Departamento de Saúde Animal (DSA).

244. Quanto às normas relacionadas com a inspeção agropecuária, ainda vige a Lei 1.283/1950, que estabelece premissas básicas para a atividade, dentre as quais os produtos e estabelecimentos sujeitos à inspeção, bem como a divisão de responsabilidades entre União, Estados Federados e Municípios.

245. As normas gerais da defesa agropecuária pós CF de 1988 somente entraram em vigor com a publicação da Lei 9.712/1998, que alterou alguns dispositivos da Lei 1.283/1950 (foi eliminada a participação municipal na atividade) e acrescentou os artigos 27-A, 28-A e 29-A à Lei 8.171/1991 (dispõe sobre a política agrícola).

246. Os acréscimos legais estabeleceram os objetivos da defesa agropecuária, previram a organização das ações de vigilância e defesa sanitária em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), com a participação das várias instâncias federativas e trouxeram regras gerais para a organização e execução das inspeções.

247. O Decreto 5.741/2006 regulamentou o Suasa, ao qual entregou a responsabilidade de organizar de maneira sistêmica e racional todas as atividades compreendidas pela defesa agropecuária, que podem ser relacionadas com: (i) vigilância e sanidade vegetal; (ii) vigilância e saúde animal; (iii) inspeção e classificação de produtos de origem vegetal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico; (iv) inspeção e classificação de produtos de origem animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico; e (v) fiscalização dos insumos e serviços usados nas atividades agropecuárias.

248. O regulamento prevê a participação de diversos atores, como serviços e instituições oficiais; produtores e trabalhadores rurais, suas associações e técnicos que lhes prestam assistência; órgãos de fiscalização das categorias profissionais diretamente vinculados à sanidade agropecuária; e entidades gestoras de fundos organizados pelo setor privado para complementar as ações públicas no campo da defesa agropecuária.

249. É composto pelas instâncias: (i) Central e Superior, que responde pelas atividades privativas do Governo Federal, de natureza política, estratégica, normativa, reguladora, coordenadora, supervisora, auditora, fiscalizadora e inspetora (Secretaria de Defesa Agropecuária); (ii) Intermediárias, que são responsáveis pela execução de natureza estratégica normativa, reguladora, coordenadora e operativa de interesse da União, Estados e Distrito Federal; e (iii) Locais que respondem pela execução dos interesses da União, Estados e Distrito Federal e Municípios no âmbito de sua atuação.

250. As atividades de inspeção e de fiscalização, assim, passaram a ser de responsabilidade compartilhada entre União (MAPA, SDA e suas subunidades) e Estados Federativos (Secretarias de Agricultura nos Estados).

251. Em julho de 2015 foi aprovada uma nova organização do MAPA e da SDA (Decreto 8.492/2015), alterando a estrutura anterior em alguns pontos, mas preservando os conceitos existentes. Esta transformação não foi totalmente implementada, pois, com a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura pelo MAPA em outubro de 2015, tornou-se necessário absorver áreas deste Ministério relacionadas à Defesa Agropecuária.

252. Nesta mesma ocasião foi reiniciada a discussão de como organizar as SFA de forma a melhor atender ao usuário dos serviços prestados pelo MAPA.

253. Em 31 de março de 2016, por meio do Decreto 8.701/2016, é aprovada a nova organização da Secretaria, já absorvendo funções do extinto MPA, e fortalecendo a estrutura institucional da Secretaria. Este decreto, no entanto, não mudou a organização da Defesa Agropecuária no MAPA, o que acabará por ocorrer em momento posterior.

254. Nesta mesma época estava em curso um esforço conjunto do corpo técnico da SDA com vistas ao aperfeiçoamento e modernização da defesa agropecuária, que culminou com a entrega, em abril de 2016, do PDA.

255. O PDA buscou o redesenho institucional e um novo modelo de gestão, com foco no ganho de eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados, propôs o fortalecimento da ação conjunta nos níveis federal, estadual e local, focou na atualização e adequação dos comandos normativos,

adaptação de procedimentos, modernização da infraestrutura e equipamentos, aperfeiçoamento e capacitação dos recursos humanos para a tomada de decisões com base no conhecimento científico e análise de risco.

256. Estruturou as ações nos seguintes eixos:

- a) Modernização e desburocratização, com vistas a acelerar o processo de transformação da SDA em uma organização voltada para resultados, que busca atender as necessidades de seus clientes e a gestão governamental, com eficiência, eficácia e efetividade.
- b) Marco regulatório, que prevê a revisão das normas legais que não mais se ajustam às tecnologias/necessidades atuais e a adoção das boas práticas regulatórias.
- c) Conhecimento e suporte estratégico, com vistas a conferir à Defesa a base de conhecimento técnico, científico e analítico capaz de assegurar a segurança alimentar e a sustentabilidade do setor agropecuário brasileiro.
- d) Programas e projetos técnicos, com vistas a dar suporte ao trabalho operacional de vigilância, fiscalização e inspeção.
- e) Sustentabilidade, que objetiva conferir à Defesa Agropecuária condições para operar de forma planejada e sustentável ao longo do tempo.
- f) Avaliação e monitoramento, que objetiva prover informações, de forma periódica e organizada, sobre a situação da execução do PDA e de avaliações intermediárias e final do Plano, para todas as suas partes interessadas.

257. Para cada eixo, diversos são os programas e projetos previstos, a serem incluídos em planos bianuais, a partir de 2016/2017.

258. O Decreto 8.852/2016, que regulamenta atualmente a estrutura do Mapa, e os Decretos 9.067/2017 e 9.205/2017 introduziram novas alterações.

259. As mudanças mais significativas nas atividades de fiscalização e inspeção da SDA após a edição do Decreto 9.205/2017 ficaram por conta da reestruturação interna do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa).

260. Dentre as alterações, destaca-se a criação de dez Serviços de Fiscalização e Inspeção de Produtos de Origem Animal (Portaria SDA 266, de 28/2/2018), vinculados hierarquicamente abaixo do DIPOA, com a atribuição de coordenar as atividades dos Serviços de Inspeção Federal.

261. O anexo I apresenta o detalhamento dos normativos legais que regulamentam cada objeto da SDA.

Planejamento Governamental no MAPA

262. No Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, o Programa Defesa Agropecuária (2028) está alinhado com o eixo estratégico “Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura”.

263. Além disso, o Programa Defesa Agropecuária relaciona-se às seguintes diretrizes estratégicas do PPA 2016-2019: Promoção do desenvolvimento rural sustentável, visando a ampliação da produção e da produtividade, com geração de emprego, renda, divisas e o acesso da população rural aos bens e serviços públicos; promoção da ciência, da tecnologia e da inovação e estímulo ao desenvolvimento produtivo, com ampliação da produtividade, da competitividade e da sustentabilidade da

economia; ampliação da atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, agregando valor, conteúdo tecnológico, e diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras.

264. O Programa de Defesa Agropecuária busca retratar, também, o PDA 2015/2020, que pretende introduzir um novo modelo de gestão que garanta eficiência e eficácia aos serviços prestados pela Defesa Agropecuária, propondo o fortalecimento da ação conjunta em nível federal, estadual e local de forma coordenada, com a participação do setor privado.

265. Com o objetivo de modernizar a defesa agropecuária brasileira (Objetivo 0366), o Programa Defesa Agropecuária no PPA 2016-2019 destaca metas que visam o aperfeiçoamento dos mecanismos que asseguram a sanidade dos vegetais, a saúde dos animais, a idoneidade dos insumos e serviços e a conformidade dos produtos agropecuários. Isso será realizado a partir da adoção de novos métodos de gestão de processos e informações em defesa agropecuária, da estruturação de programas nacionais de avaliação de conformidade e de gerenciamento de risco, do aperfeiçoamento dos mecanismos de autocontrole dos agentes das cadeias produtivas, da implantação da certificação eletrônica fitossanitária e do sistema nacional de emergências zoonosológicas e fitossanitárias, bem como da modernização da infraestrutura dos Lanagro. O Objetivo prevê também a ampliação das zonas livres de pragas e doenças como a febre aftosa, a peste suína clássica e a mosca da carambola, além da adequação normativa para assegurar maior eficiência e eficácia dos serviços sanitários em todo o país.

266. As ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais são organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de suas competências, no âmbito do Suasa, regulamentado pelo Decreto nº 5.741/2006. O Suasa inclui o controle de atividades de saúde, sanidade, inspeção, fiscalização, classificação e vigilância do trânsito de animais, vegetais, insumos e produtos de origem animal e vegetal, além de educação sanitária.

267. A reestruturação do Suasa se configura como outro Objetivo do Programa no PPA 2016-2019. Essa reestruturação ocorrerá por meio da modernização e desburocratização de seus sistemas e processos, da revisão do marco regulatório e do estabelecimento de instrumentos que garantam sua sustentabilidade. Além disso, serão implantadas novas funcionalidades para gestão de dados da Defesa Agropecuária no âmbito da Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA).

268. O Vigiaagro possui a missão institucional de proteção da estabilidade sanitária de um país que possui 7.367 km de costa litorânea, 15.735 km de faixa de fronteira, região limítrofe com dez países, abrangendo onze unidades da federação e 588 municípios, além de 31 portos, 24 portos secos, 26 aeroportos internacionais, 28 pontos de fronteira alfandegados e 27 aduanas especiais. O Vigiaagro exerce a fiscalização das operações de comércio exterior de produtos de origem animal e vegetal e de fiscalização de insumos agrícolas e pecuários, como medida de mitigação do risco de introdução e disseminação de pragas e doenças dos animais e vegetais. Seu propósito é salvaguardar a saúde animal, a sanidade vegetal, a saúde pública, o desenvolvimento do agronegócio e as exportações de produtos agropecuários brasileiros. O Vigiaagro também atua na fiscalização do comércio e do trânsito irregulares de bagagens de passageiros em viagens internacionais, e do contrabando por rotas ilegais que implicam risco de introdução de agentes etiológicos de doenças e pragas no país.

269. Visando a modernização do Vigiaagro, foram destacadas no PPA 2016-2019 metas de redução do tempo de liberação das cargas na fiscalização regular do comércio exterior de produtos e insumos agropecuários e elevação da taxa de fiscalização das operações de trânsito internacional irregular de mercadorias, bens e materiais de interesse agropecuário, dentro de um Objetivo específico para esse sistema de vigilância.

270. Para aferição dos resultados do Programa Temático Defesa Agropecuária, foram definidos os seguintes indicadores, cuja aferição será realizada anualmente, sob a responsabilidade da SDA do MAPA:

- a) Índice de conformidade na fiscalização do trânsito internacional de animais e vegetais, de seus produtos e de insumos agropecuários: obtido pelo percentual entre o número de termos de ocorrência emitidos e o total de fiscalizações realizadas. É apurado desde 2013 e registrou 100% de conformidade nos anos de 2013 e 2014;
- b) Índice de conformidade de insumos agropecuários: calculado com base na proporção entre o número de termos de ocorrência emitidos e o número de fiscalizações realizadas na fiscalização de insumos agrícolas e insumos pecuários. O resultado subiu de 90% em 2010 para 90,25% em 2014;
- c) Índice de Conformidade de Produtos de Origem Animal: baseado no número de autuações verificadas na fiscalização de produtos de origem animal e de estabelecimentos sob inspeção federal das cadeias produtivas de carnes, laticínios, ovos, mel e pescado. O índice de referência é 83% e foi calculado tendo como base o ano de 2014. Anteriormente era apurada a taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal, sem considerar a fiscalização do produto;
- d) Índice de Conformidade de Produtos de Origem Vegetal: calculado com base no número de autuações na fiscalização de produtos e de estabelecimentos das cadeias produtivas de produtos de origem vegetal e de vinhos e bebidas. Este indicador evoluiu de 73% em 2010 para 81% em 2014;
- e) Índice de não conformidade de resíduos e contaminantes em produtos de origem animal: mede o número de violações quanto à presença de resíduos de produtos veterinários e contaminantes biológicos fora dos limites especificados nas amostras de produtos de origem animal das cadeias de carnes bovina, suína, caprina, ovina, equina e aves e de leite, ovos, mel e pescado. As amostras são coletadas no âmbito do Programa Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Animal, e analisadas em laboratórios oficiais do MAPA ou pela rede credenciada. O índice evoluiu de 46 violações em 10.000 amostras em 2012 para 59 violações em 10.000 amostras em 2014;
- f) Índice de não conformidade de resíduos e contaminantes em produtos de origem vegetal: mede o percentual de violações nas amostras de diversas culturas quanto à presença de resíduos de agrotóxicos e de contaminantes biológicos fora dos limites especificados. As amostras são coletadas no âmbito do Programa Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Vegetal e analisadas nos laboratórios oficiais do MAPA ou na rede credenciada. O índice evoluiu de 7,3% no ano Safra 2009/2010 para 6,4% no ano Safra 2013/2014.

Aspectos Orçamentários

271. As Leis Orçamentárias Anuais (LOA) consignam diversas ações orçamentárias relacionadas à Defesa Agropecuária. Essas ações estão agrupadas no órgão 22000 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Não foram localizadas ações orçamentárias relacionadas à defesa agropecuária em outro órgão orçamentário.

272. O MAPA apresenta desde 2012 o seu orçamento anual dividido em, basicamente, os seguintes programas: 0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União; 0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais; 2028 - Defesa Agropecuária; 2042 - Pesquisa e Inovações para a Agropecuária; 2077 - Agropecuária Sustentável e 2105 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

273. Como o atual PPA tem como período os anos de 2016 a 2019, decidiu-se observar as ações orçamentárias executadas desde 2016, considerando a execução parcial do exercício de 2018.

274. Os recursos dotados para a defesa agropecuária no ano de 2012 representaram cerca de 7% do orçamento anual do MAPA. Atualmente, os recursos alocados para essa atividade representam menos de 4% do total do orçamento do ministério.

275. Nessas condições, identificaram-se quatro ações orçamentárias que financiam as atividades de defesa agropecuária do MAPA, quais sejam: 152L - Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagro); 214W - Implementação da Defesa Agropecuária; 214X - Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário e a 214Y - Fortalecimento do Suasa.

276. No período analisado, a ação 152L apresentou apenas um plano orçamentário, cuja execução orçamentária foi a que segue:

Tabela 1 - Execução Orçamentária da Ação 152L

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2016	55.100.000	23.875.832	16.713.083	13.858.690	316.232	227.697
2017	19.078.935	19.078.935	3.907.176	2.472.690	597.715	597.715
2018	19.000.000	13.300.000	13.300.000	81.121	0	0
Total	93.178.935	56.254.767	33.920.259	16.412.501	913.947	825.412

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Dados de 30/04/2018. Valores em reais

277. Cabe ressaltar a redução da dotação inicial para ação orçamentária, que diminuiu 20,09% de 2016 para 2017 e em 30,29% em 2018 em relação à 2017.

278. A ação orçamentária 214W – Implementação da Defesa Agropecuária, principal em volume de recursos para a defesa agropecuária, está dividida em diversos planos orçamentários, cuja execução no exercício de 2017 foi a seguinte:

Tabela 2 - Execução Orçamentária da Ação 214W por Plano Orçamentário

Plano Orçamentário	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Fertilizantes, Inoculantes e Corretivos, Sementes e Mudanças e Agrotóxicos e Afins	5.151.796	4.764.955	3.801.104	3.778.771
Inspeção de Produtos de Origem Animal	10.076.695	9.129.735	8.029.661	8.019.906
Inspeção, Padronização e Classificação de Produtos Vegetais	14.346.075	14.155.544	13.269.075	13.258.625
Vigilância e Controle de Serviços Agrícolas	225.144	100.281	98.035	96.483
Controle e Monitoramento da Vassoura-de-Bruixa - VB e de Outras Doenças e Pragas nos Cacaueiros	1.469.948	1.468.946	1.461.913	1.461.913
Auditoria e Monitoramento de Recursos Genéticos	700.000	403.398	241.165	241.165
Vigilância e Controle de Serviços Pecuários	97.888	3.565	3.565	3.565
Estação Quarentenária Cananéia	2.421.397	2.192.309	1.965.418	1.953.678
Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais	3.929.348	3.631.304	3.293.131	3.275.962
Erradicação da Febre Aftosa	3.191.744	2.998.092	1.909.692	1.897.122
Controle de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Vegetal e Animal	855.391	759.513	130.516	129.691
Desenvolvimento e Monitoramento de Sistemas de Rastreabilidade Agroalimentar	723.404	354.195	329.342	329.342
Funcionamento dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagro)	71.756.124	70.810.987	57.510.285	56.432.145
Vigilância e controle das Atividades com Organismos Geneticamente Modificados	1.300.000	619.553	340.666	340.466

Prevenção, Controle e Erradicação de Pragas dos Vegetais, Vigilância do Trânsito Interestadual de Vegetais, seus Produtos e Insumos	13.723.999	13.225.891	10.587.286	10.560.312
Erradicação da Praga Bactrocera Carambolae	4.531.482	4.300.402	3.831.598	3.828.748
Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Material Genético Animal, Insumos Destinados à Alimentação Animal e de Produtos de Uso Veterinário	6.680.925	5.533.086	3.012.176	2.988.826
ECOM - Emenda de Comissão	11.409.652	0	0	0

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Dados de 30/04/2018. Valores em reais

279. Destaca-se o volume de recursos empenhado para a manutenção do funcionamento dos Lanagro, que conforme a tabela acima, representou 52,66% dos recursos da ação 214W em 2017.

280. Analisando-se o período de 2016 a 2018 (parcial), percebe-se que houve contração nos recursos previstos no Projeto de Lei encaminhados ao Congresso Nacional. No entanto, ao contrário da ação 152L, o percentual de execução no período foi acima de 70%, desconsiderando-se o exercício não finalizado de 2018.

Tabela 3 - Execução Orçamentária da Ação 214W

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2016	204.924.104	158.695.634	165.678.383	157.872.851	116.684.405	114.039.490
2017	152.660.201	165.870.360	152.591.012	134.451.757	109.814.627	108.596.720
2018	164.427.783	157.144.901	157.144.901	39.450.252	22.571.692	19.957.387
Total	522.012.088	481.710.895	475.414.296	331.774.860	249.070.723	242.593.597

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Dados de 30/04/2018. Valores em reais

281. Quanto à ação 214X, que trata do funcionamento do Vigagro, a execução orçamentária no exercício de 2016 a 2018 (parcial) foi a que segue:

Tabela 4 - Execução Orçamentária da Ação 214X

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2016	11.000.000	10.102.690	10.102.690	9.476.716	6.384.779	6.361.042
2017	8.072.957	7.943.538	5.543.538	5.371.909	5.070.639	5.023.838
2018	8.000.000	6.840.851	6.840.851	1.967.938	1.307.118	1.194.648
Total	27.072.957	24.887.079	22.487.079	16.816.562	12.762.536	12.579.529

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Dados de 30/04/2018. Valores em reais

282. A ação 214Y, que trata do fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Saúde Animal (SUASA), no período de 2016 a 2018 (parcial) teve a seguinte execução orçamentária:

Tabela 5 - Execução Orçamentária da Ação 214Y

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2016	60.900.000	42.471.531	42.471.531	40.117.067	32.980.106	30.996.275
2017	46.739.287	46.339.435	16.746.779	15.779.356	10.724.125	10.579.391
2018	38.938.283	30.872.119	30.872.119	1.689.395	449.739	433.456
Total	146.577.570	119.683.085	90.090.429	57.585.818	44.153.970	42.009.122

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Dados de 30/04/2018. Valores em reais

283. Nota-se que tanto para a ação 214X como para a 214Y houve contração nos recursos previstos e no efetivamente pago no triênio considerado.

Reestruturação da SDA

284. A partir da demanda do Ministério do Planejamento, o MAPA contratou uma consultoria, no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), de uma empresa especializada em alternativas de modelos jurídicos na administração pública. A empresa Neopublica foi a contratada para a elaboração de três produtos:

a) Um diagnóstico de curto prazo, resultado de entrevistas realizadas com Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFA) dos Departamentos e Coordenações-Gerais do Gabinete da SDA, de duas SFA (MG e GO) e do Lanagro de Minas Gerais; com sindicatos e associações das carreiras do MAPA (ANFFA, ANTEFFA e ANSA); e com representantes do setor produtivo;

b) Uma proposta de modelo conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária, que deverá conter a comparação entre modelos jurídicos-institucionais, destacando diferenças, vantagens, desvantagens, riscos e possibilidades de verticalização, bem como atenda às necessidades de flexibilidade e agilidade na gestão, de autonomia na gestão de seus meios, de arrecadação e de autofinanciamento parcial;

c) Minutas de instrumentos legais que, após recebidas pela SDA, possam ser validadas e ajustadas pelo MAPA, para serem submetidas ao Ministério do Planejamento e Casa Civil.

