



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MAPA
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201504906
UCI Executora: SFC/DR/CGAGR - Coordenação-Geral de Auditoria da Área
de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

RELATÓRIO – AUDITORIA EXPLORATÓRIA

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
1.1. Principais objetivos do trabalho	3
1.2. Escopo e organização	3
2. VISÃO GERAL DO MAPA	5
2.1. Estrutura organizacional	5
2.2. Planejamento Estratégico do MAPA	7
3. MACROPROCESSOS.....	9
3.1. CADEIA DE VALOR I - ANÁLISE DO SETOR E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS	10
3.2. CADEIA DE VALOR 2 – INCENTIVO À AGROPECUÁRIA	17
3.3. CADEIA DE VALOR 3 – GESTÃO DE CONHECIMENTO E TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA	28
3.4. CADEIA DE VALOR 4 – APOIO AO DESENVOLVIMENTO DOS PRODUTORES RURAIS	32
3.5. CADEIA DE VALOR 5 – FOMENTO À PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL E À AGREGAÇÃO DE VALOR	38
3.6. CADEIA DE VALOR 6 – GESTÃO DE DEFESA AGROPECUÁRIA	54
3.7. CADEIA DE VALOR 7 – INSERÇÃO DOS PRODUTOS E INSUMOS NOS MERCADOS AGROPECUÁRIOS	104
3.8. CADEIA DE VALOR 8 – RELACIONAMENTO COM O PRODUTOR E A SOCIEDADE	115
4. CONCLUSÃO	120

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta o resultado de auditoria exploratória realizada no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A realização de um trabalho de levantamento amplo de informações no âmbito do MAPA justifica-se pelas alterações estruturais recentes do Ministério, oriundas da publicação de novo Decreto Regimental, da incorporação das competências do extinto Ministério da Pesca e Aquicultura, além do início de novo ciclo de Planejamento Estratégico da pasta, tendo em vista o encerramento do ciclo 2006-2015.

Buscou-se, com o trabalho, identificar os principais objetivos estratégicos do MAPA, a relação com os macroprocessos finalísticos, o papel das unidades na execução de cada macroprocesso, além do mapeamento dos principais desafios e vulnerabilidades existentes na execução das atividades.

Assim, os processos conduzidos pelo Ministério foram mapeados, relacionando-os com as unidades responsáveis, buscando-se a atualização dos fluxos de trabalho, a avaliação da dimensão orçamentária dos processos e a identificação de pontos críticos e oportunidades de trabalhos futuros do controle interno.

1.1.Principais objetivos do trabalho

Os exames realizados tiveram a finalidade de proporcionar um conhecimento amplo, sistêmico e estruturado sobre as atividades executadas pelas unidades do MAPA, de modo a contribuir com os seguintes objetivos:

- Estruturar a atuação da CGU sobre a gestão do MAPA, de modo a fomentar e apoiar o Ministério no amadurecimento dos controles internos, sinalizando ao gestor os principais marcos de atuação da Controladoria no âmbito do MAPA.
- Levantar temas e macroprocessos relevantes para a atuação do Sistema de Controle Interno em perspectiva plurianual, indicando, conforme possível, questões de auditoria, fontes de informação, métodos de obtenção e análise de dados, potenciais limitações e resultados projetados, de modo a subsidiar a atuação a médio prazo da CGAGR nas diferentes linhas de atuação de controle.

1.2. Escopo e organização

Por se tratar de auditoria exploratória, o escopo do trabalho foi abrangente, buscando-se percorrer os macroprocessos cuja execução é de responsabilidade do Ministério, ressaltando que o trabalho foi organizado com foco de orientar trabalhos posteriores da Controladoria.

Os exames foram organizados da seguinte maneira:

a) **Levantamento preliminar de informações**, contemplando as seguintes atividades:

- a.1) Organização das informações de prévio domínio da CGU;
- a.2) Identificação dos principais objetivos e diretrizes do Ministério, por meio de análise de informações contidas no PPA 2016/2019, no Planejamento Estratégico do Ministério, nos Planos Setoriais e no Plano Agrícola Pecuário 2015/2016, além de outros documentos que continham informações relevantes sobre as diretrizes do MAPA;
- a.3) Análise da previsão orçamentária e da execução financeira dos Programas e Ações do Ministério;
- a.4) Exame das informações relacionadas ao mapeamento dos riscos agropecuários realizado pelo MAPA em parceria com a Embrapa e com o Banco Mundial.

b) **Trabalho de campo**, realizado por meio da execução das seguintes técnicas de auditoria:

- b.1) Análise documental, buscando-se validar os trabalhos realizados na etapa anterior e mapear as normas e demais documentos relacionados às atividades examinadas;
- b.2) Exame de registros, por meio da análise de relatórios de fiscalização e outros controles regulamentares adotados pelo Ministério;
- b.3) Indagação escrita e oral, buscando-se a obtenção de novas informações e a confirmação dos exames previamente realizados; e
- b.4) Correlação de informações obtidas, partindo dos dados contidos em sistemas informatizados mantidos pelo Ministério e das informações apresentadas pelas unidades.

De modo a compreender a percepção de agentes externos aos assuntos atuais do Ministério, também foram realizadas reuniões com representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- Tribunal de Contas da União - TCU;
- Sindicato Nacional dos Fiscais Federais Agropecuários – ANFFA Sindical; e

O Relatório foi estruturado adotando como parâmetro os macroprocessos finalísticos do Ministério, de maneira que, quando aplicável, para cada macroprocesso fossem detalhados os seguintes aspectos:

- Processos associados;
- Unidades responsáveis – competências legais e vinculação com os macroprocessos;
- Metas contidas no PPA, PE e em Planos Específicos;
- Dimensão orçamentária do macroprocesso;

- Descrição dos assuntos abordados na auditoria; e
- Possibilidades de atuação do órgão de controle interno.

2. VISÃO GERAL DO MAPA

2.1. Estrutura organizacional

A estrutura organizacional do MAPA foi alterada com a publicação do Decreto nº 8.701, de 31/03/2016, que, entre outras alterações regimentais, criou a Secretaria de Aquicultura e Pesca, unidade oriunda da incorporação pelo MAPA das competências do então Ministério da Pesca e Aquicultura, processo iniciado com a publicação da Medida Provisória nº 696/2015.

De acordo com o Decreto nº 8.701/2016, algumas das principais atribuições das unidades do Ministério podem ser resumidas da seguinte maneira:

2.1.1 Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado

2.1.1.1 Gabinete do Ministro - *assistir o Ministro de Estado em sua representação política e social;*

2.1.1.2 Secretaria-Executiva - *assistir o Ministro de Estado na definição de diretrizes e na supervisão e coordenação das atividades dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, dos órgãos específicos singulares, das unidades descentralizadas e das entidades vinculadas;*

2.1.1.3 Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas - *coordenar os processos de gestão do suporte técnico operacional requerido pelas Câmaras Setoriais e Temáticas; dar encaminhamento às proposições dos setores associados ao agronegócio brasileiro aprovadas em plenário pelas Câmaras, observadas as interfaces com os assuntos da área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e das demais áreas da administração pública;*

2.1.1.4 Assessoria de Comunicação e Eventos - *promover as atividades de comunicação de governo, consoante orientação normativa do órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo;*

2.1.1.5 Consultoria Jurídica - *prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério;*

2.1.1.6 Ouvidoria - *receber e encaminhar as reclamações, denúncias, representações e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, unidades e entidades vinculadas;*

2.1.2 Órgãos específicos singulares

2.1.2.1. Secretaria de Defesa Agropecuária - *contribuir para a formulação da política agrícola quanto à defesa agropecuária; coordenar a execução das atividades de defesa*

agropecuária relativas à importação e à exportação de animais vivos, de seus produtos e subprodutos, de vegetais, de parte de vegetais, de seus produtos e subprodutos e de insumos agrícolas e pecuários em locais de fronteiras, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais;

2.1.2.2. Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo - contribuir para a formulação de políticas públicas para o produtor rural e promover a sua integração com outras políticas públicas; planejar, fomentar, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, das áreas de: a) sustentabilidade socioprodutiva do médio e do pequeno produtor rural; b) cooperativismo e associativismo rural; c) desenvolvimento rural; d) pesquisa tecnológica, difusão de informações e transferência de tecnologia; e) desenvolvimento de novos insumos e produtos agropecuários; f) assistência técnica e extensão rural; g) agricultura de precisão; h) preservação, conservação e proteção de recursos genéticos e melhoramento de espécies animais e vegetais de interesse para a agricultura e a alimentação; i) denominação de origem, marcas coletivas e de certificação dos produtos agropecuário; j) manejo zootécnico; k) agroecologia; l) produção sustentável:

2.1.2.3. Secretaria de Política Agrícola - formular as diretrizes de ação governamental para a política agrícola e a segurança alimentar; analisar e formular proposições e atos regulamentares de ação governamental para o setor agropecuário; supervisionar, coordenar, monitorar e avaliar a elaboração e a aplicação dos mecanismos de intervenção governamental referentes à comercialização e ao abastecimento agropecuário;

2.1.2.4. Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio - formular propostas e coordenar a participação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em negociações de atos internacionais concernentes aos temas de interesse do agronegócio; analisar e acompanhar a evolução e a implementação dos acordos, financiamentos externos e deliberações relativas à política externa para o agronegócio, no âmbito dos organismos internacionais, incluindo as questões que afetam a oferta de alimentos, com implicações para o agronegócio;

2.1.2.5. Secretaria de Aquicultura e Pesca - formular as diretrizes de ação governamental para a política nacional pesqueira e aquícola; organizar e manter o Registro Geral da Atividade Pesqueira; fiscalizar as atividades de aquicultura e pesca; normatizar as atividades de aquicultura e pesca;

2.1.3 Unidades descentralizadas

2.1.3.1 Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – executar as atividade e ações de: defesa sanitária, inspeção, classificação e fiscalização agropecuárias; fomento e desenvolvimento agropecuários e da heveicultura; assistência técnica e extensão rural; infraestrutura rural, cooperativismo e associativismo rural;

2.1.3.2. Laboratórios Nacionais Agropecuários - executar atividades e ações de suporte laboratorial aos programas, às ações de competência da Secretaria de Defesa Agropecuária e às atividades de competência da Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo, da Secretaria de Aquicultura e Pesca e das Superintendências.

2.1.5 Entidades vinculadas

2.1.5.1 Companhia Nacional de Abastecimento - garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e armazenagem para guarda e conservação de seus produtos; suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada; fomentar o consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes; formar estoques reguladores e estratégicos objetivando absorver excedentes e corrigir desequilíbrios decorrentes de manobras especulativas;

2.1.5.2 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento agrícola do País; dar apoio técnico e administrativo a órgãos do Poder Executivo, com atribuições de formulação, orientação e coordenação das políticas de ciência e tecnologia no setor agrícola.

2.1.5.3 Centrais de Abastecimento de Minas Gerais - Implantar, instalar e administrar, no Estado de MG, Centrais de Abastecimento regionais e Mercados, destinados a orientar e disciplinar a distribuição de hortigranjeiros e outros produtos alimentícios, operando como centros polarizadores de abastecimento e incentivadores da produção agrícola;

2.1.5.4 Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais – dispõe de serviços como armazenagem convencional e a granel, pré-limpeza e limpeza de grãos, secagem, tratamento fitossanitário, testes de transgenia, pesagem e transbordo de produtos do agronegócio.

2.1.5.5 Companhia de Entrepósto e Armazéns Gerais de São Paulo – mantém rede pública de armazéns (18 unidades) e entrepostagem (13 unidades) no Estado de São Paulo.

2.2.Planejamento Estratégico do MAPA

Atualmente, o Ministério está em fase de finalização do Planejamento Estratégico referente ao período 2016-2019 já tendo elaborado versão preliminar do Mapa Estratégico e iniciado a construção dos indicadores e das metas, para posterior definição e detalhamento dos objetivos em Projetos operacionais.

O MAPA tem como missão institucional “*Promover o desenvolvimento sustentável da agropecuária e a segurança e competitividade de seus produtos*”, e como visão de futuro “*Ser uma instituição moderna e ágil, que promova o fortalecimento dos produtores rurais e a qualidade dos produtos de origem agropecuária até 2019*”.

Alinhadas às diretrizes estratégicas do Ministério, os seguintes objetivos têm seus resultados relacionados a entregas diretas à sociedade e aos produtores agropecuários:

- *Assegurar à sociedade insumos e produtos agropecuários conformes e seguros ao consumo;*
- *Aumentar a competitividade dos produtos da agropecuária brasileira no mercado interno e externo.*

2.2.1 Monitoramento da execução do Planejamento Estratégico

Aspecto essencial relacionado ao PE do Ministério consiste no adequado e tempestivo acompanhamento da execução dos projetos operacionais, pressuposto do monitoramento dos objetivos estratégicos. Parte-se da premissa de que ajustes tempestivos e revisões periódicas das ações que ocorrem no nível operacional dão ensejo a adequações que refletem positivamente no nível estratégico.

A CGU avaliou, em trabalhos anteriores, o acompanhamento do MAPA sobre a implementação do Plano Estratégico do Ministério desenvolvido para o período de 2006 a 2015.

Foram verificadas fragilidades no referido acompanhamento, relacionadas com a ausência de avaliação acerca do atendimento dos objetivos estratégicos, assim como a falta de utilização de indicadores e demais elementos para aferir o cumprimento das metas. A partir da falta do acompanhamento das ações, observou-se um descolamento entre as atividades operacionais e o enfoque estratégico.

A partir das fragilidades identificadas, foram emitidas recomendações no seguinte sentido:

- Necessidade de atuação da Alta Administração para que priorize o acompanhamento da implementação do Plano Estratégico;
- Criação de mecanismos para a transferência do conhecimento diante de substituição dos responsáveis pelo acompanhamento do Plano Estratégico do Ministério;
- Necessidade de definição de cronograma para a atividade de revisão do Plano Estratégico 2006-2015.

No que tange aos dois primeiros itens, o Ministério indicou que há ações no sentido de ampliar a atuação da alta administração, a exemplo da publicação de portaria ministerial com orientações para gestão do Mapa Estratégico, bem como da transferência de conhecimento por meio da ENAGRO.

Ressalta-se, todavia, que as ações informadas não são suficientes para dirimir as fragilidades apontadas, considerando que não teve início a gestão do Mapa Estratégico, restando pendente a indicação das ações efetivas da Alta Administração para promover o acompanhamento das metas e do atingimento dos objetivos estratégicos do Ministério.

Em adição, a criação da ENAGRO tem potencial para representar avanço importante na difusão e transferência de conhecimento, mas as atividades da Escola ainda estão iniciando.

Com relação ao terceiro item, o Ministério informou que as ações de revisão do Plano Estratégico estão em andamento, com previsão de encerramento em agosto de 2016.

2.2.2 Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Tendo em vista o estágio atual de conclusão dos documentos relacionados ao PE 2016-2019, além da relevância das ações de planejamento para adequada condução das políticas públicas, bem como a experiência anterior da CGU associada às fragilidades no acompanhamento do PE 2006-2015, destaca-se a possibilidade de realização de trabalhos futuros do órgão de controle interno sobre os seguintes temas:

- Alinhamento dos projetos e ações operacionais às metas estratégicas, contemplando exames sobre a utilização dos indicadores em construção e as rotinas para monitoramento periódico da efetiva implementação do PE.
- Exame sobre as ações da alta administração relacionadas ao acompanhamento das ações estratégicas e sinalização às unidades da pasta sobre a relevância da aderência ao PE.
- Avaliação sobre o grau de integração do Plano Estratégico do MAPA com planos setoriais na agricultura, com os PE das entidades vinculadas e com as metas incluídas no Plano Plurianual 2016-2019, de modo a avaliar a harmonia entre os instrumentos de planejamento utilizados pelo Ministério.
- Apoiar o gestor na realização de pesquisa junto às partes interessadas e junto ao público-alvo das políticas agrícolas, visando contribuir para a avaliação do nível percebido de atingimento dos objetivos estratégicos do MAPA, em especial quanto a aqueles voltados à sociedade.

3. MACROPROCESSOS

Entre os documentos elaborados pelo Ministério no âmbito do PE 2016-2019, destaca-se a construção da Cadeia de Valor do MAPA, em que, entre outras informações, são identificados os macroprocessos conduzidos pelo Ministério. As informações inseridas no referido documento, em conjunto com o mapeamento prévio de processos realizado pela CGU, foram utilizados na estruturação da abordagem da presente auditoria.

Dessa maneira, o presente Relatório, à semelhança das estratégias de abordagem da equipe de auditoria, está estruturado a partir dos seguintes macroprocessos:

Cadeia de Valor	Macroprocessos
1 - Análise do Setor e Formulação de Políticas	1.1 - Gestão de Políticas Públicas Agropecuárias; 1.2 - Inteligência Agropecuária.
2 - Incentivo à Agropecuária	2.1 - Fomento ao Crédito Agropecuário;

	2.2 - Apoio Econômico à Produção Agropecuária.
3 - Gestão de Conhecimento e Tecnologia Agropecuária	3.1 - Desenvolvimento de Soluções Agropecuárias.
4 - Apoio ao Desenvolvimento dos Produtores Rurais	4.1 - Fortalecimento dos Produtores Rurais.
5 – Fomento à Produção Agropecuária Sustentável e à Agregação de Valor	5.1 - Fomento à Melhoria da Qualidade e Práticas Agropecuárias, Agroindustriais, Extrativistas Sustentáveis; 5.2 – Fomento à Agregação de Valor e Diferenciação.
6 – Gestão da Defesa Agropecuária	6.1 – Concessão de Registros, Certificações e Classificações Agropecuárias; 6.2 – Inspeção e Fiscalização de Produtos e Insumos Agropecuários; 6.3 – Monitoramento e Prevenção de Doenças e Pragas; 6.4 – Gestão do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária; 6.5 – Gestão de Análises Laboratoriais Agropecuárias.
7 – Inserção dos Produtos e Insumos nos Mercados Agropecuários	7.1 – Definição e Execução das Estratégias de Transporte, Escoamento e Abastecimento Interno; 7.2 – Promoção, Abertura e Manutenção de Mercados; 7.3 – Proteção do Mercado Agropecuário Brasileiro.
8 – Relacionamento com o Produtor e a Sociedade	8.1 – Prestação de Informações Relacionadas à Agropecuária; 8.2 – Relacionamento com a Sociedade e Setor Agropecuário

3.1. CADEIA DE VALOR I - ANÁLISE DO SETOR E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

3.1.1. Macroprocesso I - Gestão de políticas públicas agropecuárias

3.1.1.1. Processos associados

O primeiro macroprocesso está relacionado à gestão estratégica das políticas públicas agropecuárias, incluindo a recepção e análise de demandas associadas às

políticas conduzidas pelo Ministério, ações de acompanhamento e avaliação das referidas políticas, além da gestão de representação do Brasil em fóruns internacionais.

Possui dimensão estratégica, com atuação preponderante da alta administração, associada aos seguintes processos:

- Analisar pleitos e demandas de políticas públicas;
- Formular propostas de políticas públicas e diretrizes transversais;
- Acompanhar e avaliar políticas públicas implementadas;
- Gerir a representação do Brasil em fóruns internacionais relacionados.

3.1.1.2. Unidades responsáveis

As competências das unidades a seguir relacionadas foram extraídas a partir do Decreto nº 8.492/2015:

Gabinete do Ministro, incluindo Assessoria Parlamentar – *acompanhamento de projetos de interesse e no atendimento às consultas e requerimentos, consoante orientação normativa do órgão central do Sistema de Acompanhamento Legislativo.*

Assessoria de Apoio às Câmaras Temáticas e Setoriais – *dar encaminhamento às proposições dos setores associados ao agronegócio brasileiro aprovadas em plenário pelas Câmaras, observadas as interfaces com os assuntos da área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e das demais áreas da administração pública;*

Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio – *formular propostas e coordenar a participação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em negociações de atos internacionais concernentes aos temas de interesse do agronegócio;*

Secretarias Finalísticas – Responsáveis pelo suporte técnico a eventuais análises de pleitos e demandas recebidos pelo Ministério, e à formulação das políticas públicas.

Além das unidades que compõem a estrutura do MAPA, o Conselho do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, CONSAGRO/MAPA, órgão colegiado consultivo, vinculado ao Ministério, também tem por finalidade articular, entre os setores público e privado, o planejamento e implementação dos instrumentos institucionais de promoção do agronegócio brasileiro, atuando, segundo seu Regimento Interno, *na identificação das prioridades a serem estabelecidas na formulação da Política Agrícola.*

3.1.1.3. Assuntos abordados durante a auditoria

No âmbito da auditoria exploratória, foram examinadas as rotinas de recepção dos pleitos oriundos de setores associados ao agronegócio, além do tratamento dado às

respectivas demandas pelas unidades do Ministério. Destaca-se que a atuação do Ministério em fóruns internacionais é tratada em item específico deste relatório.

As Câmaras Temáticas e Setoriais (CST) são o foro institucional para recepção e encaminhamento de pleitos e proposições dos setores associados ao agronegócio brasileiro, sendo as competências atuais das CST estabelecidas no Regimento Interno do CONSAGRO/MAPA.

Segundo a Assessoria de Apoio às Câmaras, *estes fóruns representam o meio de interlocução entre o setor público e as cadeias produtivas do agronegócio, que resultam no apoio à formulação de políticas públicas setoriais e no debate de temas, orientados para aumento da eficiência econômica no processo de produção e comercialização.*

Atualmente, o Ministério conta com a atuação de 37 Câmaras Setoriais e Temáticas instaladas, cujos respectivos colegiados reúnem-se, em média, quatro vezes ao ano. Segundo dados da Assessoria de Apoio às Câmaras, no ano de 2015 estiveram presentes 615 entidades representativas do setor privado e 118 órgãos públicos, contabilizando uma frequência da ordem de 80% ao longo das 144 reuniões realizadas no período.

Em adição, foram implantadas as Câmaras referentes às Cadeias Produtivas de Carcinicultura, da Aquicultura e da Pesca, cujo funcionamento é um desdobramento da absorção, pelo MAPA, das atribuições do extinto Ministério da Pesca e Aquicultura.

Em análise durante a auditoria, verificou-se que, de modo geral, é dada publicidade aos assuntos discutidos nas Câmaras por meio da publicação na página do MAPA das atas de reunião e das apresentações realizadas durante os encontros.

O número de reuniões de cada Câmara não é uniforme. Há Câmaras, como a da Soja, que se reuniram 5 ou 6 vezes durante o ano de 2015, enquanto a Câmara da mandioca registrou 2 reuniões.

De modo a mapear a forma de atuação das CST, foram solicitadas informações relacionadas aos pleitos e demandas recebidas pelas seguintes Câmaras: açúcar e álcool, arroz, aves e suínos, carne bovina, milho e sorgo, soja, agricultura orgânica, crédito e comercialização, insumos agropecuários e seguros do agronegócio.

A partir das informações encaminhadas à equipe de auditoria, foram observadas as seguintes características relacionadas à recepção e análise das demandas oriundas das Câmaras:

- As demandas do setor possuem dois fluxos de entrada: a partir da discussão e deliberação de temas durante as reuniões das Câmaras, são construídas propostas de demandas às áreas técnicas do Ministério ou, de modo alternativo, entidades representativas utilizam as Câmaras para formalizar demandas ao Ministério;

- Não foram identificados, entre os documentos encaminhados à equipe de auditoria, registros referentes a demandas oriundas das Câmaras enviadas diretamente a órgãos alheios à estrutura do MAPA;
- Não há procedimento definido para as rotinas de registro, acompanhamento e tratamento das demandas, ficando a critério de cada Secretário das Câmaras o modelo de atuação.

Com relação ao último item, em que pesem as diferentes características relacionadas aos assuntos tratados por cada Câmara, é importante que haja padronização dos procedimentos de registro das demandas recebidas, assim como das rotinas de acompanhamento das análises dos pleitos e do registro de eventual atendimento, de modo a aprimorar o acompanhamento dos resultados das demandas.

Em adição, por estar em constante diálogo com os agentes privados interessados nas medidas adotadas pelo Ministério, é essencial a internalização de código de conduta ética, de políticas e de procedimentos que orientem a comunicação e o relacionamento entre os servidores e as partes interessadas, de modo a fortalecer um ambiente interno íntegro.

3.1.1.4. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Recomendação

- Definir e divulgar fluxo gráfico e procedimento para registro, acompanhamento e tratamento das demandas de partes interessadas, recebidas por intermédio das Câmaras ou diretamente nas Secretarias, assegurando transparência e previsibilidade ao processo.
- Internalizar código de conduta ética, de políticas e de procedimentos que orientem a comunicação e o relacionamento entre os servidores e as partes interessadas, de modo a fortalecer um ambiente interno íntegro.

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Avaliação das medidas de integridade adotadas pelo Ministério relativas ao relacionamento com agentes da cadeia produtiva agropecuária, em particular no que tange à prevenção de situações vulneráveis a atos de corrupção;
- Avaliação sobre a suficiência do funcionamento do CONSAGRO/MAPA, com enfoque nos temas deliberados no âmbito do Plenário do Conselho e o suporte técnico das decisões;
- Acompanhamento de discussões nas Câmaras Temáticas e Setoriais visando subsidiar o planejamento ou realização de ações de controle tempestivas sobre temas atuais ou futuros.

3.1.2. Macroprocesso II – Inteligência agropecuária

3.1.2.1. Processos associados

Este macroprocesso busca trazer, a partir da criação de cenários internos e externos, a dimensão de risco às análises agropecuárias. Possui enfoque estratégico, abrangendo todos os temas que são competência do MAPA, estando associados aos seguintes processos:

- Gerir informações de riscos e oportunidades agropecuárias
- Gerir cenários e estudos específicos

3.1.2.2. Unidades responsáveis

Departamento de Gestão Estratégica (DGE/SE) – promover, monitorar e orientar as ações de gestão estratégica do Ministério; coordenar, desenvolver e acompanhar estudos estratégicos.

Secretaria de Política Agrícola – desenvolver estudos e propostas para a formulação e a implementação das políticas de gerenciamento de risco do setor agropecuário e para o desenvolvimento do seguro rural no País;

Secretarias finalísticas – No âmbito de suas competências, monitorar e incorporar às políticas os principais riscos e oportunidades potenciais às cadeias produtivas;

3.1.2.3. Assuntos abordados durante a auditoria

O Banco Mundial e a Embrapa, em parceria com o MAPA, desenvolveram trabalho de mapeamento de riscos agropecuários no Brasil, considerando as políticas e programas públicos com impacto sobre os referidos riscos no país.

O objetivo do trabalho, segundo os órgãos envolvidos, consistia em *identificar lacunas e oportunidades de melhoria das políticas que serão adotadas futuramente.*

No âmbito do referido trabalho, os riscos agropecuários foram divididos em oito eixos:

- Eventos climáticos extremos e incêndios - eventos climáticos (estiagem, chuva, inundação, vento, Granizo, geada, frente fria e afins) e/ou incêndios extraordinários, com potencial de causar prejuízo econômico à produção agrícola e pecuária;
- Sanidade animal - ocorrência de eventos sanitários com potencial de causar dano à produção pecuária;
- Sanidade vegetal - ocorrência de eventos sanitários extraordinários com potencial de causar dano à produção agrícola;
- Gestão da propriedade e de recursos naturais - danos causados à produção agrícola e pecuária em decorrência da escassez temporária e imprevisível e/ou o uso

inadequado de qualquer um dos fatores de produção (insumos, máquinas e equipamentos, água, terra, capital, mão de obra e etc);

- Crédito e comercialização - prejuízo econômico decorrente de fatores extraordinários e/ou incontroláveis ao produtor rural (custos de financiamento, taxa de câmbio);
- Comércio internacional - prejuízo econômico decorrente do fechamento e/ou restrições extraordinárias e/ou incontroláveis de mercados com efeitos sobre a renda do produtor rural.
- Logística - prejuízo econômico causado ao produtor rural decorrente de restrições no sistema logístico (questões regulatórias institucionais, greves e manifestações com consequências ao sistema logístico);
- Grupos de interesse e marco regulatório - inadequação, inexistência ou dubiedade dos marcos regulatórios relacionados ao meio ambiente, à posse da terra, à saúde e sanidade e sociais, entre outros, além da competição entre grupos de interesse relacionados ao meio ambiente, a posse da terra, a área da saúde e sanidade e da área social.

Alinhado ao objetivo do trabalho de identificar oportunidades de melhorias em ações futuras, e considerando o papel de protagonismo que o MAPA possui no desenvolvimento das referidas ações futuras, foi avaliado em que medida os resultados do trabalho de mapeamento foram internalizados no Ministério, de modo a estimular eventuais avanços no fortalecimento da gestão de riscos agropecuários.

A partir das informações apresentadas pelo Ministério, foi identificado que não há setor do MAPA responsável por concentrar a tarefa de monitoramento de eventuais ações em andamento nas demais unidades em decorrência do mapeamento de riscos realizado.

Por incluir assuntos transversais, que contemplam ações relacionadas praticamente a todos os órgãos singulares do Ministério e também a suas unidades vinculadas, é importante que exista unidade subordinada diretamente à alta administração realizando o trabalho de orientação e acompanhamento de ações estruturadas que tenham a finalidade de mitigar os riscos levantados no âmbito do trabalho de mapeamento realizado.

Em adição, as respostas apresentadas pelo Ministério às solicitações de auditoria se restringiram a ações em andamento relacionadas aos riscos climáticos, um entre os oito eixos de riscos. O reduzido número de informações apresentadas, em contraponto à relevância do tema, reforça a necessidade de que a tarefa de internalização dos resultados do trabalho, assim como a promoção de ações coordenadas para mitigar, transferir ou absorver os riscos agropecuários, seja acompanhada em unidade que reporte diretamente à alta administração.

As informações apresentadas, relacionadas a atualizações metodológicas e ampliação de estudos no âmbito do Zoneamento Agrícola de Risco Climático, bem como

avanços no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (assuntos tratados em itens específicos deste relatório), possuem alinhamento com o diagnóstico realizado pelo trabalho sobre riscos agropecuários, em que pese decorrerem mais diretamente de atuação do TCU e da CGU.

Do diagnóstico apresentado pelo referido estudo, é importante destacar os riscos relacionados com logística e infraestrutura agropecuária, avaliados como riscos de alto impacto para a cadeia produtora e que possuem baixo atendimento pelas políticas públicas. As ações propostas no âmbito do trabalho de mapeamento perpassam mudanças no marco regulatório para investimento em infraestrutura e logística, a diversificação de modais com maior participação de ferrovias e hidrovias, além de melhorias na matriz energética.

3.1.2.4. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Recomendações

- Designar unidade do Ministério que se reporte diretamente à alta administração para coordenar e acompanhar ações estruturadas que tenham a finalidade de mitigar, transferir ou absorver os riscos agropecuários identificados no estudo desenvolvido pelo Banco Mundial e pela Embrapa, em parceria com o MAPA.
- Realizar mapeamento junto às unidades finalísticas do Ministério visando identificar iniciativas internas e políticas públicas com impacto sobre os riscos agropecuários identificados, incluindo avaliação sobre aprimoramentos que contribuam para a gestão dos riscos.
- Com base no mapeamento de iniciativas internas e políticas públicas com impacto sobre os riscos agropecuários, elaborar Plano detalhando o conjunto de ações para assegurar o tratamento sistêmico dos riscos, identificando etapas, responsáveis e prazos a serem monitorados.

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Apoio ao gestor do MAPA na realização do mapeamento de iniciativas internas e políticas públicas com impacto sobre os riscos agropecuários, de modo a subsidiar a elaboração pelo Ministério do Plano de ações para assegurar o tratamento sistêmico dos riscos.

- Coordenação de rede de controle para avaliação estruturada sobre logística agropecuária, abordando a identificação dos principais eixos atuais e potenciais de escoamento da produção, considerando as novas fronteiras agrícolas e a consequente demanda por infraestrutura, além de fomento a articulações interinstitucionais visando ampliar e diversificar a matriz de escoamento da produção agropecuária.

- Desenvolvimento conjunto e definição por norma de mapa único de riscos agropecuários, orientador tanto das iniciativas internas e políticas públicas geridas pelo Ministério quanto daquelas a cargo das entidades vinculadas, priorizando a complementariedade e ampliando a abrangência da atuação do órgão de controle interno, das Auditorias Internas e do controle externo sobre os riscos com impacto na produção agropecuária.

3.2. CADEIA DE VALOR 2 – INCENTIVO À AGROPECUÁRIA

3.2.1. Macroprocesso III - Fomento ao crédito agropecuário

3.2.1.1. Processos associados

O macroprocesso trata das ações do Ministério para estímulo à atividade agropecuária por meio do fomento ao crédito agropecuário, contemplando as ações de planejamento da política de crédito e acompanhamento dos volumes contratados nas linhas de crédito operadas pelos agentes financeiros, sendo formado pelos seguintes processos:

- Coordenar a definição da política de crédito rural;
- Monitorar os volumes de crédito rural concedidos pelas instituições financeiras;
- Gerir fundos para o desenvolvimento de atividades agropecuárias específicas (FUNCAFE e FUNGECAU)

3.2.1.2. Unidades Responsáveis

Secretaria de Política Agrícola - *identificar prioridades, dimensionar, propor e avaliar o direcionamento dos recursos para custeio, investimento e comercialização agropecuária no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR;*

Departamento de Estudos Econômicos DEE/SPA - *realizar estudos econômicos relativos ao Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR;*

3.2.1.3. Metas contidas no PPA e em Planos Específicos

No âmbito do Plano Plurianual 2016-2019, existem quatro metas relacionadas ao fomento do crédito rural:

- Aumentar o volume de crédito rural aplicado na agricultura empresarial
- Concessão de crédito ao médio produtor rural – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp);
- Aperfeiçoamento normativo e monitoramento dos instrumentos privados de financiamento à produção;
- Ampliar para R\$ 1.5 bilhão, ao ano, o montante das linhas de financiamentos com recursos do Funcafé.

À exceção da meta relacionada aos recursos do Funcafé, as demais não tiveram a dimensão quantitativa objetivamente definida, o que fragiliza as atividades posteriores de acompanhamento e eventual revisão da execução dos programas e ações orçamentárias associadas às referidas metas.

Em análise ao Plano Agrícola e Pecuário 2015-2016, observou-se que houve aumento de 17% dos recursos disponibilizados ao Pronamp em relação à safra anterior, além de aumento de 10 para 13% da subexigibilidade de recursos da poupança rural ao Pronamp, o que evidencia um alinhamento entre o PAP 2015-2016 e as diretrizes extraídas do PPA 2016-2019 no que tange ao fomento ao médio produtor.

De maneira análoga, o volume de crédito rural aplicado na agricultura empresarial foi ampliado em 20% relativamente à safra anterior.

3.2.1.4. Dimensão orçamentária do Macroprocesso

Conforme apresentado previamente, os recursos destinados ao crédito rural estão consolidados no Plano Agrícola e Pecuário, instrumento elaborado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que contém as diretrizes para execução das políticas públicas voltadas ao setor agropecuário.

Para o financiamento da agricultura empresarial relativa à safra 2015-16, foram disponibilizados R\$ 187,7 bilhões em recursos extraorçamentários, um incremento de 20% em relação à safra 2014-15. Desse montante, R\$ 149,5 bilhões foram reservados para o financiamento das linhas para custeio e comercialização, e R\$ 38,2 bilhões para investimentos. Os recursos a juros controlados somaram R\$ 127,8 bilhões e os recursos a juros livres R\$ 57,9 bilhões.

Em relação à safra 2015-16, houve incremento de 33% nos recursos programados para a linha de custeio e comercialização, com destaque para recursos oferecidos a juros livres, que teve incremento de 130,5%, passando de R\$ 23 para R\$ 53 bilhões disponibilizados.

No período de julho a dezembro de 2015, dos R\$ 149,5 bilhões programados de financiamento para custeio e comercialização, foram aplicados R\$ 63,437 bilhões (42,57%). Para a linha de investimento, dos 38,2 bilhões programados, foram aplicados R\$ 13,045 bilhões (34,21%).

Entre as ações orçamentárias executadas no âmbito do presente macroprocesso, destaca-se a ação 0012 – Financiamentos ao Agronegócio Café, cuja execução em 2015 foi de R\$ 3.258.604.851,18, valor que corresponde a cerca de 28% de todo o recurso orçamentário do Ministério no referido exercício.

3.2.1.5. Assuntos abordados durante a auditoria

Atuação do MAPA – Planejamento e acompanhamento da concessão de crédito rural

Conforme mencionado em item anterior, as prioridades de aplicação dos recursos em crédito rural para o financiamento de atividades agropecuárias, em nível estratégico, são

consolidadas anualmente no Plano Agrícola e Pecuário. O referido plano, elaborado pela Secretaria de Política Agrícola – SPA/MAPA, contém as diretrizes da ação governamental para a política agrícola.

Durante o trabalho de elaboração do Plano Agrícola Pecuário, o Ministério coleta as principais demandas das instituições públicas e privadas que integram o agronegócio, em suas respectivas áreas de atuação. Para tanto, o Ministério solicita, por meio de Ofícios expedidos a entidades representativas dos setores direta e indiretamente relacionados ao processo produtivo agroindustrial, avaliações e propostas voltadas ao desenvolvimento do setor agropecuário, para posterior composição do novo plano agrícola.

