

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Secretaria Executiva - Ministério da Agricultura e Abastecimento**

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700920

UCI Executora: SFC/DE/CGAGR - Coordenação-Geral de Auditoria da Áreas de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201700920, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, considerando informações sobre as demais unidades da estrutura do Ministério, inclusive das Superintendências Federais de Agricultura –SFAs nos Estados do Amazonas, Ceará, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

## **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20/03 a 28/04/2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.



Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste Relatório foram estruturados por unidade auditada que, por sua vez, se estruturam em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, para cada uma das unidades, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentárias específicos.

## **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 25/11/2016 entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – CGAGR/DE/SFC/CGU e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – Secex/Ambiental do TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

### **2.1 Avaliação da Conformidade das Peças**

A partir dos exames ao Sistema e-Contas, verificou-se que a Unidade encaminhou ao TCU o Relatório de Gestão e o Rol de Responsáveis. Dessa forma, tais peças foram utilizadas como base para a análise.

Em relação ao Rol de Responsáveis, observou-se que o documento está em conformidade com os dispositivos da Instrução Normativa – TCU nº 63/2010 e da Decisão Normativa – TCU nº 156/2016, bem como com as orientações do Sistema e-Contas, exceto:

- Secretaria do Produtor Rural e Cooperativismo: Não foram informados quais são os responsáveis titulares ou substitutos para o período de 05/04/2016 a 11/04/2016;
- Secretaria de Aquicultura e Pesca: Não foram informados quais são os responsáveis titulares ou substitutos para o período de 01/01/2016 a 01/05/2016 e 20/07/2016 a 02/08/2016.

Quanto ao Relatório de Gestão, entende-se que há conformidade com o disposto na DN TCU nº 156/2016, bem como com as orientações do Sistema e-Contas, todavia, há itens do documento que não contemplaram os formatos e conteúdos previstos de acordo com orientações à Secretaria-Executiva/MAPA, conforme apresentado em item específico deste Relatório.

### **2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

Em atendimento ao ajuste de escopo, realizado, entre a CGU e o TCU, neste item serão tratados conteúdos específicos, de acordo as sugestões e recomendações contidas no item 6 da Ata da reunião, realizada em 25/11/2016, entre a Coordenação-Geral de



Auditoria da Área de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – CGAGR/DE/SFC/CGU e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – Secex/Ambiental do TCU.

### **2.2.1 Situação em que se encontra a implementação do Planejamento Estratégico 2016-2019 e o encerramento do anterior, se foram instituídos indicadores e se estão sendo utilizados efetivamente para o alcance dos resultados.**

Inicialmente, cumpre destacar que o primeiro ciclo de Planejamento Estratégico (PE) do Mapa se iniciou em 2006 e foi concluído em dezembro de 2015. Contudo não foi identificado documento ou diagnóstico trazendo a avaliação com eventual posicionamento sobre as falhas, os acertos e se os objetivos estratégicos foram atingidos, de modo a contribuir para a construção do Plano Estratégico 2016 a 2019.

Dessa forma, o PE 2016/2019 não teve como insumo a avaliação do ciclo anterior, importante para antecipar eventuais desafios que surgirão para o atingimento dos novos objetivos estratégicos, sendo que o processo de governança do novo Planejamento será avaliado futuramente.

A CGPLAN informou, ainda, que quanto às providências a serem adotadas para sanar as possíveis falhas detectadas no período 2006-2015, está sendo elaborada portaria que norteará o processo de governança do Plano Estratégico do Ministério, que conterà os procedimentos metodológicos para acompanhamento da estratégia do Órgão.

No que tange ao PE 2016/2019, identificou-se a ausência de alinhamento das unidades vinculadas com os objetivos estratégicos estabelecidos, haja vista que a CEAGESP, CASEMG e CEASA-MG não foram contempladas na estruturação do Plano e, além disso, para a Embrapa, INMET e CEPLAC não foram definidos objetivos, indicadores, metas ou iniciativas para o alcance dos objetivos estratégicos. Esse tema está detalhado em Item específico deste Relatório de Auditoria.