285. De acordo com o Termo de Referência, a contratação tem como objetivo principal: “Elaborar proposta de novo modelo conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária e de modelo jurídico e organizacional para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.”

286. Como objetivos específicos do trabalho, destacam-se:

a) Realizar análise crítica do atual modelo do Sistema de Defesa Agropecuária, contemplando aspectos institucionais e jurídicos;

b) Propor novo modelo organizacional para o Sistema de Defesa Agropecuária; e

c) Propor novo modelo organizacional para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, incluindo estrutura de apoio, considerando as peculiaridades de cada área da Secretaria, observando as atividades de execução direta do MAPA.

287. Após o recebimento dos produtos advindos da consultoria, a SDA elaborará seu projeto consolidando os argumentos recebidos e ponderando as diferentes visões das áreas técnicas, para então encaminhar o Projeto de Lei que trata da proposta de nova estrutura jurídica da Secretaria.

Produto 1 - Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária

288. O primeiro produto, o diagnóstico de curto prazo da SDA, já foi entregue pela empresa Neopublica, sendo que foi realizada uma análise da legislação, planejamento, macroestrutura organizacional e aspectos gerais da gestão, incluindo gestão de pessoas.

289. Para tanto, a empresa realizou 27 entrevistas com diversos atores do Sistema Nacional de Defesa Agropecuária, em especial os departamentos da SDA, a frente parlamentar agropecuária e agências estaduais.

290. Os resultados identificados foram divididos em três temas:

a) Atividades e o Mercado Regulado da SDA.

b) Dificuldades, necessidades e problemas identificados (relatados) para a execução das atividades;

c) Indistinção entre atividades que importam em exercício do Poder de Polícia Administrativo e as que não.

d) A seguir, o estudo diagnosticou as principais atividades do Sistema de Defesa Agropecuária Nacional, revisou o seu marco legal e contextualizou os controles realizados pelos atores governamentais.

291. O relatório apontou problemas e dificuldades que se relacionam tanto à realização de atividades finalísticas (registro, inspeção, fiscalização etc.) quanto de gestão e operação (gestão de

peças, planejamento, orçamento, finanças, contabilidade, licitações e contratos, cadeia de suprimentos, tecnologia da informação e comunicação etc.).

292. Como principais conclusões apontadas pelo estudo, citam-se:

Quanto às atividades-fim, os resultados do diagnóstico indicaram que os principais problemas, dificuldades e necessidades estão relacionados a: obsolescência da legislação; excesso de regimentos e falta de padronização; ausência de mapeamento dos processos de trabalho e de sua manualização; falta de transparência e dificuldade de acesso aos procedimentos; interferência política nas unidades estaduais; indistinção entre atividades que importam em exercício do Poder de Polícia Administrativo e as que não; falta de segregação de funções; existência de algumas atividades realizadas pela SDA (e outras que querem migrar para a SDA) que, aparentemente, não têm relação direta com prevenção e controle fito e zoo sanitários e segurança alimentar.

Quanto às atividades-meio e aspectos gerais de gestão, os resultados do diagnóstico indicaram que os principais problemas, dificuldades e necessidades estão relacionados a: baixo reconhecimento e aceitação das Coordenações Transversais; fortes restrições orçamentárias; falta de autonomia da SDA para a gestão de recursos próprios; má gestão de cadeia de suprimentos e logística; deficiência em Tecnologia da Informação e Comunicação; dificuldades com Consultoria Jurídica e Contencioso Judicial; dificuldades com o Controle Interno; ausência de sistematização de trabalho da Ouvidoria; inadequação do instrumento convênio para execução do Suasa; e, dificuldades em gestão de pessoas – falta de reconhecimento da SDA pelos AFFA e técnicos; deficiência no quantitativo de pessoas; falta de planejamento na distribuição da força-de-trabalho; gestão das carreiras; desvirtuação da Carreira AFFA; falta de estímulo para área-meio (administrativa); inexistência de formação prévia para o trabalho; deficiência na capacitação; “falta” de política de remoção; “falta” de instrumentos de avaliação de desempenho e meritocracia.

293. Parte dos problemas e dificuldades identificadas, segundo o relatório, decorrem de seis fatores:

- a) Áreas-meio vinculadas ao MAPA e não exclusivamente à SDA, cujas demandas e necessidades correspondem a aproximadamente 80% daquelas de todo o Ministério.
- b) Rigidez do regramento aplicável ao modelo de administração direta, no tocante à gestão dos meios, em descompasso com as necessidades de flexibilidade e celeridade da SDA.
- c) Falta de autonomia (e flexibilidades) da SDA para o exercício de suas competências de autoridade sanitária, incluindo para a captação e a gestão de recursos próprios.
- d) Falta de instrumentos que possibilitem, à Defesa Agropecuária, maior controle pelos fins e aplicação de sanções adequadas, no que diz respeito ao setor agropecuário, de modo que seja possível uma transição, ao longo do tempo, para o autocontrole pelo mercado;
- e) Falta de instrumentos de gestão relacionados à atividade-fim que possibilitem, à Defesa Agropecuária, maior efetividade de atuação e à sua sustentabilidade.
- f) Modelo de governança (jurídico-institucional) – único para áreas e atividades-fim e áreas e atividades-meio, para atividades com e sem poder de polícia.

294. Por fim o relatório conclui que.

Não se pode olvidar, ainda, a visão do mercado administrado a respeito da lógica e funcionamento da SDA, numa perspectiva bastante negativa, bem como sua abertura à adoção de mecanismos que garantam a adequada operação da defesa sanitária, desde a auto-regulamentação até a cobrança de taxas pelo exercício de atividade de polícia, entre outros. Afinal, o interesse do mercado é ter um sistema de defesa agropecuária que não prejudique sua expansão econômica. Não menos importante é a discussão engendrada sobre o que é e o que não é atividade com exercício de poder de polícia e sobre o que pode/deve e o que não pode/não deve ser executado por agente (ou ente) particular, que não seja servidor público, nem dotado de fé pública. Esta é uma reflexão cara e necessária para a governança da SDA e que deve ser feita com observância da lei, da doutrina e da jurisprudência sobre a matéria, vis a vis com cada atividade realizada no âmbito da defesa

agropecuária, de modo a aplicá-la à luz da realidade da Secretaria. Nesse sentido, embora sem a pretensão de ser uma peça jurídica, este relatório contribuiu com subsídios para o debate, trazendo elementos que, nos últimos tempos, estão em pauta tanto no campo político (a exemplo de dois PL em tramitação), quanto no campo doutrinário e jurisprudencial (vide caso BHTRANS). São abordagens controversas sobre e cuja discussão está longe de se encerrar.

A discussão sobre a matéria, bem como sua aplicação no campo prático, parece já ter-se iniciado na SDA, não livre das polêmicas e controvérsias que pairam sobre esta temática.

Produto 2 - Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária

295. O segundo produto entregue pela consultoria teve por objetivo realizar uma comparação entre modelos jurídicos-institucionais para o Sistema de Defesa Agropecuária, destacando diferenças, vantagens, desvantagens, riscos e possibilidades de verticalização. Para tanto, foram considerados, ainda, modelos que incluam maior participação do setor privado.

296. A consultoria realizou entrevistas complementares com atores institucionais do mercado, a saber: Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal (Sindirações) e Sociedade Rural Brasileira (SRB). Ocorreram 29 entrevistas realizadas no âmbito do projeto. Além disso, realizou-se reuniões com os dirigentes do MAPA para apresentação dos resultados alcançados.

297. O que se propôs, nesse estudo, é que o Sistema de Defesa Agropecuária brasileiro, em âmbito federal, adote um dos modelos de Administração Pública e ao menos um dos modelos de direito privado, respectivamente para atividades que impliquem poder de polícia / atividade exclusiva de Estado e para atividades que não possuam poder de polícia / atividade não-exclusiva de Estado.

298. Como propostas de solução às atuais dificuldades da SDA, o relatório trouxe diversos modelos jurídicos-institucionais, comparados entre si, passíveis de adoção pelo Sistema de Defesa Agropecuária federal brasileiro, destacando diferenças, vantagens, desvantagens, riscos, formas de mitigá-los e possibilidades de verticalização, contemplando ainda, modelos que incluam maior participação do setor privado.

299. Além disso, foram apresentados alguns instrumentos de gestão, de gestão de pessoas e de participação do setor privado, de modo a dotar os modelos a serem selecionados pelo MAPA de maior capacidade técnica, gerencial e operacional.

300. Do rol de mais de setenta modelos jurídico-institucionais que se constituem em organizações e de instrumentos de implementação de políticas públicas, com foco no Poder Executivo Federal, neste relatório foram selecionados cinco modelos jurídico-institucionais de Direito Público e dois de Direito Privado, para fins de análise comparada.

301. Esta delimitação, segundo a consultoria, deveu-se ao fato de terem sido identificados, durante a fase de diagnóstico (Produto 1), como os mais aderentes à atual realidade e às necessidades atuais e futuras do Sistema de Defesa Agropecuário federal brasileiro.

302. O estudo concluiu que:

O que se apresenta, nesse estudo, é que o Sistema de Defesa Agropecuária federal brasileiro adote um dos modelos de Administração Pública e, caso se entenda adequado, um dos modelos de direito privado, respectivamente para atividades que impliquem poder de polícia / atividade exclusiva de Estado e para atividades que não possuam poder de polícia / atividade não-exclusiva de Estado.

Entre os modelos de Direito Público, destacam-se, nesse quesito, o “Neo” (novo) Órgão Autônomo, a Autarquia Especial e a Agência Reguladora. Entre os modelos de Direito Privado, destaca-se a Entidade de Colaboração - “Operador Nacional do Sistema Elétrico” -, que pode ser adaptado à realidade e às necessidades do Sistema de Defesa Agropecuária federal brasileiro, atuando em colaboração, mediante contrato de gestão, com o órgão ou ente de Direito Público da Defesa Agropecuária, no modelo jurídico-institucional a ser selecionado

A tendência e/ou preferência das autoridades da Secretaria de Defesa Agropecuária, da Secretaria-Executiva e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tiveram maior receptividade pelo modelo dual, este composto por um “Neo” (novo) Órgão Autônomo e uma Entidade de Colaboração, tanto que esta modelagem foi apresentada para debate interno e externo.

Sistemas de Informação

303. A informatização dos processos de negócio de fiscalização agropecuária é deficitária no MAPA, tendo sido apontados diversos problemas nas reuniões realizadas na SDA como: os sistemas de informações não contemplam o processo de fiscalização, assim são usadas planilhas eletrônicas para planejamento e monitoramento; mais de um sistema é utilizado no mesmo processo de negócio, por exemplo alguns estados utilizam o SIPE, enquanto outros o SIPE 2000; os sistemas não são integrados e não são amigáveis.

304. Esses problemas também foram apontados no diagnóstico elaborado pela empresa Neo Publica, que relatou não haver interoperabilidade entre os sistemas existentes e defasagem e erros na execução das funcionalidades. Além disso, registrou que as interfaces são pouco amigáveis e o suporte das áreas de Tecnologia da Informação são insuficientes.

305. No processo de fiscalização agropecuária os principais sistemas existentes são: Sipe, Sipe 2000, Sipeagro, Sigef e Sicar.

a) Sipe: controla os estabelecimentos e produtos na área animal registrados no Ministério, especificando a qualidade do produto, localização dos estabelecimentos credenciados, registrados e autorizados, geração de relatórios gerenciais tanto de controle quanto administrativos e emissão do certificado de registro de produtos e estabelecimentos habilitados pelo Ministério da Agricultura - utilizado pelos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

b) Sipe 2000: cadastra estabelecimentos e registra produtos na área animal – utilizado pelos estados do Sul e Sudeste.

c) Sipeagro: registra estabelecimentos e produtos agropecuários (área vegetal). Utilizado como ferramenta para realização e acompanhamento dos processos administrativos de fiscalização. Gera relatórios básicos do sistema e emite o certificado de estabelecimentos e produtos registrados e/ou cadastrados pelo MAPA.

d) Sigef: utilizado em parte do processo de fiscalização do DFIA na área de sementes e mudas.

e) Sicar: gerencia as taxas existentes e multas aplicadas pelo Ministério da Agricultura quando ocorre infração à legislação agrícola.

Trabalhos Anteriores do TCU no MAPA

306. No âmbito do TCU, em 2009, foi realizado um levantamento de auditoria que teve como objetivo principal conhecer os macroprocessos nas áreas de atuação do MAPA a fim de identificar suas formas de operacionalização, os atores envolvidos no processo e os recursos orçamentários destinados à execução da política agrícola.

307. O diagnóstico identificou as áreas que deveriam ser objeto de fiscalização pelo TCU, levando-se em conta os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, a quantidade de recursos

destinados para os programas e as vulnerabilidades que permeiam cada área de atuação do Mapa e subsidiou o processo de modelagem da prestação de contas anual do MAPA e instituições vinculadas.

308. A equipe de auditoria constatou dificuldades de operacionalização do planejamento dos principais processos do MAPA ao cumprimento de importantes metas de programas estruturantes, como o Programa 6003 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário, que teve apenas 2,1% de seu montante utilizado no exercício de 2009.

309. Também foi observada uma grande dificuldade na criação de indicadores de desempenho e de processo objetivos e que auxiliem na aferição de resultados, a elaboração de diagnósticos, medição da evolução e a vinculação aos cenários a serem transformados pelas políticas do Ministério.

310. Além disso, na parte administrativa foi observada a insipiência no mapeamento de processos, na automatização de rotinas, na padronização de ferramentas de atendimento e fiscalização.

311. A equipe também verificou inexistência de uma sistemática efetiva de controles internos no Ministério.

312. Diante das constatações retro mencionadas, foi prolatado o Acórdão Nº 1681/2011 – TCU – Plenário:

9.1 recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que elabore cronogramas de ações voltadas aos seguintes objetivos:

9.1.1 desenvolvimento e implantação de ações de mapeamento e automação de seus principais processos internos, de acordo com as prioridades definidas pela Administração do Ministério;

9.1.2 implantação de sistemática e rotinas de controle interno condizentes com seu orçamento anual e a complexidade de seus processos;

9.2 dar ciência deste Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório Analítico (documento 1) e da Matriz de Risco (documento 2) produzidos pela 8ª Secex, à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex –, para subsidiar o planejamento das fiscalizações que se fizerem oportunas, cuja autorização deverá seguir as disposições previstas na Resolução TCU 185/2006;

9.3 determinar à Segecex que, em conjunto com a 8ª Secex e com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação – STI –, disponibilize os presentes Relatório, Voto e Acórdão, bem como o Relatório Analítico que integra os presentes autos, na página do Tribunal na Internet, com acesso público, recomendando-se sua localização na aba “Áreas de Atuação”-“Funções de Governo- “Agricultura e Organização Agrária” e na aba “Publicações” – “Auditorias do TCU”;

9.4 dar ciência deste Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório Analítico que compõe o documento 1:

9.4.1 ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, ao Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab – e ao Presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa –, para ciência e ampla divulgação interna junto às unidades interessadas;

9.4.2 ao Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, para ciência dos achados descritos no Relatório, de modo a subsidiar futuras fiscalizações;

9.4.3 às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária – CRA – e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA – do Senado Federal, e às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR – e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS – da Câmara dos Deputados, para ciência dos achados, com destaque para as informações descritas nos subitens 2.142 a 2.146 do Relatório;

9.5 autorizar o arquivamento do processo após as comunicações cabíveis.

313. Posteriormente, foi autuado o TC 030.013/2013-5 em decorrência de solicitação do Congresso Nacional para realização de fiscalização no MAPA com o intuito de examinar possíveis irregularidades em relação à observância das condições de higiene e de tratamento adequado dos animais nos abatedouros, bem como verificar se a legislação vigente é suficiente para coibir os desvios de conduta.

314. Os principais problemas encontrados foram: insuficiência de mecanismos de acompanhamento gerencial dos serviços de inspeção das SFA; adoção de controles mais rígidos em frigoríficos exportadores em comparação aos que atendem o mercado interno; ausência de divulgação dos resultados das fiscalizações do MAPA; desatualização do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa); e desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-

estar animal e de abate humanitário com os requisitos definidos pela The World Organization for Animal Health.

315. Diante das irregularidades apontadas foi prolatado o Acórdão 3293/2014 – TCU – Plenário, cujas deliberações são as seguintes:

- 9.1. determinar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que:
 - 9.1.1. estabeleça mecanismos de garantia da conformidade das informações e procedimentos realizados pelas unidades de inspeção de produtos de origem animal das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
 - 9.1.2. estabeleça sistemática de acompanhamento e uso gerencial dos resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções realizadas pelas unidades de inspeção de produtos de origem animal das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelos Serviços de Inspeção Federal em matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos;
 - 9.1.3. edite normativo para regulamentar a divulgação dos resultados das auditorias, supervisões e inspeções relacionadas com produtos de origem animal, preservadas as informações afetadas pelos sigilos profissional, empresarial, fiscal, bancário, facilitando o acesso público a essas informações (Lei nº 12.527/2011, art. 3º, incisos II, IV e V, Decreto nº 5.741/2006, arts. 94, §6º, e 156, caput, e Código de Defesa do Consumidor, art. 6º, inciso III);
 - 9.1.4. observe o cumprimento das competências definidas na Portaria nº 45/2007 (Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária), especialmente as definidas nos arts. 44, incisos III e VI, alínea b; 45, inciso I, alínea b, inciso II, alíneas a, b, c, inciso III; 46, incisos I e IV, alíneas a, b, c; e 51, incisos I, IV, V e VI;
- 9.2. recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que:
 - 9.2.1. adote os mesmos procedimentos de controle para os estabelecimentos sob sua jurisdição, tanto no que se refere às normas sanitárias quanto às de bem-estar animal, observadas as peculiaridades regionais e o porte de cada estabelecimento (art. 152, §1º, do Decreto nº 5.741/2006);
 - 9.2.2. avalie a conveniência de realização de inspeção federal periódica, sem exigir a presença permanente de fiscais federais agropecuários nos estabelecimentos relacionados nos itens 1-6, do parágrafo único, do art. 11, do Decreto nº 30.691/52, atribuindo a profissional contratado pelas empresas fiscalizadas a responsabilidade pela garantia da qualidade dos produtos de origem animal e do tratamento adequado dos animais, mas mantendo o controle ministerial, por meio de auditorias e supervisões periódicas, baseadas em matriz de riscos higiênico-sanitários de acordo com padrões técnicos a serem definidos;
 - 9.2.3. preencha os cargos nas unidades do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal em tempo hábil, a fim de evitar vacância;
 - 9.2.4. edite normativo para padronizar critérios de conformidade para estabelecimentos de abate bovino, considerando a gravidade das inconformidades verificadas, para fins de aferição do indicador de “taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal”, de acordo com as “Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015” e de cumprimento do objetivo estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de “garantir a segurança alimentar”;
 - 9.2.5. conclua a revisão e publique a nova versão da instrução normativa que aprova o regulamento técnico de manejo pré-abate e abate humanitário, tornando-a compatível com as regras do Capítulo 7.5 do Código Sanitário para Animais Terrestres da The World Organization for Animal Health (OIE);
 - 9.2.6. normatize regulamento técnico específico para inspeção de carne bovina, a exemplo daqueles para inspeção de carne de aves (Portaria SDA/Mapa nº 210/98) e de suínos (Portaria Mapa nº 711/95);
- 9.3. recomendar à Casa Civil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que tome providências para publicação da nova versão do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal;
- 9.4. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que, em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c arts. 243 e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, encaminhe ao Tribunal, no prazo de noventa dias da ciência, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações constantes dos itens 9.1 e 9.2, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas;
- 9.5. determinar à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente o monitoramento das determinações e recomendações deste acórdão;
- 9.6. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, bem como do relatório da unidade técnica e seu anexo único, à Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;
- 9.7. considerar a solicitação integralmente atendida, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008;

9.8. encaminhar os presentes autos ao Gabinete do Presidente do TCU para expedição do aviso previsto no art. 19 da Resolução TCU nº 215/2008;

9.9. arquivar os presentes autos.