Também são realizadas reuniões junto aos órgãos do Governo Federal, bancos oficiais federais, bancos cooperativos, e setor privado, abrangendo as principais organizações e lideranças representativas dos produtores rurais e de suas cooperativas, os quais também apresentam suas demandas.

As contribuições recebidas desses agentes são agrupadas, organizadas e analisadas pelo Ministério, subsidiando a construção do Plano Agrícola e Pecuário, que contém o planejamento, para o período de um ano, das políticas voltadas ao setor agrícola.

As normas para a operacionalização da concessão de crédito rural estão consolidadas no Manual de Crédito Rural (MCR). Eventual criação ou alteração de normas que compõem o MCR se inicia com a apresentação, pelo Ministério da Fazenda, de proposta de voto a ser aprovada pelo Conselho Monetário Nacional. O Banco Central do Brasil é responsável por elaborar os planos globais de aplicação do crédito rural, conhecer de sua execução e determinar os meios adequados de seleção e priorização de sua distribuição.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento participa da formulação dessa proposta, a qual irá conter as regras para operacionalização dos recursos em crédito rural. O Conselho Monetário Nacional avalia tais propostas sob a forma de Resoluções, que, após aprovadas, são incorporadas pelo Banco Central do Brasil no Manual de Crédito Rural.

Outro instrumento utilizado pelo Ministério para definição do montante alocado para o crédito rural consiste nas estimativas de demanda de recursos de custeio, definidas com base em informações dos custos de produção obtidas junto à Conab.

Em adição, mediante consulta aos bancos oficiais federais, bancos privados e bancos cooperativos, é elaborada proposta quanto ao volume de recursos a ser objeto de equalização de taxas de juros pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que definirá o valor final desses recursos.

A alocação de recursos para a equalização de taxas de juros pelo Tesouro Nacional é disciplinada por meio de Portarias do Gabinete do Ministro da Fazenda, das quais constam: as instituições financeiras beneficiárias e o montante de recursos objeto de equalização de taxa de juros a ser aplicado no crédito rural durante a safra. Para a safra 2015/16, foram expedidas, até março de 2016, portarias às seguintes instituições

financeiras: Banco do Brasil SA, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Banco Cooperativo Sicredi S.A. e Banco Cooperativo do Brasil S.A – Bancoob.

As questões do dimensionamento das disponibilidades de recursos para o crédito rural e do montante objeto de equalização de taxas de juros, bem como as condições de financiamento da agricultura empresarial para a safra 2015/16, foram tratadas diretamente pelos Ministros da Agricultura e da Fazenda. Tais informações são publicadas por meio de portarias emitidas pelo Ministério da Fazenda, às instituições financeiras responsáveis pela concessão de crédito rural.

O acompanhamento da distribuição dos recursos do crédito rural é realizado por meio do Grupo de Acompanhamento do Crédito Rural (GACR), coordenado pela Secretaria de Política Agrícola e integrado por representantes dos bancos oficiais federais e dos bancos cooperativos. O referido grupo analisa, mensalmente, as contratações registradas na base de dados do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro – SICOR/BACEN, que armazena informações de todas as operações que envolvem a concessão de crédito rural, equalizados ou não.

O Grupo de Acompanhamento do Crédito Rural também é responsável por acompanhar a evolução das contratações de crédito rural durante a safra, levantando eventuais dificuldades relacionadas à aplicação de recursos em crédito rural, sobretudo quanto às suas normas operacionais.

Funcafé

O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira, criado pelo Decreto Lei nº 2.295/86, se destina à concessão de recursos para financiamento ao agronegócio café, compreendendo as linhas de crédito para custeio, estocagem, aquisição de café por terceiros, contratos de opções e de mercados futuros, capital de giro para indústrias de café solúvel e de torrefação de café; e recuperação de cafezais danificados.

Tais recursos também são destinados ao desenvolvimento de pesquisas, incentivo à produtividade e competitividade dos setores produtivos, à qualificação da mão de obra e à publicidade e promoção dos cafés brasileiros, nos mercados interno e externo.

Em 2015 foram reservados ao Funcafé recursos orçamentários no montante de R\$ 4,136 bilhões. Em 2016, os recursos reservados ao Funcafé alcançaram o valor de R\$ 4,632 bilhões.

As ações de controle realizadas pela CGU em anos anteriores verificaram a atuação dos gestores federais, dos agentes financeiros e dos beneficiários, na alocação e aplicação dos recursos do Fundo.

Nessas ações, foram constatados a liberação de recursos pelo Funcafé em época incompatível com o ciclo operacional das linhas de crédito, desrespeito incidental dos critérios objetivos predefinidos para distribuição de recursos aos agentes financeiros,

concessão de R\$ 1Bi ao Banco do Brasil em detrimento dos demais bancos, sem acompanhamento da contrapartida acordada de igual valor, reconhecimento de dívida junto ao Banco de Brasil no valor de R\$396,5 milhões, sem previsão orçamentária. Além disso, os principais pontos confirmados foram: apresentação da documentação necessária à habilitação de beneficiários para contratação dos recursos junto aos agentes financeiros, fiscalização realizada pelos agentes financeiros em operações de financiamento contratadas pelos mutuários, cálculos da taxa Selic e dos juros referentes aos recursos repassados aos agentes financeiros, cumprimento dos prazos de aplicação e de restituição ao Fundo dos recursos não aplicados pelas agentes financeiros.

Em 2016, está em curso fiscalização *in loco* em amostra dos armazéns utilizados para estocagem do café dado em garantia às operações realizadas na linha de Estocagem, nos exercícios de 2015 e 2016, com o objetivo de verificar o local de guarda e as especificações do produto, conforme definido pelo MCR 9-3.

Em caráter mais amplo, os controles do Funcafé demonstram risco de tratamento não isonômico entre os agentes financeiros, com benefício ao Banco do Brasil, agravado pela falta de sistema informatizado para gerir a carteira de R\$ 4,875 bilhões do fundo, cujo desenvolvimento se estende por mais de 4 anos. Além disso, tendo em vista os juros subvencionados, devem ser considerados os riscos de não aplicação dos recurso na cadeia do café.

3.2.1.6. Oportunidades de atuação do órgão de controle interno:

- Aprofundamento de exames referentes às atividades desempenhadas pelo Grupo de Acompanhamento do Crédito Rural, no que tange ao monitoramento da alocação dos recursos aplicados em crédito rural, com o objetivo de verificar em que medida as informações levantadas pelo grupo são internalizadas e utilizadas como suporte a medidas para correção de rumos dos instrumentos de crédito e para alinhamento com as demandas existentes no setor agropecuário;
- Atuação junto ao MAPA para que priorize a conclusão e implantação do sistema do Funcafé, fomentando a adoção de solução que assegure a isonomia na alocação de recursos entre os agentes financeiros de modo análogo à estratégia adotada para as apólices do Programa de Subvenção ao Seguro Rural, apoiando iniciativas de incorporação de bases de dados do governo e do setor produtivo para cruzamento automático, incluído o sistema SICOR/BCB.
- Avaliação dos procedimentos adotados pelo Ministério para recepção e análise das informações recebidas por agentes do setor agropecuário, utilizadas para dar suporte à definição das prioridades da política agrícola e para definir e monitorar a alocação de recursos entre as linhas de crédito rural;
- Avaliação dos controles adotados para monitorar o alcance das metas anunciadas no Plano Agrícola e Pecuário, assim como a tempestiva adoção de medidas para correção dos rumos, acompanhada de adequada sinalização ao mercado e partes interessadas.

- Apoio na discussão e internalização de medidas de integridade pública e privada no relacionamento do Ministério com agentes da cadeia produtiva agropecuária, fomentando junto à alta administração a clareza na diretriz de fortalecimento do ambiente interno de conduta ética, comunicando externamente aos parceiros privados e partes interessadas a conduta esperada e o papel que exercem na governança do sistema de integridade.

3.2.2. Macroprocesso IV - Apoio econômico à produção agropecuária

3.2.2.1. Processos associados

O presente macroprocesso trata da atuação direta do Ministério na cadeia produtiva agropecuária, com a finalidade de corrigir distorções e estimular a produção, sendo composta pelos seguintes processos:

- Articular ações de apoio à comercialização e ao produtor;
- Coordenar a definição das políticas de subvenção;
- Gerir recursos da subvenção;
- Fiscalizar as apólices de seguro rural subvencionadas.

3.2.2.2. Unidades Responsáveis

Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA) - *subsidiar a formulação de políticas e de diretrizes para o setor e coordenar a implementação da ação governamental para: abastecimento alimentar, demais produtos agropecuários e florestas plantadas; formação dos estoques públicos de produtos agropecuários da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM; desenvolver estudos e propostas para a formulação e a implementação das políticas de gerenciamento de risco do setor agropecuário e para o desenvolvimento do seguro rural no País;*

Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) - *acompanhar e controlar, sob orientação da Matriz, as operações de Subvenção, Contratos de Opção e quaisquer outros instrumentos de incentivo à comercialização que forem criados pela Companhia.*

3.2.2.3. Metas Contidas no PPA e em Planos Específicos

O enfoque estratégico apresentado pelo Ministério por meio do PPA 2016-2019 evidencia a atenção dada à ampliação do seguro rural, por meio de duas metas:

- Ampliar o número de produtores rurais beneficiados pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR);
- Elevar a área coberta pelo seguro rural subvencionado.

Apesar da inclusão das referidas metas, os objetivos não estão quantificados, o que prejudica posterior avaliação das ações empreendidas.

Por fim, a presença de metas relacionadas à ampliação do seguro rural sinaliza o movimento do MAPA no sentido de fomentar o referido instrumento, tendo com contrapartida possível redução das formas tradicionais de subvenção utilizadas.

3.2.2.4.Dimensão orçamentária do macroprocesso

As principais ações orçamentárias associadas ao presente macroprocesso possuem materialidade elevada, cujos recursos, em última instância, têm a finalidade de garantir renda mínima ao produtor rural:

Ação	Execução em 2015	Valor previsto em 2016 (PLOA)
2130 - Formação de Estoques Públicos	R\$ 332.306.820,00	R\$ 2.450.000.000,00
099F - Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural	R\$ 557.401.363,37	R\$ 400.000.000,00

Destaca-se que as ações extraorçamentárias a seguir são relevantes no que tange à execução do macroprocesso ora analisado:

0294 - Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário	R\$ 2.179.619.636	R\$ 3.952.070.000,00
0301 - Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	R\$ 1.854.287.573	R\$ 2.061.861.000,00

3.2.2.5.Assuntos abordados durante a auditoria

Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural

O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR consiste em importante instrumento de gestão de riscos agropecuários, especialmente climáticos e de comercialização, em complemento às políticas de crédito e apoio à comercialização. Foi instituído pelo Art. 1º da Lei nº 10.823/2003 e vem sendo anualmente ampliado pelo Ministério.

Dentre as finalidades do Programa estão a promoção da universalização do acesso ao seguro rural, a garantia do papel do seguro rural como instrumento para a estabilidade da renda agropecuária, a indução do uso de tecnologias adequadas e a modernização da gestão do empreendimento agropecuário.

O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural oferece ao agricultor a oportunidade de segurar sua produção, por meio de auxílio financeiro que reduz os custos de contratação do seguro. Proteger-se de riscos causados por adversidades climáticas é imprescindível para o produtor que, ao contratar o seguro rural, pode recuperar, na totalidade ou parcialmente, o capital investido na lavoura ou empreendimento.

As normas que regem o PSR são a Lei nº 10.823, de 19/12/2003, o Decreto nº 5.121, de 29/06/2004, a Lei Complementar nº 126, de 15/01/2007, a Lei Complementar

nº 137, de 26/08/2007 e Resoluções do Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural – CGSG (composto por um representante do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, que o presidirá; um representante da Secretaria de Política Agrícola do MAPA; um representante do Ministério da Fazenda - MF; um representante da Secretaria do Tesouro Nacional; um representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário; um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e um representante da Superintendência de Seguros Privados).

O benefício é concedido ao produtor rural por intermédio das seguradoras contratadas pelo MAPA, mediante inexigibilidade, para a operacionalização do PSR. As sociedades seguradoras precisam estar devidamente autorizadas a operar em seguros de danos pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e habilitadas no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) pela Secretaria-Executiva do Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural.

O acesso ao benefício pelo produtor rural dependerá do envio de uma proposta de seguro feita por ele à seguradora e, então, encaminhada ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA por meio do Sistema de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – SISSE, para consulta automática sobre a adimplência desse produtor junto ao CADIN, sobre a observância quanto ao limite individual definido no PSR como benefício da subvenção e sobre a disponibilidade de limite aprovado pela Secretaria-Executiva do CGSR.

Após essa verificação, com a aceitação da proposta pelo SISSE, a seguradora estará autorizada a emitir a apólice de seguro ou certificado de seguro para aquela operação. Com a emissão definitiva dessa apólice, o Sistema fará a verificação final dos dados informados na proposta. Com tudo adequado, a Secretaria-Executiva autorizará o pagamento da parcela da subvenção à seguradora, que corresponde à diferença entre o valor do prêmio e o valor pago pelo produtor, haja vista que o produtor paga somente parte do prêmio na emissão da apólice. O fluxo de comunicação entre seguradoras e MAPA é realizado por meio do Sistema de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – SISSE.

Os limites máximos de subvenção por beneficiário, bem como percentual de subvenção e níveis de cobertura por modalidade agrícola, são definidos no Plano Trienal do Seguro Rural (PTSR), aprovado pelo Comitê Gestor do Seguro Rural. O Plano contém as diretrizes técnicas gerais de execução da política de subvenção ao Prêmio de Seguro Rural para um período de três anos, incluindo estimativas orçamentárias para a concessão do benefício. O PTSR referente ao período de 2016 a 2018 foi aprovado pela Resolução nº 42, de 20/11/2015, com a determinação dos seguintes valores:

Modalidades de Seguro	Grupos de atividades	Tipo de cobertura	Nível de cobertura	Subvenção (%)	Limites anuais (R\$)
Agrícola	Trigo ¹	Multirisco	> 60%	55%	R\$ 72 mil
	Grãos	Multirisco	60% - 65%	45%	
			70% - 75%	40%	
			> 80%	35%	
	Riscos Nomeados ²			35%	
	Frutas, Olerícolas, Café e Cana-de-açúcar	---	---	45%	
Florestas	Silvicultura (Florestas plantadas)	---	---	45%	R\$ 24 mil
Pecuário	Aves, bovinos, bubalinos, caprinos, eqüinos, ovinos e suínos				R\$ 24 mil
Aqüicola	Carcinicultura, maricultura e piscicultura				R\$ 24 mil
VALOR MÁXIMO SUBVENCIONÁVEL (CPF/ano)					R\$ 144 mil

¹Exclusivamente até 31/12/2016

²Inclusive trigo

Fonte: SPA/MAPA.

Fonte: Site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Atualmente, o MAPA está testando nova metodologia de execução do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, como projeto experimental para fins de contratação de seguro rural para a cultura da soja em todo o Território Nacional, com base no modelo de negociação coletiva. A iniciativa tem como objetivo aumentar o poder de escolha dos produtores rurais no momento da contratação de uma apólice de seguro rural, garantindo assim melhores condições contratuais. O projeto iniciou-se em 2015 a partir da aprovação da Resolução nº 37, de 12/08/2015, do CGSR, que estabeleceu critérios para o processo concorrencial de formação de listas de produtores rurais, representados por entidade sem fins lucrativos cujo objeto social seja relacionado à atividade agrícola:

- Formação de até 12 listas de produtores no valor máximo de R\$ 2.500.000,00 por lista, considerado o produto do somatório do valor de subvenção para cada proposta e observados os limites individuais de subvenção por beneficiário;
- No mínimo, 500 registros de beneficiários (CPF/CNPJ) e/ou 50.000 hectares a serem amparados, considerando o somatório do número de beneficiários indicados na lista e/ou o somatório da área de cada beneficiário;
- No mínimo, dois registros individuais das produtividades observadas para cada potencial beneficiário (CPF/CNPJ) da lista.

É importante destacar que o modelo de negociação coletiva não substitui o modelo tradicional de acesso à subvenção econômica do PSR. Portanto, o produtor rural, individualmente, continua a poder segurar sua produção nas modalidades e na forma usual de acesso ao Programa.

Segundo informado pelo gestor, o projeto experimental da nova metodologia tem o objetivo de testar as seguintes hipóteses:

- 1- Ao atribuir maior poder de negociação ao produtor, a taxa de prêmio será reduzida;
- 2 - Ao atribuir maior poder de negociação ao produtor, as condições contratuais serão melhoradas;
- 3 - Espera-se que a maioria dos produtores informe os dados de produtividade para os cinco anos;
- 4 - Haverá a organização de uma base de dados de produtividade individual;
- 5 - Existe demanda para o modelo de negociação proposta;
- 6 - Existe um elevado grau de organização/associação entre os produtores participantes do modelo em nível nacional;
- 7 - Haverá uma distribuição mais equilibrada dos recursos da subvenção;
- 8 - O modelo permitirá a presença de novos entrantes, produtores que antes não eram atendidos pelo Programa.

O MAPA apresentou os resultados do projeto piloto com base nos indicadores propostos para a avaliação das hipóteses elencadas acima. Participaram do projeto cinco unidades da federação (MS, PR, SC, SP e TO), o que levou a um aumento expressivo no indicador de concentração de mercado considerando a localidade. Observou-se na nova metodologia proposta a entrada de 167 novos produtores no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (beneficiários que nunca participaram do PSR pelo modelo tradicional), o que representa 5,66% do total de beneficiários constantes das listas aprovadas.

Quando comparados os dados de 2015 do modelo tradicional e do modelo de negociação coletiva, a taxa de prêmio demonstrou uma diminuição de 8,35% e o nível de cobertura um aumento de 62,44%, sendo este calculado pelo quociente entre a produtividade segurada e a produtividade esperada. Entretanto, não houve diminuição na taxa de prêmio em todos os estados, como em SP e TO, enquanto o nível de cobertura apresentou aumento em todos os estados avaliados. No que tange aos municípios participantes, 114 tiveram a taxa de prêmio reduzida contra 57 que apresentaram elevação.

O piloto contou com a participação de sete seguradoras (Aliança do Brasil, Allianz, Essor, FairFax, Mapfre, Sancor e Swiss Re), sendo que quatro delas obtiveram informações nos dois modelos para comparação. Dentre elas, apenas a Sancor não exibiu redução na taxa de prêmio comparando os dados do modelo novo com o tradicional durante o exercício de 2015, apresentando um aumento de 1,10%. Por outro lado, a Mapfre teve diminuição de 31,15% na taxa de prêmio concedida. Já para o nível de cobertura, apenas a seguradora Aliança do Brasil apresentou impacto negativo, com variação de - 24,07%.

No entanto, apesar dos resultados mostrados, análise mais aprofundada deve ser realizada a fim de avaliar a consistência dos dados apresentados, bem como a confiabilidade dos indicadores em refletir e confirmar as hipóteses levantadas.

Atualmente, o projeto experimental de negociação coletiva encontra-se disciplinado na Resolução nº 26, de 15/03/2016 e foi reestruturado com novos critérios:

- Formação de até 40 listas de produtores no valor máximo de R\$ 800.000,00 por lista, considerado o produto do somatório do valor de subvenção para cada proposta;
- No mínimo, 200 registros de beneficiários (CPF/CNPJ) e/ou 20.000 hectares a serem amparados, considerado o somatório do número de beneficiários indicados na lista e/ou o somatório da área de cada beneficiário;
- No mínimo, três registros individuais das produtividades observadas para cada potencial beneficiário (CPF/CNPJ) da lista.

Além dos requisitos de formação das listas, a Resolução determinou mudanças também nos critérios de classificação das listas.

No que tange à fiscalização das apólices de seguros rurais subvencionadas, elas possuem a finalidade de comprovar as informações e dados constantes das apólices ou certificados de seguro rural, tendo como prioridade a comprovação de confirmação do recebimento da subvenção federal por parte do beneficiário. As fiscalizações, realizadas por meio de instituição contratada pelo MAPA para este fim, são definidas por amostragem probabilística que garanta a sua representatividade. Atualmente, é celebrado Termo de Cooperação com a Conab, o qual estabelece detalhes sobre a realização da fiscalização das operações formalizadas em todo o território nacional. Os procedimentos de fiscalização das operações de subvenção econômica ao prêmio do seguro rural estão disciplinados na Resolução do CGSR n° 40, de 18/11/2015.

Por fim, é importante ressaltar que está sendo desenvolvido trabalho da CGU sobre o PSR no âmbito da Avaliação de Execução de Programa de Governo – AEPG, com o intuito de avaliar a efetividade da aplicação dos recursos da política pública e a gestão do Programa pelo Ministério.

No que tange aos demais temas relacionados ao macroprocesso ora analisado, destaca-se que as ações do Ministério referentes ao monitoramento da produção, execução de ações de garantia de abastecimento e de estímulo à produção por meio de subvenções possuem grande interface com as estratégias de definição de abastecimento interno, assuntos tratados no item 3.7.1 do Relatório.

3.2.2.6. Oportunidades de atuação do órgão de controle interno.

- Aprofundamento de exames sobre os resultados da metodologia de negociação coletiva, inclusive quanto à adequabilidade dos indicadores, e acompanhamento dos resultados a partir na nova reestruturação do projeto experimental;
- Exames sobre as fiscalizações das apólices de seguro rural subvencionadas, incluindo a verificação quanto à aderência aos critérios estabelecidos na Resolução n° 40, de 18/11/2015, além de fiscalizações ‘in loco’ pela CGU no âmbito do AEPG visando confirmar o atendimento da finalidade e avaliação final do programa;
- Fomentar a atuação do MAPA como sinalizador ao mercado de seguro agropecuário, acompanhando medidas de expansão das coberturas oferecidas pelas seguradoras, em especial quanto ao estímulo ao crescimento do mercado de

seguro de renda, visando progressiva substituição dos instrumentos tradicionais de subvenção direta ao produtor para garantia do preço mínimo.

- Utilizando como parâmetro o estudo sobre riscos agropecuários elaborado pelo Banco Mundial e pela Embrapa, em parceria com o MAPA, buscar sistematizar a visão sobre a cobertura de riscos pelas políticas vigentes, sob os enfoques das medidas de mitigação, transferência e absorção de riscos, visando contribuir com o tratamento de lacunas, de sobreposições e de riscos não cobertos.

3.3. CADEIA DE VALOR 3 – GESTÃO DE CONHECIMENTO E TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA

3.3.1. Macroprocesso V – Desenvolvimento de soluções agropecuárias

3.3.1.1. Processos associados

O macroprocesso “Desenvolvimento de soluções agropecuárias” está relacionado à realização de pesquisas de desenvolvimento e inovação tecnológica para aplicação no setor agropecuário e aos meios utilizados para a transferência dos conhecimentos gerados, sendo composto pelos seguintes processos:

- Fomentar o desenvolvimento de pesquisas e estudos agropecuários;
- Gerir projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

3.3.1.2. Unidades Responsáveis

Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo – possui, dentre outras atribuições, *planejar, fomentar, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, das áreas de pesquisa tecnológica, difusão de informações e transferência de tecnologia.*

Secretaria de Política Agrícola – desenvolver estudos, diagnósticos e avaliações sobre os efeitos da política econômica quanto aos sistemas e assuntos: zoneamento agropecuário.

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - *propor, coordenar e executar as estratégias e as ações gerenciais relativas à organização, qualificação, armazenamento e disponibilização de informações científicas, tecnológicas, socioeconômicas e arquivísticas geradas ou adaptadas pela Empresa, destinadas ao desenvolvimento sustentável do agronegócio brasileiro, em benefício da sociedade.*

3.3.1.3. Metas contidas no PPA e em Planos Específicos

Segundo informação contida no Plano Plurianual 2016-2019, o Ministério possui meta de, até o final de 2019, *aumentar de 300 para 360 a quantidade de tecnologias disponibilizadas e validadas nas regiões produtoras de cacau.*

Destaca-se que a meta está relacionada especificamente à região produtora de cacau, não havendo metas relacionadas com transferência de tecnologia no âmbito de outras culturas.

3.3.1.4. Dimensão orçamentária do Macroprocesso

O MAPA é responsável pela gestão do Programa 2042 – Pesquisa e Inovações para a Agropecuária, cujos objetivos estão associados, essencialmente, à produção e transferência de conhecimento.

Em função da materialidade, destacam-se as seguintes ações orçamentárias que compõem o referido Programa:

- 20Y6 – Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para a Agropecuária (R\$ 335.822.135,00)
- 8924 – Transferência de Tecnologias Desenvolvidas para a Agropecuária (R\$ 78.339.528,00)

3.3.1.5. Assuntos abordados durante a auditoria

No âmbito da auditoria, foram identificadas as unidades do Ministério responsáveis pela produção de dados e informações geoespaciais utilizadas para estimativas de safras e subsídio ao zoneamento agrícola, assim como foram analisados os meios utilizados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para transferência tecnológica dos conhecimentos produzidos.

Novas tecnologias e Zoneamento Agrícola

O Zoneamento Agrícola de Risco Climático - ZARC é um instrumento de política agrícola e de gestão de riscos na agricultura elaborado com o objetivo de minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos, nele são analisados os parâmetros de clima, solo e de ciclos de cultivares. De acordo com informações prestadas pelo Ministério, os estudos de Zoneamento Agrícola de Risco Climático contemplam 44 culturas, sendo 20 culturas temporárias e 24 culturas permanentes.

Para a execução de estudos e elaboração da metodologia e avaliações relacionados ao zoneamento agropecuário, a Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento utiliza informações produzidas pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

O Instituto Nacional de Meteorologia realiza o monitoramento das condições de Tempo e Clima por meio da sua rede de observação de superfície e por imagens recebidas de satélites meteorológicos e ambientais. Dispõe, também, de uma estação de recepção de dados de satélites que processa e gera produtos para o monitoramento agrícola.

Com o objetivo de apoiar usuários do setor agrícola em suas decisões de planejamento e manejo agropecuário, o INMET disponibiliza o Sisdagro – Sistema de Suporte à Decisão na Agropecuária, que oferece informações relacionadas ao Balanço Hídrico de Cultivo e estimativas de Produtividade das principais culturas temporárias, Índice de Vegetação e Conforto Térmico Bovino.

O Laboratório de Análise, Tratamento e Elaboração de Produtos de Imagens de Satélites (LATIS), resultado da parceria entre INMET e a Conab, realiza o monitoramento agrícola, tendo como principais objetivos, acompanhar a produtividade das lavouras, estimar áreas plantadas com delimitação das lavouras e gerar de máscaras de cultivo.

Em adição, a Secretaria de Política Agrícola também faz uso dos conhecimentos, tecnologias e inovações geoespaciais produzidos pelas diversas unidades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

A Embrapa Monitoramento por Satélite é uma unidade temática que atua na geração de conhecimentos, tecnologias e inovações geoespaciais para a agropecuária, com o objetivo de apoiar processos de tomada de decisão e de elaboração de políticas públicas.

Além de coordenar o Portfólio de Monitoramento da Dinâmica de Uso e Cobertura das Terras no Território Nacional, nela são desenvolvidas as seguintes linhas de pesquisa: monitoramento geoespacial da agricultura, mapeamento de uso e cobertura das terras, zoneamento e ordenamento territorial, modelagem geoespacial e estudo de indicadores de sustentabilidade e competitividade.

Destaca-se que, em 2015, a Secretaria de Política Agrícola firmou três Termos de Execução Descentralizada junto às seguintes unidades: Embrapa, Embrapa Produtos e Mercado e Embrapa Informática Agropecuária. Os objetos desses instrumentos estão relacionados à atualização e validação da metodologia para execução dos estudos de Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) para as culturas de milho e soja no Brasil.

Transferência de tecnologia

A difusão de informações, realização de pesquisas, e transferência de tecnologias, está a cargo da Embrapa e da Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo – SMPC.

No que tange às ações da SMPC, a Secretaria realiza ações de fomento nas seguintes áreas: Sistema Nacional de Proteção de Cultivares, Agricultura de Precisão, Recursos Genéticos Animal e Vegetal, Assistência Técnica e Extensão Rural.

Para a realização dessas atividades, a Unidade busca se alinhar aos objetivos e metas definidas no Plano Plurianual (PPA), no Planejamento Estratégico do Ministério e em demandas da sociedade.

Essas demandas são concretizadas por meio de parcerias firmadas junto à EMBRAPA, Universidades Federais, entidades privadas sem fins lucrativos, dentre outros. A SMPC firma, junto aos órgãos mencionados, Termos de Execução Descentralizada, Convênios e Acordos de Cooperação Técnica, que podem envolver ou não repasse de recursos, os quais são disponibilizados nos períodos definidos nos cronogramas, vinculados a cada Plano de Trabalho.

A Unidade ainda desenvolve ações não orçamentárias, visando à difusão de informações e a transferência de tecnologia, por meio da interação com embaixadas de outros países e da participação em redes de pesquisa.

De acordo com as informações prestadas pela Unidade, as ferramentas utilizadas pelo Ministério para acompanhamento dos instrumentos firmados para transferência dessas tecnologias são as mesmas utilizadas para acompanhamento dos convênios e demais instrumentos de transferências voluntárias.

Ademais, não foram identificados métodos para acompanhamento quanto à efetividade das transferências de tecnologia, com os instrumentos utilizados pela Unidade.

Destaca-se o protagonismo da Embrapa na realização e difusão de pesquisa agropecuária, que realiza suas atividades por meio de 17 Unidades Administrativas, também chamadas unidades centrais, além de 46 Unidades Descentralizadas e 16 escritórios locais.

No sentido de ampliar os trabalhos no âmbito do macroprocesso ora analisado, é importante examinar a política de transferência de tecnologia conduzida tanto pelo MAPA quanto pela Embrapa, em especial no que tange à existência de eventuais mecanismos de avaliação do sucesso na difusão e utilização das tecnologias transferidas.

3.3.1.6. Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Acompanhar as atualizações metodológicas relacionadas ao ZARC, bem como a eficácia do trabalho desenvolvido pela Embrapa no âmbito dos Acordos de Cooperação firmados com a SPA, avaliada pelo atendimento dos índices máximos de perda definidos pelo método e pelo alcance das metas do Planejamento Estratégico atribuídas à SMPC.
- Estabelecer parcerias visando aproveitar as informações geoespaciais agropecuárias e as máscaras de regiões produtoras para incrementar a eficiência da fiscalização pelo MAPA e a atuação ‘in loco’ dos órgãos de controle.
- Apoio à SMPC no desenvolvimento de avaliação quanto à efetividade das ações de transferência de tecnologia, mensurada a partir da continuidade do uso da tecnologia transferida e do sucesso do empreendimento.

3.4.CADEIA DE VALOR 4 – APOIO AO DESENVOLVIMENTO DOS PRODUTORES RURAIS

3.4.1. Macroprocesso VI – Fortalecimento dos produtores rurais

3.4.1.1. Processos associados

O macroprocesso VI possui enfoque no pequeno e médio produtor rural, trazendo aspectos relacionados ao fortalecimento da capacitação e ao desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural, contemplando os seguintes processos:

- Articular a integração de políticas de Municípios, Estados e Governo voltadas ao produtor;
- Promover ações de inclusão e mobilidade do pequeno produtor rural;
- Promover ações de desenvolvimento e o fortalecimento do Cooperativismo e Associativismo Rural;
- Desenvolver ações de capacitação, educação e ATER;
- Promover ações de suporte à sustentação de renda.

3.4.1.2. Unidades Responsáveis

Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo (SMPC/MAPA) – *promover a sustabilidade socioprodutiva do médio e pequeno produtor rural e realizar ações nos campos de educação, cidadania, crédito, renda e qualificação rural, articuladas com organizações governamentais e não governamentais; implementar sistema único de gestão da agropecuária e abastecimento para pequenos e médios produtores rurais; planejar, fomentar, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades de cooperativismo e associativismo rural e assistência técnica e extensão rural;*

Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - *executar atividades e ações de assistência técnica e extensão rural e cooperativismo e associativismo rural.*

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – *propor, coordenar e executar as estratégias e as ações gerenciais relativas à organização, qualificação, armazenamento e disponibilização de informações científicas, tecnológicas, socioeconômicas e arquivísticas geradas ou adaptadas pela Empresa, destinadas ao desenvolvimento sustentável do agronegócio brasileiro, em benefício da sociedade.*

3.4.1.3. Metas contidas no PPA e em Planos Específicos

Para o processo “Promover ações de desenvolvimento e o fortalecimento do Cooperativismo e Associativismo Rural” constam no Plano Plurianual 2016-2019 as seguintes metas:

- Promover a capacitação profissional em gestão de cooperativas e associações rurais de 6.000 dirigentes e empregados dessas instituições;
- Realizar ações coletivas em parceria com instituições públicas e privadas para criar, estruturar e aumentar o número de cooperativas e associações rurais;

Em relação ao processo “Desenvolver ações de capacitação, educação e Assistência Técnica e Extensão Rural” estão presentes no PPA as metas a seguir:

- Disponibilizar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para 10.000 produtores em projetos públicos de irrigação - PPIs.
- Capacitar 10.000 agentes multiplicadores de soluções inovadoras para a agropecuária, vinculados a redes públicas e privadas de assistência técnica e extensão rural (Ater), a cooperativas e organizações não governamentais, além de agricultores.

3.4.1.4. Dimensão orçamentária do Macroprocesso

Os quadros a seguir evidenciam os aspectos orçamentários relacionados aos processos em exame, no que tange ao exercício de 2016 e à execução orçamentária das ações em 2015, destacando-se que a Ação Orçamentária 8622 – Desenvolvimento do Associativismo Rural e do Cooperativismo contempla, para 2016, os recursos associados ao processo “Promover ações de desenvolvimento e o fortalecimento do Cooperativismo e Associativismo Rural”.

Quadro 1: Aspectos Orçamentários na LOA 2016

Processos	Programa LOA 2016	Objetivo LOA 2016	Ação LOA 2016	Dotação LOA 2016 (R\$)	Dotação LOA 2015 (R\$)
Promover ações de desenvolvimento e o fortalecimento do Cooperativismo e Associativismo Rural.	2077 – Agropecuária Sustentável	Fortalecer o cooperativismo e associativismo rural visando à melhoria da qualidade de vida, organização e sustentabilidade da base produtiva, geração de trabalho, emprego e renda, inclusão social e redução das desigualdades regionais.	8622 – Desenvolvimento do Associativismo Rural e do Cooperativismo.	2.600.002,00	Não houve Ação específica para este processo em 2015.
Desenvolver ações de capacitação, educação e ATER.	2042 – Pesquisa e Inovações para a Agropecuária	Ampliar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural continuada como instrumento de difusão de tecnologia.	213S – Assistência Técnica e Extensão Rural para o Produtor Rural.	43.000.000,00	42.950.038,00

Fonte: Cadeia de Valor e LOA 2016 e 2015

Quadro 2: Execução Orçamentária em 2015

Ação LOA 2015	Dotação LOA 2015 (R\$)	Valor empenhado em 2015 (R\$)	Valor liquidado em 2015 (R\$)	Valor pago em 2015 (R\$)
213S- Assistência Técnica e Extensão Rural para o Produtor Rural	44.538.716,00	26.311.554,50	11.769.556,17	11.769.556,17

Fonte: SIAFI

Com relação especificamente ao orçamento para 2016, a ação 215B – Desenvolvimento Econômico e Social dos Produtores Rurais tem orçamento previsto de R\$ 23.274.133,00. A referida ação orçamentária é a origem dos recursos para execução do Programa “Campo na Classe Média”, examinado no tópico 3.4.1.5 deste Relatório.

3.4.1.5. Assuntos abordados durante a auditoria

Programa Campo na Classe Média

Com relação às ações de estímulo à ampliação da renda dos pequenos produtores rurais, verificou-se, durante os trabalhos exploratórios, que o Programa “O Campo na Classe Média”, coordenado pela Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo, tem o objetivo de planejar, coordenar e executar, territorialmente, políticas públicas que visem a melhoria da produção e renda dos estabelecimentos rurais da classe D (estabelecimentos agropecuários com renda bruta médio mensal na faixa de 2 a 10 salários mínimos).

Neste ponto, cumpre destacar que essa mesma faixa de renda integra o grupo de agricultores familiares uma vez que, segundo a Portaria SAF/MDA nº 26/2014, de 9/05/2015, a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP modelo 1.9.3 é emitida para identificar a Unidade Familiar de Produção Rural dos agricultores familiares não enquadrados como assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA ou Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF e com renda bruta entre R\$ 20 mil e R\$ 360 mil reais.

Entre os objetivos específicos do Programa, destacam-se o fomento ao empreendedorismo, o incentivo à constituição de formas organizativas, a assistência técnica continuada, além da disseminação de tecnologias, inovação e boas práticas.

O Programa divide-se em cinco eixos principais:

- Realização de busca ativa dos estabelecimentos agropecuários enquadrados nos parâmetros definidos para o Programa;
- Para os estabelecimentos identificados, avaliar as seguintes características: a renda líquida média mensal; o acesso aos cursos de gestão e assistência técnica; indicadores relacionados à educação, saúde e padrão de vida;
- Ações para fomento ao associativismo e cooperativismo;
- Capacitação, por meio de assistência técnica rural, cursos de gestão e cursos técnicos;

- A partir das ações previstas nos eixos anteriores, estabelecer metas de mobilidade, que incluem dimensões relacionadas à melhoria no padrão de vida dos beneficiários, contemplando renda, saúde e educação.