Com relação ao início das atividades de monitoramento do novo PE, em 2016 não houve realização de Reunião de Análise Estratégica (RAE), indicada como ponto de melhoria para o envolvimento da alta direção e gestores das áreas afins na execução. Importante registrar que a referida reunião foi apontada como uma das providências da Unidade para a transferência do conhecimento diante da ocorrência de substituição dos responsáveis pelo acompanhamento do Plano Estratégico do MAPA, conforme recomendado pela CGU em 2015.

Quanto ao alinhamento do PE ao Plano Plurianual e à Lei Orçamentária Anual, em que pese conste do Relatório de Gestão que a CGPLAN/DA/SE/MAPA tenha proposto e colocado à avaliação das Secretarias do Mapa o primeiro alinhamento de tais peças, a CGPLAN/DA/SE/MAPA informou que os Planos Operativos Anuais (POA), elaborados na perspectiva dos Planos Orçamentários inclusos no PLOA 2017, ainda não estão correlacionados aos Objetivos Estratégicos estabelecidos no Mapa Estratégico 2016-2019.

Concluindo, no exercício de 2016 foi finalizada a etapa do processo de gestão estratégica que trata da produção das peças técnicas que compõem o segundo ciclo do Planejamento Estratégico do MAPA. Todavia, aspectos como alinhamento das unidades envolvidas com os objetivos estratégicos; monitoramento dos resultados com base nos



indicadores estabelecidos; transferência do conhecimento do Plano elaborado e alinhamento à Lei Orçamentária Anual ainda podem e devem ser aprimorados.

### **2.2.2 Identificação de estudos e propostas desenvolvidas para o desenvolvimento do seguro rural no País.**

O Departamento de Gestão de Riscos - DGER/SPA/MAPA informou que, no que tange à realização de diagnósticos do Programa de Subvenção ao Seguro Rural - PSR no exercício sob análise, destaca-se a elaboração do Relatório Estatístico de 2016, o qual se encontra disponível na internet, com informações do Programa e a análise dos números obtidos, com informações agregadas em diversos níveis como culturas, regiões, estados, seguradoras.

Em adição, a SPA/MAPA também realizou diagnóstico do “Projeto Piloto de Negociação Coletiva 2016”, comparando com os resultados obtidos em 2015 e com os números obtidos pela contratação tradicional (individual) em 2016. A conclusão foi de que houve pouco acréscimo em termos de ganhos de eficiência do PSR. Assim, como forma de aprimoramento do Projeto de Negociação Coletiva, foi informado que já se encontra em desenvolvimento, no âmbito do Departamento de Gestão de Riscos, o Sistema MAPA Web, uma nova ferramenta que pretende evoluir a forma como se dá o acesso à subvenção federal por parte do beneficiário e permitirá, ainda, a consolidação de uma base de dados ao longo dos anos, além de possibilitar um dimensionamento da demanda do produtor rural pela subvenção, de forma regionalizada e por tipo de atividade produtiva.

No que concerne aos estudos referentes ao PSR, o gestor informou que se encontra em andamento a elaboração de um Relatório de Sinistros do Programa, que abrangerá o período de 2006 a 2015, analisando os dados de sinistralidade por diversos níveis de agregação de informação, o que proporcionará mais dados para o aprimoramento do Programa, sobretudo em relação ao direcionamento dos recursos da subvenção ao seguro.

Ademais, o gestor destaca a publicação de chamada pública para firmar parcerias na área acadêmica (universidades, institutos de pesquisa) para trabalho de cooperação nas análises de dados e estudos de riscos associados à produção agrícola. Em 2017, foram oficializados acordos de cooperação técnica com duas grandes Universidades do Brasil (Universidade de São Paulo e Universidade Federal de Viçosa) que já iniciaram a execução dos objetivos propostos na cooperação.