Trabalhos da Controladoria Geral da União (CGU) na SDA

316. A CGU realizou trabalho de avaliação da inspeção e fiscalização dos produtos de origem animal, cujo relatório foi publicado em setembro de 2017.

317. A fiscalização abordou o Programa 2028 – Defesa Agropecuária que tem entre seus objetivos a reestruturação, implementação e coordenação do Suasa, além do aperfeiçoamento e modernização dos processos operacionais da defesa agropecuária, visando ampliar o alcance e abrangência dos seus serviços em todo o território nacional.

318. O trabalho se propôs a responder as seguintes questões:

- a) As fiscalizações programadas e realizadas pelas SFA são compatíveis com o histórico de não conformidades dos estabelecimentos?
- b) Os programas de autocontrole dos estabelecimentos selecionados estão sendo implantados conforme previsto?
- c) Os programas de autocontrole dos estabelecimentos selecionados são suficientes para evitar e sanar as não conformidades identificadas?
- d) Nos casos identificados de não conformidade, as medidas corretivas são adotadas tempestivamente?

319. As principais constatações apontadas pela CGU foram:

- a) Fragilidades no registro e controle das não conformidades, já que, em regra, os registros são mantidos apenas fisicamente em papel, dificultando a utilização dos dados para uma análise gerencial;
- b) Na SFA/PR, não foi evidenciado que o monitoramento das não conformidades registradas nos relatórios de supervisão anteriores;
- c) Não atendimento das regras estabelecidas pelo RIISPOA, além do não atendimento dos programas de autocontrole por parte dos estabelecimentos;
- d) O MAPA não possui um padrão de controle de atendimento dos relatórios de não conformidades, além disso as fragilidades no tratamento informatizado e gerencial dos trabalhos desenvolvidos contribui para que não seja possível avaliar a tempestividade das medidas corretivas.

320. Em outro trabalho, a CGU (Relatório 201701255) avaliou os resultados da gestão na SDA e em seis SFA no ano de 2016.

321. Essa auditoria foi realizada na SDA/MAPA, em Brasília – DF, e nas SFA nos estados do Amazonas, Ceará, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, com o objetivo de avaliar a suficiência e adequabilidade da estrutura de controles internos.

322. Nesse trabalho foram formulados os seguintes questionamentos:

- a. O modelo de sistema de controles adotado nas atividades de fiscalização e inspeção no âmbito da defesa agropecuária é adequado?
- b. A SDA e as SFA utilizam critérios técnicos para definir a frequência de fiscalização/inspeção de produtores e de estabelecimentos?
- c. As fiscalizações/inspeções são norteadas por um planejamento estruturado, cuja execução é monitorada pela SDA e SFA?
- d. É mantida interlocução permanente com as demais instâncias de defesa agropecuária do Suasa, com ações coordenadas entre os diversos órgãos?

e. Os recursos financeiros destinados às ações de fiscalização/inspeção são previsíveis, guardam relação com o planejamento realizado e são suficientes para a execução de todo o planejamento, sendo utilizados exclusivamente nas ações de fiscalização/inspeção?

f. A distribuição dos recursos humanos destinados às ações de fiscalização/inspeção é adequada para o cumprimento da missão institucional da SDA?

g. As ações de fiscalização/inspeção estão consubstanciadas em um marco regulatório (políticas e procedimentos) que reflete o ambiente tecnológico e econômico do momento?

323. Em seu relatório, a CGU apontou as seguintes constatações:

a) Ausência de medidas de integridade, no âmbito da SDA e da SFA, impactando no ambiente de controle das atividades de fiscalização/inspeção;

b) Inexistência, no âmbito da SDA/MAPA, de mapeamento e gestão estruturada dos riscos que ameaçam os objetivos da Defesa Agropecuária, incluindo riscos relacionados à fraude na atuação da fiscalização/inspeção pelas SFA;

c) Fragilidades no processo de divulgação dos resultados das fiscalizações/inspeções para o público interno e externo;

d) Inexistência de critérios técnicos, no âmbito da inspeção de produtos de origem vegetal, para definir frequência e amostra de fiscalização/inspeção de produtores e estabelecimento e fiscalizações realizadas em desconformidade com a frequência estabelecida por norma interna no âmbito da inspeção de produtos de origem animal;

e) Ausência de planejamento estruturado para realização das fiscalizações/inspeções pelas áreas de inspeção/fiscalização animal e vegetal das Superintendências; e falhas no acompanhamento da execução dessas ações;

f) Fragilidades na distribuição de recursos humanos destinados à atividade de fiscalização/inspeção nas SFA;

g) Fragilidades no processo de revisão/atualização das normas relacionadas à Defesa Agropecuária, e do acesso, pelos agentes de fiscalização, à estrutura normativa atualizada;

h) Fragilidades nas ações de monitoramento da atuação das SFA no âmbito das ações de fiscalização/inspeção nas áreas de produtos de origem animal e vegetal, contribuindo com falhas graves identificadas na SFA/PR.

Anexo I – Detalhamento do Marco Legal

Secretaria de Defesa Agropecuária – normas gerais

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Estrutura regimental do Mapa		8.852/20163			
Política Agrícola	8.171/1991, arts. 27-A a 29-A				
Defesa agropecuária	9.712/1998				
Declaração de estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária	12.873/2013	8.133/2013			
Regimento interno SDA				562/2018	
Regulamenta divulgação de informações				SDA 108, de 28/9/16	
Certificado fitossanitário, sanitário ou higiênico-sanitário exigidos por país importador com base em acordos ou convênios internacionais					Res. CAMEX 29/2016
SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária		5.741/2006			
Reestrutura carreira de Fiscal Federal Agropecuário	10.883/2004				

Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários/SDA:

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Desclassificação de Produtos vegetais			46/2009		
Credenciamento da Rede Laboratorial			IN 31/2013		
Certificação de Laboratórios			Art. 3º, IN 57/2013		NBR ISO 17025/2005
Criação da OIE		18.642/1929			

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (DIPOV):

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Competências da DIPOV				562/2018	
Classificação de Produtos Vegetais	9.972/2000	6.268/2007			
Padronização, classificação, registro, inspeção, produção e fiscalização de bebidas	8.918/1994	6.871/2009			
Produção, circulação e comercialização do vinho e derivados da uva e do vinho	7.678/1988	8.198/2014			
Procedimentos para verificação dos padrões de identidade e qualidade de vinho e derivados da uva e do vinho			17/2015		

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Procedimentos para os produtos bebida, fermentado acético e matéria-prima			54/2009		
Requisitos, critérios e prazos para autorizar por meio de credenciamento das pessoas jurídicas de direito público ou privado a prestar ou executar serviços de classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico			55/2009		
Cria o Sistema de Cadastro dos Agentes da Cadeia Produtiva de Vegetais, seus Produtos, Subprodutos e Derivados para Certificação da Segurança e Qualidade - SICASQ			54/2011		
Aprova Normas Técnicas Específicas para a Produção Integrada de Citros			66/2003		
Aprova o Regulamento Técnico de Cursos de capacitação e qualificação de classificadores de produtos de origem vegetal, seus subprodutos e resíduos de valor econômico			2/2008		

Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas (DFIA):

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Agrotóxicos	7.802/1989	4.074/2002	53/2013		
Fertilizantes	6.894/1980	4.954/2004			
Sementes e Mudanças	10.711/2003	5.153/2004	24/2005 9/2005		
Proteção de cultivares	9.456/1997	2.366/1997			
Organismos Geneticamente Modificados	11.105/2005	5.591/2005			

Departamento de Sanidade Vegetal (DSV):

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal		24.114/1934 5.741/2006			
Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIVP)		5.759/2006			

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA):

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Competências da DIPOA				SDA 99/2016	
Define abrangência dos SIPOA				SDA 266/2018	
Regulamento do DIPOA				Mapa 562/2018	
Regulamento de inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal	1.283/1950 7.889/1989	9.013/2017			Circulares 175/2005/CGPE/ DIPOA e 176/2005/CGPE/ DIPOA

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Procedimentos de verificação dos programas de autocontrole					

Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários (DFIP):

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Inspeção e fiscalização obrigatórias dos produtos destinados à alimentação animal	6.198/1974	6.296/2007			
Proíbe a fabricação, na mesma planta, de produtos destinados à alimentação de ruminantes e de não-ruminantes			17/2008		
Limites máximos de dioxinas e bifenilas policloradas sob a forma de dioxinas (PCBs-dl) em produtos destinados à alimentação animal			09/2016		
Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre OGM	11.105/2005				
Material Genético Animal	6.446/1997 4.716/1965	187/1991 8.236/2014			
PAN-BR AGRO					
Produtos Veterinários	DL 467/1969	5.053/2004			

Departamento de Saúde Animal (DSA):

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Inspeção e fiscalização obrigatórias dos produtos destinados à alimentação animal	6.198/1974	6.296/2007			
Proíbe a produção, comercialização e uso de proteínas e gorduras de origem animal na alimentação de ruminantes			08/2004		

Princípios Internacionais:

Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal		24.548/1934			
<i>From Farm to Fork 2014</i>		18.642/1929			
<i>Codex Alimentarius</i>					FAO/WHO Food Standards. CAC/RCP 1-1969 VER.4-2003



Apêndice VII - Matriz de Planejamento

TC 021.468/2018-4

Fiscalis 264/2018

OBJETO DA FISCALIZAÇÃO: Fiscalização e inspeção agropecuária federal.

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

PROBLEMA:

A fiscalização e inspeção agropecuária federal realizada pelo MAPA é responsável pela segurança e qualidade dos insumos agrícolas e pecuários, bem como dos produtos de origem vegetal e animal produzidos no país. Assim, o bom funcionamento de suas atividades contribui para aprimoramento do setor agropecuário brasileiro que totalizou uma produção de R\$ 544 bilhões no ano de 2017, sendo o setor que mais contribuiu para o crescimento do PIB brasileiro.

Por outro lado, os seus controles internos possuem fragilidades que foram evidenciadas nas operações realizadas recentemente pela Polícia Federal, como a denominada “Carne Fraca”. Além disso, Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU identificou várias deficiências no MAPA, o que resultou em um índice consolidado de governança e gestão abaixo da média dos demais Ministérios. Ademais, a CGU também apontou problemas nos controles internos nas atividades de fiscalização e inspeção realizadas pelo ministério.

1. Questão 1: Em que medida os procedimentos de fiscalização e inspeção agropecuária federal realizados pelo MAPA estão aderentes aos normativos vigentes de forma a garantir, com razoável segurança, a idoneidade dos insumos utilizados na agropecuária e a segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários destinados aos consumidores finais?
- a. Subquestão 1.1: Quanto ao planejamento?

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
1 e 2. Etapas do processo de planejamento das fiscalizações e inspeções. 1. e 2. Planejamento anual das atividades de fiscalização e inspeção de todos os departamentos da SDA, consolidado e por SFA (2016 a 2018). 1. e 2. Objetivos, indicadores e metas das atividades de fiscalização e inspeção (2016 a 2018). 1. e 2. Critérios para escolha das empresas que serão fiscalizadas. 1 e 2. Dados sobre o universo de estabelecimentos fiscalizados pela SDA. 1 e 2. Estabelecimentos ativos e que	1 e 2. Gestores da SDA e das SFA. 1 e 2. Normas que estabelecem regras para o planejamento das fiscalizações e inspeções: a) RIISPOA 2017 b) Norma Interna 02/DI-POA/SDA, de 2015 (Risco Estabelecimento) c) Norma Interna 1/2017 Dipoa/SDA (frequência de verificação do auto-controle) d) Decreto 6.296/2007 e) Lei 11.105/2005 f) Decretos 4.074/2002, 4.954/2004, 5.153/2004, 5.591/2005 g) IN Dipov 17/2015, 54/2009	1.1 e 2.1. Solicitar, via Ofício de Requisição e para realizar os procedimentos descritos na sequência, aos 4 Departamentos da SDA (Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA): a) mapeamento dos fluxos dos processos de planejamento de fiscalização de insumos pecuários e agrícolas e inspeção (permanente e periódica) dos produtos agrícolas e pecuários, caso existente; b) os documentos ou normativos internos que estabeleçam a metodologia utilizada para planejar as fiscalizações; c) os Planos Operativos Anuais que estabelecem o planejamento das atividades de fiscalização e inspeção dos anos de 2017 e 2018; 1.2. Revisar as normas internas que regulamentam o planejamento das atividades de fiscalização e inspeção agropecuárias, com vistas a: a) identificar as principais etapas estabelecidas para a fase de planejamento das ações de fiscalização e inspeção; b) identificar a existência de etapas relacionadas com a estimação de risco como base para o planejamento das fiscalizações/inspeções; c) identificar a frequência mínima de fiscalização estabelecida para cada estabelecimento; d) mapear o fluxo do processo de trabalho (procedimento adiante). 1.3 e 2.2 Realizar entrevistas com os gestores dos 4 Departamentos da SDA (Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA) e com gestores e fiscais de pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA para: a) conhecer o processo de planejamento das fiscalizações e inspeções dos produtos de origem animal e vegetal, bem como dos insumos pecuários e agrícolas. b) questionar acerca dos critérios utilizados para escolha dos estabelecimentos a serem fiscalizados e/ou inspecionados. 1.4 e 2.3 Elaborar mapeamento e analisar o planejamento das atividades de fiscalização e inspeção, conforme as normas existentes e o relatado nas entrevistas realizadas	A - Baixa sistematização dos processos de trabalho, o que dificulta a obtenção de informações.	1. Se a SDA conhece o universo de estabelecimentos sob fiscalização agropecuária, estabelecendo estimação de risco e frequência mínima de fiscalização para cada estabelecimento. 2. Se as fiscalizações planejadas são suficientes para representar o universo de estabelecimentos fiscalizados.

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
deveriam estar sob fiscalização da SDA, não constantes dos Sistemas de registro do Mapa. 1. e 2. Regras para identificação da frequência mínima da fiscalização periódica.	1 e 2. Planos Operativos Anuais de todos os departamentos da SDA (2016 a 2018) 1 e 2. Manuais e modelos para elaboração dos Planos Operativos Anuais (POA). 1 e 2. Sistemas de informação utilizados pela SDA para registro dos estabelecimentos: Sipe, Sipe 2000, Sipeagro, Segef, Sigsif. 1 e 2. Associações e outras entidades representantes dos estabelecimentos fiscalizados. 1 e 2. Tabelas ou cadastros de empresas agropecuárias vinculadas a associações, sindicatos patronais ou outras entidades representantes de estabelecimentos submetidos a fiscalização da SDA	(procedimento anterior), nos 4 Departamentos da SDA (DFIP, DIPOA, DFIA, DIPOV), com vistas a: a) verificar se há regras internas que induza o planejamento com base em risco para os seguintes departamentos da SDA (DFIP, DIPOA, DFIA, DIPOV); b) verificar se o planejamento com base em risco, caso exista, está sendo efetivamente realizado para os seguintes departamentos da SDA (DFIP, DIPOA, DFIA, DIPOV), inclusive pelos Serviços respectivos das SFA; c) verificar se há métodos objetivos (amostragem estatística, por ex.) para escolha dos estabelecimentos que serão fiscalizados ou inspecionados; d) verificar se as fiscalizações/inspeções planejadas representam o universo de estabelecimentos sob fiscalização/inspeção federal; e) identificar oportunidade de melhoria nas etapas do processo de planejamento das fiscalizações e inspeções como retrabalho, duplicidade, tarefas desnecessárias. 1.5 e 2.4. Avaliar os Planos Operativos Anuais, 2017 e 2018, em cotejo com os processos de trabalho mapeados com vistas a verificar se as fiscalizações planejadas atendem aos critérios de risco definidos ou outra metodologia. 1.6 e 2.5. Solicitar à SDA, via Ofício de Requisição, extração dos dados dos sistemas abaixo listados, para execução dos procedimentos detalhados a seguir. <u>Sistemas:</u> a) Sipe: registro dos estabelecimentos de alimentação animal dos estados da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste. b) Sipe 2000: registro dos estabelecimentos de alimentação animal dos estados da região Sul e Sudeste. c) Sipeagro: registro dos estabelecimentos das áreas de fertilizantes, qualidade vegetal e vinhos e bebidas. d) Renasem: registro dos estabelecimentos de sementes e mudas e) Sigsif: registro dos estabelecimentos que possuem SIF. <u>Procedimentos em sistemas:</u> a) Realizar transformação e carga dos dados recebidos para a base de dados do TCU. b) Realizar análise comparativa dos dados recebidos por departamento, área e unidade da federação para identificar anomalias.		



Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
		1.6. Realizar entrevistas com algumas entidades representantes dos estabelecimentos fiscalizados, no mínimo 1 para cada departamento, para verificar se há estabelecimentos ativos não registrados no Mapa e que normativamente deveria ser fiscalizado pela SDA. 1.7. Realizar pesquisas por meio da internet em sites de associações, sindicatos ou outras entidades representativas de empresas agropecuárias, com vistas a: a) localizar cadastro de empresas associadas; b) extrair os dados do cadastro localizado, internalizar e tratar as informações com o fim de comparar com as bases de dados dos sistemas de registro de estabelecimento utilizados pela SDA. 1.8 Enviar questionário a todos os fiscais do MAPA com as seguintes perguntas: a) você acredita que a sua unidade conhece o universo de estabelecimento (1 a 5) b) você acredita que o resultado das fiscalizações executadas representam bem o resultado de todo o universo de estabelecimentos existentes na jurisdição de sua unidade. c) outras perguntas...		

Questão 1: Em que medida os procedimentos de fiscalização e inspeção agropecuária federal realizados pelo MAPA estão aderentes aos normativos vigentes de forma a garantir, com razoável segurança, a idoneidade dos insumos utilizados na agropecuária e a segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários destinados aos consumidores finais?

Subquestão 1.2: Quanto à execução?