No segundo semestre de 2015 o Ministério deu início ao primeiro eixo do Programa, por meio do Projeto Porteira a Porteira, cuja execução será realizada a partir de convênios celebrados com prefeituras de 7 Estados: Maranhão, Tocantins, Piauí, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Alagoas.

Tendo em vista o estágio inicial de execução do Programa, não foi possível, no âmbito da auditoria exploratória, realizar exames referentes aos controles instituídos pela SMPC no sentido de acompanhar a adequada execução pelos entes parceiros.

Por fim, considerando que o pequeno e médio produtor rural consiste, em grande medida, no público-alvo das políticas públicas conduzidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é essencial que o MAPA adote cautelas no sentido de evitar eventual sobreposição de atividades, ou, em outro sentido, avalie a realização de ações articuladas com o MDA, de modo a somar esforços para a mesma finalidade.

Associativismo e Cooperativismo

A SMPC é o órgão do MAPA que, com a nova estrutura regimental, é responsável pelos processos relacionados ao Cooperativismo e Associativismo, bem como pela Assistência Técnica e Extensão Rural.

Esses processos buscam alcançar dois objetivos principais:

- Ampliar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural continuada como instrumento de difusão de tecnologia; e
- Fortalecer o Cooperativismo e o Associativismo Rural visando à melhoria da qualidade de vida, organização e sustentabilidade da base produtiva, geração de trabalho, emprego e renda, inclusão social e redução das desigualdades regionais.

Para o alcance dos objetivos, são realizadas ações para apoiar, ampliar e fomentar os referidos processos, seja diretamente ou por meio de convênios com estados e municípios, termos de cooperação com outros órgãos da administração e termos de ajustes com entidades públicas ou privadas.

Também são desenvolvidos projetos em parceria com entidades representativas do setor, instituições de ensino, pesquisa, extensão e organismos internacionais.

Esse instrumentos buscam, por meio dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, disponibilizar inovações tecnológicas, gerenciais, ambientais, mercadológicas e sociais aos produtores e comunidades rurais, criando condições para apropriação de tecnologias que levem ao aumento da produtividade e da renda dos agricultores.

Em relação ao Associativismo e Cooperativismo busca-se fomentar e apoiar as estruturas associativas e elaboração de projetos visando à agregação de valor ao produto das cooperativas, contribuindo para a geração de renda e de oportunidades de trabalho, além de promover a participação organizada de produtores e consumidores ao longo das cadeias produtivas e de abastecimento.

Esses acordos ou contratações devem ser precedidos de edital ou termo de referência com plano de trabalho contendo a justificativa para celebração do instrumento, descrição completa do objeto a ser executado, metas a serem atingidas, cronograma de execução e plano de aplicação dos recursos.

Cabe ao MAPA, ao firmar estes instrumentos de execução descentralizada, promover:

- Monitoramento, acompanhamento e fiscalização;
- Avaliação da execução e dos resultados;
- Definição das diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a sua implementação;
- Análise de enquadramento e seleção das propostas apresentadas;
- Descentralização dos créditos orçamentários e financeiros a favor do convenente;
- Divulgação de atos normativos e orientações aos convenentes;
- Análise e aprovação do projeto básico e da documentação técnica, institucional e jurídica das propostas selecionadas;
- Celebração dos convênios decorrentes das propostas selecionadas;
- Verificação de realização dos procedimentos licitatórios pelo convenente, atentando-se às regras aplicáveis aos mesmos;
- Execução orçamentária e financeira necessária aos convênios, providenciando os devidos registros nos sistemas da União;
- Acompanhamento e ateste da execução do objeto conveniado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas;
- Análise e aprovação da prestação de contas dos recursos aplicados;
- Notificação do convenente, quando não apresentada a prestação de contas dos recursos aplicados ou constatada a má aplicação dos recursos públicos transferidos, e instaurando, se for o caso, a competente Tomada de Contas Especial.

Os riscos identificados em relação à execução descentralizada das ações estão relacionados com planejamentos e planos de trabalho incompletos ou mal detalhados, execução do objeto insatisfatória ou diferente do pactuado, desvio do objeto ou da finalidade, fiscalizações insuficientes, ineficiência e antieconomicidade.

Em relação às prestações de contas podem ocorrer atrasos e irregularidades por parte do convenente e, por parte do concedente, merecem atenção aspectos referentes à tempestividade nas análises e medidas adotadas em casos de desconformidades identificadas.

Cabe registrar que na última auditoria com foco em convênios, realizada pela CGU em 2015, as principais fragilidades estavam associadas aos seguintes aspectos:

- Fragilidades na aprovação dos planos de trabalho devido à ausência das fontes dos dados e de informações referentes a pesquisas de preços;
- Ausência de estudos sobre custos, demanda da região, principais clientes, formas de venda dos produtos solicitados e quantitativo necessário;
- Ausência de detalhamento claro e suficiente dos itens que compõem o cronograma físico das transferências para eventos e capacitações.
- Fiscalizações intempestivas e sem comprovação por meio de relatos e indícios.

Como medidas de controle adotadas recentemente, o MAPA informou ter iniciado trabalho com vistas a estabelecer os critérios para disciplinar e harmonizar os planos de trabalho apresentados e ter elaborado normas referentes à distribuição de calcário e recuperação de estradas vicinais, no entanto, ainda não foram finalizadas e publicadas.

Questionado sobre as rotinas adotadas para consolidar, periodicamente, os resultados quantitativos e qualitativos das transferências voluntárias, o Ministério informou que as ações desenvolvidas foram institucionalizadas no PPA 2016-2019 por meio de iniciativas para o alcance das metas. Entretanto, não foram apresentadas a metodologia ou a forma como eles consolidam os resultados destas ações e iniciativas realizadas essencialmente por meio dos instrumentos de execução descentralizada.

Além das parcerias e transferências voluntárias celebradas, foi solicitado ao MAPA informar quais outros instrumentos e demais ações realizadas com a finalidade de fomentar e apoiar os serviços de assistência técnica e extensão rural, bem como fortalecer o cooperativismo e o associativismo rural.

Em resposta o MAPA informou que, *levando-se em consideração, classificações de médio produtor do IBGE, perfil de desempenho produtivo averiguado através da análise de dados de produtividade por cadeia, presença da atividade foco da ação de ATER no estabelecimento e as áreas de atuação da SPRC, foram definidas nove ações prioritárias a saber: pecuária leiteira, pecuária de corte e bem-estar animal, agricultura irrigada, agricultura orgânica, indicação geográfica, agricultura de precisão, cooperativismo, agricultura de grãos e agricultura de baixo carbono para otimizar a formação de técnicos. Desta forma, e, procurando ampliar a formação de técnicos para atender as necessidades dos médios produtores, como primeira iniciativa foi viabilizado pela ação ATER o programa IRRIGAWEB, um curso on line, gerenciado pela Embrapa, que irá oferecer nesta primeira turma um total de 500 vagas para capacitar técnicos e produtores no tema uso e manejo na irrigação.*

Dessa forma, com base nas análises efetuadas, verifica-se que a atuação do Ministério para executar as ações relacionadas aos processos analisados ocorre quase integralmente por meio descentralizado, utilizando os instrumentos já mencionados. Conforme manifestação do MAPA, reproduzida acima, também estão sendo realizadas algumas iniciativas diretamente, sendo que até o momento apenas uma foi viabilizada através de parceria com a Embrapa para capacitação de técnicos e produtores.

Ainda no que tange às ações de capacitação desenvolvidas pelo Ministério, destaca-se o Pronatec Agro, parceria entre o MAPA e o Ministério da Educação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), sendo os cursos voltados para agricultores jovens e adultos, técnicos do setor agropecuário de áreas rurais recém-formados, estudantes de escolas técnicas e de ensino médio.

Em 2015, o referido Programa ofereceu 15,1 mil vagas de capacitação, sendo os principais cursos referentes à agricultura orgânica, fruticultura, bovinocultura de leite e de corte, avicultura e horticultura.

Para 2016, o Programa encontra-se na fase de planejamento com a recepção pelo MAPA de sugestões apresentadas pelos interessados, partindo de uma lista de mais de 600 cursos em diferentes áreas. Após essa etapa, serão definidos os cursos e as vagas para capacitação com base nos resultados das indicações realizadas pelos interessados na fase anterior.

3.4.1.6. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Recomendações

- Previamente à execução de projetos específicos no âmbito do Programa Campo na Classe Média, verificar a eventual existência de ações do MDA análogas sobre o mesmo público-alvo, de modo a evitar sobreposição de esforços.

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Promover avaliação integrada quanto ao alinhamento entre as ações do MAPA e da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER/MDA, incluindo a interface com a rede EMATER nos estados, buscando estratégia articulada de atuação em assistência técnica e extensão rural, prevenindo a ocorrência de sobreposição de esforços.
- Avaliação da execução do Programa Campo na Classe Média, por meio de acompanhamento periódico do estágio de implementação dos eixos previstos.
- Avaliação dos resultados alcançados por meio dos instrumentos celebrados para fomento à cooperação e ao associativismo, e a contribuição para o atingimento do objetivo estratégico “melhorar a eficiência econômica e a qualidade de vida dos produtores rurais, observando a inclusão produtiva” do Ministério.

3.5.CADEIA DE VALOR 5 – FOMENTO À PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL E À AGREGAÇÃO DE VALOR

3.5.1. Macroprocesso VII – Fomento à melhoria da qualidade e práticas agropecuárias, agroindustriais, extrativistas sustentáveis.

3.5.1.1. Processos associados

O enfoque do presente macroprocesso está relacionado à sustentabilidade das ações da cadeia produtiva agropecuária, desenvolvidas no sentido de promover a redução dos impactos ambientais, estando associado aos seguintes processos:

- Gerir programas e projetos de desenvolvimento de região ou fomento de cadeia produtiva ou atividade;
- Gerir ações de redução do impacto ambiental na produção;
- Promover o uso de boas práticas e sistemas agropecuários;
- Promover o uso sustentável dos recursos naturais na produção;
- Ordenar as atividades de aquicultura e pesca.

3.5.1.2. Unidades responsáveis

Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo - elaborar as diretrizes da ação governamental no desenvolvimento de sistemas sustentáveis de produção agropecuária; propor e implementar planos, programas, projetos, ações e atividades voltados para: produção sustentável agropecuária, agroindustrial e extrativista; boas práticas agropecuárias; propor e implementar políticas públicas para o desenvolvimento de sistemas sustentáveis de produção agropecuária;

3.5.1.3. Metas contidas no PPA e em Planos Específicos.

O Plano Plurianual 2016-2019 possui a seguinte meta relacionada à ampliação da produção sustentável:

- Ampliar de 1.564,57 ha para 50.500 ha a área certificada em Produção Integrada com a rastreabilidade assegurada;

A meta foi regionalizada da seguinte maneira:

- Região Centro-Oeste: 3.500.000,00 ha;
- Região Nordeste: 8.500.000,00 ha;
- Região Norte: 10.000.000,00 ha;
- Região Sudeste 10.500.000,00 ha;
- Região Sul 18.000.000,00 ha;

A Produção Integrada consiste na adequação de sistemas produtivos por meio da aplicação de recursos naturais e regulação de mecanismos para a substituição de insumos poluentes.

O MAPA desenvolveu processo de certificação, na qual, segundo o Ministério, o produtor interessado tem um conjunto de normas técnicas específicas (NTE) a seguir, as quais são auditadas nas propriedades rurais por certificadoras acreditadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

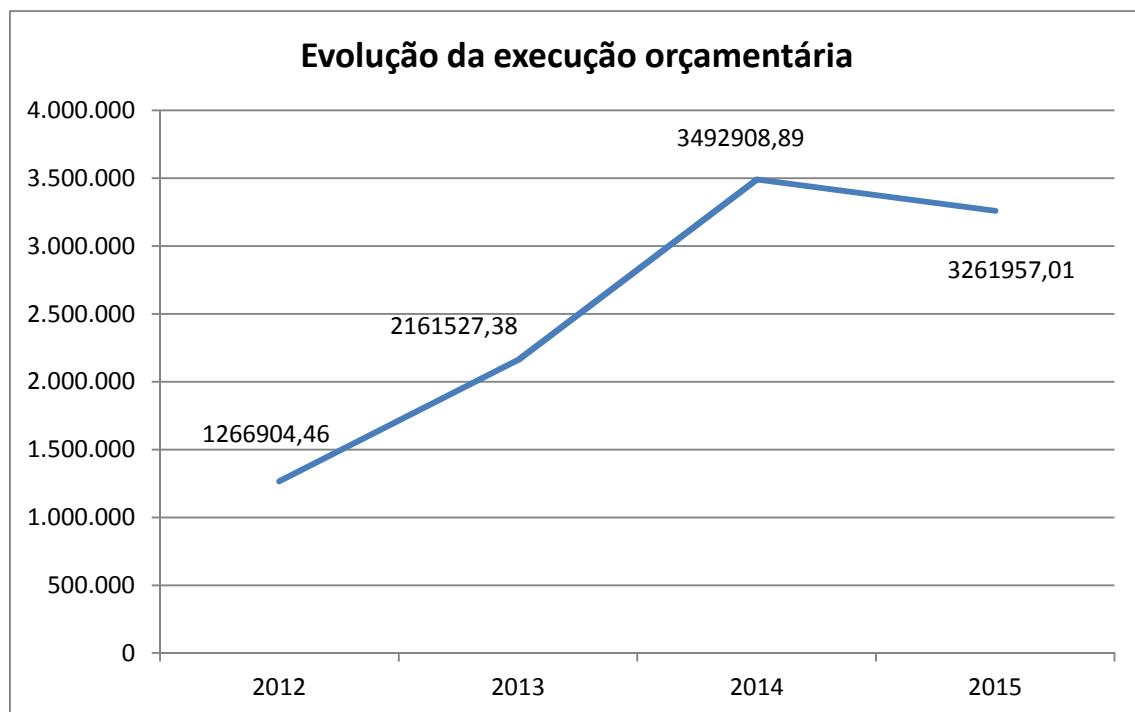
Ao certificar, os produtores rurais têm a chancela oficial do MAPA e do Inmetro de que seus produtos estão de acordo com práticas sustentáveis de produção e, dessa

maneira, são mais saudáveis para o consumo, garantindo ainda menor impacto ambiental do que produtos convencionais.

3.5.1.4. Dimensão orçamentária do Macroprocesso

Segundo informações contidas na Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2016 a Ação Orçamentária 8593 – Apoio ao Desenvolvimento de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono – ABC possui orçamento de R\$ 3.763.275,00. Em comparação a 2015, esse valor representa um aumento de cerca de 13%.

Quanto à evolução da execução orçamentária, observa-se, a partir da análise do gráfico a seguir, uma tendência de crescimento dos recursos destinados à citada ação orçamentária, havendo pequena redução dos recursos empenhados e liquidados de 2014 para 2015.



Os projetos apoiados pela ação orçamentária ora em análise devem possuir alinhamento com o Plano Setorial de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono – Plano ABC, tendo em vista que o referido Plano congrega as principais atividades do Ministério referentes à promoção da atividade agropecuária de forma integrada, competitiva e sustentável.

3.5.1.5. Assuntos abordados durante a auditoria

As principais ações associadas ao Macroprocesso ora analisado estão contempladas no Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas

para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – Plano ABC.

O referido Plano, com vigência até 2020, tem por finalidade a organização e o planejamento das ações a serem realizadas para a adoção das tecnologias de produção sustentáveis, selecionadas com o objetivo de responder aos compromissos de redução de emissão de GEE no setor agropecuário, que estão consolidadas no Decreto nº 7.390/2010, que trata da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC.

O Plano ABC é composto por sete programas:

Programa	Descrição*	Meta contida no Decreto nº 7.390/2010
Recuperação de pastagens degradadas	<i>A degradação de pastagens é o processo evolutivo de perda de vigor, de produtividade e de capacidade de recuperação natural das pastagens para sustentar os níveis de produção e qualidade exigida pelos animais. A recuperação de pastagens degradadas e manutenção da produtividade das pastagens contribuem para mitigar a emissão dos gases do efeito estufa.</i>	Recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas;
Integração lavoura-pecuária-floresta e Sistemas Agroflorestais	<i>A integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) é uma estratégia de produção sustentável que integra atividades agrícolas, pecuárias ou florestais realizadas na mesma área, em cultivo consorciado, em sucessão ou rotacionado, e busca efeitos sinérgicos entre os componentes do agroecossistema.</i>	Ampliação da adoção de sistemas de integração Lavoura-Pecuária-Floresta em 4 milhões de hectares;
Sistema Plantio Direto	<i>O Sistema Plantio Direto (SPD) consiste em um complexo de processos tecnológicos destinados à exploração de sistemas agrícolas produtivos, compreendendo mobilização de solo apenas na linha ou cova de semeadura, manutenção permanente da cobertura do solo, diversificação de espécies e minimização ou supressão do intervalo de tempo entre colheita e semeadura.</i>	Expansão da adoção do Sistema de Plantio Direto em 8 milhões de hectares;
Fixação Biológica de Nitrogênio	<i>Apenas um número limitado de espécies de microrganismos tem a capacidade de converter N₂ em nitrogênio reativo (assimilável pelas plantas) por meio da Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN). Processo indispensável para a manutenção da vida no planeta e estratégico para a sustentabilidade na agricultura. FBN é amplamente reconhecida, pois reduz o custo da produção, reduz os riscos para o meio ambiente pela redução de emissão de gases de efeito estufa além de elevar o conteúdo de</i>	Expansão da adoção da Fixação Biológica de Nitrogênio em 5,5 milhões de hectares de áreas de cultivo;

	<i>matéria orgânica (seqüestro de carbono) e melhorar a fertilidade do solo.</i>	
Florestas plantadas	<i>A produção de florestas plantadas (econômicas) nas propriedades rurais possui quatro objetivos básicos: implementar uma fonte de renda de longo prazo para a família do produtor; aumentar a oferta de madeira para fins industriais (celulose e papel, móveis e painéis de madeira), energéticos (carvão vegetal e lenha), construção civil e outros usos; reduzir a pressão sobre as matas nativas e captura de CO₂ da atmosfera, reduzindo os efeitos do aquecimento global.</i>	Expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares
Tratamento de dejetos animais	<i>O tratamento adequado desses efluentes e dejetos contribui para a redução da emissão de metano que representa o equacionamento de um problema ambiental, além de possibilitar um aumento na renda dos agricultores, seja pelo composto orgânico gerado ou pela geração de energia automotiva, térmica e elétrica por meio do uso do biogás.</i>	Ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m ³ de dejetos animais
Adaptação às mudanças climáticas	<i>A adaptação às mudanças climáticas deve ser parte de um conjunto de políticas públicas de enfrentamento das alterações climáticas. A estratégia é investir com mais eficácia na agricultura, promovendo sistemas diversificados e o uso sustentável da biodiversidade e dos recursos hídricos, com apoio ao processo de transição, a organização da produção, a garantia de geração de renda, a pesquisa (recursos genéticos e melhoramento, recursos hídricos, adaptação de sistemas produtivos, identificação de vulnerabilidades e modelagem), dentre outras iniciativas.</i>	**Não há meta específica.

*Informações retiradas do Plano ABC, publicado na página do MAPA na internet.

No âmbito da auditoria exploratória, foram realizados exames visando avaliar as rotinas adotadas pelo Ministério para monitoramento da execução das metas do Plano, assim como as ações da pasta realizadas para identificar as regiões do país cujos diferentes programas do Plano ABC devem ser priorizados.

De modo geral, observou-se que o Ministério monitora a execução da linha de crédito rural aprovada pela Resolução BACEN nº 3.896/2010, chamada “Programa ABC”, destinada às indicações de financiamento sugeridas pelo Plano ABC, visando, dessa maneira, fomentar os sistemas produtivos sustentáveis.

Foram apresentados à CGU trabalhos que examinaram a distribuição regional dos recursos da linha de crédito, o volume aplicado a cada programa do Plano ABC e as

características naturais e socioeconômicas das áreas atendidas. Todavia, nos estudos não há exames relacionados ao alinhamento dos recursos aplicados a eventuais mapeamentos de áreas com potencial para implantação de cada programa do Plano ABC, ou mesmo se o referido mapeamento foi realizado.

Em adição, foi apresentado à equipe de auditoria documento sobre o desenvolvimento de ferramenta de análise de dados de financiamentos do Programa ABC, de modo a fornecer ao gestor informações sobre os créditos tomados, sua distribuição geográfica, além de informações sobre o solo, clima e topografia das localidades cujos recursos estão sendo aplicados. Segundo informações do gestor, a ferramenta ainda está em fase de implantação.

No que tange às ações de monitoramento das metas inseridas no PPA e, especialmente aquelas contidas no Decreto nº 7.390/2010, o Ministério não apresentou estudos ou demais documentos relacionados ao acompanhamento das metas para o setor agropecuário incluídas no Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.

Destaca-se que existe projeto da Embrapa para a implantação de um Laboratório Multi-Institucional de Monitoramento do Plano ABC (LiM-ABC), com a finalidade de realizar o monitoramento da redução das emissões de GEE e estoque de carbono no solo. Da mesma maneira, também existe projeto em andamento no âmbito da Embrapa – Monitoramento por Satélite cujo objetivo é a geração de informações sobre os estoques de carbono e emissão de gases de efeito estufa em áreas de referência de florestas naturais e implantadas, sendo que este projeto tem prazo de vigência final estimada pra julho de 2016.

É importante avaliar em que medida os resultados do projeto executado pela Embrapa – Monitoramento por Satélite podem ser internalizados pelo MAPA, de modo a orientar suas políticas voltadas para a implantação do Plano ABC, e também no âmbito da implantação do LiM-ABC, de modo, inclusive, a assegurar sinergia dos esforços e da aplicação de recursos.

3.5.1.6. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Recomendações

- Efetuar balanço do estágio de implementação das metas para o setor agropecuário contidas no Plano Nacional sobre Mudanças do Clima, de modo a orientar as políticas do Ministério e a aplicação de recursos até o prazo final do Plano (2020);
- Avaliar, em conjunto com a Embrapa, o resultado do monitoramento da redução das emissões de GEE e estoque de carbono no solo, objetivo principal do Plano ABC.

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Aprofundamento dos exames sobre as ações do Ministério para mapeamento das áreas cujas ações de fomento ao Plano ABC deveriam ser priorizadas, considerando as variáveis que influenciam na emissão dos gases de efeito estufa.
- Acompanhamento da estratégia para internalização e avaliação, pelo MAPA, dos resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos pela Embrapa, assim como da efetiva implantação do Laboratório Multi-Institucional de Monitoramento do Plano ABC.

3.5.2. Macroprocesso VIII – Fomento à agregação de valor e diferenciação.

3.5.2.1. Processos associados

Sob a perspectiva dos Processos Internos verificada no Mapa Estratégico do Ministério da Agricultura, o macroprocesso “Fomento à Agregação de Valor e Diferenciação” consiste em ampliar as ações de fomento à agregação de valor dos produtos brasileiros de origem agropecuária, como o uso de indicações geográficas, a produção orgânica, a industrialização e as ações de incentivo ao melhoramento vegetal e animal.

Na Cadeia de Valor do Ministério, este macroprocesso está desmembrado nos processos a seguir, dos quais optou-se por abordar os 4 primeiros:

- Regulamentar os selos de produção integrada e orgânicos
- Auditar certificação da produção integrada e orgânicos
- Incentivar a proteção de cultivares
- Incentivar o uso de indicações geográficas e marcas coletivas
- Gerir a preservação de recursos genéticos e registros genealógicos pecuários

3.5.2.2. Unidades Responsáveis

A seguir estão relacionadas as Unidades responsáveis pelos processos em análise, de acordo com a Cadeia de Valor, e suas principais competências legais estabelecidas no Decreto 8.492, de 13/07/2015:

Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo - *planejar, fomentar, orientar, coordenar, supervisionar, normatizar, fiscalizar, auditar e avaliar as atividades de proteção de cultivares, indicação geográfica, boas práticas agropecuárias e produção orgânica.*

Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - *executar atividades e ações de fomento e desenvolvimento agropecuários e inspeção, classificação e fiscalização agropecuárias.*

3.5.2.3. Metas contidas no PPA e em Planos Específicos.

Para os processos relacionados à produção integrada e de orgânicos, consta no Plano Plurianual 2016-2019 a seguinte meta:

- Ampliar de 90 para 200 a quantidade de Núcleos de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica em instituições de ensino de educação profissional e superior.

Com relação ao processo *Incentivar a Proteção de Cultivares*, constam as 2 metas a seguir:

- Ampliar de 2.800 para 3.440 o quantitativo de cultivares protegidas.
- Aumentar de 170 para 200 o quantitativo de espécies incluídas no regime de proteção de cultivares.

3.5.2.4. Dimensão orçamentária do Macroprocesso

Sob o aspecto orçamentário, os processos estão ligados às Ações 8606- Apoio ao desenvolvimento e controle da agricultura orgânica pró- orgânica, 214Z – Fomento à tecnologia agropecuária, aos recursos genéticos e à proteção de cultivares e 215A – Desenvolvimento de Cadeias Produtivas da Agropecuária.

No Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP constam as seguintes definições para as Ações de Governo:

Ação 8606 - Aplicação dos mecanismos de controle para garantir a qualidade orgânica, com ações de credenciamento, supervisão, auditoria e fiscalização. Promoção de ações de apoio ao desenvolvimento da agricultura orgânica e da agroecologia, com a finalidade de aumentar a oferta de insumos adequados, apoiar a educação e a capacitação, a organização da rede de produção orgânica, e incentivar o desenvolvimento e a aplicação de produtos e processos apropriados aos sistemas orgânicos de produção e ao extrativismo sustentável orgânico, que atendam as especificações aprovadas pelas regulamentações nacional e internacional.

Ação 214Z - Fomento à inovação tecnológica no agronegócio, ao desenvolvimento e transferência de tecnologias agropecuárias, à conservação, melhoramento e uso sustentável de recursos genéticos para agricultura e alimentação.

Ação 215A - Apoio ao desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas agrícolas, apoio ao desenvolvimento das cadeias produtivas pecuárias, fomento à indicação geográfica de produtos agropecuários - IG.

Foram elaborados os quadros a seguir para demonstrar a relação dos processos com os aspectos orçamentários constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício de 2016 e a execução orçamentária das ações em 2015 de acordo com o SIAFI.

Destaca-se que não houve Ações Orçamentárias específicas na LOA de 2015 para os processos “Incentivar a proteção de cultivares” e “Incentivar o uso de indicações geográficas e marcas coletivas”.

Quadro 1: Aspectos Orçamentários na LOA 2016

Processos	Programa LOA 2016	Objetivo LOA 2016	Ação LOA 2016	Dotação LOA 2016 (R\$)	Dotação LOA 2015 (R\$)
-----------	----------------------	----------------------	---------------	---------------------------	---------------------------

Regulamentar os selos de produção integrada e orgânicos	2077 – Agropecuária Sustentável	Promover e induzir a transição agroecológica e a produção orgânica e de base agroecológica, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.	8606- Apoio ao desenvolvimento e controle da agricultura orgânica pró-orgânica.	5.262.924,00	5.741.818,00
Auditar certificação da produção integrada e orgânicos	2077 – Agropecuária Sustentável	Promover e induzir a transição agroecológica e a produção orgânica e de base agroecológica, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.	8606- Apoio ao desenvolvimento e controle da agricultura orgânica pró-orgânica.	5.262.924,00	5.741.818,00
Incentivar a proteção de cultivares	2042 – Pesquisa e Inovações para a Agropecuária	Fomentar a inovação na agropecuária, com ênfase na conservação de recursos genéticos, na promoção da proteção de cultivares e no desenvolvimento da tecnologia agropecuária.	214Z – Fomento à tecnologia agropecuária, aos recursos genéticos e à proteção de cultivares.	613.055,00	Não houve Ação específica para este processo em 2015.
Incentivar o uso de indicações geográficas e marcas coletivas	2077 – Agropecuária Sustentável	Disseminar sistemas de produção agropecuária sustentável, com agregação de valor e renda, segurança do alimento, valorização de origem e conservação dos recursos naturais.	215A – Desenvolvimento de Cadeias Produtivas da Agropecuária.	3.901.595,00	Não houve Ação específica para este processo em 2015.

Fonte: Cadeia de Valor e LOA 2016 e 2015

Quadro 2: Execução Orçamentária em 2015

Ação LOA 2015	Dotação LOA 2015 (R\$)	Valor empenhado em 2015 (R\$)	Valor liquidado em 2015 (R\$)	Valor pago em 2015 (R\$)
8606- Apoio ao desenvolvimento e controle da agricultura orgânica pró- orgânica.	5.741.818,00	5.397.662,41	1.239.768,00	1.223.186,00

Fonte: SIAFI

3.5.2.5. Assuntos abordados durante a auditoria

Regulamentar os selos de produção integrada e orgânicos

Inicialmente cabe informar as principais normas aplicáveis aos processos de produtos orgânicos, a saber:

Lei nº 10.831 de 23 de Dezembro de 2003 (Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências);

Decreto nº 6.323 de 27 de Dezembro de 2007 (Regulamenta a Lei n.º 10.831, de 23 de Dezembro de 2003);

Instrução Normativa nº 19 de 28 de Maio de 2009 (Mecanismos de controle e formas de organização).

O Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica - SisOrg, instituído pelo Decreto Nº 6.323/07, tem como integrantes órgãos e entidades da administração pública federal (também os estaduais e distrital, se conveniados) e os Organismos de Avaliação da Conformidade Orgânica credenciados pelo MAPA, os quais podem ser uma Certificadora ou um Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade.

A validação da garantia orgânica ocorre por meio das Certificadoras ou pelos Organismos Participativos de Avaliação da Qualidade Orgânica – OPAC, no Sistema Participativo de Garantia.

Essa validação permite aos produtores certificados o uso do Selo do SisOrg nos rótulos de seus produtos. Uma vez certificados, estes produtores poderão efetuar venda direta a consumidores e a indústrias, processadores, mercados, supermercados, lanchonetes, restaurantes e também realizar a exportação dos produtos.

Existem ainda as Organizações de Controle Social cadastradas nas Superintendências Federais de Agricultura, que são as únicas autorizadas a realizar vendas diretas ao consumidor, mesmo sem certificação.

Certificação por Auditoria:

As auditorias realizadas pelas Certificadoras têm por objetivo avaliar, verificar e atestar que produtos ou estabelecimentos produtores ou comerciais atendem ao disposto no regulamento da produção orgânica.

No caso de contratação da Certificadora por Auditoria, o produtor receberá visitas de inspeção inicial e periódicas e manterá obrigações perante o MAPA e a Certificadora, com custo a ser estabelecido em contrato. Se o produtor descumprir as normas, a certificadora retira seu certificado e informa ao MAPA.

As Certificadoras devem estar regularmente constituídas para esta atividade e possuir mecanismos de resolução de conflitos, atendimento a denúncias e aplicação de sanções administrativas, bem como manter os clientes atualizados quanto às normas vigentes e realizar visitas programadas e sem aviso prévio às unidades, ao menos uma vez ao ano. Segundo a complexidade e o grau de risco da produção, estas visitas deverão ocorrer com maior frequência.

Devem ainda possuir quadro de profissionais habilitados e registrados em seus conselhos profissionais (inspetores e auditores) que procederão, respectivamente, com as visitas de inspeção "in loco" às propriedades e com as análises de aceitação de certificação.

Paralelamente ao pedido de credenciamento junto ao MAPA, a Certificadora deve solicitar sua acreditação junto ao INMETRO.

O Ministério tem, atualmente, oito certificadoras credenciadas: Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR), IBD Certificações, Ecocert Brasil Certificadora, Instituto Nacional de Tecnologia (INT), Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), Instituto Chão Vivo de Avaliação da Conformidade, Agricontrol (OIA) e IMO Control do Brasil.

A fiscalização das propriedades produtoras de orgânicos é feita por essas empresas, que assumem a responsabilidade pelo uso do selo brasileiro, cabendo ao Ministério da Agricultura acompanhar e fiscalizar o trabalho dessas Certificadoras.

Além da auditoria feita pelo menos uma vez ao ano no escritório de todos os Organismos de Avaliação da Conformidade - OACs credenciados, o MAPA informou ainda que são realizadas auditorias in loco em unidades de produção certificadas pelos organismos credenciados e fiscalizações nos espaços de comercialização para avaliar o cumprimento das normas, inclusive no atendimento das regras de rotulagem e na garantia da rastreabilidade dos produtos certificados até que cheguem ao consumidor final.

Foram solicitados os relatórios de auditoria para acreditação e credenciamento de 3 certificadoras para verificar os procedimentos adotados pelo MAPA para concessão do credenciamento. Em resposta foram encaminhadas a declaração e o certificado de credenciamento acompanhado de um breve relato do servidor do MAPA responsável pela avaliação informando basicamente a equipe envolvida, a data, o local e uma sucinta descrição das observações realizadas na visita.

Portanto, a partir dos documentos encaminhados, é possível inferir que o processo de credenciamento das certificadoras possui fragilidade, tendo em vista a falta de relatórios de auditoria detalhados, indicando o escopo e os critérios adotados,

acompanhados de documentação comprobatória consistente e elaborados com base em procedimentos padronizados e normas aplicáveis.

Por fim, relatou também que está sendo incluído no Sistema de Informações Gerenciais da Produção Orgânica - SIGORGWEB, sistema que gerencia os dados do Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, um campo para colocação do prazo de validade dos certificados, com o objetivo de aumentar o controle realizado à distância e orientar melhor o trabalho das auditorias de escritório.

Sistema Participativo de Garantia:

No Sistema Participativo de Garantia (SPG) a certificação é realizada por Organismo Participativo de Avaliação da Qualidade Orgânica - OPAC (organização que assume a responsabilidade formal pelo conjunto de atividades desenvolvidas em um Sistema Participativo de Garantia da Qualidade Orgânica - SPG) cabendo ao produtor participar ativamente do grupo ou núcleo a que estiver ligado, comparecendo a reuniões periódicas.

Nesse sistema, o próprio grupo garante a qualidade orgânica de seus produtos por meio do controle recíproco, respondendo juntos por quaisquer irregularidades.

Esse OPACs são organizados como Pessoa Jurídica e correspondem às certificadoras na certificação por auditoria. São eles que avaliam, verificam e atestam que produtos, estabelecimentos produtores ou processadores atendem às exigências do regulamento da produção orgânica.

Assumem também a responsabilidade formal pelo conjunto de atividades desenvolvidas pelo SPG, devendo estar regularmente constituídos para a atividade de certificação participativa e possuir mecanismos de resolução de conflitos, atendimento a denúncias e aplicação de sanções administrativas.

Organização de Controle Social:

Caso o interesse seja apenas pela venda direta ou institucional (no âmbito do PNAE ou à Conab), os produtores familiares podem formar uma Organização de Controle Social - OCS.

Segundo o Decreto Nº 6.323/07, a Organização de Controle Social é definida como *"grupo, associação, cooperativa ou consórcio a que está vinculado o agricultor familiar em venda direta, previamente cadastrado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com processo organizado de geração de credibilidade a partir da interação de pessoas ou organizações, sustentado na participação, comprometimento, transparência e confiança, reconhecido pela sociedade."*.

Nesse modelo, quem dá a garantia da qualidade orgânica é o produtor, sendo aspecto essencial o controle pelos consumidores. Ainda que o número de produtores ligados a uma OCS seja reduzido, se o controle pela sociedade é exercido e registrado,

ela cumpre sua finalidade. A garantia se baseia na relação de confiança entre quem vende e quem compra. Os produtores devem permitir que os órgãos fiscalizadores e os consumidores visitem sua propriedade, para que possam verificar o que é produzido e de que forma.

Para poder comercializar seus produtos diretamente ao consumidor, as OCS devem se cadastrar junto à Superintendência Federal de Agricultura no respectivo estado e atender às exigências contidas na IN 19/09.

As OCS só podem ser formadas por agricultores familiares legalmente reconhecidos, devem estar ativas, possuir formas de controle e registro de informações que sejam capazes de assegurar a qualidade orgânica dos produtos e identificar claramente qual produtor é responsável por cada produto. Os produtores assinam um Termo de Compromisso juntos, comprometendo-se a atender ao Decreto Nº 6.323/07 nos princípios e diretrizes da produção orgânica.

Os produtores ligados às OCS não podem colocar o selo federal do SisOrg em seus produtos, uma vez que este mecanismo de controle não compõe o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica - SisOrg. Sua identificação se dá através da Declaração de Cadastro, que deve estar em local visível no ponto de comercialização. É permitida, apenas, a venda direta de seus produtos ao consumidor, à merenda escolar (através do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE) ou à CONAB (Programa de Aquisição de Alimentos - PAA).

Ações de incentivo à proteção de cultivares

Outro tema examinado no âmbito da auditoria exploratória é referente às ações do MAPA para fomento à proteção de cultivares.

Verificou-se que o MAPA busca incentivar e apoiar a conservação, melhoramento e valorização de recursos genéticos para a agricultura e alimentação, bem como a proposição de normas operacionais, marcos regulatórios e mecanismos voltados à conservação e valorização de recursos genéticos.

Para isso, o Ministério estabeleceu mecanismos para a organização e controle da produção e comercialização de sementes e mudas e, por meio da Portaria nº 527, de 30 de dezembro de 1997, estabeleceu o Registro Nacional de Cultivares – RNC.