#### **- Contribuição da subvenção sobre o mercado de seguro rural (evolução de apólices contratadas, área de produção coberta, etc.)**

De acordo com dados apresentados no Relatório Estatístico de 2016 do PSR, a área segurada e as apólices contratadas apresentaram números crescentes de 2011 a 2014, registrando-se queda no exercício de 2015, em razão do contingenciamento de R\$ 86 milhões dos recursos do Programa e da destinação de parte dos recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual para beneficiários que contrataram apólices no exercício anterior.

#### ***Quadro: Indicadores de Desempenho - Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural***



Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ % (2016/2015)
Área Segurada (milhões de hectares)	4,7	5,2	9,6	10	2,9	5,6	93,1
Produtores Atendidos (mil produtores)	40,1	43,5	65,6	86,6	28	48	71,4
Apólices Contratadas (mil unidades)	57,9	63,3	101,9	118,2	40,5	76,3	88,4
Subvenção (R\$ milhões)	253,5	318,2	557,9	693,5	282,3	398,6	41,2

Fonte: Relatório Estatístico 2016 do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR (MAPA).

A análise dos dados do PSR, conforme tabela apresentada, mostra que o aumento do valor de subvenção não tem se refletido num aumento proporcional do número de apólices contratadas. Comparado com 2011, o recurso de subvenção teve um crescimento de 57,24% em 2016, enquanto que o número de apólices subiu 32% no mesmo intervalo. Já em relação ao tamanho da área segurada, comparando 2011 e 2016, houve um acréscimo de apenas 19,15%.

- Custos das seguradoras com cobertura de sinistros no âmbito do seguro rural e análise do grau de sinistralidade.

Dados da Superintendência de Seguros Privados (Susep) apontam que os sinistros diretos no Seguro Rural superaram R\$ 1,3 bilhão em 2016, o que representa um aumento de 80% em comparação com 2014 e de 15% em relação a 2015:

*Quadro: - Dados do Seguro Rural*

Ano	Valor total dos sinistros pagos por Seguradoras (R\$) <sup>(1)</sup>
<b>2011</b>	*
<b>2012</b>	*
<b>2013</b>	44.645.731,00
<b>2014</b>	773.255.655,00
<b>2015</b>	1.199.289.449,00
<b>2016</b>	1.388.813.022,00

Fonte: (1) Sistema de Estatística da Susep (SES), em 23/2/2017.

\* Não há informações no Sistema de Estatística da Susep (SES).

Em adição, informações do sistema de estatísticas da Susep indicam que o seguro rural teve um grau de sinistralidade de 0,95 em 2015 e 0,76 em 2016. Esses dados apontam um elevado índice de sinistralidade, que pode resultar em um aumento nas



condições das seguradoras para contratação de seguros, bem como no valor cobrado pelos prêmios.

Impende ressaltar que o MAPA, a Susep e a Fensseg não dispõem de informações do montante que o mercado indenizou de sinistros referentes a apólices subvencionadas. Ou seja, somente é possível verificar a sinistralidade (sinistros/prêmios) global da carteira de seguro rural, sem a separação entre apólices subvencionadas ou não.

#### - Necessidade de melhorias na divulgação do Programa pelo Ministério

Destaca-se que fiscalizações realizadas pela CGU em 2016, cujos resultados já foram apresentados e discutidos com a SPA/MAPA, evidenciaram que os recursos vêm sendo aplicados junto ao público-alvo. Todavia, há evidências de que a divulgação do PSR realizada pelo MAPA junto aos produtores não tem se demonstrado efetiva.

Em função da principal fonte de divulgação do programa ser a instituição financeira ou o corretor de seguro, os produtores muitas vezes percebem o Programa como mera burocracia para acesso ao crédito rural.

Por isso, foi recomendado ao MAPA que faça uso da força dos canais de comunicação já instituídos por intermédio das seguradoras e que avalie a possibilidade de efetivação de um canal direto para envio de informações e realização de pesquisas de satisfação com os beneficiários da política pública.

### **2.2.3 Identificação de mecanismos de difusão e de integração entre partícipes do Plano Setorial de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono - Plano ABC**

O Plano ABC é uma política pública que apresenta o detalhamento das ações de mitigação e adaptação às mudanças do clima para o setor agropecuário, e aponta de que forma o Brasil pretende cumprir os compromissos assumidos de redução de emissão de gases de efeito estufa neste setor.