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
1 e 2. Estabelecimentos que realizam inspeção permanente. 1 e 2. Lotação dos servidores em inspeção permanente. 1. e 2. Critérios para lotação de servidores em inspeção permanente. 1 e 2. Lista dos estabelecimentos que solicitaram registro no SIF. 1 e 2. Lista dos estabelecimentos que registro no SIF foi cancelado. 2. Fraudes e irregularidades identificadas nas operações da Polícia Federal. 2. Conclusão dos países importadores sobre a qualidade dos produtos brasileiros. 3. Detalhamento das fiscalizações executadas e dos produtos gerados. 3. Planejamento anual das atividades	1 e 2. Sistema Sigsif. 1 e 2. Sistema SEL. 1 e 2. Leis e normativos que regulamentam o quantitativo de servidores necessários para fiscalização permanente. 1 e 2. Gestores da Dipoa e Sipoa. 1 e 2. Polícia Federal. 1 e 2. Relatórios dos países importadores. 3. Gestores da Sipoa e SFA. 3. POA 4. Leis e normativos que regulamentam a execução das fiscalizações/inspeções. 4. Roteiros e check lists para a execução das fiscalizações/inspeções. 4. Gestores e servidores da SDA, Sipoa e SFA. 5. Leis e normativos que regulamentam as denúncias à SDA.	1.1 e 2.1. Solicitar ao Dipoa, via ofício de requisição: a) Lista dos estabelecimentos ativos que realizam inspeção permanente, contendo os dias e horários em que são realizados os abates. b) A lotação de todos os servidores em inspeção permanente contendo o cargo, a especialidade e o SIF em que estão lotados. c) As leis e normas que definem a quantidade de servidores por cargo e especialidade necessários para realização da inspeção permanente. d) Certificados emitidos de 01/01/2018 a 30/06/2018 nos estabelecimentos de inspeção permanente. e) Lista dos estabelecimentos que a solicitação de registro no Serviço de Inspeção Federal (SIF) está “Em Análise” constando a data de solicitação do registro cuja fiscalização seja realizada permanentemente ou periodicamente. f) Lista dos estabelecimentos que o registro no SIF foi cancelado, desde 01/01/2017. 1.2 e 2.2. Realizar análise dos dados para verificar a relação entre a quantidade de servidores necessários para realizar a inspeção permanente e a quantidade de servidores lotados por estabelecimento. 1.3 e 2.3. Realizar análise dos dados para verificar a relação dos servidores lotados nos estabelecimentos de inspeção permanente e dos certificados emitidos. 1.4 e 2.4. Realizar análise dos estabelecimentos em que a solicitação de registro no SIF está “Em Análise” e que o registro no SIF foi cancelado para verificar a tendência de crescimento no número de SIF. 1.5 e 2.5. Realizar reunião com os gestores da Dipoa para verificar a capacidade do MAPA de atender a demanda atual e futura da inspeção permanente. 1.6 e 2.6. Realizar entrevista com pelo menos 2 Sipoa para verificar a capacidade de atendimento da demanda, local, atual e futura da inspeção permanente. 1.7 e 2.7. Realizar entrevistas com algumas entidades representativas de estabelecimentos que realizam abates para questionar o funcionamento da fiscalização permanente. 2.8. Analisar fraudes e irregularidades identificadas nas operações recentes da Polícia Federal, especialmente da operação “Came Fraca”. 2.9. Identificar entidade que recebe informação relativa a devolução ou análise de qualidade de produtos oriundos de abate e solicitar os relatórios.	A - Baixa sistematização dos processos de trabalho, o que dificulta a obtenção de informações.	1. Se todos os estabelecimentos que realizam abates possuam quantidade de servidores, considerando cargos e especialidades, suficientes para realização da inspeção permanente. 2. Se há deficiências na inspeção permanente que comprometam a segurança higiênico-sanitária dos produtos. 3. Se as fiscalizações são executadas conforme o planejamento. 4. Se existem normas, procedimentos e roteiros padronizados, objetivos e disponíveis para os fiscais e fiscalizados. 5. Se o tratamento das denúncias recebidas ocorre conforme as normas legais. 6. Se a alocação de servidores nas unidades que realizam fiscalização e inspeção e a definição da equipe de

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
de fiscalização e inspeção de todos os departamentos da SDA, consolidado e por SFA (2017 a 2018). 3. Critérios para escolha das empresas que serão fiscalizadas. 4. Procedimentos normatizados para execução das fiscalizações e inspeções. 4. Procedimentos utilizados na execução das fiscalizações e inspeções. 5. Canais de recebimento de denúncias na SDA. 5. Processo de trabalho de recebimento e tratamento de denúncias na SDA. 6. Dados sobre o universo de dimen- tos fiscalizados pela SDA. 6. Lotação dos servidores do MAPA.	5. Gestores e servidores da SDA, Sipoa e SFA. 5. Gestores da Ouvidoria do MAPA. 6. Sistemas de informação utilizados pela SDA para registro dos estabelecimentos: Sipe, Sipe 2000, Sipeagro, Segef, Sigsif. 6. Sistema SIAPE 6. Normas que regulamentam a rotatividade de servidores que realizam inspeção permanente. 6. Gestores da SDA, Sipoa e SFA. 7. CGAL e amostra de Lanagros 7. Relatórios gerenciais dos Lanagros e da CGAL. 7. Relação de laboratório credenciados aos Lanagros. 7. Indicadores e objetivos dos Lanagros.	2.10. Analisar os relatórios de países importadores sobre a qualidade dos produtos importados, desde 01/01/2017: identificando o índice de devoluções dos produtos, o motivo das devoluções, a relação estabelecimento versus quantidade devolvida. 2.11. Identificar e analisar modelos alternativos de inspeção de abatedouros. 3.1. Solicitar a pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA, via Ofício de Requisição: a) Plano Anual de Fiscalização (POA) de 2017 e 2018 de cada área vinculada aos departamentos: Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA. b) Planilhas de controle e produtos resultantes das fiscalizações de 2017 e 2018 de cada área vinculada aos departamentos: Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA. 3.2. Confrontar as fiscalizações realizadas com as planejadas e com os critérios definidos pelos departamentos: Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA. 3.3. Verificar o atendimento da periodicidade mínima de fiscalização para cada estabelecimento, com base nos dados recebidos via ofício de requisição, consolidando por risco e unidade da federação. 3.4. Realizar entrevistas com os gestores de pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA para verificar se a execução das fiscalizações ocorre de acordo com o planejamento. 4.1 Solicitar à SDA, via ofício de requisição: a) roteiros, manuais e <i>check list</i> com procedimentos ou formulários padrão utilizados ou disponibilizados aos auditores fiscais federais agropecuários na execução de suas atribuições de fiscalização de insumos ou inspeção de produtos, conforme o caso (DI-POA, DIPOV, DFIA, DFIP); b) Modelo de Processos das atividades de fiscalização ou inspeção executadas pelos departamentos da SDA; c) Leis e normativos que regulamentam o processo de fiscalização ou inspeção em cada departamento da SDA. 4.2. Analisar as normas internas que regulamentam as atividades de fiscalização e inspeção agropecuárias, com vistas a: a) identificar as principais etapas estabelecidas para a fase de execução das fiscalizações e inspeções; b) mapear o fluxo do processo de trabalho. 4.3. Analisar os roteiros, manuais, lista de procedimentos e/ou formulários encaminhados pela SDA quanto à sua abrangência, objetividade e disponibilidade.		fiscalização atendem a critérios técnicos. 7. Se a rede de laboratórios oficiais e credenciados ao MAPA tem capacidade operacional e atende tempestivamente às demandas por análises das fiscalizações.

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
6. Critérios de rotatividade dos servidores que realizam inspeção permanente. 7. Processo de trabalho dos Lanagro e da CGAL. 7. Quantitativo de demanda recebidas e atendidas pelos Lanagros advindas das Fiscalizações/Inspeções. 7. Expectativa de redução do quadro de pessoal em decorrência de aposentadoria.		4.4. Realizar entrevistas com os gestores dos departamentos da SDA e com gestores de pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA para: a) Aferir quais as normas, procedimento e roteiros que são utilizados na execução das fiscalizações/inspeções; b) Conhecer como ocorrem, na prática, as fiscalizações/inspeções nas diversas unidades do MAPA. 4.5. Solicitar a pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA, via Ofício de Requisição: a) Normas, procedimentos e roteiros utilizados na execução da fiscalização/inspeção, com vistas a identificar divergências em relação aos procedimentos/roteiros encaminhados pela SDA e boas práticas. b) Exemplos de relatórios de fiscalização por área e modelos/formulários padrão utilizados pelas unidades, com vistas a identificar padrões e/ou divergências, bem como boas práticas. 4.6. Observação direta da fiscalização e inspeção realizada em pelo menos 5 estabelecimentos nos estados visitados durante as fases de planejamento e execução. 4.7. Analisar no Sítio do MAPA as normas, procedimentos e roteiros, verificando: organização, atualização, indexação, clareza, completude, disponibilidade. 5.1. Realizar entrevistas com os gestores da Ouvidoria, dos departamentos da SDA e de pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA para conhecer como ocorre o recebimento e tratamento de denúncias. 5.2. Solicitar à Ouvidoria, via Ofício de Requisição: a) relação dos canais oficiais de denúncia existentes no MAPA. b) relatório gerencial de denúncias relativas à SDA, SFA ou Sipoa, desde 01/01/2017, contendo: o número de denúncias recebidas por unidade e estado; o número de denúncias rejeitadas; o número de denúncias investigadas, prazo efetivo de apuração. c) leis e normas que regulamentam o recebimento e tratamento de denúncias. 5.3. Entrevistar pelo menos 1 entidade representativa de cada área dos estabelecimentos de produtos de origem animal ou vegetal e de insumos agrícolas e pecuários: a) O conhecimento acerca dos canais de denúncia do MAPA. b) A opinião sobre o tratamento das denúncias efetuadas. 6.1 Solicitar à unidade de Recursos Humanos do MAPA, via ofício de requisição:		



Informações re- queridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
		a) a lotação de todos os servidores do MAPA, contendo as seguintes informações: cargo, especialidade e unidade lotada. 6.2 Solicitar à Secretaria Executiva, via ofício de requisição: a) as normas e critérios existentes para definição do número de servidores por cargo e especialidade nas unidades da SDA, SFA e Lanagro. 6.2 Solicitar à SDA, via ofício de requisição: a) os critérios de rotatividade dos servidores lotados em estabelecimentos que realizam inspeção permanente. 6.3 Realizar cruzamento de dados para verificar o relacionamento das seguintes informações: número de servidores; número de estabelecimentos; produtos fiscalizados; departamento; unidade; unidade da federação. 6.4 Realizar entrevistas com os gestores de pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA para analisar a capacidade de atendimento das demandas locais de fiscalização e como é selecionada a equipe de fiscalização nos estabelecimentos que exigem inspeção periódica e permanente. 6.5 Realizar reunião com os gestores da SDA para verificar: a) Critérios para distribuição de servidores nas unidades que executam fiscalização e inspeção. b) Orientação para definição de equipe para atuar nas fiscalizações permanentes e periódicas. c) Critérios e orientação para rotatividade dos servidores que atuam nas fiscalizações permanentes e periódicas. 7.1. Entrevistar os gestores de pelo menos 2 Lanagro, da Coordenação Geral de Laboratórios Agropecuários (CGAL) e da SDA, para conhecer a relação dos Lanagro com a fiscalização. 7.2. Solicitar a pelo menos 2 Lanagro e à CGAL, via Ofício de Requisição: a) capacidade operacional máxima dos Laboratórios Oficiais, em 2018, considerando o parque tecnológico instalado e o número de servidores/técnicos lotados na área fim; b) lotação atual de todos os servidores dos Lanagro, com discriminação dos técnicos que atuam na área fim e previsão de redução do quadro em decorrência de aposentadoria nos próximos 5 anos.		

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
		c) quantidade de demandas atendidas em 2016, 2017 e 2018, por Lanagro e tipo de análise, com discriminação: total e prazo médio de atendimento das demandas de rotina provenientes das unidades vinculadas à SDA/Mapa, exceto DSA, DSV; total e prazo médio de atendimento das demandas emergenciais provenientes das unidades vinculadas à SDA/Mapa, exceto DSA, DSV; total e prazo médio de atendimento das demandas recebidas de outros órgãos, entes públicos ou entidades privadas; d) Planejamento operacional para 2017 e 2018; e) Relatório com o percentual de amostras rejeitadas nos exercícios de 2017 e 2018; f) Relatório com os indicadores e objetivos dos Lanagro e resultados nos anos de 2017 e 2018; g) Relação de laboratórios credenciados pelo MAPA com informações sobre a quantidade de demandas atendidas, desde 01/01/2017, e indicação da unidade do Lanagro responsável por sua fiscalização. 7.3. Solicitar a SDA, via Ofício de Requisição: a) Demanda por análise laboratorial relacionados aos departamentos: Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP no ano de 2017 e 2018. 7.4. Analisar as respostas encaminhadas à requisição com vistas a verificar em que medida os Laboratórios Oficiais apresentam capacidade operacional mínima e atendem tempestivamente às demandas provenientes da atividade de fiscalização da SDA/Mapa.		

Questão 1: Em que medida os procedimentos de fiscalização e inspeção agropecuária federal realizados pelo MAPA estão aderentes aos normativos vigentes de forma a garantir, com razoável segurança, a idoneidade dos insumos utilizados na agropecuária e a segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários destinados aos consumidores finais?

Subquestão 1.3: Quanto ao monitoramento?

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
1. Regras que regulamentam o processo de monitoramento. 1. Relatório consolidado das fiscalizações e inspeções. 1. Produtos recebidos da execução da fiscalização e inspeção para monitoramento. 1. Boas práticas de monitoramento de processos de trabalho. 2. Locais e formas de divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções. 2. Resultados das fiscalizações e inspeções divulgados. 2. Regras para divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções.	1. Planilhas de controle das fiscalizações e inspeções executadas. 1. Gestores da SDA e SFA. 1. Leis e normas que regulamentam o processo de monitoramento. 1. Livros, artigos e referenciais com boas práticas de monitoramento da execução de processos de trabalho. 2. Gestores da SDA, Sipoa e SFA. 2. Sítios da internet ou sistemas de informação em que estejam divulgados os resultados das fiscalizações e inspeções. 2. Leis e normas que regem a divulgação de resultados.	1.1 Solicitar, via Ofício de Requisição, aos 4 Departamentos da SDA (Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA): a) Leis e normas que regulam o processo de monitoramento/supervisão/auditoria da execução das fiscalizações e inspeções. b) Relatório consolidado das fiscalizações e inspeções realizadas nos anos de 2017 e 2018. b) Documentos recebidos durante e após as fiscalizações e inspeções para acompanhamento/monitoramento da execução, no mínimo 3 para cada área dos 4 Departamentos da SDA (Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA). c) todos os indicadores de desempenho estabelecidos gerencialmente, nos 4 Departamentos da SDA (Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA), para avaliar a eficácia e efetividade das ações de fiscalização e inspeção. d) os valores calculados para os indicadores de desempenho existentes nos 4 Departamentos da SDA (Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA) nos anos de 2016, 2017 e 2018. 1.2 Realizar entrevista com gestores da SDA e com pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA para avaliar o processo de monitoramento das fiscalizações e inspeções, identificando entre outras questões: a) informações necessárias para o monitoramento das fiscalizações e inspeções; b) sistemas de informação utilizados para o monitoramento das fiscalizações e inspeções; c) como é o processo de monitoramento realizado. d) se ocorre e como é realizado o monitoramento concomitante à execução da fiscalização e inspeção. 1.3 Realizar análise do conteúdo e tempestividade das informações recebidas nos procedimentos anteriores para avaliar o processo de monitoramento. 1.4 Identificar os sistemas de informação utilizados para monitorar as fiscalizações e inspeções e avaliar a sua suficiência e confiabilidade. 1.5 Estudar as normas e as boas práticas de monitoramento de processos de trabalho para subsidiar a avaliação.	A - Baixa sistematização dos processos de trabalho, o que dificulta a obtenção de informações.	1. Se há supervisão e monitoramento, concomitante e a posteriori, que permita asseguar a qualidade das fiscalizações agropecuárias e melhoria contínua do processo. 2. Se existe transparência dos resultados da fiscalização.



Informações re-queridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
		1.6 Avaliar o monitoramento concomitante e subsequente realizado pela SDA. 2.1. Solicitar à SDA, via Ofício de Requisição: a) Locais e formas de divulgação dos resultados das fiscalizações. b) Leis e normas internas que regulamentam a divulgação dos resultados das fiscalizações. c) As publicações de resultados de fiscalizações realizadas após 01/01/2017. 2.2. Realizar reunião com os gestores da SDA para verificar qual a orientação e como é realizada a divulgação dos resultados das fiscalizações. 2.3. Realizar entrevista com pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA para averiguar as orientações recebidas da SDA e como é executada a divulgação de informações dos resultados das fiscalizações. 2.4. Realizar análise verificando se existem normativos e critérios regulando a divulgação dos resultados das fiscalizações, se a divulgação ocorre rotineiramente e se a forma e o conteúdo divulgado garantem transparência aos interessados.		

1. Questão 2: Em que medida o MAPA possui suporte de Tecnologia da Informação suficiente para o efetivo exercício das atividades de fiscalização e inspeção federal agropecuária?

Informações re-queridas	Fontes de informação	Procedimentos de análise de dados	Limitações	Possíveis Achados
-------------------------	----------------------	-----------------------------------	------------	-------------------



1, 2. Processos de negócio da fiscalização e inspeção do MAPA. 1. Controles paralelos necessários para realização das atividades de fiscalização e inspeção. 1, 2. Relação dos sistemas de informação que apoiam cada processo de negócio. 1, 2, 3. Detalhamento das funcionalidades dos sistemas de apoio à fiscalização e inspeção. 3. Acesso aos sistemas de apoio à fiscalização e inspeção. 4. Modelo de negócios do registro e trâmite das multas aplicadas. 4. Documentação do Sicar.	1, 2, 3, 4. Gestores do CGTI/MAPA. 1, 2, 3, 4. Gestores da SDA/MAPA. 1, 2, 3, 4. Gestores, fiscais e agentes das SFA e Sipoa. 1,2,3. Sistemas de Informação que apoiam a fiscalização e inspeção. 1,2,3. Documentação dos sistemas de informação que apoia a fiscalização e inspeção. 4. Sistema Sicar. 4. Documentação do sistema Sicar.	1.1, 2.1 e 3.1. Realizar reunião com a CGTI/MAPA para apresentação da estrutura organizacional de Tecnologia de Informação do MAPA; da metodologia de desenvolvimento de software e dos sistemas de apoio à fiscalização. 1.2, 2.2 e 3.2. Realizar reuniões com os departamentos: DFIA, DFIP, DIPOA e DIPOV, identificando os processos de trabalho e os sistemas de informação que os apoiam. 1.3, 2.3 e 3.3. Solicitar à SDA, via Ofício de Requisição, as seguintes informações: a) processos de negócio dos departamentos: DFIA, DFIP, DIPOA e DIPOV, contendo as macro atividades de cada fase dos processos de planejamento, execução e monitoramento. b) relação dos sistemas de tecnologia da informação que apoiam a realização de cada macro atividade, descrevendo as suas principais funcionalidades. c) documentação dos sistemas de informação utilizados na fiscalização e inspeção desses departamentos. d) acesso aos sistemas de informação utilizados na fiscalização e inspeção desses departamentos. 1.4 e 2.4. Realizar análise dos documentos recebidos em resposta ao ofício de requisição para verificar se existem processos de negócio sem sistemas de informação ou com sistemas de informação distintos. 3.4. Realizar análise dos documentos recebidos em resposta ao ofício de requisição e navegar nos sistemas para avaliar aspectos funcionais e não funcionais. 1.5, 2.5 e 3.5. Realizar entrevistas em uma amostra de SFA e Sipoa, reunindo com auditores e agentes que atuam na execução das fiscalizações e inspeções do DFIA, DFIP, DIPOA e DIPOV verificando: a) Quais sistemas de informação são utilizados para execução dos processos de trabalho. b) Quais controles e ferramentas locais são utilizadas para execução dos processos de trabalho. c) Quais sistemas apresentam problemas funcionais ou não funcionais. 1.6, 2.6 e 3.6. Realizar entrevista na CGTI/MAPA com os seguintes objetivos: a) Conhecer em mais detalhes os principais sistemas de informação utilizados na fiscalização e inspeção. b) Discutir sobre os processos de negócio que não possuem sistemas de informação.	1. Se há processos de negócio complexos sem sistema de informação de apoio. 2. Se há sistemas de informações distintos gerenciando o mesmo processo de negócio. 3. Se há sistemas obsoletos e não confiáveis. 4. Se há sistema informatizado que gerencia o registro e trâmites das multas aplicadas nas inspeções e fiscalizações.
---	--	--	---



		c) Discutir sobre os sistemas de informação distintos que gerenciam os mesmos processos de negócio. d) Discutir sobre os problemas apontados nos sistemas por gestores, fiscais e agentes. 4.1. Solicitar ao MAPA, via Ofício de Requisição, as seguintes informações: a) modelagem do processo de registro e trâmite das multas aplicadas nas inspeções e fiscalizações. b) documentação do Sicar. 4.2. Realizar entrevistas na Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA e em uma amostra de SFA e Sipoa para verificar o processo de registro e trâmite das multas aplicadas, bem como a utilização de sistemas de informação nesse processo. 4.3. Analisar se o Sicar e os outros sistemas utilizados possuam funcionalidades necessárias para apoio ao processo de negócio de gerenciamento das taxas e multas do MAPA.		
--	--	---	--	--

Questão 3: Em que medida o processo administrativo decorrente das infrações autuadas nas atividades de fiscalização e inspeção do MAPA é transparente e uniforme?