Atualmente, o RNC é regido pela Lei nº 10.711, de 05 de agosto de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 5.153, de 23 de julho de 2004.

Com a aprovação do RNC, o Ministério da Agricultura aprovou e disponibilizou os instrumentos necessários à formulação dos pedidos de proteção junto ao Mapa.

Seu objetivo é habilitar previamente cultivares para a produção, o beneficiamento e a comercialização de sementes e mudas no País, proporcionando a geração de

tecnologias para o agronegócio, através do aumento da produtividade agrícola e da qualidade dos insumos e dos produtos deles derivados.

Dessa forma, com o advento da Legislação regulamentando a proteção de cultivares, ocorreu um aumento no incentivo e proteção aos produtores, tendo em vista que a proteção assegura a seu titular o direito à reprodução comercial no território brasileiro, ficando vedados a terceiros, durante o prazo de proteção, a produção com fins comerciais, o oferecimento à venda ou a comercialização, do material de propagação da cultivar, sem sua autorização.

Outro privilégio preservado é o do pequeno produtor rural, pelo qual se permite que ele produza sementes e negocie estas sementes através de doação ou troca com outros pequenos produtores. Esse grupo está fora do alcance das obrigações introduzidas com a Lei de Proteção de Cultivares.

Ainda preservaram-se privilégios para o melhorista, ou seja, qualquer empresa ou indivíduo que trabalhe com melhoramento de plantas pode fazer uso de material protegido para desenvolver pesquisa científica ou para utilizá-lo em seus trabalhos de melhoramento vegetal, sem que, com isto, tenha necessidade de pedir autorização ao titular da proteção.

Basicamente, com a implementação do Registro Nacional de Cultivares, o MAPA busca proteger o agricultor da venda indiscriminada de sementes e mudas de cultivares que não tenham sido testadas ou validadas nas condições edafo-climáticas de exploração agrícola no Brasil, proporcionando a utilização e acesso às informações das características das cultivares que tenham uma aplicação marcante na agricultura nacional, que reúnam as condições técnicas de serem distintas, homogêneas, estáveis e que possuam um valor de cultivo e uso - VCU identificado.

Como medidas para fomentar a divulgação de novas cultivares de modo a facilitar o acesso às informações, o MAPA informou que disponibiliza e atualiza a listagem das cultivares protegidas por meio do seu site, com informações como nome da cultivar, nome científico e comum da espécie, número do processo, situação, número do certificado de proteção, início e término da proteção, titular e representante legal.

Para o aumento de espécies incluídas no regime de proteção de cultivares e do número de cultivares protegidas, informou que viabiliza a participação de técnicos do SNPC em Grupos que realizam reuniões para discussão da matéria, promove intercâmbio de informações com centros de pesquisa, disseminação de informações a respeito dos benefícios da proteção de cultivares, disponibilização impressa e digital de trabalhos científicos, publicação de artigos em livros, realização de palestras, participação em cursos de pós-graduação e realização de cursos à distância.

Incentivar o uso de indicações geográficas e marcas coletivas

O registro de Indicação Geográfica (IG) é conferido a produtos ou serviços que são característicos do seu local de origem, o que lhes atribui reputação, valor intrínseco e

identidade própria, além de distingui-los em relação aos seus similares disponíveis no mercado. São produtos que apresentam uma qualidade única em função de recursos naturais como solo, vegetação, clima e “saber fazer”.

Existem duas modalidades de Indicação Geográfica: “Indicação de Procedência (IP)” e “Denominação de Origem (DO)”. A seguir a definição destas duas modalidades.

Denominação de origem (DO) – nome geográfico de país, cidade, região ou localidade e seu território, que designe produto ou serviço **cujas qualidades ou características se devam exclusivamente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos**. A tabela a seguir apresenta exemplos de denominação de origem no Brasil

Nome Geográfico	Produto	Delimitação
Costa Negra	Camarões	Área aproximada de 428,74km ² , na região do Baixo Acaraú, englobando o território dos municípios de Acaraú, Cruz e Itarema, no Estado do Ceará.
Ortigueira	Mel de abelha	Área delimita-se pela extensão territorial do Município de Ortigueira, região Centro-Oeste do Estado do Paraná.

Indicação de procedência (IP) – nome geográfico de um país, cidade, região ou uma localidade de seu território, **que se tornou conhecido como centro de produção, fabricação ou extração de determinado produto ou prestação de determinado serviço**.

Nome Geográfico	Produto	Delimitação
Franca	Calçados	A delimitação corresponde aos limites do município de Franca/SP.
Região de Salinas	Aguardente de cana	Abrange a totalidade dos municípios de Salinas e Novorizonte e parte dos municípios de Taiobeiras, Rubelita, Santa Cruz de Salinas e Fruta de Leite, todos situados ao norte do Estado de Minas Gerais.

O Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI é a instituição que concede o registro e emite o certificado, enquanto o MAPA atua no fomento das atividades e ações para Indicação Geográfica (IG) de produtos agropecuários, conferindo suporte técnico aos processos de obtenção do registro, por meio da então Secretaria do Produtor Rural e Cooperativismo (SPRC). A relação de produtos e serviços que possuem o registro de Denominação de Origem ou Indicação de Procedência está disponível na página do INPI.

O MAPA informou que foram realizadas ações voltadas para os Estados visando o fortalecimento de 102 projetos desde 2005. Tais ações foram executadas por meio de

reuniões, estudos, simpósios, visitas técnicas, capacitações de produtores, diagnósticos, publicação de material informativo e orientações para fortalecimento dos projetos.

Em 2015, ainda foram realizados programas de cooperação técnica com parceiros institucionais, a exemplo da Embaixada da França e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), além de orientação, promoção e acompanhamento de processos de reconhecimento de IG.

O Ministério informou ainda que está realizando a capacitação de técnicos e o desenvolvimento de um sistema denominado Sistema de Indicação Geográfica e Marcas (SIGMA), previsto para ser implantado ainda em 2016.

Em resumo, a indicação geográfica é uma ferramenta coletiva de promoção comercial de produtos onde qualidade, reputação ou outras características devem-se essencialmente à origem geográfica.

Também serve como garantia para o consumidor e protege produtos e regiões de falsificações e usurpações indevidas, indicando que se trata de um produto especial e diferenciado.

Elas estabelecem um vínculo entre um produto agropecuário ou artesanal com a sua região de origem, se tornando uma ferramenta coletiva dos produtores para promover seus produtos e territórios, gerar empregos e agregar valor ao longo da cadeia de produção.

Permitem, em alguns casos, manter e desenvolver atividades em zonas rurais desfavorecidas, valorizando as habilidades locais e proporcionando a distribuição de renda e o desenvolvimento socioeconômico.

Consequentemente mostra-se necessário proteger os nomes geográficos pela indicação com o propósito também de proteger todo o sistema produtivo. Em geral, as normativas proíbem o uso do nome geográfico que constitui o nome da IG ou de qualquer outra menção que evoque para um produto similar, seja ele qual for.

3.5.2.6. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Recomendação

- Dar transparência na página do Ministério à relação e dados básicos de produtores orgânicos e respectivas certificadoras, além das Denominações de Origem e Indicação de Procedência de produtos agropecuários, acompanhadas das correspondentes relações de produtores, conforme possível.

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Exame dos controles de supervisão adotados pelo MAPA para assegurar que as unidades certificadoras (OAC nas certificações por auditoria e OPAC no sistema participativo) cumpram as normas e procedimentos necessários para a certificação

dos produtos comercializados, em conformidade com a regulamentação brasileira para a produção orgânica.

- Aprofundar os exames para identificar o modelo de certificação de produtos orgânicos com maior criticidade (por auditoria, sistema participativo, controle social).
- Avaliação acerca da conformidade dos processos de credenciamento de unidades certificadoras de produtos orgânicos realizados pelo MAPA com os normativos, especialmente com a IN MAPA nº 19/09.
- Exames sobre amostra dos processos de pedidos de registros de cultivares para verificar o atendimento aos requisitos exigidos nos casos em que os registros foram concedidos, os prazos de duração dos processos e a isonomia no tratamento e na análise pelo MAPA da fila dos processos de solicitação de registro.
- Avaliar se o MAPA adota estratégias similares às praticadas internacionalmente para certificar que os produtos atendem aos padrões de qualidade e outras características diferenciadas decorrente da origem geográfica, preservando a reputação que lhe conferiu o registro de Indicação Geográfica.

3.6. CADEIA DE VALOR 6 – GESTÃO DE DEFESA AGROPECUÁRIA

De acordo com a Lei 8.171/1991, a Defesa Agropecuária tem como 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.*

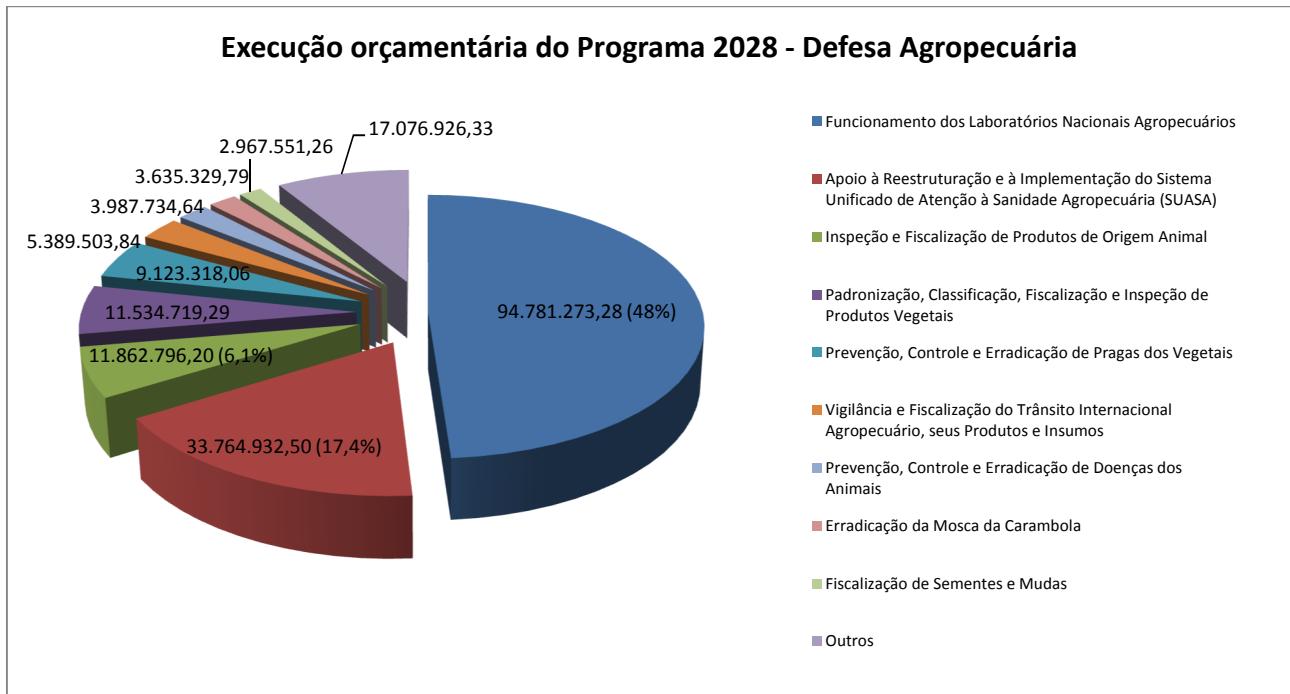
Em busca da consecução desses objetivos, na construção da cadeia de valor do seu Planejamento Estratégico, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) identificou cinco macroprocessos associados à Gestão de Defesa Agropecuária, a saber:

- Concessão de registros, certificações e classificações agropecuárias;
- Inspeção e fiscalização de produtos e insumos agropecuários;
- Monitoramento e prevenção de doenças e pragas;
- Gestão do sistema unificado de atenção à sanidade agropecuária;
- Gestão de análises laboratoriais agropecuárias.

Para cada macroprocesso citado foram mapeados processos, os quais, em sua maioria, estão afetos diretamente à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), que é responsável pela coordenação e execução das ações para prevenção, controle e erradicação de doenças animais e de pragas vegetais; pela coordenação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e dos sistemas de inspeção de produtos animais e vegetais e insumos agrícolas; pela coordenação da Rede Nacional de laboratórios Agropecuários; por contribuir para a formulação de políticas agrícolas de defesa agropecuária, dentre outras competências.

Quanto ao orçamento, no exercício de 2015, o Programa 2028 - Defesa Agropecuária executou mais de 194 milhões por meio de duas ações orçamentárias: 20ZW – Promoção de Defesa Agropecuária e 20ZX – Fiscalização das Atividades

Agropecuárias, que contemplaram 32 Planos Orçamentários (PO), conforme se apresentam no quadro a seguir:



Avaliando materialmente, destacam-se os seguintes Planos Orçamentários: PO 000G – Funcionamento dos Laboratórios Nacionais Agropecuários com 48% dos recursos totais destinados ao Programa; PO 000A – Apoio à Reestruturação e à Implementação do SUASA com 17,4% dos recursos.

Já para o exercício de 2016, o gasto previsto para o Programa de Defesa Agropecuária na LOA é de mais de 235 milhões, elevando em mais de 21% comparado ao exercício anterior. Sendo que deste valor, mais de 158 milhões serão destinados à Ação 214W – Implementação de Defesa Agropecuária. Do orçamento total do programa, foram previstas para os Planos Orçamentários as seguintes despesas:



De acordo com os dados extraídos do SIOP, apresentados no quadro anterior, o crédito previsto para os planos orçamentários voltados aos laboratórios: PO 0005 - Funcionamento dos Lanagros; PO 000A - Apoio à Reestruturação e à Implementação do SUASA; e PO 0001 - Reforma, Ampliação e Modernização dos Lanagros, corresponde a mais de 59% do orçamento total previsto para o Programa de Defesa Agropecuária.

No PPA 2016/2019, as metas estabelecidas para o Programa *Defesa Agropecuária* são as seguintes:

- 1. Reestruturar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) através da sua modernização, desburocratização, revisão do marco regulatório e do estabelecimento de instrumentos que garantam sua sustentabilidade;*
- 2. Aperfeiçoar e implantar novas funcionalidades para gestão de dados da Defesa Agropecuária no âmbito da Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA) para o SUASA;*
- 3. Estruturar programas nacionais de avaliação de conformidade e de gerenciamento de risco de produtos de origem animal e vegetal;*
- 4. Aperfeiçoar os mecanismos de autocontrole, definindo as responsabilidades dos agentes das cadeias produtivas através de norma específica;*
- 5. Erradicar a Peste Suína Clássica (PSC) em 2.215.598 km² do Território Nacional;*
- 6. Erradicar a praga Bactrocera carambolae nos Estados do Pará, Amapá e Roraima, impedindo sua dispersão para outras partes do território nacional;*
- 7. Ampliar a zona livre de febre aftosa sem vacinação em 481 mil km² do Território Nacional;*
- 8. Reduzir de 3 para 1,5 dias o tempo médio de conclusão dos processos de fiscalização de cargas nas operações regulares de comércio exterior de mercadorias, bens e materiais de interesse agropecuário;*
- 9. Elevar em 40% a taxa de fiscalização das operações irregulares, não*

declaradas, de trânsito e comércio internacional de mercadorias, bens e materiais de interesse agropecuário nas áreas alfandegadas e não alfandegadas.

Considerando as informações obtidas no levantamento preliminar, abordando os aspectos de maior criticidade, materialidade e relevância, e percorrendo os diversos processos mapeados pelo MAPA no Planejamento Estratégico, os exames realizados por meio de pesquisas, entrevistas e análise documental obtiveram os seguintes resultados:

3.6.1. Macroprocesso IX - Concessão de registros, certificações e classificações agropecuárias.

3.6.1.1. Processos associados

A atuação do Ministério da Agricultura nesse macroprocesso é de fundamental importância para o cumprimento dos objetivos afetos à Defesa Agropecuária. Para isso, os seguintes processos são diretamente relacionados:

- Registrar fabricantes e produtos de origem animal e de insumos pecuários;
- Conceder certificação para o trânsito internacional;
- Registrar fabricantes e produtos de origem vegetal e de insumos agrícolas;
- Conceder certificação de prestadores de serviços aeroagrícolas e de embarcações;
- Gerir a padronização e classificação de produtos de origem vegetal;
- Conceder registros para pesca e licenças para aquicultura.

3.6.1.2. Unidades responsáveis

As unidades envolvidas nos processos relacionados restringem-se, em regra, à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), à Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo, às Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA) e à Secretaria de Aquicultura e Pesca:

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA/SDA – *programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de inspeção e fiscalização sanitária e industrial de produtos de origem animal;*

Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários – DFIP/SDA - *elaborar os requisitos para o registro de produtos de uso veterinário, para os produtos destinados à alimentação animal e para o material de multiplicação animal;*

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV/SDA - *elaborar normas relativas à padronização, ao controle de produção, ao registro, à circulação e ao comércio de bebidas, de vinhos e de derivados da uva e do vinho; elaborar normas e coordenar as atividades e ações de padronização e classificação de produtos vegetais, de seus subprodutos e de resíduos de valor econômico;*

Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA/SDA – programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução de atividades de registro de estabelecimentos, produtos e insumos agrícolas; homologar o registro de agrotóxicos e afins;

Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFA - executar atividades e ações de defesa sanitária, inspeção, classificação e fiscalização agropecuárias;

Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e de Cooperativismo - orientar, coordenar, controlar, auditar, normatizar e fiscalizar as atividades relacionadas a mecanização e aviação agrícola; propor e implementar planos, programas, projetos, ações e atividades voltados para manejo, proteção e conservação do solo e da água;

Além das Unidades citadas, destaca-se o Sistema de Vigilância Agropecuária – VIGIAGRO vinculado à SDA, que atua na inspeção e fiscalização do trânsito internacional de produtos agropecuários, seus produtos e subprodutos. Fiscalização realizada nos portos, aeroportos internacionais, postos de fronteira e aduanas especiais, visando assegurar a defesa das fronteiras contra doenças e pragas.

3.6.1.3. Metas contidas no PPA, PE e Planos específicos.

Podem ser relacionadas ao macroprocesso “Concessão de registros, Certificações e Classificações Agropecuárias” as seguintes metas previstas no PPA 2016-2019:

- Aperfeiçoar e implantar novas funcionalidades para gestão de dados da Defesa Agropecuária no âmbito da Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA) para o SUASA;
- Aperfeiçoar os mecanismos de autocontrole, definindo as responsabilidades dos agentes das cadeias produtivas através de norma específica.

No que se refere às iniciativas previstas no PPA que possuem correlação com os assuntos abordados durante a auditoria, foram identificadas as seguintes:

Assunto	Iniciativas previstas no PPA 2016-2019
Registro de Produtos de Origem Animal e Vegetal	Modernização do Sistema de Registro de Estabelecimentos e Produtos – SIPEAGRO.
Classificação de Produtos de Origem Vegetal	Implantação de certificação fitossanitária eletrônica (E-PHYTO).
Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária na Faixa de Fronteira	Implantação de nova versão do Sistema de Informação Gerencial de Comércio e Trânsito Internacional Agropecuário (SIGVIG) para implantação do processo eletrônico (e-processo) integrado ao Portal Único de Comércio Exterior; Implantação de ferramentas de integração com as demais unidades organizacionais do MAPA e de outros órgãos que atuam como intervenientes no comércio exterior, para compartilhamento de informações e gerenciamento das operações de comércio e trânsito internacional;

	<p>Elaboração dos Projetos de Lei da Vigilância Agropecuária Internacional, da Sanidade Vegetal, da Saúde Animal e da Inspeção Vegetal;</p> <p>Implantação do Núcleo de Gestão de Risco e Investigação da Vigilância Agropecuária Internacional e sua integração com os demais intervenientes para gerenciamento das operações de trânsito e comércio internacional;</p> <p>Implantação de Programa de Capacitação de 1.500 usuários externos da Vigilância Agropecuária Internacional para harmonização de procedimentos e maior agilidade nas operações de trânsito e comércio internacional de mercadorias, bens e materiais de interesse agropecuário.</p>
Atividade de Aviação Agrícola	<p>Ampliação de 190 para 380 ao ano do número de fiscalizações aeroagrícolas visando acompanhar o crescimento da atividade no Brasil;</p> <p>Promoção da cooperação técnica com universidades, centros de pesquisa, instituições nacionais e internacionais para o desenvolvimento, transferência e difusão de tecnologias nas áreas de Mecanização e Aviação Agrícola;</p> <p>Elaboração de normas para pulverizações terrestres e atualização da legislação da aviação agrícola.</p>
Plano de Defesa Agropecuária - PDA (Análise de risco como instrumento norteador de decisão da Defesa Agropecuária)	<p>Elaboração de estudos para definir os custos reais dos serviços e atividades da Defesa Agropecuária e buscar sua redução, através da aplicação de ferramentas de inteligência, conhecimento e da análise de risco;</p> <p>Desenvolvimento dos critérios de alinhamento dos componentes da análise de risco com base em metodologias reconhecidas internacionalmente e em conjunto com a Academia e harmonização de sua aplicação em todas as instâncias do SUASA.</p>

Fazendo referências às iniciativas previstas no Plano de Defesa Agropecuária - PDA, alinhadas ao programa de defesa agropecuária no PPA, podem ser relacionadas a este macroprocesso as seguintes:

- Aproximar os usuários, seus produtos, serviços, fornecedores e insumos, para garantir interface e suporte para informatização na produção dos produtos;
- Agilizar e reduzir a burocracia na tomada de decisões regulatórias simplificando e informatizando processos;
- Reduzir em 70% o tempo entre a solicitação de registro de um estabelecimento ou produto até a sua análise final;
- Adotar ferramentas de inteligência para orientar gestão do controle da defesa agropecuária;
- Fortalecer as Ações de Defesa Agropecuária no Comércio e no Trânsito Internacional.

3.6.1.4. Aspectos quantitativos do Orçamento

Na LOA 2015, foram identificados dois planos orçamentários que possuem correlação com este macroprocesso. Porém, não se pode afirmar que os recursos utilizados se esgotaram nas ações detalhadas a seguir:

Ação de Governo 20ZX - Fiscalização de Atividades Agropecuárias

Plano Orçamentário	Dotação (2015)	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
000E - Padronização, Classificação, Fiscalização e Inspeção de Produtos Vegetais	14.330.088,00	11.534.719,29	6.586.262,39	6.408.139,92

Ação de Governo 20ZW - Promoção da Defesa Agropecuária				
Plano Orçamentário	Dotação (2015)	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
000D - Controle de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Vegetal e Animal	1.350.000,00	817.577,52	108.053,09	108.053,09

Fonte: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>, em 24 de março de 2016.

No exercício 2016, para os referidos Planos Orçamentários, foram definidas as seguintes dotações:

Ação de Governo 214W - Implementação da Defesa Agropecuária				
Plano Orçamentário	Dotação (2015)	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
000C - Inspeção, Padronização e Classificação de Produtos Vegetais	15.356.588,00	1.501.450,46	948.716,15	647.900,57
0003 - Controle de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Vegetal e Animal	1.093.544,00	12.415,50	7.469,34	7.469,34

Fonte: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>, em 24 de março de 2016.

3.6.1.5. Assuntos abordados durante a auditoria

Plataforma de Gestão Agropecuária - PGA

O Ministério instituiu, por meio da Instrução Normativa nº 23, de 27 de agosto de 2015, a Plataforma de Gestão Agropecuária, sistema público informatizado que acompanhará a gestão de trânsito animal e vegetal, a rastreabilidade animal e a inspeção e fiscalização de produtos de origem animal, ou seja, instrumento que terá papel importante na condução dos processos relacionados aos macroprocessos de concessão de registros, certificações e classificações agropecuárias e de inspeção e fiscalização de produtos e insumos agropecuários.

Com o objetivo de integração de diversos sistemas utilizados pelo MAPA, esta ferramenta utiliza-se de uma base de dados única - BDU, sendo de responsabilidade das três instâncias do SUASA, de produtores rurais e outros operadores do agronegócio o fornecimento de dados.

Para acesso à Plataforma, são cadastrados diferentes perfis, de acordo com a instância que se insere o usuário, e, para cada perfil, o usuário tem acesso a determinadas aplicações. Os perfis especificados são os seguintes:

1. Administrador Nacional PGA
2. Administrador Nacional GTA
3. Administrador Estadual SSA
4. Administrador OESA Central
5. Usuário OESA Regional
6. Usuário OESA Local
7. Administrador CNA
8. Administrador Federação
9. Proprietário Rural
10. Produtor

O sistema, já implementado, ainda sofre alguns ajustes. Por meio do Memorando nº 10/2016/SDA/GM/MAPA, o Gestor informou que “*as informações relativas a área animal de 23 Ufs são armazenadas, diariamente, em sistemas próprios que se encontram integrados com a PGA. Das quatro UFs restantes, duas estão em fase de testes para fins de integração e as outras duas houve a disponibilização da PGA para fins de inserção dos dados, o que deverá ocorrer a partir de 2016*”.

Ainda segundo o Gestor, existe a perspectiva de que, até meados de 2016, os dados de produtores e produtos orgânicos estejam disponíveis na plataforma.

Outro aspecto tratado com o gestor foi sobre as rotinas e ferramentas que são utilizadas para validação dos dados compartilhados pelos Estados. Sobre o assunto, o gestor informou que “*...semanalmente são gerados, automaticamente, relatórios com a situação de envio de todas as entidades pelos Estados (...). Por se tratar de informação de maior importância, para o envio de GTA é gerado, também semanalmente, um relatório específico (...) De posse destes dados, quinzenalmente enviamos aos Estados um relatório consolidado, informando quais estão enviando os dados corretamente (...). Temos ainda uma ferramente de business intelligence (BI) que permite ao MAPA e aos Estados acompanhar a migração dos dados PGA, comparando com os dados disponíveis nas bases estaduais. De acordo com a necessidade das áreas envolvidas, solicitamos aos Estados que façam algumas comparações e nos enviem para analisarmos...*”

Verifica-se como boa prática o monitoramento da SDA, através de relatórios enviados aos Estados, bem como sua consolidação em relatórios quinzenais para fins de validação dos dados transmitidos para a Plataforma. A referida prática foi demonstrada por meio de documentos apresentados pelo Gestor.

Contudo, esse monitoramento não afasta a fragilidade atual existente no sistema, que pode indicar informações incoerentes com as existentes nos bancos de dados das

unidades da Federação, tendo em vista que os dados são transmitidos via Web Service independentemente de fornecerem informações completas em sua origem, a exemplo do registro dos dados de uma propriedade sem a recepção dos dados do proprietário. Outro ponto sensível do sistema consiste na inexistência de críticas aos dados inseridos no sistema pelos produtores rurais ou outros operadores do agronegócio.

Por fim, eventuais cruzamentos de dados inseridos na plataforma sobre as propriedades, o saldo de animais, as guias de trânsito de entrada e saída e as vacinações podem produzir informações relevantes para o Gestor e servir de fonte para a atuação da fiscalização e dos órgãos de controle.

Plano de Defesa Agropecuária – PDA

O Plano de Defesa Agropecuária (PDA), lançado em maio de 2015, é um instrumento de planejamento da Secretaria de Defesa Agropecuária com o objetivo de promover e implantar programas e ações de defesa agropecuária, contribuir para o desenvolvimento sustentável do agronegócio brasileiro, possibilitando as garantias para a preservação da vida e da saúde das pessoas e dos animais, a segurança alimentar e o acesso a mercados. Portanto, é um instrumento norteador dos processos e das atividades de Defesa Agropecuária.

Este Plano foi organizado em seis Eixos Estratégicos. Cada um destes Eixos engloba uma série de iniciativas, programas e projetos. Os Eixos são: (1) Modernização e Desburocratização; (2) Marco Regulatório; (3) Conhecimento e Suporte Estratégico; (4) Programas e Projetos Técnicos; (5) Sustentabilidade; e (6) Monitoramento e Avaliação.

Em sua concepção, o Plano terá duração de cinco anos, inicialmente previsto em duas etapas, sendo a primeira referente ao período de fevereiro de 2015 a junho de 2016, compreendendo atividades desenvolvidas com exclusividade pela Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) e a segunda projetando-se até 2020, baseando-se em princípios e desenvolvimento da modalidade de parcerias público-privadas, quando possível.

Segundo a Unidade responsável, quando indagada sobre o andamento das ações previstas no PDA, expôs que, *dada a sua complexidade, para cada iniciativa, programa ou projeto faz-se necessário levantamentos e estudos aprofundados para determinar indicadores, metas, prazos e custos. Este processo foi iniciado em 2015, e deverá seguir durante o ano de 2016. O cronograma de trabalho prevê que até junho de 2016 estarão definidos indicadores e metas para os cinco principais programas de controle de doenças e pragas, e até dezembro de 2016 estarão definidos os indicadores para os principais programas e projetos da Secretaria.* Ou seja, a parametrização de indicadores, os prazos de cumprimentos das atividades e a quantificação de metas ainda não estão definidos, em que pese o início do período de execução do Plano.

Sobre os instrumentos de acompanhamento utilizados, o Ministério apresentou o E-CAR - Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados, instrumento que permite um acompanhamento gerencial da etapa de elaboração de cada iniciativa. Porém,

segundo a Unidade, o instrumento apresenta limitações no caso de acompanhamento de programas ou projetos mais complexos, como são aqueles de combate a pragas ou doenças. Ainda, segundo o Gestor, para resolver este problema, a SDA vem trabalhando com a Secretaria-Executiva no sentido de avaliar alternativas mais robustas e apropriadas ao monitoramento de programas e projetos.

Nota-se a seguir alguns avanços obtidos pelo Ministério em eixos do PDA:

- A) Modernização e Desburocratização - Principal objetivo é a redução do número de processos, de seu tamanho e do tempo no atendimento aos “clientes”. Encontra-se em andamento estudo dos Macroprocessos da Secretaria, que permitirá identificar eventuais gargalos, por exemplo, nos processos de registro de estabelecimentos.

Ainda segundo o Gestor, está previsto para o ano de 2017 o início da revisão da legislação de registro de estabelecimentos, contemplando a revisão do processo de registro, a possibilidade de eliminar atividades realizadas hoje pelo governo (como a vistoria de terrenos) e a possibilidade de eliminar documentos hoje exigidos para o registro, revisão essa que visa melhorar as condições para a informatização e automação do registro de estabelecimentos.

- B) Conhecimento e Suporte Estratégico – Eixo que inclui, dentre as iniciativas, a análise de risco como instrumento norteador do processo de decisão da Defesa Agropecuária. A organização institucional criou a Coordenação Geral de Suporte Estratégico e, internamente, a Coordenação de Análise de Informação e Gestão de Risco.

Outro avanço, em fase de estudos coordenados pelo IICA, é o Centro Virtual Regional para Análise de Riscos, proposta surgida em seminários e reuniões realizadas pelo Ministério. Ainda com relação ao tema de Análise de Risco, o gestor informou que se encontram avançadas as seguintes iniciativas: análise de risco de pragas vegetais; análise de risco de doença dos animais por meio da importação de animais vivos, material de multiplicação e outros produtos de origem animal; e análise de risco associada a fiscalização do ingresso de animais vivos e produtos de origem animal pelo VIGIAGRO.

- C) Avaliação e Monitoramento do PNDA, com a premissa de avaliação e monitoramento compartilhado entre o MAPA, as secretarias estaduais e municipais e demais órgãos de defesa animal e vegetal. Indagado sobre este eixo, em especial quanto à meta de estabelecer canal de comunicação e avaliação dos Fiscais de Defesa Agropecuária para aperfeiçoamento das metas do plano, o gestor informou que existem vários canais informais de comunicação com os fiscais e os agentes, principalmente por intermédio dos sindicatos de ambas as categorias. *No aspecto formal, contamos com o CATIR e com o SIGSIF, este último utilizado por fiscais e agentes trabalhando no Serviço de Inspeção Federal.*

Ainda alinhada a esta meta, também na reorganização institucional, houve a criação de uma Coordenação Geral de Articulação e, no âmbito desta Coordenação, um Serviço de Articulação do Sistema Unificado de Atenção à

Sanidade Agropecuária – SUASA. Dentre seus objetivos, estão o de melhorar as ferramentas existentes e propor novos instrumentos voltados à facilitação, harmonização e precisão da comunicação entre a Sede e os demais órgãos que compõe o SUASA.

Ante o exposto, foi verificado que há esforço do Ministério no sentido de agilizar os processos de registro de produtos e insumos agropecuários, além de trazer a dimensão de gestão de riscos para o planejamento e execução das ações de defesa.

Todavia, o MAPA não apresentou estudos ou outros documentos que deem suporte aos parâmetros utilizados para quantificação das metas do PDA, assim como ainda não foram estabelecidos os mecanismos de aferição das referidas metas, previstos para junho de 2016.

No que tange especificamente ao eixo “modernização e desburocratização”, é importante, em trabalhos futuros da CGU, verificar os processos que o Ministério avalia que possam ser transferidos para terceiros, sejam outros entes federativos ou empresas certificadas, de modo a aferir em que medida a desburocratização pode dar ensejo ao risco de transferência de competências que atualmente são exclusivas do Ministério.

Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária na Faixa de Fronteira

O Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária na Faixa de Fronteira constitui um dos eixos do Plano de Defesa Agropecuária, alinhado às metas de qualidade, e tendo como objetivo a redução do risco de ingresso e disseminação em território nacional de doenças dos animais e pragas vegetais quarentenárias.

O Projeto Executivo do Programa, ainda em fase de discussão, prevê como objetivo geral: o fortalecimento da vigilância desenvolvida pelo MAPA na faixa de fronteira, em suporte à gestão do risco sanitário, fitossanitário e para a saúde pública, associado ao ingresso, em território nacional, de mercadorias, bens e materiais de uso agropecuário, e detalha como objetivos específicos:

- I. Implantação e implementação de sistema integrado de gestão territorial aplicado à faixa de fronteira;
- II. Fortalecimento da estrutura e da capacitação para coleta, processamento e transmissão de dados e informações nos órgãos estaduais executores das atividades de defesa agropecuária, nas Superintendências Federais de Agricultura e unidades do VIGIAGRO atuantes na faixa de fronteira;
- III. Fortalecimento da participação e capacidade do setor privado na captura da informação e na prevenção de riscos sanitários e fitossanitários;
- IV. Fortalecimento da capacidade de coleta, processamento, transmissão de dados e informações e da capacidade de análise de dados e informação na SDA/MAPA, através de maior participação no desenvolvimento de inteligência específica junto ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

Os 11 estados integrantes da Faixa de Fronteira e as unidades do MAPA atuantes

na área são elegíveis para receber apoio do Programa, desde que as atividades e projetos obedeçam aos critérios de elegibilidade e demais condições técnicas definidas no Regulamento Operacional do Programa.

O programa é dividido em quatro componentes, a saber:

- Componente 1 – Fortalecimento Institucional;
- Componente 2 – Comunicação e Educação Continuada;
- Componente 3 - Implantação e Implementação de Sistema de Gestão Territorial Aplicado à Faixa de Fronteira; e
- Componente 4 - Informação e Inteligência.

Em cada um desses componentes, as atividades e investimentos deverão ser compatibilizados com o Plano Operativo Anual – POA do ente federativo convenente.

De acordo com o Projeto Executivo, no âmbito do Programa, as unidades integrantes da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) exercerão os seguintes papéis:

- Coordenação de Administração Orçamentária e Financeira (CAOF): Compete planejar, coordenar e supervisionar, no âmbito da SDA, a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e orçamento, de contabilidade, de administração financeira, a exemplo da inclusão do Programa no Plano Orçamentário do governo federal, de administração de convênios e repasses para os Estados e as SFA.
- Coordenação Geral de Gestão de Operações (CGGO): Dentro da estrutura orgânica da SDA, caberá à CGGO a realização do monitoramento da execução e as avaliações do Programa. O monitoramento e a avaliação estarão baseados nos subprogramas Planos Operativos Anuais acordados com a UGP e aprovados pelo Comitê Executivo do Programa. O Programa contará com um sistema informatizado de acompanhamento da execução incluindo o cumprimento de metas físico-financeiras e de indicadores previstos nos POA. Além disso, o sistema de acompanhamento inclui a realização de visitas de campo, entrevistas com os stakeholders para identificar eventuais problemas e sugerir medidas corretivas. Contará ainda com a realização de duas avaliações vinculadas ao cumprimento dos indicadores do Programa; uma de meio termo (30 meses de iniciada a execução) e outra final em 2020 com ênfase nos aspectos de eficiência, eficácia, pertinência e viabilidade. Contempla ainda a realização de estudos especiais durante a execução do Programa para que possa subsidiar o seu aperfeiçoamento.
- Coordenação Geral de Articulação Interna (CGAI): Será o responsável pela execução do componente de Implantação e Implementação de Sistema de Gestão Territorial Aplicado à Faixa de Fronteira, assegurando que todas as informações necessárias ao acompanhamento das atividades e acontecimentos de interesse da vigilância sanitária e fitossanitária na faixa de fronteira sejam incorporadas à Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA) e tecnologia de informação em ambiente Geoweb para “plotar” as informações do PGA de interesse para a vigilância.
- Coordenação do VIGIAGRO: Como responsáveis pela coordenação do

Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional e beneficiários do Programa, proporcionarão suporte técnico nas áreas de sua competência para a sua execução, quando solicitado pela Unidade Gerencial do Programa e participarão como membros do Comitê Gestor do Programa.