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta e análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
1. Legislação e normativos que regulamentam o PAP. 1. Fluxos de trabalho do PAP 2. PAF da Receita Federal 1. Boas práticas relacionadas ao PAP. 2. Dados das instruções e julgamentos do PAP 3. Forma de Publicação das informações do PAP.	1. Leis e normas regulamentadoras 1. Gestores da SDA, Sipoa e SFA. 2. Gestores do PAF da RFB. 2. Especialistas em processos administrativos. 2. Planilhas de controle dos departamentos da SDA. 2. Sicar. 2. Painel do Sicar. 3. Sítio eletrônico do Mapa.	1.1. Solicitar à SDA, via Ofício de Requisição: a) As leis e normativos que regulamentam o Processo Administrativo Sancionatório (PAS) em cada um dos departamentos: Dipoa, Dipov, DFIA, DFIP. b) Os fluxos de trabalho do PAS para todos os departamentos da SDA. 1.2. Realizar entrevistas com os gestores dos departamentos da SDA e com pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA para conhecer como ocorre o PAS. 1.3 Estudar a legislação e processos de trabalho para conhecer os ritos processuais do PAS para os departamentos da SDA, Sipoa e SFA, identificando e confrontando as suas peculiaridades: a) quantidade de instâncias recursais; b) critérios de priorização das instruções e julgamento de recursos; c) segregação das funções; d) prazos para instrução e julgamento. 1.4 Realizar visita na Receita Federal para conhecer o processo administrativo fiscal (PAF) federal, a fim de identificar possíveis boas práticas. 1.5 Identificar e entrevistar especialistas na administração de processos administrativos para identificar oportunidades de racionalização do processo. 1.6 Discutir com os gestores da SDA oportunidades de melhorias identificadas. 2.1 Solicitar à SDA, via Ofício de Requisição: a) Planilhas de controle dos processos administrativos sancionatórios dos seguintes departamentos: Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP. b) Acesso ao Painel Gerencial de Multas do Sicar. c) Extração da base de dados do Sicar. d) Documentação do Sicar.	O sistema Sicar não registra os servidores que instruiu ou julgou o PAS.	1. Se há ritos punitivos uniformes nas unidades da SDA e se ele pode ser racionalizado. 2. Se há uniformidade e critérios objetivos no julgamento das infrações e se o PAS é tempestivo. 3. Se o valor definido para as multas e as outras sanções contribui para a prevenção de infrações. 4. Se há transparência no PAS.



		e) Lista com o número dos processos administrativos sancionatórios autuados a partir de 2017. f) Acesso no SEI dos processos administrativos sancionatórios autuados a partir de 2017. 2.2 e 3.1 Definir tipologias de cruzamentos de dados para analisar: a) inconsistências no Sicar. b) relevância e uniformidade das multas aplicadas por infração, área, departamento e estado. c) tempestividade da instrução e julgamento das multas. d) o atendimento dos critérios de priorização da instrução e julgamento das multas. e) o percentual de multa pagas sem recurso por área, departamento e estado. 2.3 e 3.2 Gerar relatório de cruzamento de dados. 2.4 e 3.3. Validar com os gestores da SDA a metodologia e os resultados gerados no cruzamento de dados. 2.5 e 3.4 Analisar os resultados gerados no relatório de cruzamento de dados. 3.5. Comparar a quantidade de autuações por tipo de sanção (multa, interdição, suspensão e outras). 3.6. Analisar o impacto financeiro das multas aplicadas, por meio da comparação de métricas como valor da multa versus receita anual. 3.7. Comparar os valores das multas normatizadas pela SDA com outras fiscalizações federais como Receita Federal e Ibama. 3.8. Apurar a desvalorização monetária das multas desde a sua última atualização. 3.9. Analisar os índices de reincidências das empresas fiscalizadas. 3.10. Solicitar e analisar o relatório de auditoria da CGU sobre as multas aplicadas pela SDA. 3.11. Realizar reunião com os gestores da PGFN para entender a interação entre PGFN e MAPA. 3.12. Solicitar, via ofício de requisição, à PGFN as multas originadas das fiscalizações e inspeções da SDA. 4.1 Identificar as informações que são classificadas como confidenciais no âmbito do PAS. 4.2 Analisar a disponibilidade, completude e clareza das informações que os autuados, gestores e público em geral têm em relação ao trâmite do PAS.		
--	--	--	--	--



		4.3 Entrevistar os gestores da SDA e de pelo menos 2 Sipoa e 5 SFA para verificar as formas de divulgação do PAS. 4.4 Analisar as informações contidas no sítio eletrônico do MAPA ou outro canal de comunicação existente.		
--	--	--	--	--



Apêndice VIII - Matriz de Achados

TC 021.468/2018-4

Fiscalis 264/2018

OBJETO DA FISCALIZAÇÃO: Fiscalização e inspeção agropecuária federal.

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

PROBLEMA: A fiscalização e inspeção agropecuária federal realizada pelo MAPA é responsável pela segurança e qualidade dos insumos agrícolas e pecuários, bem como dos produtos de origem vegetal e animal produzidos no País. Assim, o bom funcionamento de suas atividades contribui para aprimoramento do setor agropecuário brasileiro que totalizou uma produção de R\$ 544 bilhões no ano de 2017, sendo o setor que mais contribuiu para o crescimento do PIB brasileiro.

Por outro lado, os seus controles internos possuem fragilidades que foram evidenciadas nas operações realizadas recentemente pela Polícia Federal, como a denominada “Carne Fraca”. Além disso, Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU identificou várias deficiências no MAPA, o que resultou em um índice consolidado de governança e gestão abaixo da média dos demais Ministérios, com destaque negativo especial para a área de TI. Ademais, a CGU também apontou problemas nos controles internos nas atividades de fiscalização e inspeção realizadas pelo ministério.



Achado: Inexistência de sistema informatizado integrado para planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções agropecuárias federais exercidas pelo MAPA, e utilização de sistemas obsoletos e inseguros para cadastro de estabelecimentos.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
1. No Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA não há sistema informatizado integrado para planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções. Além disso, verificou-se nesses departamentos a utilização de sistemas obsoletos e inseguros para gestão do cadastro de estabelecimentos registrados.	Art. 37 da CF 98: Princípio da Eficiência, segundo o qual a Administração deve otimizar o uso de recursos. Decreto 8.539/2015: dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	1. Foram solicitados, via ofício, para a SDA, os processos de negócios e sistemas utilizados nos processos de planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções do Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP. 2. Foi encaminhado relatório produzido pela empresa Neo-Pública no âmbito do projeto de cooperação técnica com o IICA que mapeou a cadeia de valor, documentando os processos de negócio e os sistemas informatizados de apoio de todos os departamentos da SDA. 3. Verificou-se com base na resposta da SDA ao ofício 0145/2018-TCU/SecexAmbiental que o planejamento da execução das fiscalizações e inspeções nos departamentos da SDA é realizado via planilha eletrônica. 4. Como o planejamento é descentralizado para os 10 Sipoa, no caso do Dipoa, e para as 27 SFA, para os demais departamentos, a falta de sistema corporativo gera insegurança, erros e risco de fraude no processo devido à fragilidade do controle. 5. Para apoio ao planejamento os quatro departamentos possuem sistemas informatizados para cadastro dos estabelecimentos pertencentes ao universo de controle: a. Dipoa: sistema SIGSIF controla o cadastro dos estabelecimentos registrados; b. Dipov: sistema Sipeagro controla o cadastro dos estabelecimentos produtores de bebidas fiscalizados. Não há sistema informatizado que registre os estabelecimentos que realizam classificação vegetal de produtos; c. DFIA: sistema Renasem para a área de sementes e mudas; sistema Sipeagro e Sipe para a área de fertilizantes; e na área de agrotóxicos o registro dos estabelecimentos é controlado pelos estados; d. DFIP: sistema Sipe 2000 para a área de alimentação animal nos estados: RS, SC, PR, SP, ES, MG, RJ, MT e MS e o sistema Sipe para	1. Existência de sistemas distintos e em tecnologia obsoleta para a gestão dos cadastros de estabelecimentos no Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP. 2. Não implantação de um sistema corporativo para planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções agropecuárias federais. 3. Baixa maturidade da gestão e governança de TI do MAPA. 4. Reduzido número de servidores lotados na CGTI. 5. Baixa produtividade da fábrica software contratada nos últimos anos.	1. Risco de descon-tinuidade dos processos de fiscalização e inspeção. 2. Diminuição da eficiência da execução dos processos de trabalho da SDA. 3. Aumento do número de erros na execução dos processos de fiscalização e inspeção. 4. Aumento dos custos de manutenção dos sistemas de informação. 5. Dificuldades para monitoramento dos processos de trabalho. 6. Dificuldades de realização da melhoria contínua dos processos de trabalho. 7. Dificuldades para comunicar e dar transparências aos processos fiscalizatórios.	Não consta.	1. Recomendar que o MAPA adote os seguintes procedimentos relativos aos sistemas tecnológicos que suportam o processo de fiscalização e inspeção: i. Unifique os sistemas de registro de estabelecimentos e produtos existentes nos departamentos Dipov, DFIA e DFIP, utilizando tecnologia internalizada e manutível. ii. Implante sistema corporativo que gerencie o planejamento e a execução das fiscalizações e inspeções realizadas no Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA, registrando as informações necessárias para o monitoramento.	1. Melhoria da eficiência dos processos de fiscalização e inspeção. 2. Aumento da segurança dos sistemas de informação. 3. Possibilitar o monitoramento centralizado.

Achado: Inexistência de sistema informatizado integrado para planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções agropecuárias federais exercidas pelo MAPA, e utilização de sistemas obsoletos e inseguros para cadastro de estabelecimentos.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		os demais estados; sistema Sipeagro para a área de produtos veterinários; sistema Sipe 2000 para a área de material genético; e não há sistema para os estabelecimentos de registro genealógico. 6. Em relação à etapa de execução da fiscalização e inspeção, não há sistema corporativo que apoie tal processo em nenhum dos departamentos fiscalizados. Assim o controle dos estabelecimentos fiscalizados, dos resultados das fiscalizações, das não conformidades das inspeções permanentes, da equipe que realizou a fiscalização, do acompanhamento do planejamento não tem apoio de sistema informatizado específico. 7. Cabe ressaltar, que todos os departamentos da SDA utilizam o SEI que é um sistema de controle de trâmite processual. Assim, para cada fiscalização é autuado um processo eletrônico que registra parte das informações geradas na execução das fiscalizações. 8. Contudo, apesar da importância da implantação do SEI na SDA, esse sistema não substitui a necessidade de um sistema corporativo, principalmente para possibilitar a gestão centralizada da Secretaria visando à padronização e melhoria contínua dos processos. 9. Em relação ao monitoramento, também não há sistema informatizado que o apoie. Assim, nos quatro departamentos analisados e nas SFA e Sipoa visitados, o monitoramento ocorre por meio de planilha e de forma não uniforme, já que a falta de sistema de informatização dificulta muito tal processo, principalmente considerando que a execução das fiscalizações e inspeções é descentralizada. 10. Foram realizadas reuniões com os gestores dos quatro departamentos da SDA, com as SFA sediadas nos estados do DF, PA, PR, PE, PB, GO e com os Sipoa localizados em GO e no PR que confirmaram a deficiência em relação aos sistemas de informação para apoio às etapas de planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções.		8. Maior resistência para implantação de novos sistemas.		2. Autorizar a autuação de processo de auditoria operacional para avaliar a gestão, governança, capacidade produtiva da área de Tecnologia da Informação do MAPA.	

Achado: Inexistência de sistema informatizado integrado para planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções agropecuárias federais exercidas pelo MAPA, e utilização de sistemas obsoletos e inseguros para cadastro de estabelecimentos.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		11. Também foi verificado que nos relatórios de avaliação dos exercícios de 2016 e 2017 do MAPA produzidos pela CGU há recomendações para melhoria dos sistemas de apoio, por exemplo: “<i>Recomendação 1: Desenvolver, em articulação com a Coordenação-Geral da Tecnologia da Informação - CGTI/MAPA, sistema ou módulo específico de sistema, nas áreas que ainda não dispõem, para registro e monitoramento dos resultados obtidos nas fiscalizações/inspeções, facilitando na elaboração de relatórios gerenciais e na divulgação dessas informações no sítio eletrônico do Mapa</i>”. 12. Esse diagnóstico da deficiência em relação à TI também é corroborado pelo relatório produzido Neo-Pública no âmbito do projeto de cooperação técnica com o IICA que menciona que: “<i>a maioria dos entrevistados relatou que hoje um dos maiores entraves à realização de suas atividades, no âmbito da SDA, diz respeito à Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Nesse sentido, os principais problemas se dividem basicamente em 2 vertentes: Operação e Desenvolvimento de TIC e Modelo de Gestão de TIC.</i>” 13. Para ter mais subsídios em relação aos sistemas foram realizadas 2 reuniões com a CGTI, que é a área responsável pela gestão e suporte tecnológico do MAPA, em que foram apresentados os seguintes sistemas: Sipe, Sipe 2000, Renasem, Sigef, Sipeagro, SIGSIF e SEI, que são os atualmente em produção para fiscalização e inspeção dos quatro departamentos analisados. 14. Adicionalmente, foram requisitadas as documentações técnicas de todos os sistemas citados anteriormente. Além disso, nas reuniões realizadas na SDA, bem como nos 6 SFA e 2 Sipoa visitados, identificamos a impressão dos usuários em relação aos sistemas utilizados. Assim, consolidamos os entendimentos por departamento: a. Dipoa: o SIGSIF é essencial para as atividades de fiscalização e inspeção, possuindo importantes funcionalidades: cadastro dos estabelecimentos; cadastro das habilitações para exportação; registro dos					

Achado: Inexistência de sistema informatizado integrado para planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções agropecuárias federais exercidas pelo MAPA, e utilização de sistemas obsoletos e inseguros para cadastro de estabelecimentos.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		abates; registro das condenações ocorridas nos procedimentos de abate. Contudo, existem fragilidades: i. Funcionais: inexistência de funcionalidades para: gestão do processo de registro dos estabelecimentos; cadastro dos riscos estimados dos estabelecimentos; registro das fiscalizações periódicas planejadas; registro das informações da execução das fiscalizações periódicas (data, equipe, estabelecimento, resultados); equipe lotada em inspeção permanente em cada estabelecimento; registro das não-conformidades identificadas na inspeção permanente e dos planos de ação propostos pelos estabelecimentos; ii. Não-Funcionais: tecnologia antiga (Oraflex), sem componentes gráficos, ou seja, toda interação é realizada via teclado; não possui documentação; dificuldade de manutenção, pois poucos profissionais conhecem a tecnologia; baixa interoperabilidade com outros sistemas e portabilidade. b. Dipov: o Sipeagro gerencia o processo e cadastro de estabelecimentos e produtos do setor de bebidas, sendo de grande relevância para o funcionamento do departamento. Contudo, apresenta fragilidades: i. Funcionais: inexistência de funcionalidade para: cadastro de estabelecimentos que realizam a classificação de produtos vegetais; registro das fiscalizações planejadas; registro das informações da execução das fiscalizações (data, equipe, estabelecimento, resultados); ii. Não-Funcionais: instabilidade do sistema, o que gera muitos erros para os usuários como: informações perdidas, retrabalho, sistema fora do ar. c. DFIA: o Renasem registra os estabelecimentos que produzem e comercializam sementes e mudas; o Sipeagro e o Sipe controlam as informações cadastrais dos estabelecimentos que produzem e comercializam fertilizantes. Apesar da importância dos sistemas, verificam-se as seguintes fragilidades:					

Achado: Inexistência de sistema informatizado integrado para planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções agropecuárias federais exercidas pelo MAPA, e utilização de sistemas obsoletos e inseguros para cadastro de estabelecimentos.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		i. Funcionais: inexistência de funcionalidade para: registro das fiscalizações planejadas; registro das informações da execução das fiscalizações (data, equipe, estabelecimento, resultados). ii. Não-Funcionais: utilização de mais de um sistema para gestão dos estabelecimentos da área de fertilizantes; utilização do Sipe que possui tecnologia antiga (Oraflex), sem componentes gráficos, ou seja, toda interação é realizada via teclado, pouca documentação, dificuldade de manutenção, pois poucos profissionais conhecem a tecnologia, baixa interoperabilidade com outros sistemas e portabilidade. d. DFIP: o Sipe 2000 e o Sipe registram o cadastro de estabelecimentos de alimentação animal, o Sipeagro controla os estabelecimentos de produtos veterinários e o Sipe 2000 registra os estabelecimentos da área de material genético. Apesar da importância da utilização desses sistemas, os mesmos possuem fragilidades: i. Funcionais: inexistência de funcionalidade para: registro das fiscalizações planejadas; registro das informações da execução das fiscalizações (data, equipe, estabelecimento, resultados); ii. Não-Funcionais: utilização de mais de um sistema para gestão dos estabelecimentos da área de alimentação animal; utilização do Sipe que tem os problemas já descritos anteriormente; utilização do Sipe 2000 cuja manutenção e evolução está descontinuada. 15. Dessa forma, o que se verificou é uma carência de funcionalidades que permitam o registro do planejamento e execução das fiscalizações nos departamentos da SDA e consequentemente o monitoramento desse processo. 16. Além disso, há utilização de sistemas legados como: Sipe e Sipe 2000 que apresentam diversos problemas: baixa usabilidade, pouca interoperabilidade e portabilidade, documentação escassa, além de risco de continuidade, já que não há manutenção e evolução. 17. Adicionalmente, há áreas que utilizam mais de um sistema para gerenciar o mesmo processo de negócio como no caso da alimentação animal, em que parte do país utiliza o Sipe e o restante o Sipe 2000, o					

Achado: Inexistência de sistema informatizado integrado para planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções agropecuárias federais exercidas pelo MAPA, e utilização de sistemas obsoletos e inseguros para cadastro de estabelecimentos.					Boa s práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação en- contrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		que dificulta a organização e gestão. Além disso, aumentam os custos para manutenção em produção de dois sistemas diferentes com funci- onalidades semelhantes. O mesmo problema ocorre na área de fertili- zantes em que atualmente são utilizados o Sipe e o Sipeagro. 18. Uma das principais causas para os problemas verificados é a baixa maturidade da gestão e governança de TI do MAPA, conforme diag- nosticado no Acórdão 588/2018-TCU-Plenário que avaliou a gestão e governança de 488 organizações públicas no ano de 2017. A metodo- logia utilizada foi a “autoavaliação”, ou seja, os gestores das organi- zações participantes responderam a um questionário para mensuração do nível de maturidade da gestão e governança em diferentes temas: governança pública, governança e gestão de pessoas, governança e gestão de TI, governança e gestão de contratações. 19. O valor do indicador integrado de governança e gestão de TI (iGovTI) do MAPA foi de 15% e, dessa forma, ficou classificado como inicial. Esse indicador consolida os índices de Governança de TI (GovTI) e de capacidade de gestão de TI (GestãoTI). Cabe ressal- tar, que para classificação foram definidas quatro faixas: Inexpressivo (0 a 14,9%); Inicial (15 a 39,9%); Intermediário (40 a 69,9%); e Apri- morado (70 a 100%). 20. Para comparação, o valor médio para todos ministérios do iGovTI foi de aproximadamente 40%, o que demonstra a baixa maturidade do MAPA mesmo entre os ministérios do executivo brasileiro. 21. Outra causa identificada, foi a carência de servidores especializa- dos em TI no atual quadro do MAPA, como pode ser verificado nos dados abaixo: i. Total de servidores em exercício no MAPA: 9291 ii. Total de servidores em exercício na coordenação de TI: 27 Ademais, boa parte desses servidores não possui formação em TI. Em relação aos servidores lotado na CGTI, foi relatado nas reuniões que não existe carreira específica de TI no MAPA. Assim, os servido- res são cedidos de outros órgãos, o que gera alta rotatividade.					

Achado: Inexistência de sistema informatizado integrado para planejamento, execução e monitoramento das fiscalizações e inspeções agropecuárias federais exercidas pelo MAPA, e utilização de sistemas obsoletos e inseguros para cadastro de estabelecimentos.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		22. Devido ao reduzido número de servidores, o desenvolvimento e manutenção de sistemas são executados por meio de contratos com fábricas de software, mas tal modelo não tem sido eficaz, já que nos últimos anos houve poucas entregas realizadas pela fábrica, de acordo com os gestores da CGTI. 23. A CGTI foi reformulada no ano de 2018: alterou-se a estrutura e criou-se um Escritório de Projeto, além disso houve a contratação de uma nova fábrica de software, na qual foi estabelecida uma nova metodologia de desenvolvimento de software. A expectativa da CGTI é que com essas mudanças haja maior eficiência no desenvolvimento de sistemas.					

Achado: Há deficiências na inspeção permanente de abatedouros realizada pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
Na inspeção permanente são realizados procedimentos defasados e a alocação de servidores ocorre de forma ineficiente. Além disso, há carência de servidores do MAPA	Lei 8.171/91, que dispõe sobre a política agrícola, com as alterações introduzidas pela Lei 9.712/98, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária.	1. De acordo com o Decreto 9.013/2017 (RIISPOA): - A inspeção federal será em caráter permanente nos estabelecimentos de carnes e derivados que abatem espécies de açaúgue e caça. - A inspeção e a fiscalização são atribuição do AFFA-MV e do AI-SIPOA e dos demais cargos efetivos de atividade técnicas de fiscalização. - Os responsáveis pelos estabelecimentos ficam obrigados a disponibilizar pessoal para auxiliar a execução dos trabalhos de inspeção. 2. O RIISPOA estabelece diversas atividades a serem realizadas pela equipe do SIF como: verificação documental <i>ante mortem</i>; avaliação do comportamento e do aspecto do animal e dos sintomas de interesse para as áreas de saúde animal e pública; autorização para abate;	1. O modelo atual de fiscalização de abatedouros exige um número permanente de AFFA-MV e AIISPOA, superior ao quadro disponível no MAPA. 2. Não modernização dos procedimentos de inspeção permanente e	1. Incerteza quanto à qualidade dos produtos agropecuários vendidos no Brasil e exportados para o exterior. 2. Margem para corrupção. 3. Baixa expectativa de controle por parte	1. Exigência de programas de autocontroles para os abatedouros e fiscalização periódica da execução desses programas. 2. Projetos em desenvolvimento na Embrapa – aprimoramento	1. Determinar ao MAPA que no prazo de 30 dias efetue a lotação de AFFA-MV em todos os estabelecimentos que exigem a inspeção permanente de acordo com os normativos vigentes. 2. Determinar ao MAPA que no prazo de 60	1. Diminuição do risco de problemas na saúde do consumidor advindos do consumo de produtos de origem animal. 2. Melhoria nas condi-

Achado: Há deficiências na inspeção permanente de abatedouros realizada pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
para realizar as atribuições definidas nos normativos.	Lei 1.283/1950: Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Lei 7.889/1989: Dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências Decreto 9.013/2017: regulamenta a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. Portaria SDA/MAPA 210/1998: regulamento técnico de inspeção	analisar necessidade de abate de emergência; determinar a interrupção do abate ou redução de sua velocidade; inspeção <i>post mortem</i>; verificação dos autocontroles dos estabelecimentos. 3. Algumas dessas atividades são exclusivas do AFFA-MV como: avaliar os animais suspeitos de não ter condições apropriadas para abate; acompanhamento do abate de emergência; julgamento e destinação das carcaças e dos órgãos que foram identificados com anormalias; assinatura de certificados sanitários destinados ao comércio internacional. 4. Para investigar se os estabelecimentos que realizam abates possuem servidores suficientes, solicitaram-se os normativos que definem a quantidade de servidores por cargo e especialidade necessários para realização da inspeção permanente. 5. Foram encaminhados os regulamentos técnicos de abate de aves e suínos, publicados em 1998 e 1995, e um documento produzido em 1971 e não publicado. Todos contêm parâmetros mínimos para o número de médicos veterinários e/ou auxiliares de inspeção nas linhas de inspeção post-mortem das cadeias de suínos, aves e bovinos. 6. Verificou-se que os regulamentos são antigos, tendo sido criados em uma época em que o volume de produção e o sistema de produção, abate e distribuição era muito diferentes do atual. Além disso, só há definição de parâmetros mínimos para a linha de inspeção <i>post mortem</i> e baseados apenas na velocidade de abate, desconsiderando as demais atividades e outros aspectos como: quantidade de dias de abate e número de turnos. 7. Adicionalmente, o Memorando-Circular 2/2017/DIPOA-SDA/SDA/MAPA orientou parâmetros para dimensionamento do quadro de AFFA-MV mínimos necessários às atividades de inspeção <i>ante e post mortem</i>. Essa norma define a quantidade de AFFA-MV, baseada no número de dias e turnos de abate, ou seja, o dimensionamento foi baseado apenas na carga-horária, desconsiderando outros	defasagem dos regulamentos. 3. Inexistência de rotatividade dos servidores em inspeção permanente. 4. Os médicos veterinários contratados temporariamente não possuem todas as competências para realização da fiscalização permanente. 5. Servidores do MAPA são responsáveis por um número extensivo de atividades.	dos estabelecimentos frigoríficos. 4. Baixa eficiência dos procedimentos de inspeção. 5. Fiscais se sentem empregados das empresas (teoria da captura). 6. Piora nas condições de trabalho dos servidores do MAPA, devido à quantidade de atribuições.	dos procedimentos de inspeção. 3. Auditoria dos trabalhos dos AFFA e dos estabelecimentos abatedouros por equipe independente e especializada. 4. Mudança na estrutura organizacional: verticalização e regionalização. 5. Programa de Integridade.	dias apresente plano de providências com ações que garantam a continuidade e a sustentabilidade das atividades de inspeção permanente realizada em abatedouros com, no mínimo, as seguintes informações: estratégia para tratar a redução do quadro de pessoal devido as aposentadorias iminentes e o fim da vigência dos contratos temporários dos médicos veterinários, além da defasagem apontado no item x do relatório. Considerando ainda, o impacto financeiro e as restrições orçamentárias	ções de trabalho dos servidores. 3. Maior eficiência na alocação de recursos públicos, tanto financeiros como humanos.

Achado: Há deficiências na inspeção permanente de abatedouros realizada pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
	ção tecnológica e higiênico-sanitária de carne de aves. Portaria MAPA 711/1995: normas técnicas de instalações e equipamentos para abate e industrialização de suínos. Documento técnico não publicado denominado Inspeção de Carnes Bovina – Padronização de Técnicas, Instalações e Equipamentos: normas técnicas para padronização de técnicas para abate de bovinos.	fatores como: a produtividade e o histórico do estabelecimento. Segue o critério: • 1 a 5 dias: 1 turno=1 AFFA; 2 turnos=2 AFFA; 3 turnos=3 AFFA • > 5 dias: 1 turno=2 AFFA; 2 turnos=4AFFA; 3turnos=6 AFFA 8. Além disso, a delimitação do número de AFFA-MV não parece condizente com o número de atividades que devem ser exercidas pelos AFFA. De toda forma, foi analisado o número de AFFA-MV lotado nos abatedouros, considerando a definição do Memorando-Circular 2/2017, já que é o mais recente e define o número mínimo para suínos, aves e bovinos. 9. Atualmente, existem 420 abatedouros ativos. Considerando os dias e turnos de abates, o número mínimo necessário seria 849 AFFA-MV e, atualmente, há 587 AFFA-MV lotados. Assim, a defasagem de AFFA-MF é de 262 e teria que se aumentar em 45% o número de AFFA-MV. (dados enviados pela Dipoa em 16/10/2018). 10. Além disso, 51 (12%) estabelecimentos estão funcionando sem a presença de um AFFA-MV, o que contraria as normas vigentes, já que várias das atividades de inspeção permanente são exclusivas do AFFA-MV. Desse universo, 49 também não possuem médicos veterinários temporários, o que aumenta o risco sanitário, devido à ausência de servidor especializado do MAPA realizando a inspeção. 11. Esse problema se agrava em alguns estados, já que não há uma distribuição uniforme, como pode ser verificado analisando-se RS e MG: • RS: Total AFFA Mínimo: 85 Total AFFA Lotado: 64 • MG: Total AFFA Mínimo: 93 Total AFFA Lotado: 52 12. Adicionalmente, apurou-se que 28 (7%) estabelecimentos estão com o quantitativo de AFFA-MV acima do mínimo, de acordo com a métrica existente no Memorando-Circular 2/2017/DIPOA-SDA/SDA/MAPA. Além disso, existem AFFA lotados permanentemente em estabelecimentos em que não há tal exigência como se ve-				3. Recomendar ao MAPA que: • Estabeleça critérios e promova rotatividade dos servidores lotados permanentemente em estabelecimentos. • Estabeleça procedimentos para evitar remoção arbitrária de servidores lotados permanentemente em estabelecimentos. • Publique versão atualizada dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos, suínos e aves.	

Achado: Há deficiências na inspeção permanente de abatedouros realizada pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
	Memorando-Circular nº 2/2017/DI-POA-SDA/SDA/MAPA, de 01 de março de 2017: estabelece métrica para o cálculo da demanda de AFFA-MV para a cobertura de inspeção ante e post mortem. Codex Alimentarius: código com regras gerais e específicas, relativas à segurança alimentar. Portaria 158/2014 Adapar: dispõe sobre o credenciamento de pessoas jurídicas para a presta-	rificou na lista enviada pela SDA, na qual constam 11 AFFA e também nas visitas aos estados, como visto por exemplo em Pernambuco. 13. Importante ressaltar, que o número de AISIPOA lotados em inspeção permanente está abaixo do necessário, conforme entrevistas realizadas no Dipoa, nos Sipoa sediado no PR e GO e nas SFA dos estados de PE, PB, GO, DF e PR. Contudo, como não há normativo que defina o quantitativo mínimo necessário de AISIPOA, tal avaliação fica limitada. 14. O TCU realizou auditoria em 2013, que verificou para a cadeia bovina uma relação de 1,38 (FFA e médico conveniado) por estabelecimento ou 0,8 (somente FFA) por estabelecimento. Considerando que muitos estabelecimentos funcionavam em mais de 1 turno, precisariam ser contratados 1.562 fiscais para atender à demanda de toda SDA de acordo com o relatório. Dessa forma, a conclusão daquele trabalho, Acórdão 3293/2014-Plenário, foi pela inviabilidade da manutenção de inspeção permanente nas condições existentes, recomendando a elaboração de estudos sobre a conveniência da realização de toda a Inspeção Federal em caráter periódico. 15. Em referência ao questionamento das medidas para cumprimento do referido acórdão, a SDA respondeu, em 18/06/2018: “o RIISPOA define que a inspeção federal será em caráter permanente nos abatedouros das diferentes espécies de açougue e de caça e nos demais estabelecimentos previstos neste regulamento. Além disso, as atividades de fiscalização de produtos de origem animal são finalísticas e, portanto, não podem ser delegadas a outros entes não pertencentes ao Estado Brasileiro, portanto, não consideram conveniente, nem oportuna, nem legal, a recomendação”. 16. Importante mencionar que os estabelecimentos que recebem e distribuem leites e ovos deixaram de ser inspecionados permanentemente em 2015 (representam 45% dos estabelecimentos com SIF).					

Achado: Há deficiências na inspeção permanente de abatedouros realizada pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
	ção de serviços de inspeção sanitária e industrial em estabelecimentos de produtos de origem animal registrados na Adapar. Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção. Modernização da Inspeção Sanitária em Abatedouros de Suínos - Inspeção Baseada em Risco, Embrapa. Relatório Preliminar.	17. De toda forma, o que se observa é que não há uma estratégia para reverter o cenário deficitário existente já há vários anos, pois apesar da relação do número de fiscais por estabelecimentos ter aumentado para 1,4, em virtude da redução dos estabelecimentos com tal exigência, ainda assim há carência para cumprimento dos normativos. 18. Cabe ressaltar, que existem 157 médicos veterinários temporários, contratados em 2017, atuando na inspeção permanente. Ocorre que além desse número ser insuficiente para atender à atual demanda, os contratos são de apenas 1 ano, renovável por igual período. Além disso, os médicos veterinários não substituímos AFFA, já que não possuem as mesmas competências legais. 19. O atual cenário tende a piorar, considerando-se que 40% dos servidores do MAPA encontram-se em abono permanência, conforme Painel de Gestão de Pessoas acessado em 22/10/2018. 20. Nas reuniões realizadas no 3º e 8º Sipoa e em 3 abatedouros, observou-se a impossibilidade de execução de todas as atividades normatizadas. Além disso, nas reuniões com as demais áreas foi pontuado que nos últimos anos, especialmente após a operação “Carne Fraca” da Polícia Federal, houve um incentivo da SDA para a remoção de servidores de outros departamentos para atuar na inspeção permanente, enfraquecendo as demais áreas da SDA. 21. Cabe salientar a existência de modelos alternativos de inspeção em abatedouros, em que parte das atividades são executadas por empresas terceirizadas como ocorre nas fiscalizações estaduais em SC, PR, e RS. Em visita realizada à Adapar (PR), os gestores entrevistados informaram que o modelo de inspeção permanente era inviável e que a alteraram em 2015 permitindo o credenciamento de empresas para realização da inspeção <i>ante e post mortem</i> e a fiscalização periódica da atuação desses profissionais, o que trouxe melhorias para a defesa agropecuária do estado do Paraná.					

Achado: Há deficiências na inspeção permanente de abatedouros realizada pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		22. Outro problema verificado é a ausência de critérios para rotatividade e remoção dos AFFA e demais servidores lotados permanentemente nos estabelecimentos. Dessa forma, os servidores ficam longos períodos de tempos lotados no mesmo estabelecimento, gerando risco de vínculo inadequado, fato que também já havia sido apontado na auditoria de 2013. 23. Os problemas de falta de critérios para alocação e remoção de AFFA na inspeção permanente, inexistência de rotatividade, carência de servidores e baixo nível de controle exercido pelo MAPA geram graves riscos de fraude como ficou evidenciado na operação “Carne Fraca” em que se constataram os seguintes crimes: remoção de fiscal a pedido de estabelecimentos; exigência de valores e produtos por AFFA em troca de favorecimentos como: emissão irregular de certificados, autorização de circulação de produtos com desconformidades, aumento da velocidade de abate; não autuação dos estabelecimentos; ajuda na defesa de autos de infração emitidos; não realização de supervisão. 24. Destaca-se ainda, a defasagem dos regulamentos técnicos de inspeção de bovinos, aves e suínos. Já que o primeiro foi editado em 1971 e, apesar de ser considerado internamente como um manual, nunca foi publicado, e os demais foram publicados em 1995 e 1998, mas nunca foram revisados. 25. Dessa forma, poderia se melhorar a eficiência e diminuir os riscos advindos do consumo de produtos animais, caso fossem publicados novos manuais com procedimentos atualizados. 26. Cabe ressaltar, que o MAPA contratou junto a Embrapa projetos para modernização da inspeção em bovinos, aves e suínos. O mais adiantado é o de suínos que de acordo com o Relatório Preliminar, concluiu que a inspeção deve acompanhar as mudanças no sistema de criação e adequar-se aos novos desafios postos aos consumidores. Assim, segundo o estudo, há viabilidade para mudança nos procedi-					



Achado: Há deficiências na inspeção permanente de abatedouros realizada pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		mentos de inspeção, sendo que parte das atividades atualmente executadas poderiam ser excluídas, pois não são necessárias, algumas até trazem riscos à saúde e outras poderiam ser realizadas por veterinário oficial desonerando os servidores do MAPA. Assim, o estudo apresenta uma análise de risco em que o AFFA deveria ser responsável pelas atividades mais críticas, o que vai ao encontro do quadro atualmente identificado neste trabalho.					

Achado: Baixa transparência do MAPA na divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções e das empresas autuadas.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
O Mapa não disponibiliza ao público informações relativas às fiscalizações e inspeções agropecuárias, nem das decisões proferidas em sede de processo administrativo sancionatório de forma transparente e abrangente.	CF 98, art. 37: Princípio da Publicidade. Lei de Acesso à informação 12.527/2011, art.3º - diretrizes a serem seguidas: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;	1. São objetivos da Defesa Agropecuária assegurar a sanidade vegetal e animal, a idoneidade dos insumos e serviços utilizados na agropecuária e a identidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores (art. 27-A, da Lei 8.171/1991). 2. As ações fiscalizatórias, principais atividades realizadas pela SDA para atingir esses objetivos, geram informações relevantes para o consumidor em geral, como estabelecimentos fiscalizados, tipo e quantidade de produtos apreendidos/condenados, doenças/pragas mais recorrentes, localização/regionalização dos problemas mais comuns, índice de conformidade por estabelecimento, sanções aplicadas etc. 3. Tais informações devem ser públicas, como preveem a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o Código de Defesa do Consumidor (CDC), bem como a própria Portaria MAPA/SDA 108/2016.	1. Inexistência de normativo regulamentando os critérios para divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções na SDA. 2. Inexistência de rotina nos departamentos da SDA para consolidação e divulgação no sítio eletrônico do	1. Desconhecimento pelos consumidores do resultado das fiscalizações e inspeções realizadas pela SDA. 2. Desconhecimento pelos consumidores dos infratores da legislação agropecuária. 3. Dificuldades enfrentadas pelos cidadãos para a escolha consciente de produtos ou insumos agropecuários, ante a		Determinar ao Mapa que adote, no prazo de 60 dias, as seguintes ações: • Publique ato normativo com critérios, periodicidade e formas de divulgação dos resultados consolidados e individuais das fiscalizações e inspeções realizadas pela SDA, inclusive quanto às sanções aplicadas, contemplando as orientações necessárias ao cumprimento por	1. Aumentar o controle social das empresas que produzem insumos e produtos agropecuários. 2. Aumentar a competitividade e a qualidade das empresas que produzem insumos e produtos agropecuários.

Achado: Baixa transparência do MAPA na divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções e das empresas autuadas.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
	III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública. CDC art.55, § 1º: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que	4. De fato, a LAI estabelece que deve haver divulgação de informações de interesse público, em meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação para fomento à cultura da transparência e do desenvolvimento do controle social. 5. O CDC, por seu turno, estatui ser direito básico do consumidor o acesso a informações claras acerca de produtos e serviços, perigosos ou não, de forma a lhe ser assegurada a liberdade de escolha (art. 6º). 6. A Portaria MAPA/SDA 108/2016, por fim, determina que os departamentos da SDA devem tornar públicas, no sítio eletrônico do MAPA, as sanções impostas aos infratores da legislação agropecuária, após o trânsito em julgado, na esfera administrativa. 7. De acordo com informações encaminhadas por Ofício pela SDA, não há normativos internos que regulamentem os critérios para divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções. 8. Nas entrevistas realizadas nas SFA e Sipoa visitados nos estados do PR, PE, PB, DF, GO, PA os gestores informaram que não há uma diretriz para que os resultados das fiscalizações sejam divulgados. Assim, as SFA e Sipoa normalmente não divulgam os resultados das ações de controle. Tal procedimento ocorre somente excepcionalmente e tem que ser autorizado pelas Coordenações sediadas em Brasília. 9. Foi analisada a divulgação dos resultados realizada pelos seguintes departamentos da SDA no sítio do MAPA, em 24/10/2018:	Mapa dos resultados das fiscalizações e inspeções. 3. Inexistência de rotina nos departamentos da SDA para obtenção e divulgação das sanções impostas aos infratores da legislação agropecuária. 4. Inexistência de sistema informatizado que gerencie o planejamento e execução das fiscalizações e inspeções.	não disponibilização de informações qualificadas acerca das fiscalizações/inspeções realizadas pelo Mapa.		suas unidades de execução. • Publique no sítio eletrônico do MAPA de forma padronizada e de acordo com as boas práticas de codificação, organização de páginas e divulgação de conteúdo na internet, o resultado das fiscalizações e inspeções realizadas pelos departamentos da SDA, com informações qualificadas e de interesse do cidadão acerca dos produtos envolvidos, estabelecimentos fiscalizados, resultados apurados, sanções aplicadas entre outras, preservado o sigilo devido, garantindo-se linguagem simples e de fácil compreensão, bem como ferramentas que possibilitem consultas por diversos filtros e a extração	3. Diminuir a reincidência dos infratores da legislação agropecuária.

Achado: Baixa transparência do MAPA na divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções e das empresas autuadas.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
	se fizerem necessárias. Portaria MAPA/SDA 108/2016, art. 1º, II: Devem ser publicadas no sítio eletrônico do Mapa as sanções impostas aos infratores da legislação agropecuária, após o trânsito em julgado, na esfera administrativa. Guia de transparência ativa para órgãos e entidades do poder executivo federal publicado pela CGU	• Dipoa: não há informações dos resultados individuais das fiscalizações, somente do total de fiscalizações realizadas sem mencionar nenhum índice de avaliação de eficácia ou efetividade das ações. O único índice existente é de conformidade das análises laboratoriais no âmbito do PACPOA. Publicações existentes no site: iv. Anuário dos programas de controle de alimentos de origem animal de 2017: tem resultado quantitativo das fiscalizações apenas dos programas especiais gerenciados pelo Dipoa: Programa Nacional de Controle de Patógenos (PNCP); Programa de Avaliação de Conformidade de Parâmetros Físico-Químicos e Microbiológicos de Produtos de Origem Animal (PACPOA); v. Relatório de Gestão de 2016: contém somente o total de fiscalizações realizadas e o resultado quantitativo de uma ação especial na área de pescado; • Dipov: não se verificou na área de publicações nenhuma informação das fiscalizações realizadas. Buscando pela Fiscalização realizada em Produtores de Azeite em 2017, informação obtida em uma das entrevistas, foi encontrado o relatório em uma área de notícias que especifica o resultado de cada empresa individualizado. • DFIA: a única área que divulga relatório com informações do quantitativo de fiscalizações e os resultados das ações é a área de Fertilizantes, mas mesmo assim não tem informação individualizada e os dados foram atualizados até o ano de 2016. As demais áreas (agrotóxicos e sementes				de relatórios customizados, a critério do usuário.	