A execução do Programa nas instâncias intermediária e local caberá, observadas as respectivas áreas de competência, às SFA nos estados, em articulação com os respectivos órgãos estaduais executores das atividades de defesa agropecuária.

O custo total do Programa, ao longo dos 5 anos de funcionamento, foi estimado em R\$ 129,6 milhões, compreendendo o financiamento de equipamentos de comunicação e informática e seus aplicativos, veículos, capacitação e material de divulgação. Além dos custeios necessários à supervisão, monitoramento e avaliação do programa.

Na proposta, os gastos com operação e manutenção dos equipamentos, contratação de pessoal adicional e quaisquer outras despesas de custeio correrão à conta do estado conveniente. Devendo ser comprovada, pelo estado, a disponibilidade destes recursos em orçamento, para celebração do convênio.

No que se refere ao controle e acompanhamento da execução do programa, esses serão realizados pelas Superintendências Federais de Agricultura em cada Estado. Para esse acompanhamento, o executor apresentará semestralmente um relatório informando sobre o andamento da execução do subprograma.

Segundo o Gestor, para o procedimento de fiscalização, será dado o mesmo tratamento dos demais convênios em vigor, notadamente com o cumprimento do estabelecido no Decreto Nº 6.170/2007, a Portaria Interministerial Nº 507/2011 e a Portaria Nº 333/2013 e suas eventuais modificações.

Estão previstas três avaliações durante a execução do programa, a saber:

1^a – Com 12 meses de execução: foco principal nos mecanismos institucionais do Programa para verificar eventuais necessidades de ajuste. Abarcando: avaliação da execução das metas estabelecidas no POA para o primeiro ano; funcionamento dos mecanismos de coleta e avaliação de dados e informações; funcionamento do processo de preparação dos POA estaduais e de participação da sociedade civil no Programa.

2^a – Com 36 meses de execução: com foco principal no cumprimento, pelos estados, das metas estabelecidas no Marco Lógico do Programa, a qualidade dos POA estaduais e a execução dos mesmos, a participação da sociedade civil no Programa, problemas de execução e lições aprendidas.

3^a – Com 60 meses de execução: avaliação Final do Programa tendo como foco o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas, quanto à sua pertinência, eficiência, eficácia, impacto e viabilidade. A avaliação deverá, ainda, contemplar os principais desafios enfrentados para a execução e as lições aprendidas.

Ainda, segundo informações extraídas do Projeto Executivo do Programa, o MAPA não dispõe de uma “linha de base” para a definição de “indicadores”. Entretanto, após a primeira etapa de avaliação, aos 12 meses de iniciada a execução, e a partir das informações prestadas pelo estado convenente será possível o estabelecimento de “indicadores de desempenho”.

Cabe destacar, que para este programa, que se encontra em fase de discussão do Projeto Executivo do Programa, o Gestor não informou eventual definição de prazos, inclusive para inicio de sua execução.

Classificação de produtos de origem vegetal

A lei nº 9.972/2000 institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências. De acordo com o art. 1º da referida lei, é obrigatória, em todo território nacional, a classificação de produtos vegetais nos seguintes casos:

- I – quando destinados diretamente à alimentação humana;
- II – nas operações de compra e venda do Poder Público; e
- III – nos portos, aeroportos e postos de fronteiras, quando da importação

A Classificação só é obrigatória quando os produtos estiverem padronizados pelo MAPA, que utiliza-se do Padrão Oficial de Classificação, que define as especificações e critérios de identidade e qualidade, a amostragem, o modo de apresentação e a marcação ou rotulagem para esses produtos.

O art. 4º da referida Lei estabelece quem poderá exercer a classificação, mediante credenciamento do MAPA:

- I – os Estados e o Distrito Federal, diretamente ou por intermédio de órgãos ou empresas especializadas;
- II – as cooperativas agrícolas e as empresas ou entidades especializadas na atividade; e
- III – as bolsas de mercadorias, as universidades e institutos de pesquisa.

Para que uma empresa possa se credenciar, é preciso cumprir requisitos e critérios estabelecidos no Decreto nº 6.268/2007, que regulamenta a lei nº 9.972/2000, e também na Instrução Normativa nº 54, de 24 de novembro de 2011, que aprova os requisitos, critérios e prazos para autorizar por meio de credenciamento as pessoas jurídicas de direito público ou privado a prestar ou executar serviços de classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, com base nos Padrões Oficiais de Classificação.

Dentre os requisitos, o Decreto nº 6.268/2007 estabelece que *todos os credenciados deverão dispor de estrutura física, de instalações, de equipamentos e de*

profissionais habilitados para execução dos serviços de classificação. O art. 28 define que as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, envolvidas no processo de classificação, deverão estar registradas no Cadastro Geral de Classificação.

Já o art. 4º da IN nº 54/2011 dispõe que: *as pessoas jurídicas solicitantes do credenciamento deverão:*

I - estar devidamente constituídas;

II - contemplar no objeto do contrato social, estatuto ou ato jurídico de constituição, a prestação ou execução de serviços na área de classificação ou controle de qualidade de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico; e

III - dispor de instalações físicas adequadas, recursos humanos qualificados, materiais e equipamentos adequados e necessários ao credenciamento a que se propõem.

Ademais, o art. 5º da referida IN estabelece que a solicitação do credenciamento será efetuada pelo interessado, por meio de requerimento padronizado, dirigido ao Superintendente Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento da Unidade da Federação na qual se localiza o Posto de Serviço ou Unidade Operacional que se pretende credenciar, devendo ser acompanhada dos documentos elencados do inciso I ao XVI deste dispositivo.

Indagados sobre a forma de remuneração das entidades credenciadas, o Ministério esclareceu que não há remuneração do MAPA a essas entidades na execução da atividade de classificação de produtos vegetais, que são destinados diretamente à alimentação humana.

E ainda, o Ministério acrescenta que “*utiliza-se dos serviços das entidades credenciadas, por meio de contratação de apoio operacional (coleta e confecção de amostras, impressão de certificados, etc) e laboratorial (análise e emissão de laudos), sendo que essa contratação atualmente é realizada por licitação, na modalidade de pregão eletrônico, seguindo recomendação da Consultoria Geral da União por meio do Parecer nº 034/2010/DECOR/CGU/AGU. Em relação aos repasses do MAPA às entidades credenciadas que prestam serviço de apoio operacional e laboratorial a este Ministério, em 2015 o MAPA repassou à essas entidades, a título de pagamento pelo serviço prestado o total de R\$ 6.683.153,49 (seis milhões, seiscentos e oitenta e três mil, cento e cinquenta e três reais e quarenta e nove centavos) por meio do Elemento de Despesa 33903976 (Serviço de Terceiros Pessoa Jurídica - Classificação de Produtos), sendo que a contraprestação de serviço é materializada por meio do fornecimento de laudos, os quais são utilizados pela fiscalização agropecuária para certificação da qualidade do produto vegetal importado através da emissão do Certificado de Classificação de Produtos Vegetais Importados”.*

Tendo em vista a materialidade do valor repassado pelo MAPA às entidades credenciadas, a título de pagamento pelo serviço de apoio operacional e laboratorial descrito pelo Gestor, o processo de contratação das referidas empresas, bem como a

execução contratual e as atividades de fiscalização pelas SFAs são assuntos relevantes para posteriores exames pelo controle interno.

Ressalta-se que é de responsabilidade do MAPA a fiscalização da qualidade:

- dos Produtos vegetais oferecidos ao consumidor;
- dos Órgãos credenciados prestadores de serviços de classificação vegetal;
- dos profissionais que atuam como classificadores de produtos vegetais.

Ao ser indagada sobre o acompanhamento realizado pelo Ministério dos serviços prestados pelas entidades credenciadas, a unidade esclareceu que existem duas formas, a saber:

- a) *A primeira forma é por meio de fiscalização junto aos Postos de Serviços das entidades credenciadas para avaliar a execução do trabalho prestado pela credenciada ao setor industrial. Nesta data há 205 entidades credenciadas com 305 Postos de Serviços, sendo que a fiscalização nesses Postos é realizada pelos Serviços de Inspeção Vegetal (SIPOV – SISV – SIFISV) de cada Superintendência Federal de Agricultura.*
- b) *A segunda forma são as auditorias que os fiscais dos contratos realizam nas entidades credenciadas que prestam serviços de apoio operacional e laboratorial na classificação de produtos vegetais importados. Há atualmente cerca de 13 (treze) entidades credenciadas que possuem contratos formalizados com as SFAs.*

Atividade de aviação agrícola

A aviação agrícola é um serviço especializado que busca proteger ou fomentar o desenvolvimento da agricultura por meio da aplicação em voo de fertilizantes, sementes e defensivos, povoamento de lagos e rios com peixes, reflorestamento e combate a incêndios em campos e florestas.

De acordo com o que está prescrito no art. 5º do Decreto 86.765, de 22 de dezembro de 1981, toda empresa que, sob qualquer forma, inclua a exploração da aviação agrícola em seus objetivos, ou a realize em consonância com os interesses de sua exploração agropecuária, fica obrigada ao registro no Ministério da Agricultura.

Ou seja, é de responsabilidade do MAPA a emissão de registros das empresas e pilotos de aviação agrícola. Contudo, para obter o registro e operar em território nacional, as empresas devem atender as seguintes exigências relacionadas no art. 6º do supramencionado Decreto:

- I. Ter autorização de funcionamento do Ministério da Aeronáutica;
- II. Possuir engenheiro agrônomo, responsável pela coordenação das atividades a serem desenvolvidas com o emprego da aviação agrícola, devidamente registrado no CREA;
- III. Possuir pilotos devidamente licenciados pelo Ministério da Aeronáutica e portadores de certificado de conclusão do curso de aviação agrícola, desenvolvido ou reconhecido pelo Ministério da Agricultura e devidamente

- IV. homologado pelo Departamento de Aviação Civil – DAC;
- IV. Possuir responsáveis pela execução dos trabalhos de campo, que deverão ser técnicos em agropecuária, de nível médio, possuidores de curso de executor técnico em aviação agrícola, desenvolvido ou reconhecido pelo Ministério da Agricultura;
- V. Possuir aeronave equipada dentro dos padrões técnicos estabelecidos pelos Ministérios da Agricultura e da Aeronáutica.

A solicitação de registro das empresas deve ser feita nas Superintendências Federais de Agricultura (SFAs) nos estados ou Distrito Federal, onde o processo deve ser instruído com os seguintes documentos elencados no art. 7º do Decreto 86.765/1981:

- I. Contrato Social aprovado pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, do Ministério da Defesa - MD e registrado na Junta Comercial;
- II. Ato de autorização da constituição da empresa, expedido pela ANAC/MD;
- III. Registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;
- IV. Certidão de registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA;
- V. Contrato ou Carteira de Trabalho do Engenheiro Agrônomo responsável pela atividade aeroagrícola; carteira do CREA, do CPF e da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART/CREA;
- VI. Certificado de Matrícula e Certificado de Aero naveabilidade das aeronaves, emitidos pela ANAC/MD;
- VII. Termo de Compromisso de que todas as aeronaves serão operadas por pilotos agrícolas e que as operações aeroagrícolas serão acompanhadas por um técnico em agropecuária com curso de Executor em Aviação Agrícola - CEAA, conforme modelo constante do Anexo II;
- VIII. Declaração de que possui Pátio de Descontaminação de acordo com as Normas Técnicas e de Trabalho conforme modelo constante do Anexo III; e
- IX. Informar posição georeferenciadas da(s) pista(s) da(s) base(s) operacional(is);

No caso de Pessoa Física, o agricultor interessado em trabalhar com aviação agrícola deve entregar o requerimento dirigido à SFA, instruído com os seguintes documentos:

- I. Contrato ou Carteira de Trabalho do Engenheiro Agrônomo responsável pela atividade aeroagrícola; carteira do CREA, do CPF e ART/CREA;
- II. Certificado de Matrícula e Certificado de Aero naveabilidade das aeronaves, emitidos pela ANAC/MD;
- III. Termo de Compromisso de que todas as aeronaves serão operadas por pilotos agrícolas e que as operações aeroagrícolas serão acompanhadas por um técnico em agropecuária com CEAA, conforme modelo constante do Anexo II;
- IV. Declaração de que possui Pátio de Descontaminação de acordo com as Normas Técnicas e de Trabalho, conforme modelo constante do Anexo III;
- V. Informar posição georeferenciadas da(s) pista(s) da(s) base(s) operacional(is).
- VI. Cadastro(s) da(s) propriedade(s) no INCRA (CCIR); e
- VII. Contrato de arrendamento de terra, condomínio rural e contrato de parceria

agrícola, registrado em cartório.

Ressalta-se que dentre as exigências para o registro de empresas aeroagrícolas, incluem-se o seu registro junto à ANAC e a órgãos estaduais de defesa agropecuária e órgão ambientais, conforme legislações específicas

De acordo com o Gestor, as SFA/MAPA utilizam-se do Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos – SIPE para realizar o processo de registro das empresas aeroagrícolas, sistema que também é utilizado por outras áreas técnicas do MAPA para controlar os estabelecimentos e produtos registrados no Ministério. Entretanto, o Gestor esclarece que o SIPE está em processo de substituição por uma plataforma mais moderna, que permitirá menor burocracia, maior agilidade e que garantirá maior confiabilidade nos dados.

Para a realização de teste de auditoria, foram solicitados dois processos relacionados à autorização para prestação de serviços aeroagrícolas. Foram selecionados, aleatoriamente, os seguintes processos protocolados no SIGED:

Número do Processo	Interessado	Situação	Data	Unidade Atual
21038.000599/2015-19	AMAZONIA AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA	EXPEDIDO	10/11/2015	SPR-PI
21038.000242/2012-98	NEW FLY AVIAÇÃO AGRICOLA LTDA	ARQUIVADO	13/03/2012	DPDAG-PI

No presente exame, verificou-se que os processos foram instruídos em conformidade com o Art. 12 da IN nº 2, de 3 de janeiro de 2008, que aprova as normas de trabalho da aviação agrícola.

Do mesmo modo, foram solicitados também os processos de registro dessas mesmas empresas, para a análise da conformidade da concessão de tais registros. Verificou-se no processo nº 21022.000666/2009-26, relacionado à empresa Amazonia Aviação Agrícola LTDA, a ausência da declaração de que possui pátio de descontaminação de acordo com as Normas Técnicas e de Trabalho, bem como informação da posição georeferenciadas da(s) pista(s) da(s) base(s) operacional(is). Cabe registrar que, em que pese ter sido solicitado o processo de registro da empresa, no processo disponibilizado, o assunto descrito trata de mudança da razão social junto ao registro no MAPA.

Quanto ao processo nº 21022.001088/2010-89, referente ao requerimento de registro da empresa New Fly Aviação Agrícola junto ao MAPA, também foi analisada a conformidade, verificando-se a ausência de documentos nos autos do processo, como: carteira do CREA, CPF e Anotação de Responsabilidade Técnica – ART/CREA do Engenheiro Agrônomo responsável pela atividade aeroagrícola, declaração de que possui

pátio de descontaminação de acordo com as Normas Técnicas e de Trabalho e informação da posição georeferenciadas da(s) pista(s) da(s) base(s) operacional(is).

Diante das análises realizadas, constata-se que os processos examinados não foram instruídos em conformidade com o Decreto 86.765/1981, especificamente o art. 7º do referido diploma, que relaciona os documentos a serem apresentados na solicitação de registro da empresa protocolada na SFA competente, fato que poderia ser evitado através de instrumentos de controle ou checagem de documentos, a título de exemplo, um *check-list* dos documentos a serem autuados.

Segundo o Decreto 86.765/1981, compete ao Ministério da Agricultura fiscalizar as atividades da aviação agrícola no concernente à observância das normas de proteção à vida e à saúde, do ponto de vista operacional e das populações interessadas, bem como no que tange à proteção da fauna e da flora, articulando-se com os órgãos ou autoridades competentes para aplicação de sanções, quando for o caso.

Ressalta-se que foi instituído Grupo de Trabalho pela portaria SDC nº 51, de 21/03/2013, do qual resultou na elaboração de proposta de minuta para revisão da legislação da fiscalização das atividades de aviação agrícola, em função do conflito de competências, entre o MAPA e os órgãos estaduais, quanto à fiscalização do uso de agrotóxicos e afins em pulverização aérea, que cabe ao Ministério de acordo com parecer da área técnica.

São atribuídas às SFAs, de cada estado, as tarefas de planejar e executar as ações de fiscalização sobre os operadores aeroagrícolas. Para cumprir esse papel, contam com: Relatórios Operacionais, que devem estar presentes em todas as aplicações aéreas e mantidos à disposição da fiscalização do MAPA por no mínimo dois anos; e Relatórios Mensais de Atividades, os quais as empresas de aviação agrícola devem encaminhar mensalmente ao MAPA.

Quanto às atribuições da Sede, encontram-se as seguintes:

- Estabelecer as metas de ações fiscais e acompanhá-las;
- Acompanhamento das ações fiscais, realizado por meio de planilhas encaminhadas pela Divisão de Política, Produção e Desenvolvimento Agropecuário - DPAG de cada SFA contendo a síntese dessas informações.
- Realizar, em conjunto com as SFAs, o Plano Operativo Anual para o ano subsequente e acompanhar sua execução;
- Descentralizar recursos financeiros necessários à realização de ações de rotina, conforme planejado no POA para o PO FISCAGRIC, além de ações para averiguações de denúncias; e
- Promover a capacitação dos técnicos do MAPA, visando à ampliação do corpo fiscal apto a atuar na fiscalização desta atividade.

Conforme previsto no PPA, visando acompanhar o crescimento da atividade no Brasil, a meta nacional para o número de fiscalizações aeroagrícolas foi ampliada para 380, duplicando a meta prevista no PPA 2012-2015 de 190 fiscalizações/ano.

O Gestor acrescentou que, em 2015, a meta prevista no PPA de 190 fiscalizações para o ano foi atingida, conforme as informações encaminhadas pelas SFA, tendo sido realizadas ações fiscais pelas respectivas SFA nos estados de AL, BA, CE, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PE, PI, PR, RS, SC, SE, SP e TO.

Quanto ao acompanhamento das ações fiscais, verificou-se que a unidade responsável carece de mecanismos ou sistemas automatizados que permitem o monitoramento, a consolidação e a padronização das informações coletadas nas fiscalizações realizadas pelas SFAs e repassadas para a Coordenação-Geral de Tecnologia, Inovação e Recursos Genéticos – CGTIRG/SMPC situada na Sede do Ministério. Tais informações, na situação atual, são transmitidas por e-mail, restando prejudicada sua uniformidade e tempestividade, sendo que não foram apresentados, inclusive, os parâmetros utilizados para estabelecimento da meta de ações fiscais na atividade. Nesse contexto, consideram-se as ações de registro das empresas e as rotinas de monitoramento pontos sensíveis, que podem ser abordados com maior profundidade em futura ação de controle.

Registro de Fabricantes e Produtos de Origem Animal e Vegetal e de Insumos Agrícolas

Os referidos assuntos já foram tratados de forma aprofundada em trabalhos anteriores desta SFC/CGU (Relatório nºs: 201405528 e 201303852, respectivamente), nos quais foram registradas fragilidades nos processos de solicitação de registro de agrotóxicos e produtos de uso veterinário, dentre as quais se destacam:

- Carência de mecanismos de ordenamento de pedidos de Registros de Agrotóxicos e Afins no âmbito do MAPA;
- Carência de mecanismos eficientes para o ordenamento cronológico de pedidos de Registro e Alteração de Produtos de Uso Veterinário no âmbito da CPVDFIP;
- Ausência de sistema informatizado eficiente que possibilite maior transparência às atividades de registro e alteração de produtos veterinários.

Diante das fragilidades destacadas acima, foi oportunizado a cada área envolvida a apresentar informações sobre as providências adotadas para promover a transparência e a integridade na condução de processos de registros afetos a cada área, assegurando o respeito à fila e a impessoalidade (detalhando os sistemas informatizados e a publicidade dos atos), sendo apresentados os seguintes avanços:

- O DIPOA/SDA sobre os Produtos de origem animal – *o registro dos produtos nacionais se dá por meio eletrônico, no Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal - SIGSIF. A empresa fabricante possui usuário e senha no SIGSIF e insere a solicitação de registro de produto constituída pela sua composição, processo de fabricação e croqui do rótulo. Os servidores atuantes no Serviço de Inspeção Federal (SIF) visualizam estas solicitações em forma de lista e as selecionam para análise. Após o parecer final do servidor o registro é aprovado, aprovado com restrição ou reprovado. É possível identificar no sistema qual servidor deu o parecer, sua temporalidade*

e o conteúdo integral do registro. Destaca-se que na lista de solicitações que o servidor possui acesso consta a data da inserção, ou seja, é perfeitamente possível respeitar a fila.

O registro de novos estabelecimentos era realizado em processos administrativos físicos até a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no âmbito do MAPA por meio da Portaria nº 11 de 15 de janeiro de 2016. A partir da implantação do SEI o processo de registro tornou-se totalmente digital e transparente. Qualquer servidor pode ter acesso ao mesmo e as suas peças. Toda informação inserida no processo é realizada por meio de senha pessoal e fica registrada. Toda a temporalidade do processo também é registrada.

Cabe destacar que o recente Decreto nº 8.681, de 23 de fevereiro de 2016, que altera o Regulamento das Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – Riispoa vai permitir, segundo o Ministério, a liberação automática da rotulagem de 90% dos produtos de origem animal (carnes, mel, ovos, pescados e derivados), que têm o selo do Serviço de Inspeção Federal, cabendo avaliar se a liberação automática não inclui questões sensíveis ao consumidor final . Quanto ao registro de novos estabelecimentos, por meio do SEI, em que pese o acesso de servidores aos processos, não há ampliação da transparência a agentes externos interessados.

- O DFIP/SDA, sobre os Insumos Pecuários – *Na data de 21 de outubro de 2015 foi instituído o SIPEAGRO - Sistema Eletrônico Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuários por meio da Instrução Normativa nº 34. De acordo com a referida regulamentação este sistema tem por finalidade a coordenação e gestão de cadastros e registro de estabelecimentos, produtos agropecuários e afins; O interessado deve aportar ao SIPEAGRO a informação requerida e os documentos previstos em legislação específica incidente sobre as respectivas áreas. A ausência das informações ou o não atendimento das exigências estabelecidas pela legislação específica deste Ministério acarreta o indeferimento do pleito conforme determina o Art. 4º da IN 34/2015; As solicitações encaminhadas via SIPEAGRO são visualizadas em forma de lista por ordem de entrada permitindo ao Fiscal Federal Agropecuário identificar qual solicitação deve ser analisada; Em caso de lançamento no sistema SIPEAGRO de solicitações anteriormente protocoladas por meio de processo físico, o interessado foi orientado a anexar a cópia da capa do processo a qual descreve sua data de protocolo, objetivando-se respeitar a ordem de entrada das solicitações; Relacionado a publicidade dos atos esta Coordenação irá buscar mecanismos visando utilizar a página eletrônica do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento para tal finalidade.*

Denota-se, pela informação da Unidade, que o SIPEAGRO foi um avanço na integridade dos processos de registros, à medida que a utilização do sistema permite segurança razoável sobre a data de entrada desses processos, permitindo um acompanhamento sobre os registros inseridos. Entretanto, ainda não foram adotadas medidas efetivas para a publicidade dos atos praticados nesses processos, embora a

Unidade tenha manifestado a intenção de fazê-lo.

- O DIPOV/SDA, sobre os Produtos de Origem Vegetal – As medidas adotadas por este Ministério para promoção da transparência e a integridade, assegurando o respeito à fila e a impessoalidade no processo de registro de Estabelecimentos e de Produtos foi a utilização do Sistema SIPEAGRO que desde de novembro de 2014 foi implementado na área da Bebida. Na área de produtos a implementação está sendo realizada neste mês de março de 2016.

Para obter uma melhor percepção sobre os avanços obtidos pela Unidade responsável pelos produtos de origem vegetal, será necessário aguardar a implementação da área de produtos no sistema SIPEAGRO, prevista para março de 2016. A partir daí, uma análise no fluxo dos processos, por meio do sistema, poderá avaliar efetivos avanços na integridade desses processos, assegurando o respeito à fila e a impessoalidade. Quanto à transparência, pela manifestação apresentada, não foram observados avanços.

- O DFIA/SDA, sobre os Insumos Agrícolas - De maneira geral, sementes e fertilizantes são registrados dentro de 30 dias após o protocolamento do pedido. Não há fila de processos e não há reclamação dos interessados. O problema maior é no registro de agrotóxicos, cuja análise passa por três órgãos: MAPA, ANVISA e IBAMA.

Todos os pleitos de registro de agrotóxicos são, por força da legislação, publicados no D.O.U. De modo geral, fica estabelecida como regra a ordem cronológica para análise dos Processos, excetuando-se aqueles cuja análise possui prioridade estabelecida na legislação (arts. 12 e 12-B do Decreto n.º 4074/2002; § 4º do art. 15). No entanto, a agricultura é muito dinâmica e o controle de pragas deve acompanhar esse dinamismo.

Visando dar maior transparência e critério à análise dos pedidos de registro não priorizados no Decreto e em atendimento à demanda dos órgãos de controle, o MAPA publicou no DOU duas portarias: a primeira estabelece critérios para priorização das análises (critérios decididos em discussões entre MAPA, ANVISA e IBAMA); a segunda elenca quais são as pragas cujo controle deve ser priorizado (por conseguinte, quais demandam mais opções de agrotóxicos registrados).

Dessa forma, a Portaria n.º 163, de 11 de agosto de 2015, que estabeleceu os critérios para análise de processos de registro, definiu que na análise técnica de novos ingredientes ativos e novas tecnologias os pleitos que visem o controle de pragas de maior risco e que permitam o suporte adequado no manejo integrado de pragas devem ser priorizados. Para a análise técnica de produtos equivalentes, além desses dois critérios a Portaria define como prioridade aqueles pleitos que aumentem as opções de produtos disponíveis no mercado (reduzindo os custos da produção agrícola) e os que estimulem a fabricação e formulação de produtos no parque industrial brasileiro.

A partir da publicação da Portaria n.º 163/2015 o MAPA publicou a Portaria n.º 05, de 21 de agosto de 2015 com a listagem das pragas de maior risco para o Brasil, direcionando as prioridades de registro de agrotóxicos. Foram elencadas oito pragas de maior risco fitossanitário, cujo controle deve ser prioritário.

Definidos os critérios, o MAPA publicou no D.O.U. de 18/09/2015 uma lista de ingredientes ativos, com pleito de registro no MAPA, que atendiam aos requisitos estabelecidos pelas Portaria 163/2015 e 05/2015. Essa lista foi levada ao Comitê Técnico de Assessoramento de Agrotóxicos para análise concomitantemente nos três órgãos. Adicionalmente o MAPA publicou em sua página quais os pleitos seriam analisados prioritariamente, de acordo com os critérios pré-definidos e publicados na Portaria 163/2015.

Além da publicidade dos critérios para análise de registro um Termo de Cooperação Técnica foi firmado entre os três órgãos, o que permitirá o desenvolvimento do Sistema de Informação de Agrotóxicos, sistema eletrônico que possibilitará, dentre outras coisas, um melhor gerenciamento das filas de registro.

Tendo em vista a manifestação do Gestor, observa-se que houve, por meio da Portaria nº 163/2015 do MAPA, a definição de critérios para priorização de análises de processos de registro de produtos e tecnologias para uso na agricultura visando a sanidade dos vegetais, bem como se publicou a listagem das pragas de maior risco fitossanitário, cujo controle deve ser prioritário. Ou seja, representa um avanço na atuação impessoal da Unidade em relação a esses processos.

No que se refere à transparência dos atos, houve a publicação, pelo MAPA, no sítio eletrônico <http://www.agricultura.gov.br/vegetal/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>, dos pleitos que seriam analisados prioritariamente, de acordo com os critérios pré-definidos e publicados na Portaria 163/2015. Essa publicação, se realizada no site do Ministério de modo periódico, constitui-se em uma boa prática da Administração.

3.6.1.6. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Recomendações

- Verificar a necessidade de realizar, no âmbito do Serviço de Mecanização e Aviação Agrícola – SMAA, da Coordenação-Geral de Tecnologia, Inovação e Recursos Genéticos – CGTIRG, padronização das informações coletadas nas fiscalizações realizadas pelas SFAs, permitindo a consolidação dos resultados das fiscalizações e eventual revisão da estratégia em face do atingimento das metas.
- Adotar, nos processos relacionados à habilitação de empresas para a atividade aeroagrícola, *checklist* visando assegurar que todos os documentos exigidos pelo Decreto nº 86.765/1981 constam do processo.

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Atuar junto ao MAPA visando a cooperação para acesso sistemático aos dados inseridos na PGA, buscando contribuir com a gestão no desenvolvimento de estratégia de cruzamentos que forneçam subsídios às atividades de fiscalização agropecuária no âmbito do MAPA, das entidades vinculadas e dos órgãos de controle.
- Acompanhar a execução do Plano de Defesa Agropecuária, avaliando risco da transferência de competências que atualmente são exclusivas do Ministério, bem como as ações do MAPA para definição de indicadores, prazos de cumprimentos das atividades e quantificação de metas.
- Acompanhar o atingimento dos objetivos do Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária na Faixa de Fronteira, partindo dos Planos Operativos Anuais e relatórios de monitoramento elaborados pela SDA, aprofundando os exames conforme necessário por meio de ações de controle que incluem os convênios firmados entre a União e os Estados;
- Verificação da fiscalização do MAPA junto aos Postos de Serviços das entidades credenciadas e auditoria dos contratos de prestação de serviços (de apoio operacional e laboratorial) celebrados entre o MAPA e entidades credenciadas envolvidas na certificação da qualidade do produto vegetal importado;
- Monitoramento das providências adotadas pelo Ministério para as melhorias relacionadas com o registro de produtos de uso veterinário e de insumos agrícolas, em especial quanto à transparência dos atos praticados nos processos, respeitado o sigilo comercial, a integridade do fluxo no SIPEAGRO e a publicação periódica na página do MAPA na internet das filas e dos pleitos a serem analisados prioritariamente;
- Acompanhar iniciativas do MAPA para conferir transparência ao processo de registro de empresas aeroagrícolas, além padronizar e consolidar o resultado das fiscalizações sobre a atividade, inclusive quanto à definição e monitoramento de metas de ações de fiscalização.

3.6.2. Macroprocesso X – Inspeção e fiscalização de produtos e insumos agropecuários

3.6.2.1. Processos associados

Nesse macroprocesso, também de fundamental importância para a garantia do cumprimento dos objetivos de Defesa Agropecuária, o Ministério necessita da articulação com os órgãos de defesa agropecuária dos entes federativos e da atuação efetiva na gestão dos seguintes processos:

- Regulamentar a fiscalização de estabelecimentos, insumos e produtos agropecuários;
- Fiscalizar fabricantes e produtos de origem animal e de insumos pecuários;
- Fiscalizar fabricantes e produtos de origem vegetal e de insumos agrícolas;
- Fiscalizar serviços de mecanização e aviação agrícola.

3.6.2.2. Unidades responsáveis

Cumpre-nos destacar as áreas diretamente afetas a esse macroprocesso e suas respectivas competências, a saber:

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA/SDA – elaborar as diretrizes de ação governamental para a inspeção e a fiscalização de produtos e derivados de origem animal; programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de inspeção e fiscalização sanitária e industrial de produtos de origem animal;

Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários – DFIP/SDA - elaborar as diretrizes de ação governamental para a fiscalização e a garantia de qualidade dos insumos pecuários; programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de: a) inspeção e fiscalização de fabricação, comercialização e emprego de produtos de uso veterinário; b) inspeção e fiscalização de fabricação e comercialização de produtos destinados à alimentação animal; e c) inspeção e fiscalização de material de multiplicação animal e de serviços utilizados na área de reprodução animal;

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV/SDA - elaborar as diretrizes de ação governamental para a inspeção e a fiscalização de produtos de origem vegetal; programar, coordenar, promover a execução das atividades de: a) fiscalização e inspeção higiênico-sanitária e tecnológica de produtos vegetais e de seus derivados; b) fiscalização e inspeção higiênico-sanitária e tecnológica de bebidas, de vinhos e de derivados da uva e do vinho;

Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA/SDA – elaborar as diretrizes de ação governamental para a fiscalização e a garantia da qualidade de insumos agrícolas; programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução de atividades de: a) fiscalização da produção, da importação, da exportação e do trânsito interestadual de agrotóxicos, de seus componentes e afins; b) fiscalização da produção, da certificação e da comercialização de sementes e mudas; c) fiscalização da produção, da importação, da exportação e da comercialização de fertilizantes, corretivos, inoculantes, remineralizadores e substrato para plantas;

Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFA - executar atividades e ações de defesa sanitária, inspeção, classificação e fiscalização agropecuárias;

Departamento de Integração e Mobilidade Social da SMPC - orientar, coordenar, controlar, auditar, normatizar e fiscalizar as atividades relacionadas a: a) Serviço Nacional de Proteção de Cultivares - SNPC; c) mecanização e aviação agrícola;

3.6.2.3. Metas contidas no PPA, PE e Planos específicos

No PPA 2016-2019 foram estabelecidas as seguintes metas que podem ser correlacionadas ao macroprocesso de “Inspeção e Fiscalização de Produtos e Insumos Agropecuários”:

- Reduzir de 3 para 1,5 dias o tempo médio de conclusão dos processos de fiscalização de cargas nas operações regulares de comércio exterior de mercadorias, bens e materiais de interesse agropecuário;
- Elevar em 40% a taxa de fiscalização das operações irregulares, não declaradas, de trânsito e comércio internacional de mercadorias, bens e materiais de interesse agropecuário nas áreas alfandegadas e não alfandegadas.

Dentre as iniciativas definidas no PPA, as que possuem relação com o referido macroprocesso são:

- Inserção das atividades de defesa agropecuária nas ações do Plano Estratégico de Fronteiras e ampliação da atuação da fiscalização por meio da integração com os demais órgãos e entidades da administração pública;
- Ampliação de 190 para 380 ao ano o número de fiscalizações aeroagrícolas, visando acompanhar o crescimento da atividade no Brasil.

No que se refere ao Plano de Defesa Agropecuária – PDA, foram identificadas as seguintes iniciativas alinhadas a este macroprocesso:

- Controlar através da fiscalização a qualidade dos insumos para a produção, o diagnóstico de doenças e pragas de animais e vegetais e a presença de contaminantes e resíduos em alimentos e rações;
- Adequar a estrutura das Unidades do MAPA à demanda de fiscalização, simplificação de processos envolvidos nas operações regulares de comércio exterior;
- Intensificar os controles visando combater as atividades irregulares no trânsito internacional de mercadorias, bens e materiais de interesse agropecuário;
- Implantar o Núcleo de Gestão de Risco e Investigação da Vigilância Agropecuária;
- Padronizar os procedimentos de vigilância de fronteira internacional adotados pelos fiscais estaduais e federais nas unidades federativas que possuem fronteira internacional (RS, SC, PR, MS, MT, RO, AC, AM, AP, RR);
- Implantar a nova versão do Sistema de Informação Gerencial de Comércio e Trânsito Internacional Agropecuário – SIGVIG;
- Implantar estratégia eficaz para ampliar a eficiência das interceptações de produtos de potencial risco sanitário mediante o uso de Cães de Detecção.

3.6.2.4. Aspectos quantitativos do Orçamento

No orçamento de 2015, especificamente no Programa 2028 – Defesa Agropecuária, foi consignada a Ação de Governo 20ZX – Fiscalização de Atividades Agropecuárias, executada conforme detalhes a seguir:

Ação de Governo	Dotação Inicial	Dotação atualizada	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
20ZX - Fiscalização de Atividades Agropecuárias	104.301.822,00	102.936.915,00	43.205.346,00	27.508.677,00	26.903.674,00

Fonte: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>, em 24 de março de 2016.

De outro modo, no orçamento de 2016, as ações de fiscalização de atividades agropecuárias não estão incluídas em ação específica, de modo que não foi possível identificar para quais planos orçamentários foram destinados os recursos para execução da fiscalização de atividades agropecuárias, à exceção do PO para funcionamento do VIGIAGRO, na Ação 214X - Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário, detalhado a seguir:

Plano Orçamentário	Dotação (2015)	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
0001 - Funcionamento do VIGIAGRO	10.102.690,00	1.096.584,32	475.196,83	404.887,57

Fonte: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>, em 24 de março de 2016.

3.6.2.5. Assuntos abordados durante a auditoria

A abordagem do assunto “Plataforma de Gestão Agropecuária – PGA”, apresentada no âmbito do macroprocesso de concessão de registros, certificações e classificações agropecuárias, também poderia ser inserida no contexto deste macroprocesso, visto que a integração de dados de diversos sistemas nessa plataforma propiciará incremento nas inspeções e fiscalizações do Ministério.

Da mesma maneira, as ações de fiscalização previstas no Plano de Defesa Agropecuária e no Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária na Faixa de Fronteira também foram tratadas no item anterior deste Relatório.

Por fim, o processo de fiscalização da aviação agrícola também foi objeto de exame no âmbito do macroprocesso anterior, em função do Ministério ser responsável tanto pela certificação quanto pela fiscalização de empresas prestadoras de serviços aeroagrícolas.