Achado: Baixa transparência do MAPA na divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções e das empresas autuadas.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		e mudas) não divulgam o quantitativo e resultado das fiscalizações. A área de agrotóxicos divulga no site do Mapa a lista de estabelecimentos autuados (dados até 2017). • DFIP: não se verificou na área de publicações nenhuma informação das fiscalizações realizadas. 10. Quanto à divulgação das sanções impostas aos infratores da legislação, destaca-se que apenas a área de agrotóxicos do DFIA publica a lista de empresas autuadas (em atendimento à Lei 7.802/1989, art. 17). As demais áreas do DFIA (Sementes e Mudas e Fertilizantes) e todas as áreas do Dipoa, Dipov e DFIP estão descumprindo o disposto na Portaria Mapa 108/2016. 11. Observa-se, assim, a carência de informações divulgadas pela SDA. As que são disponibilizadas estão em local de difícil localização e sem destaque no sítio eletrônico do MAPA, além de estarem desatualizadas. 12. Os resultados das fiscalizações/inspeções são de grande interesse público e devem ser divulgados tempestivamente, em formato adequado, com conteúdo qualificado e foco no interesse do cidadão, mediante linguagem simples e de fácil compreensão. 13. A publicação dos resultados viabiliza o controle social, o exercício consciente pelo consumidor do direito de escolha dos produtos a serem adquiridos, além de outros efeitos positivos, como o estímulo à competitividade e a redução da reincidência e de eventuais novos infratores. 14. Pode reduzir, ainda, o impacto negativo dos baixos valores das multas aplicadas na maioria das áreas da SDA, como será especificado no achado referente aos processos administrativos sancionatórios. Tais sanções apresentam					

Achado: Baixa transparência do MAPA na divulgação dos resultados das fiscalizações e inspeções e das empresas autuadas.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		pequeno potencial inibidor da reincidência dos infratores e a divulgação poderia ser mais eficaz para atingir esse objetivo. 15. Acrescenta-se que no relatório da CGU nº 201701255, foi apontada a fragilidade da SDA na divulgação dos resultados, destacando a necessidade de implementação de política para a obtenção, geração e utilização de informações significativas do processo de fiscalização, bem como para a divulgação interna e externa dessas informações. 16. Importante observar, que várias entidades divulgam os resultados das ações fiscalizatórias como o Inmetro que divulga relatórios individualizando o resultado das empresas e produtos analisados. A Anvisa é outro exemplo de entidade que divulga individualmente o resultado das ações fiscalizatórias em seu sítio na internet. 17. Também pode ser citado o exemplo da Anatel que divulga o ranking das empresas fiscalizadas com base em indicadores de desempenho.					

Achado: Deficiências no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
O planejamento do Dipov, DFIA e DFIP não adota critérios	Princípio da Eficiência: Art. 37 da CF 98, segundo o	Otimização do planejamento com foco nos riscos 1. O planejamento e execução das fiscalizações/inspeções da SDA não abrangem a totalidade de estabelecimentos fiscalizá-	1. Inexistência de norma interna que regulamente metodologia de análise e gestão de	1. Desperdício de tempo e de recursos humanos no processo	Planejamento de coleta de amostras no âmbito	Determinar à SDA que adote, nos termos da IN 1/2016, a avaliação de	1. Assertividade e melhor fundamentação na escolha de

Achado: Deficiências no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados																																					
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises		Causas				Efeitos																																				
objetivos padronizados de avaliação de risco para seleção e/ou priorização dos estabelecimentos a serem fiscalizados/inspecionados. Além disso, as manifestações recebidas pela Ouvidoria do MAPA não são utilizadas para subsidiar o planejamento das atividades pelos Departamentos das SDA.	qual a Administração deve otimizar o uso de recursos. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016. Art. 1º, 13, 14 e 16, que estabelecem que os órgãos do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos. Regimento Interno da SDA (Portaria Mapa nº 562, de 11/04/2018), artigos 81, 101, 117, 155, 220, 221: definem que a atribuição pela elaboração de diretrizes para a inspeção e fiscalização agropecuárias, bem como a programação, coordenação e promoção dessas atividades são comparti-	veis, como se verifica da comparação entre o total de estabelecimentos registrados nos diversos sistemas do Mapa para este fim (Renasem, Sipeagro, Sipe, Sipe 2000, Sigsif) e a quantidade de fiscalizações executadas em 2017:		risco para planejamento das fiscalizações e inspeções da Dipov, DFIP e DFIA. 2. Ausência do uso de informações da ouvidoria do MAPA no planejamento dos departamentos da SDA. 3. Indisponibilidade de recursos tecnológicos que centralizem as informações relevantes para o planejamento das fiscalizações/ inspeções 4. Deficiência de recursos tecnológicos que suportem o planejamento das ações físicas de fiscalização/ inspeção. 5. Falta de mapeamento do processo de trabalho e de manualização das etapas do planejamento.	de planejamento a cada ano; 2. Previsão de ações fiscalizatórias em número e em estabelecimentos possivelmente não condizentes com a real necessidade da Defesa Agropecuária; 3. Desalinhamento entre as ações de fiscalização, ante a ausência de metodologia única para aplicação no processo de planejamento; 4. Não otimização dos recursos disponíveis; 5. Surgimento de necessidades emergenciais por análises não programadas, com im-	do PACPOA. Programa PNCRC - utiliza instituto de responsabilidade solidária do fornecedor e consumidor. SIFISV/PB - convênio com Secretaria de Fazenda Estado para acesso às NF eletrônicas emitidas pelas empresas (identificaram o uso de açúcar e outros elementos químicos para fraudar produto – água de coco).	risco no planejamento das fiscalizações realizadas pelo DFIP, pelo DFIA e pelo Dipov, estabelecendo procedimentos para priorizar as áreas e estabelecimentos, considerando: a) as análises qualitativas, quantitativas ou da combinação de ambas para aferir o risco; b) a probabilidade e o impacto de ocorrência de irregularidades; e determinando a frequência mínima de fiscalização. Recomendar que a SDA utilize as informações resultantes do tratamento	estabelecimentos que serão fiscalizados. 2. Maior eficiência na alocação de recursos humanos, físicos e financeiros.																																				
		<table><tr><th>Depart.</th><th>Área</th><th>Estabelecimentos registrados</th><th>Fiscalizações executadas 2017</th></tr><tr><td>DFIA</td><td>Fertilizante</td><td>14.389</td><td>3668</td></tr><tr><td>DFIA</td><td>Sementes e mudas</td><td>12.618</td><td>12542</td></tr><tr><td>DFIP</td><td>Alimentação Animal</td><td>4.567</td><td>-</td></tr><tr><td>DFIP</td><td>Produtos veterinários</td><td>3.595</td><td>141</td></tr><tr><td>DFIP</td><td>Material genético</td><td>767</td><td>420</td></tr><tr><td>DIPOV</td><td>Vinhos e bebidas</td><td>10.656</td><td>2224</td></tr><tr><td>DIPOV</td><td>Qualidade vegetal</td><td>1.773</td><td>-</td></tr><tr><td>DIPOA</td><td>Inspeção periódica</td><td>2.659</td><td>3914</td></tr></table>							Depart.	Área	Estabelecimentos registrados	Fiscalizações executadas 2017	DFIA	Fertilizante	14.389	3668	DFIA	Sementes e mudas	12.618	12542	DFIP	Alimentação Animal	4.567	-	DFIP	Produtos veterinários	3.595	141	DFIP	Material genético	767	420	DIPOV	Vinhos e bebidas	10.656	2224	DIPOV	Qualidade vegetal	1.773	-	DIPOA	Inspeção periódica	2.659	3914
		Depart.	Área						Estabelecimentos registrados	Fiscalizações executadas 2017																																		
		DFIA	Fertilizante						14.389	3668																																		
		DFIA	Sementes e mudas						12.618	12542																																		
		DFIP	Alimentação Animal						4.567	-																																		
		DFIP	Produtos veterinários						3.595	141																																		
		DFIP	Material genético						767	420																																		
		DIPOV	Vinhos e bebidas						10.656	2224																																		
		DIPOV	Qualidade vegetal						1.773	-																																		
DIPOA	Inspeção periódica	2.659	3914																																									
Fonte: elaborado pela Equipe.																																												
2. Participam do planejamento das fiscalizações e inspeções do Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP, os departamentos específicos (unidades de planejamento, orientação e controle diretamente vinculados à SDA) e os serviços técnicos das Superintendências Federais de Agricultura e dos Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Animal.																																												
3. No entanto, os departamentos da SDA possuem diferentes graus de maturidade no processo de planejamento, destacando-se o Dipoa, que possuía metodologia mais consolidada na Secretaria.																																												

Achado: Deficiências no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
	lhadas entre os Departamentos, seus Coordenadores-gerais e Chefes de Divisão ou Coordenação. Regimento Interno da Secretaria Executiva do Mapa (Portaria Mapa nº 561, de 11 de abril de 2018), artigos 268-271, 274, 277: atribui aos serviços técnicos de fiscalização e inspeção agropecuárias em cada uma das SFA a responsabilidade de programar as próprias ações de fiscalização/inspeção. Referencial básico de gestão de riscos do TCU. Capítulo 3: Processo de Gestão de Riscos, subtítulo que trata de avaliação de riscos e Capítulo 4: Técnicas para Gestão de	4. A Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA/2015 dispõe sobre estimativa de risco e frequência mínima da inspeção periódica. A metodologia tem sido aplicada e as notas de risco têm sido atualizadas após cada ação fiscalizatória realizada. Esses dados alimentam a elaboração do POA do exercício seguinte, como exemplifica a planilha de controle das inspeções periódicas realizadas no âmbito do SIPOA/PR. 5. Da mesma forma, as normas gerais que regulamentam a fiscalização e inspeção nos demais departamentos – Dipov, DFIA e DFIP deixam a regulamentação acerca da periodicidade mínima das ações fiscalizatórias para as normas infralegais, limitando-se, em alguns casos, a declarar que as fiscalizações e inspeções são consideradas atividades de rotina (Dec. 4.074/2002, art. 72 – agrotóxicos; Dec. 4.954/2004, art. 53, III – fertilizantes; Dec. 6.871/2009, art. 87 – bebidas, Dec. 8.198/2014, art. 59). 6. Não houve, até o momento, aprovação de norma interna que regulamente metodologia de análise e gestão de risco no âmbito da fiscalização animal (DFIP), nem da inspeção e fiscalização vegetal (DFIA e Dipov), não obstante as iniciativas em andamento no DFIP com vistas ao desenvolvimento de um modelo de fiscalização baseado em risco. 7. Conforme extratos de entrevistas, orientações/diretrizes e planilhas com modelo de POA, encaminhados pelo DFIP como subsídio para o planejamento das SFA, foi conferida nota de risco aos estabelecimentos com base no número de fiscalizações anteriores e nos produtos envolvidos. Ante o não conhecimento de parte dos estabelecimentos pelo Mapa, como reconhecido pelo Departamento, a orientação repassada aos serviços técnicos das SFA foi no sentido de se priorizar aqueles que estão há mais tempo sem fiscalização, fixando-se a meta de que		pacto no planejamento dos Lanagros.	NI 2/2015 que trata do Risco Estimado (RE)	das manifestações recebidas na Ouvidoria do MAPA para subsidiar o seu planejamento anual.	

Achado: Deficiências no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
	Riscos, subtítulo que trata da Priorização do Processos. Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do MP. Método de Priorização de Processos – MPP Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. NBR ISO 31000: Gestão de riscos: Princípios e diretrizes Plano de Defesa Agropecuário (PDA)	todo estabelecimento deve ser fiscalizado ao menos uma vez ao ano. Os serviços técnicos nas SFAs planejam as fiscalizações com base na realidade de cada Estado e a partir dos dados dessa planilha. 8. No âmbito do DFIA, há menção à análise de risco ou parâmetros de risco em alguns documentos, sem especificação mais detalhada de critérios a serem observados ou metodologia a ser seguida. Conforme reunião realizada no âmbito das Coordenações de Sementes e Mudanças e de Fertilizantes, foi repassada a seguinte diretriz aos serviços técnicos: “Deverá ocorrer uma definição de periodicidade de fiscalizações, com base em parâmetros de risco”. 9. No que se refere ao DIPOV, menciona-se o declarado em resposta ao Ofício 145/2018: “os critérios para a seleção dos locais a serem fiscalizados são definidos pelos Serviços de Fiscalização de cada Superintendência, que buscam centralizar seus esforços nos estabelecimentos com maior tempo sem fiscalização”, evidenciando que as diretrizes são menos assertivas quanto à estimação de risco. 10. Salienta-se que a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016, entretanto, dispõe sobre a necessidade do uso da gestão de riscos pelos órgãos do Poder Executivo Federal, <i>in verbis</i>: “Art. 13. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos (...)”. 11. A fim de facilitar a implantação pelos órgãos correspondentes, a norma elenca os princípios da Gestão de Risco, bem como a Estrutura do Modelo de Gestão de Riscos.					

Achado: Deficiências no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		12. Nessa linha, em 2016, o MP lançou o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão, no qual apresenta o Método de Priorização de Processos. Esta técnica tem por objetivo estabelecer prioridades e definir prazos para gerenciamento de riscos, cujo escopo são os processos organizacionais. 13. Além disso, no Plano de Defesa Agropecuário de 2015 (PDA) publicado pela SDA, consta como um dos princípios para fortalecer a Defesa Agropecuária a “utilização de análises de risco e análises de custo/benefício para fundamentar a ação regulatória”. 14. A despeito da exigência normativa, à exceção do Dipoa, os demais departamentos não possuem metodologia estabelecida e formalmente aprovada para estimação de risco e definição de frequência mínima para fiscalização/inspeção, havendo iniciativas mais concretas de desenvolvimento de metodologia nesse sentido apenas no âmbito do DFIP. 15. Em consequência, no que se refere ao planejamento realizado pelos departamentos da área vegetal (Dipov e DFIA), não se pode afirmar que haja critérios objetivos para a escolha dos estabelecimentos que serão fiscalizados/inspecionados no exercício, havendo espaço para o aprimoramento e otimização do processo de planejamento. 16. Nesses departamentos, a identificação de quais riscos considerar, para fins de priorização de estabelecimentos, ainda depende fundamentalmente do conhecimento e experiência pessoal do Auditor Fiscal integrante do processo, resultando em planejamentos tão distintos quantos são os serviços técnicos ou AFFAs responsáveis pelas inspeções/fiscalizações agrícolas nas SFA.					

Achado: Deficiências no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		Utilização das manifestações recebidas na Ouvidoria do MAPA 17. Conforme dados da Ouvidoria do MAPA, em 2017, cerca de 83% das denúncias tiveram como assunto “Atividades Fiscalizadas”, já para o primeiro semestre de 2018, o percentual reduziu para 69% das denúncias recebidas. 18. Quanto à procedência das denúncias recebidas, tem-se que, desde 01/01/2017, cerca de 38% do total recebido foi procedente, considerando que ainda há denúncias em processo de verificação, o que certamente aumentaria esse percentual. 19. Verificou-se, a partir de entrevistas realizadas no Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP e na SFA-DF, SFA-PR, SFA-PE, SFA-PB, SFA-PA e SFA-GO, que as unidades da SDA, no geral, percebem as denúncias recebidas como algo que impacta negativamente em suas atividades cotidianas. 20. Em resposta ao Ofício 145/2018/TCU/SecexAmbiental, os responsáveis pelo Dipov ratificaram essa informação: “ (...) apesar de possuírem a programação definida no POA, em vários momentos os Serviços têm que dar preferências no atendimento às denúncias recebidas pelos diversos canais deste Ministério (ouvidoria, SIC, e-mail etc (...)).” 21. Constatou-se a partir das entrevistas realizadas nos departamentos que o MAPA fiscaliza apenas os estabelecimentos registrados, assim as denúncias recebidas dão conhecimento da situação fática e permitem a posterior ação fiscalizatória. 22. Verificou-se com base em entrevistas com as SFA e com os Departamentos da SDA (Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP) e com a Ouvidoria que as informações e os resultados do tratamento das manifestações da Ouvidoria, notadamente das denúncias, não					

Achado: Deficiências no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		são utilizados como insumos para o planejamento das ações de fiscalização. 23. Outro ponto relevante das denúncias para a fiscalização é de combate à clandestinidade. De fato, o MAPA fiscaliza os estabelecimentos registrados e necessita de denúncias para iniciar a ação fiscalizatória a partir do conhecimento da situação fática 24. Assim, entende-se que como todas as manifestações recebidas são cadastradas no e-Ouv, este sistema constitui um banco de informações robusto de extrema relevância para a área de fiscalização, notadamente para aumentar a assertividade e eficiência das fiscalizações. Outras considerações 25. Segundo relatado pela CGAL em entrevista, cerca de 95% da demanda dos Lanagros são solicitadas pelos departamentos da SDA. 26. Em vista disso, a CGAL relatou o que segue: “A falta de planejamento dos departamentos dificulta o planejamento dos Lanagro já que eles não sabem qual a demanda existente. Por exemplo: foram avisados recentemente que terão que analisar 60 mil amostras do programa de febre aftosa até outubro”. 27. Quanto ao indicador “percentual de cumprimento do acordo de envio de amostras”, a CGAL informou à equipe de auditoria em resposta ao Ofício 11-264/2018-TCU/SecexAmbiental que “(...) somente foi possível mensurar este indicador para 5 (cinco) áreas, pois são as áreas que encaminham para a Rede Lanagro suas estimativas de demanda ou possuem programas estabelecidos”. A seguir a CGAL complementa que “para as demais áreas, a Rede Lanagro se prepara para atender uma					

Achado: Deficiências no planejamento das fiscalizações/inspeções agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		quantidade de amostras estimada com base nas amostras recebidas no ano anterior”.					
		28. A CGAL completou que “(...) o grande problema é que não recebem das unidades da fiscalização as amostras previstas no planejamento anual, assim alguns insumos perdem a validade e geram gastos desnecessários”.					

Achado: Deficiências no monitoramento das fiscalizações agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
Não há acompanhamento concomitante, seja pelos Departamentos da SDA, seja pelas SFA, à execução das fiscalizações/inspeções. Além disso, não foram identificadas auditorias/supervisão realizadas pelos Dipov, DFIP e DFIA nas ações fiscalizatórias.	Princípio da Eficiência: Art. 37 da CF 98, segundo o qual a Administração deve otimizar o uso de recursos. Princípio da segurança jurídica Art. 5º, XXXVI da CF/88, segundo o qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Regimento Interno da SDA (Portaria Mapa nº 562, de 11/04/2018), artigos 81, II (DFIA), 101, II e VI (DFIP),	Acompanhamento/ monitoramento 1. O Regimento Interno da SDA (Portaria Mapa 562, de 11 de abril de 2018) confere aos departamentos (Dipoa, Dipov, DFIA, DFIP) as atribuições de monitoramento/acompanhamento e avaliação da execução das atividades de fiscalização e inspeção de suas respectivas áreas de atuação. 2. De modo geral e nos termos do RI da SDA, não há indícios da realização de acompanhamento das inspeções e fiscalizações em andamento, nem pelos Departamentos da SDA, nem pela DDA das SFA. 3. O trabalho realizado geralmente tem por foco o acompanhamento do cumprimento de metas numéricas. Em alguns casos são realizadas reuniões ou conferências para discussão técnica específica. 4. Conforme entrevista com o SISA/SFA/PA, o acompanhamento das verificações dos elementos de controle pelos AFFA (inspeção permanente ou periódica) pelos Sipoa é	1. Informações sobre fiscalizações em andamento não estão disponíveis em formato gerencial para o acompanhamento ágil de seu andamento; 2. Inexistência de indicadores que avaliem a eficácia e/ou a efetividade das ações de fiscalização e inspeção;	1. Reduzida possibilidade de os Departamentos identificarem tempestivamente falhas graves nas atividades de fiscalização e inspeção; 2. Probabilidade maior de se caracterizar tratamento desigual para fiscalizados em mesmas condições. 3. Reduzida possibilidade de harmonização de procedimentos entre os AFFA.		Determinar a SDA que, nos termos da alínea “a”, inciso V, art. 18 do Decreto 8.852/2016, estabeleça uma sistemática, contendo as atividades, periodicidade e responsáveis, para acompanhamento e avaliação das fiscalizações e inspeções realizadas pelos fiscais em todos os departamentos, de	1. Possibilidade de detecção e correção de problemas na execução tempestivamente. 2. Harmonização dos procedimentos de fiscalização e inspeção em todo o país.

Achado: Deficiências no monitoramento das fiscalizações agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
	117, II (Dipoa), 141, I e IV (Sipoa), e art. 155, II (Dipov);	“muito difícil”, ainda que as informações estejam disponíveis no SEI. As informações sobre as inspeções (planos de verificação e planos de ação) não estão estruturadas em sistemas. Estão registradas em documentos no formato PDF, inseridos em processos no SEI e só podem ser consultados individualmente. Ademais, o Sipoa tem sobrecarga de trabalho e não teria condições de acompanhar os processos um a um. 5. O Dipov, por sua vez, acompanha a execução das inspeções por meio dos relatórios de atividades mensais. 6. O DFIA acompanha a execução das fiscalizações por meio dos relatórios com dados mensais das atividades, os quais são encaminhados trimestralmente. Realiza, também, reuniões presenciais anuais para discussões das atividades desenvolvidas pelos serviços, a fim de orientar, discutir resultados e harmonizar procedimentos. 7. O DFIP realiza o acompanhamento por meio de reuniões presenciais ou por videoconferência, para avaliação, monitoramento e discussões das ações desenvolvidas pelos serviços, e também por planilha eletrônica que serve como ferramenta de gestão e acompanhamento das ações de fiscalização, auditoria e coleta de amostras – fornece um indicador de priorização de fiscalização por estabelecimento. 8. As informações de ações planejadas x executadas apresentadas pelo Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP, bem como pelas SFA visitadas no DF, PE, PB, PR, GO e PA, demonstram a dificuldade enfrentada pela SDA em realizar todas as ações hoje consideradas necessárias pela Defesa Agropecuária para dar cumprimento ao seu objetivo de “garantir segurança e qualidade dos insumos agrícolas e pecuários, bem	3. Falta de regulamentação interna da auditoria no âmbito do Dipov e DFIP		modo a aferir e controlar a qualidade e uniformização das ações em âmbito nacional; Determinar ao Dipov, ao DFIA e ao DFIP, nos termos de suas competências constantes do Regimento Interno, Portaria 562 de 2018, que regulamente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência deste Acórdão, os parâmetros para implementar supervisão e auditorias técnico-fiscal e operacional sob suas respectivas áreas. Recomendar ao Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP		

Achado: Deficiências no monitoramento das fiscalizações agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados															
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos																		
		como dos produtos de origem vegetal e animal produzidos no país”, como resumem os dados abaixo: (acho que esta tabela merecia um título para deixar bem claro que o % se refere a “ações executadas / ações planejadas”) <table><tr><th>Departamento</th><th>2016</th><th>2017</th><th>2018*</th></tr><tr><td>Dipoa</td><td>75,14%</td><td>54,04%</td><td>32,05%</td></tr><tr><td>DFIA</td><td>82,98%</td><td>81,24%</td><td>-</td></tr><tr><td>DFIP</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td></tr></table> Fonte: elaborado pela Equipe. *Dados incompletos (até abril/2018) 9. O Dipov forneceu apenas os dados absolutos da execução, pois segundo relatado em entrevista com a equipe não estabelecem meta anual de fiscalizações devido à resistência dos auditores que alegam excesso de carga de trabalho. 10. O DFIP não forneceu o número programado de fiscalizações por área, mas apenas informações sobre fiscais responsáveis, número de inconformidades e total de fiscalizações realizadas. Supervisão / Auditorias 11. O Regimento Interno da SDA estabelece também ser de competência desses departamentos, por suas subunidades, realizar auditorias em seus serviços técnicos respectivos, conforme artigos 83, IV, 84, IV e 86, V (DFIA); 101, VII e 108, III (DFIP); 117, III, 127 e 142 (Dipoa); 141, I e IV (Sipoas); arts. 155, III e 168 (Dipov). 12. A supervisão realizada pelos Sipoa abrange a avaliação do estabelecimento e das atividades de inspeção executadas pelos SIF, sendo considerada parte da auditoria técnico-operacional realizada no âmbito do Dipoa e realizada conforme frequência estabelecida pelo citado memorando-circular.	Departamento	2016	2017	2018*	Dipoa	75,14%	54,04%	32,05%	DFIA	82,98%	81,24%	-	DFIP	-	-	-			que criem indicadores-chave para avaliar o progresso do planejamento e da execução das fiscalizações/inspeções, definindo os servidores responsáveis por fornecer relatórios periódicos de acompanhamento às principais partes interessadas e promover a retroalimentação do planejamento futuro.	
Departamento	2016	2017	2018*																			
Dipoa	75,14%	54,04%	32,05%																			
DFIA	82,98%	81,24%	-																			
DFIP	-	-	-																			

Achado: Deficiências no monitoramento das fiscalizações agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		13. Conforme resposta apresentada pelo Dipoa ao Ofício 8-264 e dados de atividades executadas de 2016 a 2018 no âmbito do departamento, observa-se que as supervisões realizadas vêm reduzindo desde 2016, com queda drástica em 2018 (dados até agosto/2018), após a criação dos Sipoa. A Dipoa informou em entrevista que a supervisão foi suprimida, tendo em vista algumas impropriedades identificadas, como ser realizada por auditores lotados na mesma SFA do fiscal que estava sendo avaliado, que depois avaliaria o trabalho do primeiro avaliador, além de ter por escopo um trabalho que era novamente avaliado em sede de Auditoria. 14. Quanto ao DFIP e Dipov, não há regulamentação, nem indícios da execução de auditorias/supervisões nas fiscalizações e inspeções realizadas pelos serviços técnicos correspondentes das SFA. 15. Questionados a respeito, o DFIP não esclareceu este ponto. O Dipov informou que a implementação das auditorias/supervisões depende da conclusão de dois projetos em andamento que objetivam maximizar e melhorar os sistemas de auditoria e governança das atividades, mas também é necessária a alteração do Regimento Interno da SDA, que atualmente não prevê para o Dipov a competência de realizar auditorias internas nos Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal. 16. No âmbito dos insumos agrícolas (DFIA), menciona-se o Manual de Auditoria (Ofício Circular DFIA/SDA 46/2009), citado na resposta ao Ofício 8-264. Não há, também para o DFIA, indícios de execução de auditorias/supervisões nas atividades de fiscalização, conforme Relatórios Mensais de Atividades de 2017.					

Achado: Deficiências no monitoramento das fiscalizações agropecuárias realizadas pelo MAPA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		Indicadores de desempenho 17. Não existem, no âmbito dos quatro departamentos da SDA (Dipoa, Dipov, DFIP e DFIA), indicadores de desempenho estabelecidos para avaliar a eficácia e/ou a efetividade das ações de fiscalização e inspeção, como declarado nas respostas ao Ofício 8-264. 18. Os indicadores informados medem, em regra, a conformidade dos produtos/insumos fiscalizados, com base no número de fiscalizações/inspeções realizadas. As conclusões do Tribunal coadunam com as da CGU no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão de 2016 do MAPA: “(...) restou demonstrado, nas SFA examinadas, a ausência de procedimentos pré-definidos que orientem a distribuição/coordenação da força de trabalho entre as ações de inspeção/fiscalização planejadas, a não utilização de indicadores de desempenho e a carência de sistemas corporativos desenvolvidos para gerenciar as ações de fiscalização/inspeção”. Diante disso, a CGU recomendou “a utilização de indicadores de desempenho para acompanhamento da execução pelas SFA”.					

Achado: Há deficiências no processo administrativo sancionatório (PAS) realizado pela SDA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
Falta de uniformidade nos procedimentos executados, as deci-	Lei 9784/99 Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros,	Ausência de Uniformidade nos departamentos da SDA 1. Foram identificados, analisando os procedimentos executados para instrução e julgamento dos PAS no Dipoa, Dipov, DFIA e DFIP, diversos procedimentos diferentes entre os departamentos.	1. Cada departamento é regulado por um normativo distinto. 2. Inexistência na legislação	1. Os departamentos que compõem a SDA agem de forma independente.		Recomendar ao MAPA que se articule com a Casa Civil	1. Aumento da expectativa de controle. 2. Diminuir risco de

Achado: Há deficiências no processo administrativo sancionatório (PAS) realizado pela SDA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados																																			
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos																																						
sões em segunda e, eventualmente, terceira instância não são colegiadas; ausência de atualização das multas e falhas na consideração de reincidência	aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. 1.Princípio da Isonomia. Refere-se ao princípio da igualdade previsto no art. 5º, "caput", da Constituição Federal, segundo o qual todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza	2. Em duas áreas: bebidas e vinhos e registro genealógico, respectivamente dos departamentos: Dipov e DFIP, observa-se que o julgamento das autuações é realizado em três instâncias, o que diverge do padrão do restante da SDA, no qual o PAS tramita no máximo por duas instâncias administrativas. 3. Também foi observado, que não existe padronização em relação aos prazos processuais para as diversas áreas que compõem a SDA, sem razão aparente para que existam essas discrepâncias. Por exemplo, em um mesmo setor, a Dipov, temos prazo para instrução e julgamento na área de bebidas de 30 dias, enquanto na área de vinhos o prazo é de 45 dias, ambos prorrogáveis por igual período. Foram também observadas diferenças entre os prazos para apresentação de defesa. 4. Além disso, as áreas possuem autoridades julgadoras em primeira e segunda instância distintas (chefes de serviço, DDA, superintendentes, chefe do departamento na SDA). 5. O quadro abaixo consolida as informações identificadas: <table><tr><th>Departamento / Área</th><th>defesa em 1ª instância</th><th>defesa em 2ª instância</th></tr><tr><td>DIPOA</td><td>10 dias</td><td>10 dias</td></tr><tr><td>DIPOV</td><td></td><td></td></tr><tr><td>Produtos Vegetais</td><td>10 dias</td><td>10 dias</td></tr><tr><td>Bebidas</td><td>20 dias</td><td>20 dias</td></tr><tr><td>Vinhos e Derivados</td><td>20 dias</td><td>20 dias</td></tr><tr><td>DFIA</td><td></td><td></td></tr><tr><td>Fertilizantes</td><td>20 dias</td><td>20 dias</td></tr><tr><td>Sementes e Mudas</td><td>15 dias</td><td>15 dias</td></tr><tr><td>Agrotóxicos</td><td>10 dias (lei 9.784/99)</td><td>10 dias (lei 9.784/99)</td></tr><tr><td>DFIP</td><td></td><td></td></tr><tr><td>Alimentação Animal</td><td>15 dias</td><td>10 dias</td></tr></table>	Departamento / Área	defesa em 1ª instância	defesa em 2ª instância	DIPOA	10 dias	10 dias	DIPOV			Produtos Vegetais	10 dias	10 dias	Bebidas	20 dias	20 dias	Vinhos e Derivados	20 dias	20 dias	DFIA			Fertilizantes	20 dias	20 dias	Sementes e Mudas	15 dias	15 dias	Agrotóxicos	10 dias (lei 9.784/99)	10 dias (lei 9.784/99)	DFIP			Alimentação Animal	15 dias	10 dias	dos PAS de previsão para decisão colegiada em segunda ou terceira instância. 3. Legislação desatualizada, no que se refere aos valores das multas normatizadas nos departamentos da SDA.	2. Menor transparência para a sociedade. 3. Potencial de erros no julgamento de recursos. 4. Maior possibilidade de fraudes e corrupção. 5. Aumento do Risco Moral.	para uniformizar os procedimentos dentro do PAS e atualizar os valores das multas existentes nos departamentos da SDA.	fraude e corrupção dentro do PAS. 3. Aumento na arrecadação. 4. Inibição de condutas ilícitas.
Departamento / Área	defesa em 1ª instância	defesa em 2ª instância																																								
DIPOA	10 dias	10 dias																																								
DIPOV																																										
Produtos Vegetais	10 dias	10 dias																																								
Bebidas	20 dias	20 dias																																								
Vinhos e Derivados	20 dias	20 dias																																								
DFIA																																										
Fertilizantes	20 dias	20 dias																																								
Sementes e Mudas	15 dias	15 dias																																								
Agrotóxicos	10 dias (lei 9.784/99)	10 dias (lei 9.784/99)																																								
DFIP																																										
Alimentação Animal	15 dias	10 dias																																								

Achado: Há deficiências no processo administrativo sancionatório (PAS) realizado pela SDA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises		Causas	Efeitos		
		Produtos Veterinários	10 dias	10 dias			
		Material Genético	15 dias	15 dias			
		Registro Genealógico	15 dias	15 dias			
		Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.					
		Departamento Área	Prazo p/ defesa em 1ª e 2ª instâncias	Autoridade julgadora em 1ª instância	Autoridade julgadora em 2ª instância		
		DIPOA	10 dias	Chefe de Serviço	Diretor do DIPOA		
		DIPOV					
		Produtos Vegetais	10 dias	Chefe de Serviço	Chefe da DDA		
		Bebidas	20 dias	Chefe de Serviço	Instância central da área de bebidas		
		Vinhos e Derivados	20 dias	Chefe de Serviço	Instância central da área de bebidas		
		DFIA					
		Fertilizantes	20 dias	Superintendente da SFA	Secretário de Defesa Agropecuária		
		Sementes E Mudas	15 dias	Superintendente da SFA	Secretário de Defesa Agropecuária		
		Agrotóxicos	10 dias	Superintendente da SFA	Secretário de Defesa Agropecuária		
		DFIP					

Achado: Há deficiências no processo administrativo sancionatório (PAS) realizado pela SDA						Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises				Causas	Efeitos	
		Alimentação Animal	15 dias*	autoridade competente do MAPA	autoridade competente do MAPA			
		Produtos Veterinários	10 dias	Órgão de fiscalização da Unidade da Federação	Autoridade Hierarquicamente Superior			
		Material Genético	15 dias	Dirigente do órgão de fiscalização	Autoridade fiscal competente			
		Registro Genealógico	15 dias	Superintendente da SFA	Órgão central do MAPA			
		* Na segunda instância o prazo para defesa é de 15 dias. Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria. 6. Apenas as áreas de vinhos e derivados de uva e do vinho e de registro genealógico possuem 3ª instância de julgamento. Decisões não são colegiadas 7. Constatou-se que as decisões do PAS em segunda e, eventual, terceira instâncias nos departamentos da SDA são tomadas de forma monocrática. 8. Observa-se que atribuir a decisão recursal a um órgão colegiado possui o condão de aumentar a probabilidade de acerto na decisão e evitar uma falha advinda da decisão singular. Além do que, retira o poder das mãos de uma única pessoa e permite mitigar fraudes e corrupção, tendo em vista o histórico recente observado na operação da Polícia Federal denominada “Came Fraca”. 9. Nesse contexto, o princípio da colegiabilidade, apesar de não estar positivado em normas vigentes, é amplamente aceito e reconhecido, sendo						

Achado: Há deficiências no processo administrativo sancionatório (PAS) realizado pela SDA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados																							
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos																										
		utilizado nos mais diversos órgãos administrativos tais como agências reguladoras, CADE, conselho de recursos da previdência social, órgão ambientais, departamentos de trânsito, entre outros. 10. O princípio da colegialidade inclusive foi utilizado para, em matéria penal, ser a posição vencedora no STF para permissão da prisão em segunda instância. 11. No julgamento de recursos, o novo CPC/15 imprime nova perspectiva, e propõe o exame colegiado como regra, tendo em vista a qualificação do pronunciamento decisório pela presença de julgadores coletivos. O exame conjunto tende a ser menos propenso a erros. 12. Do exame do artigo 932 do CPC/15, verifica-se não ter sido reeditada a possibilidade de o relator rejeitar monocraticamente o recurso improcedente, tampouco analisar isoladamente o recurso com base na jurisprudência dominante. Os valores das multas são baixos e estão desatualizados 13. Os valores das multas nos departamentos Dipov, DFIA, DFIP e Dipoa estão desatualizados. Essa situação, além de ter um impacto negativo na arrecadação, diminui o efeito inibidor de condutas ilícitas. Segue os valores das multas e a desatualização calculada: <table><tr><th>Departamento</th><th>Última Atualização</th><th>Valor Máximo Atual (R\$)</th><th>Valor Máximo Atualizado (R\$)</th></tr><tr><td>Dipoa</td><td>2007</td><td>15.648</td><td>29.106</td></tr><tr><td>Dipov – Classificação de POV</td><td>2007</td><td>532.050</td><td>996.945,02</td></tr><tr><td>Dipov – Fiscalização de bebidas</td><td>2009</td><td>117.051</td><td>200.438</td></tr><tr><td>Dipov – Fiscalização de vinhos</td><td>2004</td><td>19.310</td><td>25.399</td></tr><tr><td>DFIA – OGM</td><td>2005</td><td>1.500.000</td><td>3.016.770</td></tr></table>	Departamento	Última Atualização	Valor Máximo Atual (R\$)	Valor Máximo Atualizado (R\$)	Dipoa	2007	15.648	29.106	Dipov – Classificação de POV	2007	532.050	996.945,02	Dipov – Fiscalização de bebidas	2009	117.051	200.438	Dipov – Fiscalização de vinhos	2004	19.310	25.399	DFIA – OGM	2005	1.500.000	3.016.770				
Departamento	Última Atualização	Valor Máximo Atual (R\$)	Valor Máximo Atualizado (R\$)																											
Dipoa	2007	15.648	29.106																											
Dipov – Classificação de POV	2007	532.050	996.945,02																											
Dipov – Fiscalização de bebidas	2009	117.051	200.438																											
Dipov – Fiscalização de vinhos	2004	19.310	25.399																											
DFIA – OGM	2005	1.500.000	3.016.770																											

Achado: Há deficiências no processo administrativo sancionatório (PAS) realizado pela SDA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises			Causas	Efeitos	
		DFIA – Agrotóxicos	2000	19.008	57.369		
		DFIA – Sementes e Mudanças	2014	1.500.000	1.909.500		
		DFIA – Fertilizantes	2004	19.000	42.973		
		DFIP – Produto Veterinário	2016	2.640	2.831		
		DFIP – Material Genético	2000	1900	5.736		
		DFIP – Alimentação Animal	2018	9.540	9.540		
		Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.					
		14. Para o cálculo do valor máximo atualizado foi utilizado o IPCA. Assim, verifica-se uma grande desatualização dos valores das multas em quase todos os departamentos. A exceção, é a área de Alimentação Animal no DFIP que as multas são definidas com base no salário mínimo vigente, assim está sendo atualizado anualmente.					
		15. Analisando o quadro acima com os valores das multas, também fica evidenciado os valores baixos aplicados por vários departamentos.					
		16. Verificando, por exemplo, o Dipoa: o valor máximo da multa é R\$ 15.648. Ocorre que 73,25% das empresas registradas no Dipoa são de Médio ou Grande Porte, assim possuem Receita Anual acima de R\$ 4,8 milhões. Dessa forma, o maior valor de multa representa apenas 0,32% do faturamento, considerando o menor valor possível de receita para essas empresas.					
		17. O problema dos valores das multas no Dipoa ainda é reforçado pela diretriz que as multas na fiscalização permanente dever ser aplicada por código SIF e não por CNPJ, o que prejudica a análise da reincidência que é circunstância agravante nos termos do RIISPOA.					



Achado: Há deficiências no processo administrativo sancionatório (PAS) realizado pela SDA					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
		18. Verifica-se que outros órgãos aplicam multas de valores mais relevantes, por exemplo a Anvisa: • I - nas infrações leves, de R\$ 2.000,00 a R\$ 75.000,00 • II - nas infrações graves, de R\$ 75.000,00 a R\$ 200.000,00 • III - nas infrações gravíssimas, de R\$ 200.000,00 a R\$ 1.500.000,00 19. Esses valores das multas do MAPA aumenta o Risco Moral de uma mudança no comportamento do estabelecimento no sentido de em vez de tomar medidas preventivas para não ser sancionado por condutas ilícitas, muitas vezes prefere arcar com o prejuízo da multa. 20. Salienta-se que a CGU já apontou essa questão dos valores das taxas e multas na SDA, conforme recomendação do relatório nº 201701255: “<i>Atualizar os valores de taxas e multas relacionadas com a atuação da defesa agropecuária, articulando de maneira intragovernamental para aprovação legislativa, de modo que amplie o risco moral de produtores e proprietários de estabelecimentos inspecionados/fiscalizados e desonere os cofres públicos do financiamento de atividades que deveriam ser remuneradas pelo privado</i>”.					