Macroprocesso XI - Monitoramento e prevenção de doenças e pragas

3.6.2.1.Processos associados

Para esse macroprocesso são relacionados os seguintes processos:

- Regulamentar as ações de saúde animal e sanidade vegetal;
- Gerir riscos químicos e biológicos identificados;
- Promover ações educacionais de prevenção de doenças e pragas;
- Regulamentar a importação e a exportação de animais vivos, vegetais e partes vegetais, de produtos, subprodutos e insumos agropecuários;
- Fiscalizar a importação e a exportação de animais vivos, vegetais e partes vegetais, de produtos, subprodutos e insumos agropecuários.

3.6.3.2.Unidades responsáveis

Departamento de Saúde Animal – DSA/SDA - elaborar as diretrizes de ação

governamental para a saúde animal; programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de: a) vigilância zoossanitária; b) profilaxia e combate às doenças dos animais; c) fiscalização do transporte e do trânsito de animais vivos; e d) campanhas zoossanitárias; proceder à elaboração dos requisitos de natureza sanitária para: a) entrada no País de animais vivos, de sêmen e embriões, de produtos de origem animal destinados a qualquer fim e de produtos de uso veterinário de natureza biológica; e b) exportação de animais vivos e de produtos de origem animal de acordo com os requisitos definidos pelas autoridades veterinárias dos países importadores;

Departamento de Sanidade Vegetal – DSV/SDA - *elaborar as diretrizes de ação governamental para a sanidade vegetal, com vistas a contribuir para a formulação da política agrícola; planejar, programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de: a) vigilância fitossanitária, inclusive a definição dos requisitos fitossanitários a serem observados no trânsito nacional e internacional de plantas, produtos e derivados de origem vegetal e demais artigos regulamentados; b) prevenção, controle e erradicação de pragas, em especial a definição de requisitos fitossanitários a serem observados na importação de vegetais, de partes de vegetais e de seus produtos, incluindo sementes e mudas, de produtos vegetais destinados à alimentação animal e de inoculantes e agentes de controle biológico; c) fiscalização do trânsito de vegetais, de partes de vegetais, de seus produtos, subprodutos e derivados, incluindo a aplicação de requisitos fitossanitários a serem observados na importação e exportação; e d) promoção de campanhas de educação e demais ações de defesa fitossanitária;*

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA/SDA – *elaborar as diretrizes de ação governamental para a inspeção e a fiscalização de produtos e derivados de origem animal; programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de inspeção e fiscalização sanitária e industrial de produtos de origem animal;*

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV/SDA - *elaborar as diretrizes de ação governamental para a inspeção e a fiscalização de produtos de origem vegetal; elaborar normas e coordenar as atividades e ações de padronização e classificação de produtos vegetais, de seus subprodutos e de resíduos de valor econômico; elaborar normas relativas à padronização, ao controle de produção, ao registro, à circulação e ao comércio de bebidas, de vinhos e de derivados da uva e do vinho;*

Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários – DFIP/SDA - *elaborar as diretrizes de ação governamental para a fiscalização e a garantia de qualidade dos insumos pecuários; elaborar os requisitos para a exportação de insumos pecuários de acordo com os requisitos definidos pelas autoridades veterinárias dos países importadores;*

Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA/SDA - *elaborar as diretrizes de ação governamental para a fiscalização e a garantia da qualidade de insumos*

agrícolas;

Além das Unidades citadas, destaca-se o Sistema de Vigilância Agropecuária – VIGIAGRO vinculado à SDA, que atua na inspeção e fiscalização do trânsito internacional de vegetais, seus produtos e subprodutos, bem como a atuação da EMBRAPA na área de pesquisa.

3.6.3.3. Metas contidas no PPA, PE e Planos específicos

Podem ser correlacionadas ao macroprocesso de “Monitoramento e Prevenção de Doenças e Pragas” as seguintes metas previstas no PPA 2016-2019:

- Erradicar a Peste Suína Clássica (PSC) em 2.215.598 km² do Território Nacional;
- Erradicar a praga Bactrocera carambolae nos Estados do Pará, Amapá e Roraima, impedindo sua dispersão para outras partes do território nacional;
- Ampliar a zona livre de febre aftosa sem vacinação em 481 mil km² do Território Nacional;

Quanto às iniciativas previstas no PPA, correlacionadas aos assuntos abordados durante a auditoria, identificaram-se as seguintes:

Assunto	Iniciativas previstas no PPA 2016-2019
Gestão dos riscos químicos e biológicos identificados	Estabelecimento de estratégia de mitigação de riscos e ações de inteligência vinculadas a ocorrência de violações relacionadas a matérias primas, insumos agropecuários e produtos de origem animal e vegetal; Desenvolvimento e implantação de mecanismos de gerenciamento e comunicação de riscos relacionados a ocorrências de resíduos e contaminantes em produtos de origem animal e vegetal;
	Mapeamento dos principais riscos zoossanitários e fitossanitários com elaboração e revisão dos respectivos planos de contingência.
Ações Educacionais de Prevenção de Doenças e Pragas	Implantação de programa de capacitação de profissionais para a execução das atividades em defesa agropecuária nos diferentes níveis de governo e iniciativa privada;
Importação e exportação de animais vivos	Implantação de nova versão do Sistema de Informação Gerencial de Comércio e Trânsito Internacional Agropecuário (SIGVIG) para implantação do processo eletrônico (e-processo) integrado ao Portal Único de Comércio Exterior;

	Implantação de Programa de Capacitação de 1.500 usuários externos da Vigilância Agropecuária Internacional para harmonização de procedimentos e maior agilidade nas operações de trânsito e comércio internacional de mercadorias, bens e materiais de interesse agropecuário;
--	--

No que diz respeito ao PDA, dentre as iniciativas previstas que possuem correlação ao referido macroprocesso estão:

- Fortalecer da educação sanitária mediante interação com o sistema S e as redes de assistência técnica aos produtores rurais;
- Fortalecer e ampliar os planos de controle e erradicação de pragas e doenças (Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa – PNEFA; Influenza Aviária e Doença de Newcastle; Programa Nacional de Erradicação da Peste Suína Clássica – PSC; Programa Nacional de Controle e Erradicação da Brucelose e Tuberculose – PNCEBT; Programa Nacional de Mosca das Frutas; Programa de Controle e Supressão do Bicudo do Algodoeiro; Programa de Controle de Pragas em Citros; Manter o controle dos demais programas zoofitosanitários.

3.6.3.4. Aspectos quantitativos do Orçamento

Dentre os Planos Orçamentários da Ação 20ZW – Promoção da Defesa Agropecuária, que possuem correlação com os processos abordados neste macroprocesso, verificou-se os seguintes gastos no exercício de 2015:

Plano Orçamentário	Dotação (2015)	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
0005 - Erradicação da Mosca da Carambola	6.000.000,00	3.635.329,79	1.786.487,83	1.124.373,19
0006 - Prevenção, Controle e Erradicação de Pragas dos Vegetais	10.000.000,00	9.123.318,06	6.540.373,83	5.637.499,21
0009 - Erradicação da Febre Aftosa	10.000.000,00	2.708.973,38	2.574.950,06	2.570.741,29
000F - Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais	10.000.000,00	3.987.734,64	3.733.047,25	3.669.310,69

Fonte: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>, em 23 de março de 2016.

Para o exercício atual, a Ação 214W – Implementação da Defesa Agropecuária, tem como programação a seguinte:

Plano Orçamentário	Dotação (2016)	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
0008 - Erradicação da Praga Bactrocera Carambolae	4.537.683,00	263.702,50	173.480,76	141.896,98

0007 - Prevenção, Controle e Erradicação de Pragas dos Vegetais, Vigilância do Trânsito Interestadual de Vegetais, seus Produtos e Insumos	14.310.756,00	1.508.540,61	656.665,36	638.043,13
0002 - Erradicação da Febre Aftosa	6.298.251,00	502.562,33	255.550,65	249.549,07
0001 – Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais	6.910.791,00	736.383,27	454.524,36	436.579,54

Fonte: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>, em 23 de março de 2016.

Observou-se que a dotação para os referidos planos orçamentários no exercício 2016 reduziram em média 22% (incluindo a dotação de R\$ 5.000.000,00 para vigilância do trânsito interestadual de vegetais, seus produtos e insumos, no exercício de 2015).

3.6.3.5. Assuntos abordados durante a auditoria

Gestão dos riscos químicos e biológicos identificados

De acordo com o Departamento de Sanidade Vegetal – DSV, unidade da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA/MAPA, são utilizados dois sistemas informatizados que guardam relação direta com o gerenciamento dos riscos químicos e biológicos identificados, a saber:

- Sistema de Acompanhamento dos Processos de Análise de Risco de Pragas – SIARP
- Sistema de Alerta Rápido Agropecuário – SISAGRO

O SIARP apoia o Ministério na gestão dos procedimentos de avaliação de risco de pragas e funciona como repositório de informações relativas às pragas ausentes no Brasil identificadas como de impacto econômico.

Já o SISAGRO permite o recebimento das notificações de detecção de pragas quarentenárias nos controles de importação em portos e aeroportos, e, segundo o Gestor, a sua rápida comunicação às autoridades fitossanitárias dos países exportadores.

A Coordenação de Fiscalização do Trânsito de Vegetais – CFTV é a unidade responsável por gerenciar o fluxo de informações relacionados às notificações de não conformidades fitossanitárias, por meio do SISAGRO, e segundo a Unidade, o fluxograma é o seguinte:

1ª situação - detecção de não conformidade em unidade Vigiagro; inicia com a CFTV acessando o SISAGRO e identificando os Termos de Ocorrência - TO finalizados, obtidos através de interface entre o SISAGRO e o SIGVIG, contendo não conformidades passíveis de notificação ao país exportador; permite arquivar ou selecionar os referidos TO's; Quando selecionados, os TO's ficam disponíveis para o perfil vigiagro anexar o processo digitalizado relativo ao TO e restituir para a CFTV; em seguida pode optar por devolver para a fase anterior solicitando alguma correção (ex.: foi anexado documento repetido), arquivar ou gerar a notificação de não conformidade; enviar para os pontos de contato oficiais do país exportador concluindo o procedimento de notificação.

2^a situação - detecção de não conformidade em mercadorias que aguardam resultado de análise em local indicado pela empresa na condição de fiel depositária; inicia com usuário perfil sanidade que identifica não conformidade passível de notificação em processo de importação; acessa o SISAGRO e gera a notificação de não conformidade; porém, não é possível enviar a notificação para o país exportador.

São três os perfis de usuário para acesso ao SISAGRO:

- Perfil CFTV, que é atribuído à equipe da CFTV;
- Perfil sanidade, que é atribuído às equipes dos serviços de sanidade de cada Superintendência Federal de Agricultura; e
- Perfil vigiagro que é atribuído às equipes de cada unidade do vigiagro e para as equipes das Divisões de Defesa Agropecuária quando por elas requerido.

Segundo o Gestor, *somente o perfil CFTV possui acesso à funcionalidade de enviar as notificações de não conformidades criadas para os países exportadores. É possível gerar relatório das notificações de não conformidades enviadas. E será possível, por não ter sido implantado ainda, a consulta aberta das notificações de não conformidades enviadas (excluindo-se dados e informações comerciais) no site do MAPA em formato e periodicidade ainda a ser definida.*

Segundo o DSV/SDA/MAPA, seu planejamento prevê a elaboração de um sistema nacional de informação fitossanitária. Essa iniciativa encontra-se em fase de desenvolvimento de conceito e escopo.

Além destes sistemas, as áreas técnicas do DSV utilizam planilhas de Excel para gerenciamento de atividades de levantamento e monitoramento de pragas, as quais variam em função do organismo monitorado, do escopo e da duração da atividade.

Acrescenta-se, ainda, como iniciativa do MAPA relacionada a repositório de riscos químicos e biológicos identificados, o Sistema de Agrotóxicos Fitossanitários – AGROFIT, que é um banco de informações sobre os produtos agrotóxicos e afins registrados no Ministério da Agricultura, com informações do Ministério da Saúde (ANVISA) e informações do Ministério do Meio Ambiente (IBAMA).

O AGROFIT permite a realização de pesquisas, inclusive consulta pública, sobre pragas, ingredientes ativos, produtos formulados, relatórios e componentes de fórmulas. Além de oferecer informações sobre o uso correto e seguro dos produtos registrados no MAPA, contribuindo para evitar o uso inadequado de agrotóxicos, que pode acarretar no desenvolvimento de resistência de pragas nas lavouras e resíduos de agrotóxicos em produtos vegetais acima dos Limites Máximos de Resíduos (LMR).

Destaca-se, todavia, que não foi evidenciada em que medida o Ministério utiliza as informações disponíveis no repositório para suporte a ações de fiscalização ou para orientar a atuação dos órgãos de defesa estaduais que compõem o SUASA.

Ademais, o Ministério divulga, em sua página na internet, listas de pragas quarentenárias ausentes, que subsidia a política do MAPA para prevenção do ingresso de

novas pragas, e de pragas quarentenárias presentes, que afetam o trânsito interestadual de vegetais e seus produtos, controlado pela certificação fitossanitária de origem e permissão de trânsito de vegetais. Essas duas listas são atualizadas periodicamente, de acordo com os procedimentos estabelecidos na IN/MAPA nº 52, de 20 de dezembro de 2007.

Ações Educacionais de Prevenção de Doenças e Pragas

Promover Ações Educacionais de Prevenção de Doenças e Pragas é um dos processos conduzidos pelo Ministério no âmbito do Macroprocesso de Monitoramento e Prevenção de Doenças e Pragas. Deste modo, foram levantadas as principais ações do Órgão relacionadas ao processo em análise, dentre as quais se destacam o Programa Nacional de Erradicação da Mosca da Carambola e as ações para prevenção da Cydia pomonella.

Conforme manifestação do Gestor, “(...) *para o Programa Nacional de Erradicação da Mosca da Carambola - PNEMC as ações educacionais são executadas nas unidades da federação onde a praga Bactrocera carambolae ocorre e está sob controle oficial (Amapá, Pará e Roraima), e em unidades da federação onde há grande risco de sua introdução (Amazonas, Maranhão). Os procedimentos e metodologia adotados seguem o modelo do Projeto de Educação Sanitária para Prevenção da Mosca da Carambola (anexo), com atividades executadas por servidores ligados ao PNEMC nas Superintendências Federais de Agricultura do MAPA e por servidores de Agências Estaduais de Defesa Agropecuária nas unidades da federação acima citadas, sob coordenação do DSV/SDA/MAPA (...)*”.

Ainda segundo o Gestor, “(...) *O objetivo principal dessa iniciativa é conscientizar e sensibilizar sobre a importância da praga, os riscos para a fruticultura nacional e como a população em geral pode ajudar no seu controle. O público alvo é bastante variável mas inclui produtores rurais, indígenas, estudantes, pilotos de embarcações, motoristas, agentes de vigilância, etc. (...)*”

Com base nos documentos disponibilizados, o resumo dos resultados das atividades educativo-sanitárias do PNEMC no exercício de 2015 foi o seguinte:

- As ações foram realizadas em 10 municípios e no Distrito de Monte Dourado no Estado do Pará, além de 2 municípios, Macapá e Boa Vista nos Estados do Amapá e Roraima, respectivamente. Até a primeira quinzena de dezembro de 2015, foram contabilizadas 13 diferentes tipos de ações, com 113 atividades e um público atingido de 6.616 pessoas. No detalhamento de gastos demonstrados, verificou-se que foram utilizados R\$ 34.830,00 (gastos com 258 diárias) com recursos do Convênio SUASA nº 794629/2013.

Quanto à Cydia Pomonella, foi informado que até a publicação da IN nº 10/2014, reconhecendo a erradicação dos focos dessa praga nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e, por conseguinte, declarando o Brasil livre da praga, foram realizadas diversas iniciativas, como remoção de hospedeiros, divulgações na mídia, distribuição de

panfletos, realização de visitas e reuniões. O Ministério acrescentou que, muito embora erradicada, as ações de monitoramento da praga continuaram por meio de armadilhas, com vistas a assegurar a manutenção do *status* de praga erradicada.

Posteriormente, foi publicada a IN nº 35, de 27 de outubro de 2015, que instituiu o Plano de Contingência para a *Cydia Pomonella*. No art. 7º da referida IN, assim dispõe: *o MAPA implementará ações de educação fitossanitária junto a produtores, técnicos e população das áreas urbanas, visando a manutenção do status de praga erradicada.*

No entanto, segundo informações da Unidade, as ações de educação fitossanitárias mencionadas serão descritas pelo Grupo Nacional de Emergência Fitossanitária, instituído no Art. 2º da mesma IN e que essas ações farão parte do Manual de Procedimentos do Plano de Contingência para a *Cydia pomonella*, que será disponibilizado no sítio eletrônico do MAPA.

Outras iniciativas de natureza educacional promovidas pelo MAPA são os informes técnicos e alertas fitossanitários/ quarentenários publicados no sítio eletrônico do Ministério.

Importação e exportação de animais vivos

Para importação, os animais vivos serão submetidos à inspeção física e documental por Fiscal Federal Agropecuário, sendo de responsabilidade da Coordenação de Trânsito e Quarentena Animal (CTQA) ou dos Serviços de Saúde Animal (SSAs) das Superintendências Federais de Agricultura dos estados a emissão da autorização para a importação de animais vivos e de material de multiplicação animal.

No caso da importação de cães e gatos, acompanhados ou não de seus proprietários, não é preciso autorização prévia, somente a apresentação de certificados sanitários oficiais, com atendimento das exigências sanitárias determinadas pela SDA.

O Departamento de Saúde Animal (DSA) poderá estabelecer os critérios para a quarentena dos animais. O serviço de quarentena tem a finalidade de proteger o País de eventuais ingressos e disseminação de doenças de alto impacto econômico. No Brasil, a Estação Quarentenária de Cananeia (EQC) é o único estabelecimento regulamentado pelo Ministério da Agricultura para receber os animais importados e para emissão de certificado.

Para organização dos controles oficiais de vigilância agropecuária internacional, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento recomenda que os importadores ou responsáveis pelas importações de animais, seus produtos e subprodutos notifiquem previamente a natureza dos produtos e a data de chegada ao Brasil. De acordo com a legislação, o trabalho da vigilância agropecuária também objetiva evitar danos ao meio ambiente, certificando a qualidade dos produtos importados e evitando prejuízos à economia brasileira.

Visando consolidar em um único instrumento as normas e diretrizes que

regulamentam a fiscalização do trânsito internacional de animais, vegetais, seus produtos e subprodutos, o MAPA publicou a Instrução Normativa nº 36, de 10 de novembro de 2006, que aprova o Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, utilizado pelos Fiscais Federais Agropecuários, especificamente nos capítulos IV e VI do anexo, onde dispõe sobre a documentação exigida e os procedimentos para importação e exportação de animais vivos.

Dentre os documentos exigidos no processo de importação está a certificação de animais e produtos derivados que serão importados. Especificamente para os animais vivos, o Certificado Zoossanitário Internacional (CZI), firmado por médico veterinário oficial.

Do mesmo modo, toda e qualquer exportação de animais vivos ou produtos de origem animal é submetida ao cumprimento de requisitos regulamentados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

Assim, uma empresa interessada no mercado de exportação deve, primeiramente, obter registro do estabelecimento no Serviço de Inspeção Federal (SIF) do MAPA, que atesta a regularidade sanitária, técnica e legal das instalações e etapas do processo de produção. Após a concessão do registro, a empresa deve requerer habilitação para exportar junto ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa), da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura. A empresa habilitada ao comércio internacional será incluída na lista geral ou nas listas específicas de estabelecimentos exportadores.

Com o objetivo de se obter um levantamento do número de partidas inspecionadas (parâmetro de indicação do serviço realizado pela Fiscalização Agropecuária) na importação e exportação de animais vivos, foram disponibilizadas planilhas contendo dados como:

Planilha 1: Importação de animais vivos; desembarque no aeroporto de Guarulhos; período de jan/2015 a dez/2015; país de procedência/origem; espécie; quantidade; peso líquido.
Planilha 2: Importação de animais vivos; período de jan/2015 a dez/2015; país de origem; local de desembarque; espécie; quantidade.
Planilha 3: Exportação de animais vivos; período de jan/2015 a dez/2015; empresa exportadora; país de destino; espécie; quantidade; volume; peso líquido.
Planilha 4: Relatório do SIGVIG; importação e exportação de animais vivos; uso proposto; país de destino; país de procedência; unidade da VIGIAGRO; local de embarque; local de desembarque; quantidade; volume; peso líquido.

Essas planilhas disponibilizadas podem servir de fonte para o planejamento de eventual ação de controle que tenha como objeto os controles e o fluxo de fiscalização da

importação ou exportação de animais vivos, atuação relevante do Ministério no contexto da Defesa Agropecuária.

3.6.3.6. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Avaliar se as informações contidas nos repositórios químicos efetivamente são utilizadas no planejamento das ações de Defesa Agropecuária realizadas pelo Ministério e por órgãos estaduais de defesa, sendo de conhecimento dos estabelecimentos que comercializam os produtos e demais profissionais integrantes do público destinatário dessa informação.
- Identificar junto ao Ministério a forma de planejamento e gestão das ações educacionais, fortalecendo as estratégias de parcerias para prevenção de doenças e pragas, verificando a alocação de recursos, abrangência do público alvo e efetividade das ações promovidas direta ou indiretamente.
- Avaliar os controles e o fluxo de atuação do MAPA nos portos, aeroportos e pontos de fronteiras onde a importação e exportação de animais vivos são autorizadas, utilizando como ponto de partida os relatórios disponibilizados com as inspeções realizadas.

3.6.4. Macroprocesso XII - Gestão do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

3.6.4.1. Processos associados

- Apoiar a atuação das instâncias intermediárias e locais do SUASA;
- Audituar a atuação das instâncias intermediárias e locais do SUASA.

3.6.4.2. Unidades responsáveis

Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA – coordenar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.

3.6.4.3. Metas contidas no PPA e em Planos específicos

Com o objetivo de fortalecer o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, por meio dos processos de apoiar e audituar a atuação das instâncias intermediárias e locais, foram definidas as seguintes metas no PPA 2016-2019:

- Reestruturar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) através da sua modernização, desburocratização, revisão do marco regulatório e do estabelecimento de instrumentos que garantam sua sustentabilidade;
- Aperfeiçoar e implantar novas funcionalidades para gestão de dados da Defesa Agropecuária no âmbito da Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA) para o SUASA;
- Estruturar programas nacionais de avaliação de conformidade e de gerenciamento de risco de produtos de origem animal e vegetal.

Destaca-se, ainda, a iniciativa prevista no PPA, que trata de modernização da

gestão de respostas, auditorias e controle interno sobre as demais instâncias do SUASA por meio da adoção de ferramentas de inteligência;

No PDA, alinhada ao macroprocesso de Gestão do SUASA, consta a iniciativa de disponibilizar recursos para realização de convênios com as 27 Unidades da Federação.

3.6.4.4. Aspectos quantitativos do Orçamento

No orçamento de 2015, para Gestão do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), na Ação de governo 20ZW – Promoção da Defesa Agropecuária foram constituídos Planos Orçamentários e executados conforme tabela a seguir:

Plano Orçamentário	Dotação (2015)	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
000A - Apoio a Reestruturação e a Implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	42.000.000,00	33.764.932,50	17.122.102,78	10.229.892,13
000B - Sistematização e Gerenciamento da Defesa Agropecuária (SUASA)	400.000,00	-	-	-
000E - Promoção da Educação Sanitária em Defesa Agropecuária	1.000.000,00	-	-	-

Fonte: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>, em 23 de março de 2016.

Para o exercício 2016, foi consignada Ação de Governo específica para fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), para qual foi destinada dotação bem próxima do ano anterior, conforme se apresenta nos Planos Orçamentários a seguir:

Plano Orçamentário	Dotação (2016)	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas pagas
000A – Apoio a Reestruturação e a Implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	41.203.415,00	559.891,62	49.208,14	38.107,40
000B – Sistematização e Gerenciamento da Defesa Agropecuária (SUASA)	724.638,00	-	-	-
000E – Promoção da Educação Sanitária em Defesa Agropecuária	543.478,00	-	-	-

Fonte: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>, em 23 de março de 2016.

3.6.4.5. Assuntos abordados durante a auditoria

Apoio à atuação das instâncias intermediárias e locais do SUASA

De acordo com o Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento exercer a função de Instância Central e Superior

do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, que tem como finalidade garantir a saúde dos animais e a sanidade dos vegetais, a idoneidade dos insumos e dos serviços agropecuários e a oferta de produtos agropecuários seguros e em conformidade com os padrões mundiais de segurança.

Dentre todas as competências, para cumprir esse papel de Instância Central e Superior, está o apoio à atuação das instâncias intermediárias e locais do SUASA. E para isso, visando estimular a reestruturação e implementação do Sistema Unificado, o Ministério celebra convênios com os estados.

Em levantamento realizado no Sistema de Convênios - Siconv, verificou-se a existência dos seguintes convênios que têm como objeto o apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA:

Convênios celebrados pelo MAPA cujo objeto consiste no apoio à reestruturação e implementação do SUASA			
Nº Convênio	Valor Global	Vigência	Estado Interveniente
792776/2013	R\$ 16.284.325,22	10/12/2013 a 31/05/2016	MS
799221/2013	R\$ 11.202.217,95	31/12/2013 a 31/12/2016	RS
794612/2013	R\$ 10.632.666,00	20/12/2013 a 31/08/2016	MT
791569/2013	R\$ 10.125.255,63	02/12/2013 a 30/11/2015	MG
794620/2013	R\$ 7.515.785,00	20/12/2013 a 31/08/2016	SC
794625/2013	R\$ 7.161.506,29	31/12/2013 a 26/08/2016	BA
794630/2013	R\$ 4.990.438,00	20/12/2013 a 31/08/2016	PR
794629/2013	R\$ 4.786.060,00	24/12/2013 a 30/09/2016	PA
794636/2013	R\$ 3.622.511,00	19/12/2013 a 31/12/2016	RN
794621/2013	R\$ 3.080.440,25	19/12/2013 a 31/08/2016	TO
792595/2013	R\$ 3.062.706,05	09/12/2013 a 07/08/2015	AC
792594/2013	R\$ 2.533.728,93	09/12/2013 a 31/12/2014	PE
797893/2013	R\$ 2.429.930,00	26/12/2013 a 31/12/2016	PB
798243/2013	R\$ 2.038.047,39	30/12/2013 a 16/02/2016	AP
794607/2013	R\$ 1.260.000,00	20/12/2013 a 31/03/2015	MA
793729/2013	R\$ 1.110.478,00	12/12/2013 a 31/10/2015	ES
793721/2013	R\$ 1.072.632,00	12/12/2013 a 31/12/2015	SE

Em exame, por meio do Siconv, dos gastos realizados pelos cinco convênios de

maior materialidade que não tiveram a vigência encerrada, obtiveram-se os seguintes apontamentos:

Nº do Convênio	792776/2013
Convenente	Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal - MS
Valor Global	R\$ 16.284.325,22
Vigência	10/12/2013 a 31/05/2016
Detalhamento do Gasto	Para a meta de reestruturação e implementação das unidades de defesa agropecuária no estado foi destinada a maior parte do valor, no total de R\$ 9.235.676,00. No plano de aplicação detalhado, observou-se que: R\$ 8.423.883,72 foram destinados à aquisição de bens, sendo R\$ 4.136.865,00 na aquisição de veículos; R\$ 7.860.441,50 foram destinados a serviços prestados, sendo cerca de 80% gastos com diárias.

Nº do Convênio	799221/2013
Convenente	Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio - RS
Valor Global	R\$ 11.202.217,95
Vigência	31/12/2013 a 31/12/2016
Detalhamento do Gasto	Para a meta de reestruturação e implementação das unidades de defesa agropecuária no estado foi destinada a maior parte do valor, no total de R\$ 7.115.311,35. No plano de aplicação detalhado, observou-se que: R\$7.485.164,35 foram destinados à aquisição de bens, sendo R\$ 4.181.000,00 na aquisição de veículos; R\$ 3.717.053,60 foram destinados a serviços prestados, sendo cerca de 76% gastos com diárias.

Nº do Convênio	794612/2013
Convenente	Instituto de Defesa Agropecuária - MT
Valor Global	R\$ 10.632.666,00
Vigência	20/12/2013 a 31/08/2016
Detalhamento do Gasto	Para a meta de reestruturação e implementação das unidades de defesa agropecuária no estado foi destinada a maior parte do valor, no total de R\$ 6.813.800,00. No plano de aplicação detalhado, observou-se que: R\$7.462.416,00 foram destinados à aquisição de bens, sendo R\$ 5.619.600,00 na aquisição de veículos (59 tipo passeio e 42 tipo pick-up); R\$ 3.170.250,00 foram destinados a serviços prestados, sendo cerca de 86% gastos com diárias.

Nº do Convênio	794620/2013
-----------------------	-------------

Convenente	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola - SC
Valor Global	R\$ 7.515.785,00
Vigência	20/12/2013 a 31/08/2016
Detalhamento do Gasto	Para a meta de reestruturação e implementação das unidades de defesa agropecuária no estado foi destinada a maior parte do valor, no total de R\$ 4.338.290,00. No plano de aplicação detalhado, observou-se que: R\$ 5.746.676,00 foram destinados à aquisição de bens, sendo R\$ 2.547.200,00 na aquisição de veículos (65 tipo passeio) e R\$ 956.000,00 na aquisição de 332 microcomputadores e de 36 notebooks; R\$ 1.769.109,00 foram destinados a serviços prestados, sendo cerca de 58% gastos com diárias.

Nº do Convênio	794625/2013
Convenente	Agência Estadual de Defesa Agropecuária - BA
Valor Global	R\$ 7.161.506,29
Vigência	31/12/2013 a 26/08/2016
Detalhamento do Gasto	Para a meta de estruturação e manutenção de unidades de defesa agropecuária foi destinada a maior parte do valor, no total de R\$ 3.100.100,00. No plano de aplicação detalhado, observou-se que: R\$ 4.539.528,29 foram destinados à aquisição de bens, sendo R\$ 2.912.910,74 na aquisição de veículos; R\$ 2.621.978,00 foram destinados a serviços prestados, sendo cerca de 99% gastos com diárias.

Diversas ações relacionadas à Defesa Agropecuária estão diretamente vinculadas aos convênios firmados no âmbito do SUASA, como é o caso de ações educacionais de prevenção de doenças e pragas, o programa de vigilância em Defesa Agropecuária na Faixa de Fronteira e demais ações do Plano de Defesa Agropecuária, por isso é importante avaliar a correlação entre as metas desses convênios e a estratégia traçada pelo MAPA para a Defesa Agropecuária.

Destaca-se que os referidos convênios serão objeto de análise no âmbito do 2º Programa de Fiscalização de Entes Federativos da CGU, cujas ações de controle estão em realização no primeiro semestre de 2016.

Por fim, em trabalhos futuros da CGU, é importante avaliar em que medida as melhorias na estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária, por meio dos recursos dos convênios, vêm contribuindo com um aumento na quantidade de fiscalizações e inspeções e na eficácia dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do SUASA.

Auditória da atuação das instâncias intermediárias e locais do SUASA

De acordo com o Decreto 5.741/2006, compete ao MAPA, como Instância Central e Superior do SUASA, a auditoria, a supervisão, a avaliação e a coordenação das ações desenvolvidas nas instâncias intermediárias e locais.

Ainda de acordo com o referido Decreto, cabe ao MAPA realizar auditorias gerais e específicas nas demais instâncias, com o objetivo de avaliar a conformidade dos controles e atividades efetuados com base nos planos nacionais de controle plurianuais.

Conforme relatórios disponibilizados pelo Ministério, o Departamento de Saúde Animal – DSA, pertencente à Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA, realizou auditorias no Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa – PNEFA e no Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS), de acordo com a tabela abaixo:

UF	Órgão auditado	Período	Programa
AM	Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas	nov/15	Programa Nacional de Erradicação e Prevenção de Febre Aftosa - PNEFA
BA	Agência de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB)	abr/15	Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS)
TO	Agência de Defesa Agropecuária do Tocantins (ADAPEC)	mai/15	Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS)
MS	Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal	mai/15	Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS)
GO	Agência Goiana de Defesa Agropecuária (Agrodefesa)	2014 e 2015	Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS)
SP	Coordenadoria de Defesa Agropecuária - CDA	mai/15	Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS)
SE	Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (EMDAGRO)	abr/15	Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS)
AC	Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Acre (IDAF)	mai/15 e jun/15	Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS)
ES	Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF)	abr/15 a jun/15	Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS)
MT	Instituto de Defesa Agropecuária do Estado do Mato Grosso (INDEA)	jul/15	Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS)
RJ	Secretaria Estadual de Agricultura e Pecuária do Rio de Janeiro (SEAPEC)	mai/15	Programa Nacional de Sanidade Suídea (PNSS)

Acrescenta-se que dois relatórios (Amapá e Roraima) referentes ao PNEFA não haviam sido finalizados, por isso não foram disponibilizados à equipe de auditoria.

Sobre a atuação do Sistema Brasileiro de Inspeção de Origem Animal (SISBI-POA), integrante do SUASA, o Decreto nº 5741/2006, o Decreto nº 8445/2015 e a Instrução Normativa nº 36/2011 atribuem ao MAPA a competência de realizar auditorias nos serviços de inspeção dos estados (SIE) e a estes compete realizar as auditorias nos serviços de inspeção dos municípios (SIM). Todavia o MAPA realiza auditorias também nos municípios em estados onde não houve adesão ao serviço de inspeção estadual. É o caso de auditoria realizada no CODEVALE, consórcio público de municípios do MS e nos órgãos de defesa agropecuária dos municípios de Rio Claro, Itú e Ibiúna em SP.

Além disso, em consórcio público que envolve municípios de diferentes estados, como é o Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar, Atenção à Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local (CONSAD), que envolve os estados de SC, PR e RS, a responsabilidade pelas auditorias também passa a ser do Ministério.

Segundo relato do Ministério, atualmente os estados do RS, PR, SC, MG, BA, GO e DF aderiram ao SISBI-POA até o ano de 2015, ano em que foram realizadas auditorias em quase todas UFs, com exceção do ES e PR, e dos serviços de inspeção municipais do CODEVALE/MS, que, segundo o Gestor, não foram incluídas por questões orçamentário-financeiras. Abaixo seguem as auditorias realizadas pelo SISBI-POA:

Cidade/UF	Serviço de Inspeção	Serviço de Inspeção/ Consórcio Solicitante	Data do Relatório	Objeto
Ibiúna/SP	SIM	Serviço de Inspeção Municipal de Ibiúna - SIMI	16/01/2015	Reconhecimento de Equivalência
Itú/SP	SIM	Serviço de Inspeção Municipal do Município de Itú	27/01/2015	Reconhecimento de Equivalência
Rio Claro/SP	SIM	Serviço de Inspeção Municipal de Rio Claro	24/07/2015	Reconhecimento de Equivalência
Chapéco/SC	SIE	Distribuidora de Pescado e Carnes Faria Ltda - DIPEFAL	24/03/2015	Reconhecimento de Equivalência
Chapéco/SC	SIE	CIDASC - Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina	25/03/2015	Reconhecimento de Equivalência
Brasília/DF	SIE	Bonasa Alimentos S/A	31/08/2015	Conformidade
Porto Alegre/RS	SIE	Secretaria de Agricultura Pecuária e Irrigação do Rio Grande do Sul	22/10/2015	Manutenção de Equivalência
Salvador/BA	SIE	Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Estado da Bahia	29/05/2015	Conformidade
Florianópolis/SC	SIE	CIDASC - Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina	20/11/2015	Conformidade
Belo Horizonte/MG	SIE	Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA	02/10/2015	Conformidade
Goiânia/GO	SIE	Agência Goiana de Defesa Agropecuária	12/06/2015	Conformidade
Trindade/GO	SIE	Fricó Industria e Comércio de Alimentos Ltda	09/06/2015	Conformidade
Goiânia/GO	SIE	Frigo Suínos Sol Nascente Ltda	10/06/2015	Conformidade
Itauçu/GO	SIE	Frigorífico Goiás Industrial Ltda	09/06/2015	Conformidade
Gameleira de Goiás/GO	SIE	Granja Leiteira Sol Dourado Ltda	09/06/2015	Conformidade
São Miguel do Oeste/SC	SIE	CONSAD - Consórcio Interestadual e Intermunicipal de Municípios de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul	12/05/2015	Conformidade
Guaraciaba/SC	SIM	Associação Nova Comunidade (Agroindústria Laticínios Irmãos Dihel)	14/05/2015	Conformidade
Guarujá do Sul/SC	SIM	Dilso Miguel Meneghel - ME	13/05/2015	Conformidade
Guaraciaba/SC	SIM	Marodanel Gasperin e Filhos	13/05/2015	Conformidade
Guaraciaba/SC	SIM	Associação Familiar Pletsch Sartori	13/05/2015	Conformidade

Em análise sobre amostra dos Relatórios das Auditorias efetuadas no SISBI-POA,

verificou-se que o escopo das auditorias incluem exames sobre, entre outros itens, o Programa de Trabalho de Inspeção e Fiscalização (frequência das inspeções; cronograma de supervisões e análises laboratoriais; existência de ações de combate à clandestinidade), os registros das atividades de inspeção/fiscalização (controle do cancelamento do registro de estabelecimentos; registro da execução de inspeções diárias e supervisões; controle dos autos de infração e histórico de penalidades) e a inocuidade dos produtos de origem animal (verificações oficiais dos programas de autocontrole, avaliação dos resultados das análises laboratoriais e o registro das providências adotadas em relação a resultados fora do padrão).

De acordo com o Ministério, foi elaborada pela Coordenação-Geral do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (CGI) do Departamento de Produtos de Origem Animal (DIPOA) a seguinte programação para o biênio 2016-2017, contemplando auditorias prévias, que objetivam orientar a organização dos serviços para futuras adesões, e auditorias de conformidade, para verificar a manutenção da equivalência e aperfeiçoamento dos serviços aderidos:

Executadas:

1. Auditoria Prévia do SIE/ADEPARÁ/PA – 22 a 26 de fevereiro;
2. Auditoria de Conformidade do SIE/IDAF/ES – 29 de fevereiro a 04 de março.

Fase de organização:

1. Auditoria de Conformidade do SIE/ADAPAR/PR – 14 a 18 de março;
2. Auditoria de Conformidade do SIM/CODEVALE/MS – 21 a 25 de março;
3. Auditoria Prévia do SIE/ADAGRO/PE – 04 a 08 de abril.

Previsão:

1. Auditoria Prévia do SIE/ADEAL/AL – maio;
2. Auditoria Prévia do SIE/ADAPEC/TO – maio;
3. Auditoria Prévia do SIE/AGED/MA – maio;
4. Auditoria Prévia do SIE/SEAPEC/RJ – junho;
5. Auditoria Prévia do SIE/IAGRO/MS – junho.

Em apoio ao SISBIPOA, foram programadas também as seguintes atividades para o biênio 2016-2017:

- Homologação e finalização do módulo do SISBI no Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal – SIGSIF, em 2016;

- Atualização da Instrução Normativa nº 36/2011 que trata dos requisitos para adesão ao SISBIPOA ao Decreto nº 8.445/2015, em 2016;
- Revisão e aperfeiçoamento dos procedimentos de auditoria (prévia, equivalência e conformidade), em 2016;
- Realização de 11 (onze) auditorias de conformidade (PR, SC, RS, ES, BA, GO, DF, SC, MG, CODEVALE/MS e CONSAD/SC), em 2016-2017;
- Realização de 06 (seis) auditorias prévias de orientação, em 2016-2017;
- Instituição de comissão (com membros do DIPOA e das Superintendências) para atendimento prioritário às demandas do SISBIPOA, em 2016;
- Realização de 04 (quatro) reuniões ordinárias do Comitê Técnico Consultivo do SISBIPOA, nos termos do Decreto nº 7.216/2010, em 2016-2017;
- Realização de 06 (seis) Oficinas em TO, RN, PR, MT, RS e SP para orientar os Serviços Estaduais e Municipais no aperfeiçoamento dos procedimentos de inspeção, em 2016-2017;
- Realização de 01 (uma) Reunião Nacional dos Gestores do SISBIPOA, em 2016;
- Realização de 01 (um) treinamento de “Verificação Oficial em Programas de Autocontrole”, visando o aperfeiçoamento dos Serviços de Inspeção, em 2016;
- Realização de 01 (um) treinamento para Serviços de Inspeção Estaduais aderidos sobre “Auditorias de Serviços de Inspeção Municipais” para cumprimento do previsto no Decreto nº 8.445/2015, em 2017;
- Realização de 01 (um) treinamento de “Rotulagem de alimentos de origem animal” para Serviços Estaduais e Municipais aderidos, em 2017.

Cabe destacar a apresentação do relatório final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SDA nº 90, de 02/07/2014, com o objetivo de revisar o sistema de avaliação da qualidade do serviço veterinário brasileiro em saúde animal e sua gestão.

Dentre as discussões do GT, estava a revisão dos procedimentos de auditoria, considerando: componentes, critérios e parâmetros para avaliação; documentação para organização, planejamento e programação anual das auditorias, independente daquelas não programadas que se fizerem necessárias; procedimentos de pré-auditória com avaliação documental; procedimentos de auditoria in loco incluindo elaboração do relatório final; procedimentos de pós-auditória.

O Grupo apresentou os seguintes encaminhamentos: a elaboração de uma proposta de estrutura organizacional mínima para gestão do novo sistema de avaliação; assim que implantada a estrutura, o desenvolvimento de um cronograma de etapas para implantação do novo sistema; auditorias com enfoque sistêmico ao invés de direcionadas a programas sanitários específicos; auditorias regulares, abrangendo todas as UFs; priorização com critérios específicos para cada ciclo de auditoria. Ressalta-se que o Ministério não apresentou cronograma para implementação das propostas realizadas pelo Grupo de Trabalho.

Sendo assim, os parâmetros propostos para implementação de um novo modelo

de avaliação da qualidade do serviço veterinário brasileiro em saúde animal apresentam-se como oportunidade para que o controle interno compare com o resultado atual das auditorias realizadas pelo MAPA no âmbito do SUASA.

3.6.4.6. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Avaliar os convênios firmados pelo MAPA no âmbito do SUASA enfocando a correlação entre as metas desses convênios e a estratégia traçada pelo MAPA para a Defesa Agropecuária.
- Avaliar em que medida as melhorias na estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária, por meio dos recursos dos convênios, vêm contribuindo com a expansão da cobertura das fiscalizações e inspeções, incluindo a inteligência e eficiência dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do SUASA.
- Acompanhar a implementação do novo modelo de avaliação da qualidade do serviço veterinário brasileiro em saúde animal decorrente dos resultados do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SDA nº 90, de 02/07/2014, utilizando parâmetros do novo modelo proposto para comparação com os resultados atuais das auditorias realizadas pelo MAPA no âmbito do SUASA

3.6.5.1. Macroprocesso XIII – Gestão de análises laboratoriais agropecuárias

3.6.5.1 Processos associados

O quinto macroprocesso relacionado à cadeia de valor “Gestão da Defesa Agropecuária” trata da gestão de análises laboratoriais agropecuárias desenvolvidas pelos Laboratórios Nacionais Agropecuários – Lanagros (unidades oficiais do MAPA presentes nas seis regiões do Brasil) e por Laboratórios Credenciados públicos e privados. A gestão de análises laboratoriais está associada aos seguintes processos:

- Gerir a Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários;
- Desenvolver e aplicar métodos laboratoriais.

3.6.5.2. Unidades responsáveis

De acordo com o Decreto nº 8.492/2015, no que se refere à atividade laboratorial, a Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA é responsável por coordenar a Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários, do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, constituída pelos Laboratórios Nacionais Agropecuários e Laboratórios Credenciados públicos e privados; e promover o apoio laboratorial requerido pelos demais órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Pelo Regimento Interno da SDA, estabelecido mediante Portaria nº 45, de 22/03/2007, compete à Coordenação-Geral de Apoio Laboratorial – CGAL promover e coordenar a execução das análises laboratoriais requeridas como suporte às ações de defesa agropecuária, bem como as demandas advindas de outros órgãos do Ministério. Com isso, ela é responsável pela gestão da Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários, cujas atribuições incluem gerir, coordenar, alocar recursos, monitorar,

auditar e definir diretrizes e estratégias para o funcionamento dos Lanagros e operação da Rede como um todo. Além disso, a CGAL tem ainda o papel de promover a interação com outros órgãos do governo federal; propor a celebração de convênios, ajustes, contratos e termos de cooperação técnica; estabelecer parcerias; fomentar a publicação de artigos em periódicos científicos e a participação em congressos e fóruns; tendo a missão de colocar o Brasil na vanguarda das análises de alimentos, insumos e de sanidade animal e vegetal.

Por sua vez, os Laboratórios Nacionais Agropecuários - Lanagros, segundo Portaria nº 104, de 18/04/2006, realizam estudos e ensaios; desenvolvem e atualizam metodologias; produzem e mantêm materiais de referência; realizam análises oficiais e auditorias em laboratórios credenciados; promovem a difusão de atividades laboratoriais, dentre outros. Assim, os Lanagros desempenham papel fundamental nas ações de monitoramento, controle e fiscalização de alimentos, bebidas e insumos produzidos e comercializados no Brasil.

3.6.5.3. Metas contidas no Plano Plurianual – PPA, no Plano de Defesa Agropecuária – PDA e no Planejamento Estratégico.

O Plano de Defesa Agropecuária, concebido para os anos de 2015 a 2020, estabeleceu três ações diretamente relacionadas com a gestão de análises laboratoriais agropecuárias, quais sejam:

- Fortalecer os Laboratórios Nacionais Agropecuários (2015-2020);
- Garantir a qualidade dos serviços laboratoriais prestados pela Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários (2015-2020);
- Revisar os procedimentos de credenciamento de laboratórios (2015-2016).

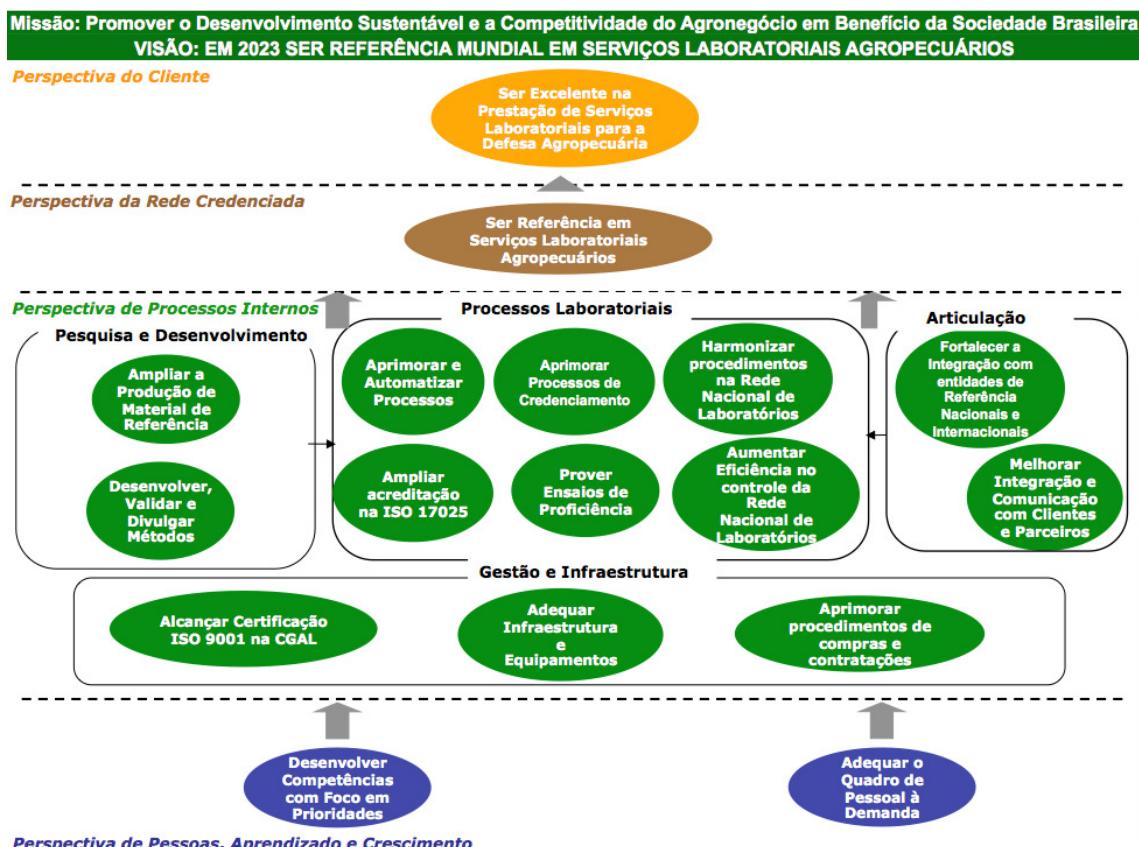
No que tange às metas contidas no PPA, o macroprocesso em comento encontra-se indiretamente relacionado à meta de “*reestruturar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) através da sua modernização, desburocratização, revisão do marco regulatório e do estabelecimento de instrumentos que garantam sua sustentabilidade*”. Isso porque a Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários faz parte do SUASA.

A SDA informou que atualmente não há acompanhamento do estágio de execução das ações do PDA, uma vez que ainda está em fase de levantamentos e estudos aprofundados a determinação de indicadores, metas, prazos e custos das iniciativas, programas e projetos.

Com relação ao Planejamento Estratégico, a Coordenação-Geral de Apoio Laboratorial e os Lanagros possuem Mapa Estratégico específico, elaborado, segundo o gestor, a fim de permitir a continuidade de ações independente das mudanças de entendimentos momentâneos e da eventual rotatividade de chefias. O Mapa Estratégico está orientado para o atingimento da visão da Unidade, qual seja “*em 2023 ser referência mundial em serviços laboratoriais agropecuários*”, e está estruturado em objetivos estratégicos separados em quatro categorias: perspectiva de Pessoas, Aprendizado e Crescimento; perspectiva de Processos Internos; perspectiva da Rede Credenciada e perspectiva do Cliente.

Quanto à perspectiva de Processos Internos, foram estabelecidos os seguintes objetivos estratégicos:

- Ampliar a produção de material de referência;
- Desenvolver, validar e divulgar métodos;
- Aprimorar e automatizar processos;
- Aprimorar processos de credenciamento;
- Harmonizar procedimentos na Rede Nacional de Laboratórios;
- Ampliar acreditação na ISO 17025;
- Prover ensaios de proficiência;
- Aumentar eficiência no controle da Rede Nacional de Laboratórios;
- Fortalecer a integração com entidades de referência nacionais e internacionais;
- Melhorar a integração e comunicação com clientes e parceiros;
- Alcançar certificação ISO 9001 na CGAL;
- Adequar infraestrutura e equipamentos;
- Aprimorar procedimentos de compra e contratações.



Fonte: Site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

3.6.5.4. Aspectos quantitativos do orçamento

A gestão de análises laboratoriais agropecuárias foi executada, durante o ano de 2015, primordialmente pelo Plano Orçamentário 000G – Funcionamento dos Laboratórios Nacionais Agropecuários, referente à Ação 20ZW – Promoção da Defesa Agropecuária. Os valores empenhados no âmbito do Plano Orçamentário corresponderam a 48% dos recursos totais empenhados no Programa 2028 – Defesa Agropecuária:

	Dotação Inicial	Valor empenhado	Valor liquidado	Valor pago
Programa 2028 – Defesa Agropecuária	434.815.034	194.124.085,00	131.182.727,00	118.762.068,00
Ação 20ZW – Promoção da Defesa Agropecuária	330.513.212,00	150.918.738,36	103.674.049,00	91.858.393,69
PO 000G – Funcionamento dos Laboratórios Nacionais	102.100.938,00	94.781.273,28	70.044.082,79	66.848.075,90

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

A execução do Programa 2028 – Defesa Agropecuária foi realizada por meio de duas Ações orçamentárias: 20ZW – Promoção da Defesa Agropecuária e 20ZX – Fiscalização das Atividades Agropecuárias, que contemplaram 32 Planos Orçamentários (PO).

Para o ano de 2016, o macroprocesso em comento abrange dois Planos Orçamentários pertencentes a duas Ações do Programa 2028 – Defesa Agropecuária, quais sejam:

Plano Orçamentário	Ação	Programa
0001 - Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários	152L - Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários	2028 - Defesa Agropecuária
0005 - Funcionamento dos Laboratórios Nacionais Agropecuários	214W - Implementação da Defesa Agropecuária	2028 – Defesa Agropecuária

Foram destinados, como dotação inicial, R\$ 98.610.715,00 para os dois PO, correspondendo a aproximadamente 42% do Programa 2028 – Defesa Agropecuária. No entanto, em consulta realizada em 15/03/2016, observou-se que, até essa data, não houve empenho realizado para o PO 0001 - Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários, único componente da Ação 152L.

	Dotação Inicial	Valor empenhado*	Valor liquidado*	Valor pago*
Programa 2028 – Defesa Agropecuária	235.145.687,00	17.873.890,88	10.220.178,22	7.612.967,89
Ação 152L - Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais	23.875.832,00	0	0	0
PO 0001 - Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários	23.875.832,00	0	0	0
Ação 214W - Implementação da Defesa Agropecuária	158.695.634,00	16.426.948,96	9.812.406,69	7.291.220,60
PO 0005 - Funcionamento dos Laboratórios Nacionais Agropecuários	74.734.883,00	10.951.186,48	6.552.739,02	4.961.217,02

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

*Valores em 15/03/2016.

3.6.5.5. Assuntos abordados durante a auditoria

Com relação ao macroprocesso, foram tratados no presente trabalho a existência de indicadores e parâmetros para aferição dos serviços laboratoriais prestados pelos Lanagros, o credenciamento dos laboratórios públicos e privados, os critérios para a definição dos laboratórios auditados e as rotinas de acompanhamento das ações corretivas decorrentes das auditorias.

Foi constatado que não existem indicadores utilizados pelo Ministério relacionados ao tempo de realização dos exames pelos Lanagros, fato que compromete o acompanhamento dos serviços laboratoriais prestados e eventuais aferições relacionadas à tempestividade das análises e dos diagnósticos. O MAPA informou que a construção de um indicador se dará durante o ano de 2016, uma vez que exigirá discussões técnicas visando harmonização de procedimentos e conceitos relacionados ao tempo de realização dos ensaios.

Como parâmetro de aferição de qualidade, os seis laboratórios Lanagros possuem Sistema de Gestão de Qualidade acreditados junto ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro seguindo requisitos da norma ABNT NBR ISO/IEC 17.025, que trata dos requisitos gerais para competência de laboratórios de ensaio e calibração.

Visando o apoio mútuo para o desenvolvimento da metrologia e da qualidade nas áreas da agropecuária e segurança dos alimentos, foi celebrado, em outubro de 2010, Acordo de Cooperação Técnica entre MAPA e Inmetro a fim de possibilitar “*o intercâmbio de informações técnico-científicas, intercâmbio de especialistas, formação e treinamento de recursos humanos, realização conjunta de programas de comparação interlaboratorial, acreditação de laboratórios de calibração e de ensaios, reconhecimento e monitoramento de instalações de teste segundo os Princípios das Boas Práticas de Laboratório-BPL, e realização conjunta de programas de apoio a pesquisas para o desenvolvimento tecnológico*”. Ressalta-se que o acordo previa validade de cinco anos e não foi identificada a publicação de renovação de vigência.

No que tange ao credenciamento e monitoramento dos laboratórios públicos e privados, os critérios e requisitos estão estabelecidos na Instrução Normativa nº 57, de 11/12/2013. Os laboratórios credenciados pelo Ministério, com seu respectivo escopo de credenciamento, encontram-se disponíveis na página eletrônica do MAPA por área de atuação.

A referida norma prevê a realização de auditorias nos laboratórios “*promovidas pela CGAL/SDA para verificar o cumprimento dos requisitos e critérios estabelecidos nesta Instrução Normativa, na ABNT NBR ISO/IEC 17025 e nas demais legislações e normas relacionadas ao credenciamento*”, podendo ser auditoria documental ou auditoria no laboratório. Além das auditorias, a IN determina que os laboratórios serão monitorados também por avaliação dos relatórios de participação do laboratório em ensaios de proficiência; avaliação dos relatórios mensais dos ensaios realizados e outras ações definidas pela CGAL/SDA em legislações específicas.

Segundo a Coordenação-Geral de Apoio Laboratorial – CGAL, os critérios utilizados para definição dos laboratórios a serem auditados durante um determinado período são “*atendimento emergencial de demanda; solicitações oriundas do Ministério*

Público e da Polícia Federal; denúncias e reclamações oriundas da fiscalização do MAPA e demais usuários da rede de laboratórios credenciados; avaliações prévias às missões internacionais; desvios observados nas comparações interlaboratoriais realizadas pelo MAPA; auditorias periódicas para manutenção dos credenciamentos e auditorias para novos credenciamentos". Durante o exercício de 2015 foram realizadas 80 auditorias, sendo 62 de monitoramento (manutenção do credenciamento), 10 para novos credenciamentos, 5 decorrentes de denúncias e 3 para extensão de escopo.

Compete ao auditor líder o acompanhamento das ações corretivas implementadas pelos laboratórios credenciados em decorrência das não conformidades identificadas durante a realização das auditorias ou fiscalizações. Esse acompanhamento é realizado individualmente por cada auditor, não sendo observado um controle mais estruturado, por exemplo, com a existência de um sistema eletrônico para registro das não-conformidades, acompanhamento dos prazos e levantamento de informações gerenciais. Tais informações, como o mapeamento da incidência dos tipos de não conformidades, por área de atuação e por laboratório, denúncias recebidas, compilação de dados dos relatórios mensais dos ensaios, dentre outras, são importantes balizadores para orientar a atuação da CGAL.

Não só para o acompanhamento das ações corretivas, a estruturação do registro das informações também contribuiria para a segurança, agilidade e transparência do processo de gerenciamento dos pedidos de cadastramento, de alterações no seu registro (responsável técnico, responsável pelo Sistema de Gestão de Qualidade, responsável pela direção do laboratório, área física do laboratório, etc), de mudanças de escopo e de solicitações/determinações de suspensão ou cancelamento. Atualmente os pedidos são realizados mediante formulários e inseridos em processos, ocorrendo a comunicação com os laboratórios por e-mail, carta ou ofício, a depender do caso.

3.6.5.6. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Recomendação

- Avaliar o uso do sistema SEI e a descrição detalhada do fluxo no sistema para gerenciamento do processo de credenciamento de laboratórios, buscando mecanismo para estruturar o monitoramento das ações corretivas;
- Estabelecer indicadores capazes de aferir a tempestividade e a qualidade dos serviços laboratoriais prestados pela Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários, incluindo laboratórios próprios e credenciados, contribuindo para o fortalecimento dos Lanagros.

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Aprofundamento de exames sobre as ações que estão sendo conduzidas pela CGAL e pelos Lanagros para atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos no seu Mapa Estratégico e das metas contidas no Plano de Defesa Agropecuária, incluindo análise de indicadores;
- Avaliação sobre o grau de integração do Mapa Estratégico da CGAL/Lanagros com o novo Plano Estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

- Apoio para fortalecimento dos critérios estabelecidos para definição da amostra das auditorias de monitoramento, incluindo avaliação à aderência a esses critérios nas fiscalizações realizadas.

3.7. CADEIA DE VALOR 7 – INSERÇÃO DOS PRODUTOS E INSUMOS NOS MERCADOS AGROPECUÁRIOS

3.7.1. Macroprocesso XIV - Definição e Execução das Estratégias de Transporte, Escoamento e Abastecimento Interno.

3.7.1.1. Processos Associados

Sob a perspectiva dos Processos Internos verificada no Plano Estratégico do MAPA, o macroprocesso “Definição e Execução das Estratégias de Transporte, Escoamento e Abastecimento Interno” consiste em ampliar e aprimorar a cadeia de abastecimento de produtos de origem agropecuária para a sociedade.

Na Cadeia de Valor do Ministério, este macroprocesso está desmembrado nos processos a seguir, dos quais se optou, no âmbito do exploratório, por abordar os 4 primeiros:

- Monitorar o comportamento da produção atual e futura e do mercado interno de abastecimento de produtos alimentares e não alimentares;
- Coordenar ações de garantia do abastecimento nacional (Conselho Interministerial de Estoques Públicos - CIEP);
- Executar as ações de garantia do abastecimento;
- Monitorar a localização, capacidade e certificação de armazéns e escoamento;
- Articular as necessidades e políticas de infraestrutura e logística relacionadas.

3.7.1.2. Unidades Responsáveis

A seguir estão dispostas as unidades do Ministério que possuem competências regimentais associadas ao macroprocesso em análise:

Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA) – supervisionar, coordenar, monitorar e avaliar a elaboração e a aplicação dos mecanismos de intervenção governamental referentes à comercialização e ao abastecimento agropecuário e desenvolver estudos, diagnósticos e avaliações sobre os efeitos da política econômica quanto à infraestrutura e logística, produção agropecuária e armazenamento.

Companhia Nacional de Abastecimento – análise de mercado do agronegócio e informações agrícolas e de abastecimento, geração de estudos diversos envolvendo safras agrícolas, custos de produção e políticas públicas de apoio à comercialização de produtos; coordenar, acompanhar e orientar a execução das atividades de aquisições especiais, controle, movimentação, comercialização dos estoques governamentais, instrumentos de escoamento dos estoques públicos e/ou privados, de garantia de renda e sustentação de preços na comercialização de produtos agropecuários e todos aqueles

referentes aos programas do agronegócio; cadastramento, credenciamento e contratação das Unidades Armazenadoras privadas prestadoras de serviços, manutenção, modernização e construção das bases físicas da Conab e operacionalização da rede de armazéns;

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – propor, coordenar e executar as estratégias e as ações gerenciais relativas à organização, qualificação, armazenamento e disponibilização de informações científicas, tecnológicas, socioeconômicas e arquivísticas geradas ou adaptadas pela Empresa, destinadas ao desenvolvimento sustentável do agronegócio brasileiro, em benefício da sociedade.

3.7.1.3. Metas contidas no PPA e em Planos Específicos.

Para os processos em análise, o Plano Plurianual 2016-2019 prevê meta associada ao incremento da capacidade de armazenagem da Conab:

- Ampliar em 700.000 toneladas a capacidade estática de armazenagem da Companhia Nacional de Abastecimento.

A referida meta está alinhada ao esforço do MAPA de buscar a paridade entre a produção agrícola nacional e a capacidade estática de armazenamento, considerando as diferenças regionais sobre o tema.

3.7.1.4. Dimensão orçamentária do Macroprocesso

Os quadros a seguir demonstram a relação dos processos ora examinados com os aspectos orçamentários constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício de 2016 e a execução orçamentária das ações em 2015 de acordo com o SIAFI:

Quadro 1: Aspectos Orçamentários na LOA 2016

Processos	Programa LOA 2016	Objetivo LOA 2016	Ação LOA 2016	Dotação LOA 2015 (R\$)	Dotação PLOA 2016 (R\$)
1. Monitorar o comportamento da produção atual e futura e do mercado interno de abastecimento de produtos alimentares e não alimentares.	2077 – Agropecuária Sustentável.	Ampliar a capacidade de armazenagem e promover o abastecimento alimentar nutricional, a competitividade do setor, a geração de divisas cambiais e a produção e disseminação de informações agropecuárias.	2130 - Formação de Estoques Públicos – AGF.	1.700.000.000,00	2.450.000.000,00
			0300 - Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários.	2.650.000.000,00	1.700.000.000,00
			0299 – Subvenções Econômicas nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos - AGF.	800.000.000,00	249.384.000,00
			1510 - Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB.	198.593.536,00	68.465.119,00

4. Monitorar a localização, capacidade e certificação de armazéns e escoamento.			20Y7 – Desenvolvimento do Abastecimento Agroalimentar.	5.538.765,00	6.600.000,00
			2137 - Fiscalização dos Estoques e das Operações de Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários.	2.000.000,00	2.000.000,00
TOTAL				5.357.538.765,00	4.476.449.119,00

Fonte: Cadeia de Valor do MAPA (documento preliminar), LOA 2015 e PLOA 2016.

Quadro 2: Execução Orçamentária em 2015

Ação LOA 2015	Dotação LOA 2015 (R\$)	Valor empenhado em 2015 (R\$)	Valor liquidado em 2015 (R\$)	Valor pago em 2015 (R\$)	Restos a pagar processados (R\$)
2130 - Formação de Estoques Públicos – AGF.	1.700.000.000,00	332.306.820,24	291.198.738,11	284.599.672,02	6.931.020,38
0300 - Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários.	2.650.000.000,00	497.021.016,73	496.973.922,07	494.103.221,31	2.870.700,76
0299 – Subvenções Econômicas nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos - AGF.	800.000.000,00	157.039.662,46	157.039.662,46	157.039.662,46	0,00
1510 - Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB.	198.593.536,00	11.287.422,95	5.605.503,66	5.605.503,66	0,00
20Y7 – Desenvolvimento do Abastecimento Agroalimentar.	5.538.765,00	1.641.999,22	1.486.482,32	1.484.174,95	2.307,37
2137 - Fiscalização dos Estoques e das Operações de Garantia e Sustentação	2.000.000,00	1.209.821,28	1.177.153,01	1.166.108,98	11.044,03

de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários.				
---	--	--	--	--

Fonte: SIAFI

A partir do primeiro quadro é possível verificar uma redução na dotação orçamentária para o exercício de 2016 em relação a 2015 de aproximadamente 16% para este macroprocesso. Essa redução ocorreu, essencialmente, em decorrência de uma menor dotação para as Ações relacionadas à subvenção e à ampliação da capacidade armazenadora da Conab.

Apesar da redução orçamentária para o macroprocesso como um todo, cabe destacar uma elevação significativa da dotação para Aquisições de Estoques Públícos – AGF.

Por fim, em relação à execução orçamentária no último exercício, para todas as Ações a execução se mostrou consideravelmente abaixo dos valores programados na Lei Orçamentária Anual de 2015, todavia, com um volume baixo de recursos inscritos em restos a pagar processados.

3.7.1.5. Assuntos abordados durante a auditoria

As ações do Ministério para monitorar o comportamento da produção e executar as ações de garantia de abastecimento, além da atuação do Conselho Interministerial de Estoques Públícos de Alimentos – CIEP, foram examinadas a partir de estudo de exemplo, com vistas a ilustrar o processo decisório, a atuação das partes envolvidas e o suporte técnico para a tomada das decisões. Para isso, foram utilizados como referência o Processo n.º 21000.008564/2015-55, de 18/12/2015, e a Resolução CIEP n.º 01, de 22 de janeiro de 2016, que tratam de proposta para venda, compra e preços de estoques públicos.

O CIEP foi criado pelo Decreto n.º 7.920, de 15 de fevereiro de 2013, que estabeleceu as seguintes competências ao Conselho:

- I - monitorar os volumes de estoques públicos e deliberar sobre seus quantitativos;
- II - avaliar e definir as condições para aquisição e liberação de estoques públicos de alimentos;
- III - referendar as decisões do Presidente, quando couber; e
- IV - fixar diretrizes gerais para a atuação de sua Câmara Técnica.

Integram o CIEP os titulares do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cabe ao titular do Ministério da Agricultura presidir o conselho.

O Decreto também cria a Câmara Técnica do CIEP, composta por um representante titular e um representante suplente de cada um dos órgãos mencionados. As competências da câmara estão dispostas a seguir:

- I - propor ao CIEP os quantitativos dos estoques estratégicos por produto e tipo;
- II - recomendar ao CIEP critérios para cálculo do Preço de Liberação dos Estoques Públícos, respeitadas as diferenças regionais; e

III - propor ao CIEP as condições gerais para aquisição e liberação dos estoques públicos de alimentos.

Na análise ao Processo n.º 21000.008564/2015-55, verificou-se que ocorreu uma reunião da Câmara Técnica do CIEP, em 08/10/2015, na qual resultaram as seguintes propostas:

- a) Venda de até 500 mil toneladas de milho com possibilidade de decidir posteriormente a venda de outro lote de 500 mil toneladas do produto;
- b) Venda de até 100 mil toneladas de arroz;
- c) Venda de até 1.573.800 sacos de café;
- d) Aquisição de até 200 mil toneladas de trigo.

Na sequência, o titular do Ministério da Agricultura encaminhou Aviso com a minuta de Resolução para os titulares de cada órgão integrante do CIEP, para análise e manifestação, visando oficializar e cumprir as deliberações ocorridas em decorrência da reunião da Câmara Técnica.

Dessa forma, os titulares dos órgãos elaboraram sua manifestação em favor da proposta, ressalvadas pequenas alterações no texto propostas pelo Ministério da Fazenda.

Após manifestação de todos os membros do CIEP, o Ministério da Agricultura tomou as medidas cabíveis para a publicação da Resolução nº 01/2016, a qual segue na íntegra:

“Art. 1º - Aprovar a proposta dos representantes da Câmara Técnica do CIEP que, em reunião de 8 de outubro de 2015, deliberam sobre:

I - o Preço de Liberação dos Estoques - PLE de R\$36,57/50 kg para o arroz, R\$17,50/60 kg para o milho e R\$382,39/60 kg para o café;

II - a venda dos estoques públicos, em conformidade com os PLEs de que trata o inciso I, de até 100 mil toneladas de arroz, de até 1.573.800 sacos de café e de até 500 mil toneladas de milho;

III - a compra de até 200 mil toneladas de trigo de imediato, por meio da Aquisição do Governo Federal - AGF, com possibilidade de a Câmara Técnica do CIEP manifestar-se favoravelmente à compra de outras 100 mil toneladas; e

IV a venda e compra simultâneas de parte do estoque atual de trigo por trigo da safra nova, por meio de leilão eletrônico a ser operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, em quantidade suficiente para receber 5,3 mil toneladas do produto novo, com objetivo de realizar pesquisa sobre a perda de armazenagem de grãos.

Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

Assim, a cadeia decisória identificada com base na análise do processo pode ser ilustrada da seguinte maneira:

1. Câmara técnica do CIEP formula as propostas;
2. MAPA provoca os demais membros do CIEP para análise e manifestação em relação à minuta de Resolução com as propostas;

3. Membros do CIEP expressam sua decisão em relação à minuta de Resolução com as propostas em análise e encaminham ao MAPA;
4. Publicação da Resolução com as deliberações aprovadas pelo CIEP.

Em relação à atuação das partes envolvidas na tomada das decisões, observou-se a participação dos quatro órgãos integrantes do CIEP por meio dos seus representantes na Câmara Técnica, onde, no caso analisado, foi iniciado o processo para definição das propostas para aquisição, venda e preços dos produtos.

Destaca-se, ainda, a participação da Conab como convidado permanente nas reuniões da Câmara, cabendo-lhe prestar assessoria e orientação técnica.

Cabe registrar a atuação do MAPA, órgão responsável pela presidência do Conselho, conduzindo a realização dos atos necessários à continuidade do processo e promovendo a interlocução com os demais integrantes do CIEP.

Em relação ao suporte técnico para a tomada das decisões, foi informado pelo MAPA que as intervenções no mercado e a proposição dos preços estão sustentadas e justificadas em Notas Técnicas expedidas pela Conab por meio da Superintendência de Gestão da Oferta - SUGOF.

No caso examinado, foram analisadas as seguintes Notas Técnicas:

Nota Técnica SUGOF N.^o 32/2015 – Intervenção Governamental na comercialização do trigo da safra 2015/16.

Nota Técnica SUGOF N.^o 34/2015 - Proposta de fixação do Preço de Liberação de Estoques e de venda para o arroz e café arábica pertencente aos estoques públicos, a partir do período de comercialização das safras 2014/15 (arroz) e 2015 (café).

Nota Técnica SUGOF N.^o 35/2015 - Proposta de fixação do Preço de Liberação de Estoques e venda de milho a parir da safra 2014/15.

Nota Técnica SUGOF N.^o 37/2015 - Intervenção governamental na comercialização do trigo da safra 2015/16.

Verificou-se que as Notas Técnicas trazem uma análise conjuntural apresentando dados referentes à produção, ao consumo e aos preços praticados, demonstrando e projetando o comportamento do mercado de acordo com fatores como oferta, demanda, relação cambial entre real e dólar, importação, exportação e a logística da produção e consumo internos.

As Notas Técnicas também apresentam a metodologia, e as justificativas para sua utilização, no cálculo dos Preços de Liberação dos Estoque - PLE dos produtos.

Assim, com base nos argumentos e motivos expostos nas análises, na conclusão são apresentadas as propostas das quantidades, preços e períodos a serem realizadas as operações de intervenção no mercado.

Ressalta-se que as deliberações da Resolução mencionada anteriormente estão de acordo com as recomendações propostas nas Notas Técnicas que deram suporte às decisões.

Certificação de Unidades Armazenadoras

No tocante ao credenciamento de certificadoras de armazéns junto ao MAPA, verificou-se que foi criado o Sistema Nacional de Certificação de Unidades Armazenadoras – SNCUA, por meio da Lei nº 9.973/2000 e instituído pelo Decreto nº 3.855/2001, com o objetivo de promover e padronizar as atividades de armazenagem de produtos agropecuários.

O SNCUA, coordenado pelo Departamento de Infraestrutura, Logística e Geoconhecimento para o Setor Agropecuário – DILOG/SPA, possui regras e procedimentos de gestão para qualificação e certificação de armazéns em ambiente natural, visando a habilitação para a guarda e conservação de produtos agropecuários.

A certificação dos armazéns é feita pelos Organismos de Certificação de Produtos – OCPs, os quais são acreditados formalmente pelo INMETRO reconhecendo que possuem competência técnica para realizar serviços específicos dentro de um padrão mínimo de qualidade para garantir que os armazéns certificados atendam aos requisitos técnicos estabelecidos pelo MAPA para o exercício da atividade. Após a certificação, os organismos certificadores são responsáveis pela emissão do “Selo de Identificação da Conformidade” válido por 5 anos.

Também foi desenvolvido um sistema eletrônico para cadastrar e sistematizar as informações das unidades armazenadoras certificadas. Esse sistema permite que os Organismos de Certificação de Produtos – OCPs, empresas que prestam serviços de certificação (certificadoras), reconhecidos pelo INMETRO para fins de certificação de armazéns, possam cumprir com a responsabilidade de inserção dos dados no sistema ao certificarem as unidades armazenadoras. O sistema gera relatórios gerenciais para planejamento de ações e tomada de decisão.

Questionado sobre o atual estágio de implementação do SNCUA, o MAPA informou que atualmente existem 20 OCPs acreditadas junto ao INMETRO e 710 Auditores registrados e treinados nos três Centros de Treinamento autorizados pelo INMETRO e MAPA, quais sejam: CENTREINAR – Centro Nacional de Treinamento em Armazenagem, em Viçosa, MG; Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, em Cuiabá, MT; e, Universidade Federal de Pelotas – UPEL, Pelotas, RS.

Todas as unidades armazenadoras devem estar cadastradas na Companhia Nacional de Armazenamento – CONAB para estarem aptas à certificação. A certificação é obrigatória para as unidades armazenadoras, que prestam serviços remunerados de armazenagem em ambiente natural (grãos e fibras) a terceiros, inclusive estoques públicos, ou aqueles que de forma voluntária solicitarem a Certificação. Não foi verificada informação quanto a atualização automática do sistema da Conab pelo sistema

de certificação de unidades armazenadoras, havendo constatação em auditoria precedente de desatualização do sistema da Conab.

Por fim, destaca-se que o MAPA aprovou os Requisitos Técnicos Obrigatórios ou Recomendados para Certificação de Unidades Armazenadoras em Ambiente Natural e o Regulamento de Avaliação da Conformidade das Unidades Armazenadoras por meio da Instrução Normativa n.º 29/2011, de 8 de junho de 2011.

3.7.1.6. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno:

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Acompanhamento das rotinas adotadas pela Conab para monitorar o comportamento da produção atual, assim como as medidas de transparência e integridade para assegurar o fluxo decisório das operações de intervenção no mercado, avaliando o alinhamento entre as informações disponibilizadas pela Companhia, a atuação do CIEP e a Resolução aprovada;
- Avaliar os controles adotados pelo MAPA para assegurar que as certificadoras cumpram as normas e procedimentos necessários para a certificação dos armazéns;
- Fomentar a realização de inspeção amostral de unidades armazenadoras já certificadas, seja diretamente pelo MAPA ou por intermédio da Conab, considerando informações colhidas junto aos canais de denúncia das certificadoras, para verificar se as unidades atendem aos padrões de qualidade e requisitos técnicos estabelecidos pelo MAPA.

3.7.2. Macroprocessos XV – Promoção, abertura e manutenção de mercados e XVI – Proteção do Mercado Agropecuário Brasileiro

3.7.2.1. Processos associados

Os macroprocessos supracitados são apresentados conjuntamente por incluírem todos os processos relacionados à interface entre o Ministério e o mercado externo, havendo complementariedade entre as ações.

A Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio é responsável por capitanear as ações do Ministério no que se refere tanto à elaboração de propostas para negociações de acordos sanitários e fitossanitários com outros países e à intermediação de negociações em fóruns bilaterais e multilaterais, quanto à articulação de ações de promoção dos produtos e serviços do agronegócio brasileiro.

Foram incluídas nestes macroprocessos as ações do Ministério que têm a finalidade de ampliar a participação da produção agropecuária brasileira no mercado externo e de proteger o mercado agropecuário brasileiro, abrangendo os seguintes processos:

Macroprocesso XV – Promoção, abertura e manutenção de mercados

- Analisar ameaças e oportunidades do mercado externo para os produtos do agronegócio brasileiro;
- Promover o agronegócio brasileiro, seus produtos, marcas e patentes;
- Gerir missões internacionais;
- Negociar barreiras tarifárias e não tarifárias;
- Manter mercados internacionais.

Macroprocesso XVI – Proteção do mercado agropecuário brasileiro

- Formular ações de proteção comercial;
- Acompanhar a implementação de ações de proteção comercial

3.7.2.2. Unidades Responsáveis

Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI) - *formular propostas e coordenar a participação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em negociações de atos internacionais concernentes aos temas de interesse do agronegócio; coordenar e acompanhar a implementação de decisões, relativas ao interesse do agronegócio, de organismos internacionais e de acordos com governos estrangeiros, em articulação com as demais unidades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; coordenar a atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em fóruns negociais internacionais que incluam temas de interesse do agronegócio brasileiro;*

Departamento de Acesso a Mercados e Competitividade (DAMC/SRI) - *articular e elaborar propostas para negociações multilaterais, regionais e bilaterais de acordos comerciais e analisar as deliberações relativas às demais práticas comerciais no mercado internacional que envolvam assuntos de interesse do setor agropecuário;*

Departamento de Negociações Não Tarifárias (DNNT/SRI) - *articular e participar com as unidades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a elaboração de propostas de negociações e de acordos internacionais sobre temas sanitários, fitossanitários, de sustentabilidade ambiental da agropecuária, de material genético animal e vegetal, de produção orgânica, de indicação geográfica em produtos agropecuários, de clima e mudanças climáticas na agricultura, de temas sociais na agricultura, de bem-estar animal, de proteção de cultivares, de biossegurança e de biosseguridade, entre outros assuntos não tarifários e a análise de deliberações relativas às exigências oficiais e eventuais certificações que envolvam assuntos de interesse do setor agropecuário;*

Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio - *elaborar planos, estratégias, diretrizes e análises para promover: a comercialização externa de produtos do agronegócio, os investimentos estrangeiros em áreas estratégicas para o agronegócio brasileiro; e a imagem de produtos e serviços do agronegócio brasileiro no exterior;*

Secretarias finalísticas – Apoiam, no âmbito de suas competências, as ações do Ministério para promoção do agronegócio brasileiro.

3.7.2.3. Metas contidas no PPA e em Planos Específicos.

Não foram identificadas metas referentes aos referidos macroprocessos no PPA 2-16-2019; não foram, até a conclusão deste relatório, elaboradas as metas do PE referentes aos macroprocessos.

3.7.2.4. Dimensão orçamentária do Macroprocesso.

À semelhança do item anterior, não foram identificadas ações orçamentárias específicas relacionadas aos macroprocessos ora analisados.

3.7.2.5. Assuntos abordados durante a auditoria.

A atuação dos adidos agrícolas, as rotinas de interlocução entre a SRI/MAPA e os referidos agentes, e a coordenação das atividades dos adidos pelo Ministério foram os temas selecionados para exame no âmbito dos citados macroprocessos, tendo em vista a participação essencial dos adidos agrícolas nas tratativas relacionadas com a manutenção e ampliação do mercado externo de produtos agropecuários nacionais.

O posto de adido agrícola junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior foi instituído em 2008, com sua regulamentação realizada pelo Decreto nº 6.464/2008. Os adidos têm, entre suas atribuições, a tarefa de prospectar novas oportunidades para o agronegócio brasileiro, além de acompanhar possíveis modificações nas políticas agrícolas e sanitárias que, de alguma maneira, sejam de interesse do agronegócio nacional.

Atualmente existem profissionais designados para as seguintes representações brasileiras:

- Buenos Aires;
- Washington;
- Bruxelas (missão do Brasil junto à União Europeia);
- Genebra (missão permanente do Brasil junto à OMC e a outras organizações econômicas em Genebra);
- Moscou;
- Pretória;
- Pequim;
- Tóquio.

Tendo em vista a relevância do papel dos adidos para a manutenção e ampliação da participação do agronegócio brasileiro no mercado externo, e considerando a necessidade de um alinhamento entre as diretrizes do Ministério e a atuação dos agentes, além do adequado acompanhamento das ações empreendidas pelos adidos, foi avaliado, no âmbito

da presente auditoria exploratória, as rotinas adotadas pela SRI/MAPA para orientar e monitorar a atuação dos adidos agrícolas.

Foi criada no âmbito da SRI/MAPA, a partir das alterações regimentais decorrentes do Decreto nº 8.492/2015, a Coordenação-Geral de Atuação dos Adidos Agrícolas, com as atribuições de coordenar, acompanhar, analisar e avaliar as atividades dos referidos agentes. A referida coordenação é responsável pela gestão executiva das atividades dos adidos, atribuição antes realizada por um Comitê de Assessoramento.

A partir de 2015, a comunicação com os adidos passou a ocorrer por meio de troca de mensagens no Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos do MAPA (SIGED), substituindo a utilização de e-mails. Segundo informações do Ministério, a partir do uso do SIGED a SRI/MAPA passou a *dispor de visão geral das atividades e iniciativas realizadas por cada adido agrícola, permitindo a adoção de medidas corretivas em tempo real*.

Cada adido agrícola apresenta Plano de Trabalho ao MAPA contendo as atividades previstas para um período de dois anos, sendo o documento revisado periodicamente. Do exame dos Planos de Trabalho disponibilizados à equipe de auditoria, observou-se que, de modo geral, as informações contidas no documento são genéricas, impossibilitando a avaliação sobre o alinhamento do planejamento da atuação do adido em relação à estratégia do MAPA em temas específicos, ou eventual cronograma de atividade das ações.

É importante que o Ministério busque padronizar os planos de trabalho, ao tempo em que os documentos sirvam como efetivo norteador da atuação dos adidos, trazendo informações sobre reuniões técnicas previstas, a relação de eventuais comitês e grupos técnicos dos quais o adido participe, bem como as atividades que serão desenvolvidas relacionadas a temas ou setores agropecuários específicos, considerando diagnóstico já realizado sobre o assunto ou a demanda de outros setores do Ministério.

Com relação ao relatório de atividades, verificou-se que, à semelhança no Plano de Trabalho, não há conteúdo mínimo estabelecido ou temas que devem ser necessariamente abordados, o que dá ensejo a diferenças relevantes entre os documentos, no que tange aos assuntos tratados e ao nível de detalhamento.

Ante todo o exposto, é importante que haja definição quanto ao conteúdo mínimo previsto para o Plano de Trabalho e para o Relatório de Atividades, os temas de maior relevância para o Ministério, bem como a periodicidade das revisões dos documentos. Em adição, cabe ao MAPA avaliar a pertinência de que tais requisitos sejam estabelecidos em norma interna, que oriente tanto os adidos agrícolas quanto a SRI/MAPA na definição de diretrizes de atuação e no acompanhamento das ações.

3.7.2.6. Recomendações e oportunidades de atuação do órgão de controle interno

Recomendação

- Estabelecer orientação interna quanto à estrutura e conteúdo mínimo esperado para o Plano de Trabalho e para o Relatório de Atividades elaborado pelos adidos agrícolas, demonstrando o alinhamento com a estratégia do MAPA para os temas de maior relevância para o Ministério no que tange à ampliação do agronegócio brasileiro no mercado externo, incluindo etapas de revisão do planejamento.

Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Avaliar, para tema específico (por exemplo, negociação tarifária, revogação de requisitos para exportação de produto nacional) o alinhamento da atuação do adido com a estratégia definida pelo MAPA, a interlocução com a SRI/MAPA e a eficácia no atingimento dos resultados esperados.

3.8. CADEIA DE VALOR 8 – RELACIONAMENTO COM O PRODUTOR E A SOCIEDADE

3.8.1. Macroprocesso XVII - Prestação de Informações relacionadas à agropecuária

3.8.1.1. Processos associados

O presente macroprocesso é referente às atividades do Ministério associadas à produção e gestão de informações, especialmente informações climáticas e sobre estimativas de produção, essenciais para suporte às decisões dos agentes integrantes das cadeias agrícolas e pecuárias, sendo composto pelos seguintes processos:

- Gerir dados, informações e conhecimento do setor e do Ministério;
- Gerir informações meteorológicas e climáticas.

3.8.1.2. Unidades Responsáveis

Departamento de Gestão Estratégica (DGE/SE) - promover, monitorar e orientar as ações de: gestão da informação e do conhecimento, inclusive das informações documentais agropecuárias.

Departamento de Crédito e Estudos Econômicos (DEPEC/SPA) - coordenar: a elaboração de estatísticas do agronegócio e de sistema de informação agrícola;

Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) – planejar, coordenar, acompanhar e orientar as atividades de: informações agrícolas e de abastecimento; análise de mercado do agronegócio e de produtos da sociobiodiversidade.

Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) – possui a atribuição de prover informações meteorológicas à sociedade brasileira e influir construtivamente no processo de tomada de decisão, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do País.

3.8.1.3. Metas contidas no PPA e em Planos Específicos.

O Plano Plurianual 2016-2019 contém meta referente à ampliação da rede de estações meteorológica nacional:

- Ampliar a rede de estações meteorológicas automáticas de superfície de 598 para 700 estações.

3.8.1.4. Dimensão orçamentária do Macroprocesso.

O Objetivo *Aperfeiçoar o monitoramento meteorológico e climático e os sistemas de previsão de tempo e clima, com ênfase na disponibilidade dos Dados Históricos e em tempo real*, contido na LOA 2016, está alinhado ao macroprocesso em análise e é composto por duas Ações Orçamentárias:

- 147S – Ampliação da Rede Nacional de Monitoramento Meteorológico (R\$ 2.557.670,00); e
- 2161 – Produção e divulgação de informações meteorológicas e climatológicas (R\$ 33.442.330,00).

Em 2015, a Ação 2161 teve a seguinte execução orçamentária:

Plano Orçamentário	Dotação	Vlr liquidad	Vlr pago	Restos a Pg Processados
Produção de informações meteorológicas e climáticas	R\$ 17.151.065,00	R\$ 13.566.834,42	12.586,834,42	R\$ 1.934.410,58
Operacionalização dos serviços meteorológicos	R\$ 17.477.380,00	R\$ 14.078.383,67	R\$ 13.662.537,26	R\$ 1.606.702,78
Digitalização do acervo histórico dos dados meteorológicos	R\$ 4.322.055,00	R\$ 3.090.432,00	R\$ 3.090.432,00	R\$ 331.623,00

3.8.1.5. Assuntos abordados durante a auditoria.

Informações meteorológicas e climáticas

O Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) é a unidade do Ministério responsável pela execução de estudos e levantamentos meteorológicos e climatológicos cujas informações produzidas são aplicadas à agricultura.

Para o monitoramento das condições de tempo e clima e para a realização de medições agroclimáticas, o Inmet utiliza, atualmente, 746 estações meteorológicas distribuídas da seguinte forma pelas regiões do Brasil:

Região	Nº de estações
Norte	110
Nordeste	220
Centro-Oeste	112

Sudeste	192
Sul	112

Das 746 estações, 257 são do tipo convencional, que exige a presença de um observador, e 489 são do tipo automática, cujos dados coletados são transmitidos a estações sem a necessidade de pessoa física para registro.

O Inmet também realiza monitoramento climático remoto por satélite, por meio de estação de recepção de dados de satélites meteorológicos/ambientais.

No âmbito do Laboratório de Análise, Tratamento e Elaboração de Produtos de Imagens de Satélites (LATIS), iniciativa conjunta do Inmet e da Conab, os dados e imagens de satélites são utilizados para cálculo de índices (NDVI e EVI¹) que possuem diversas aplicações na agricultura, como o monitoramento de culturas, localização de pragas, estimativas de produtividade e mapeamento de culturas.

Destaca-se a meta contida no PPA 2016-2019 de ampliar para 700 o número de estações automáticas, um aumento de 17% em relação à quantidade atual.

AGROSTAT - Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro

O Agrostat é uma ferramenta de consulta das estatísticas de exportação, importação e saldo de produtos agropecuários, permitindo uma visão detalhada do comércio internacional brasileiro do agronegócio desde janeiro de 1997.

O sistema é administrado pela Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio – SRI/MAPA, a qual compete também coletar, analisar, sistematizar e disseminar dados e informações estatísticas do comércio exterior do agronegócio. Destaca-se que a base de dados do Agrostat é alimentada pelo Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior – MDIC.

As estatísticas, atualizadas mensalmente, de valores (em dólares) e quantidades (em quilogramas) exportadas podem ser consultadas por meio da seleção de períodos (mês e períodos acumulados no ano) ou outros parâmetros como: países, blocos e regiões geográficas de origem ou destino, unidades da federação e portos de entrada e saída de mercadorias, setores e produtos comercializados.

Acrescenta-se ainda, que o público-alvo do sistema é amplo, inclui empresas, exportadores e importadores, produtores rurais, instituições de pesquisa, órgãos governamentais e estudantes, possuindo acesso público para consultas pela página do Ministério na internet.

3.8.1.6. Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

¹ NDVI – Normalized Difference Vegetation Index e EVI – Enhanced Vegetation Index

- Avaliar as rotinas de internalização, no âmbito das Secretarias finalísticas do MAPA, das informações agroclimáticas produzidas por sensoriamento remoto, verificando em que medida as informações são utilizadas como subsídio às políticas do Ministério.

3.8.2. Macroprocesso XVIII – Relacionamento com a sociedade e setor agropecuário

3.8.2.1. Processos associados

O Ministério possui canais específicos de relacionamento com a sociedade e com o setor agropecuário, tema tratado no âmbito dos seguintes processos:

- Prestar orientação e atendimento para a sociedade;
- Gerir relacionamento com representantes do setor agropecuário; e
- Coordenar ouvidoria.

Destaca-se que não existem metas no PPA ou em planos específicos associadas aos referidos processos; da mesma maneira, não há ações orçamentárias próprias relacionadas com a ampliação dos canais de relacionamento.

3.8.2.2. Unidades Responsáveis

Ouvidoria - *receber e encaminhar as reclamações, as representações, os elogios, as denúncias e as sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes dos órgãos e de suas unidades administrativas, das unidades descentralizadas e das entidades vinculadas; informar ao interessado o andamento e o resultado das providências adotadas em relação às manifestações recebidas;*

Câmaras Setoriais e Temáticas - foro institucional para recepção e encaminhamento de pleitos e proposições dos setores associados ao agronegócio brasileiro.

Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas - *coordenar os processos de gestão do suporte técnico operacional requerido pelas Câmaras Setoriais e Temáticas; dar encaminhamento às proposições dos setores associados ao agronegócio brasileiro aprovadas em plenário pelas Câmaras, observadas as interfaces com os assuntos da área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e das demais áreas da administração pública;*

Demais unidades do Ministério – Subsidiam a Ouvidoria na elaboração das respostas das demandas.

3.8.2.3. Assuntos abordados durante a auditoria.

As melhorias na comunicação entre a Administração Pública e a sociedade têm o condão de fomentar o controle social. A partir do acompanhamento mais efetivo das políticas pelos cidadãos, é previsto o estabelecimento de padrões mínimos de

qualidade na realização das atividades públicas, especialmente na prestação de serviços diretos à sociedade.

O principal canal de comunicação do Ministério com a sociedade é a Ouvidoria, unidade responsável por receber e tratar as demandas encaminhadas, sejam sugestões, solicitações, reclamações, denúncias ou elogios.

Segundo informações disponíveis no Relatório de Atividades da Ouvidoria do Ministério, em 2015 foram recebidas 2719 manifestações pela unidade:

Tipo de Manifestação	Quantidade
Denúncias	420
Elogios	33
Reclamações	903
Solicitações	1231
Sugestões	129

A carta de serviços ao cidadão, por sua vez, é o documento elaborado pelo Ministério que visa informar aos cidadãos quais os serviços prestados diretamente à sociedade, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos com o atendimento e os padrões de atendimento estabelecidos.

No âmbito do MAPA, foram elaboradas 21 cartilhas sobre temas variados relacionados com serviços prestados pelo Ministério aos cidadãos.

Como forma de avaliar a qualidade do conteúdo das cartilhas e a satisfação dos cidadãos com os canais de comunicação disponíveis no MAPA, foi desenvolvida pesquisa de satisfação que, em março de 2016, ainda permanecia em fase de execução.

À equipe de auditoria foi disponibilizada versão parcial do resultado da referida pesquisa, que evidenciou o seguinte perfil dos cidadãos usuários dos canais de comunicação do Ministério:

- Pertencem a entidades privadas do setor agropecuário (52,38%);
- Regularmente realizam solicitações de serviços/produtos por meio dos canais de comunicação (52,38%);
- Solicitam informações relacionadas com alimentação animal (20,38%);
- 52,38% consideram que tiveram a solicitação totalmente atendida e 33,33% parcialmente atendidas;

No que tange à comunicação entre o Ministério e o setor agropecuário, os principais canais de comunicação consistem nas Câmaras Setoriais e Temáticas, que foram objeto de exame no item 3.1.1. deste Relatório.

3.8.2.4. Oportunidades de atuação do órgão de controle interno

- Atuar junto à Ouvidoria-Geral da União e à Ouvidoria do MAPA para que avalie a oportunidade de criação de ouvidoria ativa do Ministério associada a temas de maior criticidade, a exemplo de sanidade animal, registro de pescadores e de embarcações.

4. CONCLUSÃO

A realização de trabalho de auditoria de escopo amplo no MAPA insere-se no contexto de alterações regimentais relevantes que incluem a fusão de secretarias finalísticas do Ministério, mudanças no organograma de órgãos específicos singulares, além da incorporação das competências do então Ministério da Pesca e Aquicultura.

Em adição, o Ministério encontra-se em fase de balanço final do Plano Estratégico concluído em 2015, bem como em trabalho de levantamento de objetivos estratégicos e metas estruturantes para os próximos quatro anos, resultando em mapeamento dos macroprocessos conduzidos pela pasta.

Nesse cenário, verificou-se a necessidade de revisitar as unidades da pasta buscando identificar os principais programas e ações em execução, a relação com os macroprocessos finalísticos, o papel das unidades na execução de cada macroprocesso, além do mapeamento dos principais desafios e vulnerabilidades existentes na execução das atividades, de modo a nortear os trabalhos futuros da Controladoria, concluindo pelas seguintes diretrizes:

- Estruturar a atuação da CGU sobre a gestão do MAPA adotando como parâmetro os macroprocessos definidos na cadeia de valor do Ministério e respectivos detalhamentos em processos, de modo a apoiar e contribuir com o MAPA no amadurecimento dos controles internos, sinalizando ao gestor os principais marcos de atuação da Controladoria, contidos nos pontos específicos do presente Relatório.
- Temas e macroprocessos relevantes foram elencados nos itens de ‘Oportunidades de atuação do órgão de controle interno’ do presente Relatório, em perspectiva plurianual de execução, comportando a discussão junto ao MAPA quanto a priorização de ações visando fornecer diagnóstico útil à tomada de decisão pela alta administração.

Para os trabalhos priorizados, será necessário identificar trabalhos precedentes de controle interno e externo, desenvolver questões de auditoria, indicar fontes de informação, métodos de obtenção e de análise de dados, além de potenciais limitações e resultados projetados, de modo a estruturar a atuação a médio prazo da CGAGR nas diferentes linhas de atuação de controle.

Por fim, o presente Relatório segue acompanhado de tabela compilando as oportunidades elencadas de futuros trabalhos do órgão de controle interno.

Cadeia de Valor	Macroprocessos associados	Oportunidades de atuação do órgão de controle interno
1 - Análise do Setor e Formulação de Políticas	1.1 - Gestão de Políticas Públicas Agropecuárias;	<p>Avaliação das medidas de integridade adotadas pelo Ministério relativas ao relacionamento com agentes da cadeia produtiva agropecuária, em particular no que tange à prevenção de situações vulneráveis a atos de corrupção;</p> <p>Avaliação sobre a suficiência do funcionamento do CONSAGRO/MAPA, com enfoque nos temas deliberados no âmbito do Plenário do Conselho e o suporte técnico das decisões;</p> <p>Acompanhamento de discussões nas Câmaras Temáticas e Setoriais visando subsidiar o planejamento ou realização de ações de controle tempestivas sobre temas atuais ou futuros.</p>
	1.2 - Inteligência Agropecuária.	<p>Apoio ao gestor do MAPA na realização do mapeamento de iniciativas internas e políticas públicas com impacto sobre os riscos agropecuários, de modo a subsidiar a elaboração pelo Ministério do Plano de ações para assegurar o tratamento sistêmico dos riscos.</p> <p>Coordenação de rede de controle para avaliação estruturada sobre logística agropecuária, abordando a identificação dos principais eixos atuais e potenciais de escoamento da produção, considerando as novas fronteiras agrícolas e a consequente demanda por infraestrutura, além de fomento a articulações interinstitucionais visando ampliar e diversificar a matriz de escoamento da produção agropecuária.</p> <p>Desenvolvimento conjunto e definição por norma de mapa único de riscos agropecuários, orientador tanto das iniciativas internas e políticas públicas geridas pelo Ministério quanto daquelas a cargo das entidades vinculadas, priorizando a complementariedade e ampliando a abrangência da atuação do</p>

		órgão de controle interno, das Auditorias Internas e do controle externo sobre os riscos com impacto na produção agropecuária.
2 - Incentivo à Agropecuária	2.1 - Fomento ao Crédito Agropecuário;	<p>Aprofundamento de exames referentes às atividades desempenhadas pelo Grupo de Acompanhamento do Crédito Rural, no que tange ao monitoramento da alocação dos recursos aplicados em crédito rural, com o objetivo de verificar em que medida as informações levantadas pelo grupo são internalizadas e utilizadas como suporte para a orientação na definição das demandas existentes no setor agropecuário;</p> <p>Atuação junto ao MAPA para que priorize a conclusão e implantação do sistema do Funcafé, fomentando a adoção de solução que assegure a isonomia na alocação de recursos entre os agentes financeiros de modo análogo à estratégia adotada para as apólices do Programa de Subvenção ao Seguro Rural, apoiando iniciativas de incorporação de bases de dados do governo e do setor produtivo para cruzamento automático, incluído o sistema SICOR/BCB.</p> <p>Avaliação dos procedimentos adotados pelo Ministério para recepção e análise das informações recebidas por agentes do setor agropecuário, utilizadas para dar suporte à definição das prioridades da política agrícola e para definir e monitorar a alocação de recursos entre as linhas de crédito rural;</p> <p>Avaliação dos controles adotados para monitorar o alcance das metas anunciadas no Plano Agrícola e Pecuário, assim como a tempestiva adoção de medidas para correção dos rumos, acompanhada de adequada sinalização ao mercado e partes interessadas.</p>

		<p>Apoio na discussão e internalização de medidas de integridade pública e privada no relacionamento do Ministério com agentes da cadeia produtiva agropecuária, fomentando junto à alta administração a clareza na diretriz de fortalecimento do ambiente interno de conduta ética, comunicando externamente aos parceiros privados e partes interessadas a conduta esperada e o papel que exercem na governança do sistema de integridade.</p>
	<p>2.2 - Apoio Econômico à Produção Agropecuária.</p>	<p>Aprofundamento de exames sobre os resultados da metodologia de negociação coletiva, inclusive quanto à adequabilidade dos indicadores, e acompanhamento dos resultados a partir na nova reestruturação do projeto experimental;</p> <p>Exames sobre as fiscalizações das apólices de seguro rural subvencionadas, incluindo a verificação quanto à aderência aos critérios estabelecidos na Resolução nº 40, de 18/11/2015, além de fiscalizações ‘in loco’ pela CGU no âmbito do AEPG visando confirmar o atendimento da finalidade e avaliação final do programa;</p> <p>Fomentar a atuação do MAPA como sinalizador ao mercado de seguro agropecuário, acompanhando medidas de expansão das coberturas oferecidas pelas seguradoras, em especial quanto ao estímulo ao crescimento do mercado de seguro de renda, visando progressiva substituição dos instrumentos tradicionais de subvenção direta ao produtor para garantia do preço mínimo.</p> <p>Utilizando como parâmetro o estudo sobre riscos agropecuários elaborado pelo Banco Mundial e pela Embrapa, em parceria com o MAPA, buscar sistematizar a visão sobre a cobertura de riscos pelas políticas vigentes, sob os enfoques das medidas de mitigação, transferência e absorção de riscos,</p>

		visando contribuir com o tratamento de lacunas, de sobreposições e de riscos não cobertos.
3 - Gestão de Conhecimento e Tecnologia Agropecuária	3.1 - Desenvolvimento de Soluções Agropecuárias.	<p>Acompanhar as atualizações metodológicas relacionadas ao ZARC, bem como a eficácia do trabalho desenvolvido pela Embrapa no âmbito dos Acordos de Cooperação firmados com a SPA, avaliada pelo atendimento dos índices máximos de perda definidos pelo método e pelo alcance das metas do Planejamento Estratégico atribuídas à SMPC.</p> <p>Estabelecer parcerias visando aproveitar as informações geoespaciais agropecuárias e as máscaras de regiões produtoras para incrementar a eficiência da fiscalização pelo MAPA e a atuação ‘in loco’ dos órgãos de controle.</p> <p>Apoio à SMPC no desenvolvimento de avaliação quanto à efetividade das ações de transferência de tecnologia, mensurada a partir da continuidade do uso da tecnologia transferida e do sucesso do empreendimento.</p>
4 - Apoio ao Desenvolvimento dos Produtores Rurais	4.1 - Fortalecimento dos Produtores Rurais.	<p>Promover avaliação integrada quanto ao alinhamento entre as ações do MAPA e da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER/MDA, incluindo a interface com a rede EMATER nos estados, buscando estratégia articulada de atuação em assistência técnica e extensão rural, prevenindo a ocorrência de sobreposição de esforços.</p> <p>Avaliação da execução do Programa Campo na Classe Média, por meio de acompanhamento periódico do estágio de implementação dos eixos previstos.</p> <p>Avaliação dos resultados alcançados por meio dos instrumentos celebrados para fomento à cooperação e ao associativismo, e a contribuição para o</p>

		tingimento do objetivo estratégico “melhorar a eficiência econômica e a qualidade de vida dos produtores rurais, observando a inclusão produtiva” do Ministério.
5 – Fomento à Produção Agropecuária Sustentável e à Agregação de Valor	5.1 - Fomento à Melhoria da Qualidade e Práticas Agropecuárias, Agroindustriais, Extrativistas Sustentáveis;	<p>Aprofundamento dos exames sobre as ações do Ministério para mapeamento das áreas cujas ações de fomento ao Plano ABC deveriam ser priorizadas, considerando as variáveis que influenciam na emissão dos gases de efeito estufa.</p> <p>Acompanhamento da estratégia para internalização e avaliação, pelo MAPA, do resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos pela Embrapa, assim como da efetiva implantação do Laboratório Multi-Institucional de Monitoramento do Plano ABC.</p>
	5.2 – Fomento à Agregação de Valor e Diferenciação.	<p>Exame dos controles de supervisão adotados pelo MAPA para assegurar que as unidades certificadoras (OAC nas certificações por auditoria e OPAC no sistema participativo) cumpram as normas e procedimentos necessários para a certificação dos produtos comercializados, em conformidade com a regulamentação brasileira para a produção orgânica.</p> <p>Aprofundar os exames para identificar o modelo de certificação de produtos orgânicos com maior criticidade (por auditoria, sistema participativo, controle social).</p> <p>Avaliação acerca da conformidade dos processos de credenciamento de unidades certificadoras de produtos orgânicos realizados pelo MAPA com os normativos, especialmente com a IN MAPA nº 19/09.</p> <p>Exames sobre amostra dos processos de pedidos de registros de cultivares para verificar o atendimento aos requisitos exigidos nos casos em que os registros foram concedidos, os prazos de duração dos processos e a isonomia</p>

		<p>no tratamento e na análise pelo MAPA da fila dos processos de solicitação de registro.</p> <p>Avaliar se o MAPA adota estratégias similares às praticadas internacionalmente para certificar que os produtos atendem aos padrões de qualidade e outras características diferenciadas decorrente da origem geográfica, preservando a reputação que lhe conferiu o registro de Indicação Geográfica.</p>
6 – Gestão da Defesa Agropecuária	6.1 – Concessão de Registros, Certificações e Classificações Agropecuárias;	<p>Atuar junto ao MAPA visando a cooperação para acesso sistemático aos dados inseridos na PGA, buscando contribuir com a gestão no desenvolvimento de estratégia de cruzamentos que forneçam subsídios às atividades de fiscalização agropecuária no âmbito do MAPA, das entidades vinculadas e dos órgãos de controle.</p> <p>Acompanhar a execução do Plano de Defesa Agropecuária, avaliando risco da transferência de competências que atualmente são exclusivas do Ministério, bem como as ações do MAPA para definição de indicadores, prazos de cumprimentos das atividades e quantificação de metas.</p>
	6.2 – Inspeção e Fiscalização de Produtos e Insumos Agropecuários;	<p>Acompanhar o atingimento dos objetivos do Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária na Faixa de Fronteira, partindo dos Planos Operativos Anuais e relatórios de monitoramento elaborados pela SDA, aprofundando os exames conforme necessário por meio de ações de controle que incluem os convênios firmados entre a União e os Estados</p> <p>Verificação da fiscalização do MAPA junto aos Postos de Serviços das entidades credenciadas e auditoria dos contratos de prestação de serviços (de apoio operacional e laboratorial) celebrados entre o MAPA e entidades credenciadas envolvidas na certificação da qualidade do produto vegetal</p>

		<p>importado.</p> <p>Monitoramento das providências adotadas pelo Ministério para as melhorias relacionadas com o registro de produtos de uso veterinário e de insumos agrícolas, em especial quanto à transparência dos atos praticados nos processos, respeitado o sigilo comercial, a integridade do fluxo no SIPEAGRO e a publicação periódica na página do MAPA na internet das filas e dos pleitos a serem analisados prioritariamente.</p> <p>Acompanhar iniciativas do MAPA para conferir transparência ao processo de registro de empresas aeroagrícolas, além padronizar e consolidar o resultado das fiscalizações sobre a atividade, inclusive quanto à definição e monitoramento de metas de ações de fiscalização.</p>
	<p>6.3 – Monitoramento e Prevenção de Doenças e Pragas;</p>	<p>Avaliar em que medida as informações contidas nos repositórios químicos contribuem no planejamento das ações de Defesa Agropecuária realizadas pelo Ministério e por órgãos estaduais de defesa.</p> <p>Identificar junto ao Ministério a forma de gestão (planejamento) das ações educacionais para prevenção de doenças e pragas, verificando a alocação de recursos, abrangência do público alvo e efetividade das ações.</p> <p>Avaliar a atuação do MAPA nos portos, aeroportos e pontos de fronteiras onde a importação e exportação de animais vivos são autorizadas, utilizando-se como ponto de partida os relatórios disponibilizados com as inspeções realizadas.</p>
	<p>6.4 – Gestão do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;</p>	<p>Avaliar os convênios firmados pelo MAPA no âmbito do SUASA enfocando a correlação entre as metas desses convênios e a estratégia traçada pelo MAPA para a Defesa Agropecuária.</p> <p>Avaliar em que medida as melhorias na estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária, por meio dos recursos dos convênios, vêm contribuindo</p>

		<p>com a expansão da cobertura das fiscalizações e inspeções, incluindo a inteligência e eficiência dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do SUASA.</p> <p>Acompanhar a implementação do novo modelo de avaliação da qualidade do serviço veterinário brasileiro em saúde animal decorrente dos resultados do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SDA nº 90, de 02/07/2014, utilizando parâmetros do novo modelo proposto para comparação com os resultados atuais das auditorias realizadas pelo MAPA no âmbito do SUASA.</p>
	<p>6.5 – Gestão de Análises Laboratoriais Agropecuárias.</p>	<p>Aprofundamento de exames sobre as ações que estão sendo conduzidas pela CGAL e pelos Lanagros para atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos no seu Mapa Estratégico e das metas contidas no Plano de Defesa Agropecuária, incluindo análise de indicadores;</p> <p>Avaliação sobre o grau de integração do Mapa Estratégico da CGAL/Lanagros com o novo Plano Estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;</p> <p>Apoio para fortalecimento dos critérios estabelecidos para definição da amostra das auditorias de monitoramento, incluindo avaliação à aderência a esses critérios nas fiscalizações realizadas.</p>
<p>7 – Inserção dos Produtos e Insumos nos Mercados Agropecuários</p>	<p>7.1 – Definição e Execução das Estratégias de Transporte, Escoamento e Abastecimento Interno;</p>	<p>Acompanhamento das rotinas adotadas pela Conab para monitorar o comportamento da produção atual, assim como as medidas de transparência e integridade para assegurar o fluxo decisório das operações de intervenção no mercado, avaliando o alinhamento entre as informações disponibilizadas pela Companhia, a atuação do CIEP e a Resolução aprovada;</p> <p>Avaliar os controles adotados pelo MAPA para assegurar que as certificadoras cumpram as normas e procedimentos necessários para a certificação dos armazéns.</p>

		Fomentar a realização de inspeção amostral de unidades armazenadoras já certificadas, seja diretamente pelo MAPA ou por intermédio da Conab, considerando informações colhidas junto aos canais de denúncia das certificadoras, para verificar se as unidades atendem aos padrões de qualidade e requisitos técnicos estabelecidos pelo MAPA.
	7.2 – Promoção, Abertura e Manutenção de Mercados;	Avaliar, para tema específico (por exemplo, negociação tarifária, revogação de requisitos para exportação de produto nacional) o alinhamento da atuação do adido com a estratégia definida pelo MAPA, a interlocução com a SRI/MAPA e a eficácia no atingimento dos resultados esperados.
	7.3 – Proteção do Mercado Agropecuário Brasileiro.	
8 – Relacionamento com o Produtor e a Sociedade	8.1 – Prestação de Informações Relacionadas à Agropecuária;	Avaliar as rotinas de internalização, no âmbito das Secretarias finalísticas do MAPA, das informações agroclimáticas produzidas por sensoriamento remoto, verificando em que medida as informações são utilizadas como subsídio às políticas do Ministério.
	8.2 – Relacionamento com a Sociedade e Setor Agropecuário	Atuar junto à Ouvidoria-Geral da União e à Ouvidoria do MAPA para que avalie a oportunidade de criação de ouvidoria ativa do Ministério associada a temas de maior criticidade, a exemplo de sanidade animal, registro de pescadores e de embarcações.