#### - Mecanismos de difusão e de integração entre partícipes do Plano Setorial de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono - Plano ABC.

No contexto da governança do Plano ABC, o MAPA desenvolveu duas estruturas de integração: uma com o Nível Nacional Estratégico e outra com o Nível Estadual Operacional. Especificamente, quanto a mecanismos de difusão para cada um dos programas que compõe o Plano ABC é proposta a adoção de uma série de ações, a exemplo de confecção e distribuição de kits de divulgação, campanhas publicitárias, capacitação e transferência de tecnologia, fortalecimento da assistência técnica, dias de campo, palestras, seminários, workshops e implantação de Unidades de Referência Tecnológica (URTs). Registra-se que o Plano ABC, bem como informações sobre as suas tecnologias, está em página do site do MAPA.

#### - Execução das ações do Plano ABC sob responsabilidade do MAPA.

No que concerne à execução das ações do Plano ABC sob responsabilidade do MAPA, foi verificado que o Ministério não acompanha a implementação de todo o





portfólio de ações elencadas no Plano e o monitoramento e o acompanhamento da implementação são realizados com base em fonte insuficiente de dados.

- Atuação do MAPA como coordenador do monitoramento e acompanhamento da implementação do Plano ABC.

Nos exames realizados, foram identificadas fragilidades relacionadas à Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – CENABC, coordenada pelo Ministério, uma vez que a Comissão não se encontra em efetivo funcionamento e não teve o seu regimento elaborado, bem como não foram realizadas revisões periódicas do Plano ABC, tampouco foram elaborados os Relatórios Anuais de Implementação conforme previsão normativa.

**2.2.4 Atendimento a recomendações da CGU para fiscalização do Registro-Geral da Atividade Pesqueira-RGP e providências para recadastramento de pescadores profissionais artesanais)**

Em amostra efetuada nas concessões do Seguro Desemprego ao Pescador Profissional Artesanal foi verificado que em 66% das fiscalizações havia irregularidades. Assim foram emitidas 25 recomendações, com a finalidade de aperfeiçoar a fiscalização do Registro Geral da Atividade Pesqueira-RGP e o cadastramento de pescadores.

Em que pesem as diversas recomendações da CGU em razão das causas identificadas para as falhas do RGP, foi verificada, em 2016, uma atuação insuficiente da Secretaria de Aquicultura e Pesca no sentido de implementar melhorias na gestão do Registro.

**2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias**

Foram avaliados 7 Contratos de Repasse e 6 Convênios, totalizando R\$ 15.204.984,59, sendo identificadas falhas em 10 processos.

Os trabalhos apontaram para falhas nas avaliações das propostas de transferências voluntárias, morosidade na execução dos ajustes, além da ausência, em algumas situações, do adequado monitoramento e acompanhamento da execução dos convênios/contratos de repasse.

Quanto ao exame sobre os convênios firmados no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, foi verificada a inexistência dos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, essenciais para a identificação das necessidades dos entes parceiros; além da distribuição dos recursos do SUASA desproporcional aos percentuais estabelecidos pela área técnica.

**2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ**

Foram avaliados 17 processos licitatórios, totalizando R\$ 22.610.293,34, sendo evidenciadas fragilidades na gestão de 11 processos.



Tais fragilidade estão associadas a deficiências no planejamento e fiscalização das contratações, morosidade na sua execução, além de necessidade de melhoria na qualidade e suficiência dos controles internos da Unidade.

Nos processos de Dispensa de Licitação, observou-se que dois foram realizados de maneira regular. No entanto, em uma das dispensas foi verificada falha quanto ao enquadramento de dispensas no art. 24, inc. IV da Lei 8.666/93, por não se caracterizar em situações excepcionais e/ ou emergenciais.

#### Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Paraná - SFA/PR:

No âmbito da SFA/PR foram verificadas falhas relevantes em relação à formalização legal, à atuação da fiscalização e a pagamentos contratuais, relacionados com as aquisições de serviços administrativos de apoio e de atividades-meio necessárias à gestão da SFA-PR vigentes em 2016. Os resultados obtidos estão apresentados em item específico, na parte de Achados deste Relatório.

## **2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

A fim de atender ao ajuste de escopo realizado entre a CGU e o TCU, considerou-se as seguintes questões de auditoria: O Componente “Monitoramento” dos controles internos administrativos instituídos pela Unidade garante que seus objetivos estratégicos sejam atingidos? A estrutura de controles internos, relacionados às fiscalizações mantidos no âmbito da SDA e das SFA, é suficiente e adequada?

### **2.5.1 Avaliação dos controles internos relacionados às fiscalizações realizadas no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA) e das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA/MAPA).**

Com base em exames realizados na SDA e nas SFA dos Estados do AM, CE, PR, RJ e RS, foram identificadas as seguintes fragilidades associadas aos componentes do controle interno:

*Quadro – Fragilidades do MAPA associadas aos componentes do controle interno*

<b>Componentes de Controle Interno</b>	<b>Fragilidades do MAPA</b>
<b>Ambiente de Controle</b>	Ausência de código de conduta que contenham regras específicas de relacionamento entre os agentes de fiscalização do MAPA e os fiscalizados.
	Ausência de articulação entre SDA e Ouvidoria para recebimento e tratamento de denúncias relacionadas à conduta de agentes de fiscalização/inspeção no exercício de suas atividades, notadamente no que tange ao relacionamento com partes interessadas.





	Ausência de grupo/comissão interna no âmbito das Superintendências para tratar de assuntos relacionados a desvios de conduta; e de interlocução entre a Comissão de Ética do MAPA (Sede) e as Unidades/Setores das Superintendências.
	Ausência de normas ou orientações da SDA/MAPA que disponham sobre critérios a serem utilizados nas DDA/SFA para designação dos servidores responsáveis pela inspeção/fiscalização dos estabelecimentos e para alteração dessas equipes.
<b>Avaliação de Risco</b>	Atuação com foco no gerenciamento de riscos dos programas oficiais de sanidade/segurança dos produtos/alimentos de origem animal, no âmbito da SDA/MAPA, inexistindo processo de avaliação de riscos relacionados à fraude na atuação da fiscalização/inspeção.
	Inexistência de processo formal de identificação, análise e avaliação dos riscos que ameaçam os objetivos da organização.
<b>Atividades de Controle</b>	Não há um processo institucional de avaliação dos riscos no âmbito da SDA, comprometendo a definição de atividades de controle destinadas a mitigar os riscos que comprometam os objetivos institucionais.
<b>Informação e Comunicação</b>	Fragilidades no processo de divulgação dos resultados das fiscalizações/inspeções para o público interno e externo.
<b>Monitoramento</b>	*Fragilidades nas ações de monitoramento da atuação das SFA no âmbito das ações de fiscalização/inspeção nas áreas de produtos de origem animal e vegetal, contribuindo com falhas graves identificadas na SFA/PR.
	Necessidade de aprimoramento do SICAR, visto que, entre outras fragilidades do sistema, a atualização do status da multa é realizada de forma manual.

Fonte: Auditoria na SDA e nas SFA dos Estados do AM, CE, PR, RJ e RS.

\* As fragilidades nas ações de monitoramento da atuação das SFA foram destacadas em item próprio deste Relatório.

Tendo em vista as fragilidades identificadas, conclui-se que o modelo de sistema de controles internos adotado pela SDA e pelas SFA nas atividades de fiscalização e inspeção no âmbito da defesa agropecuária é inadequado. Ressalta-se que muitas das deficiências apontadas neste Relatório decorrem da ausência de diretrizes ou normas do Ministério.

Quanto à utilização de critérios técnicos para definir a frequência e amostra de fiscalizações/inspeções, não foram apresentadas diretrizes ou orientações centralizadas pela SDA/MAPA, com exceção da área de Inspeção de Produtos de Origem Animal, que dispõe da Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06/11/2015, que determina a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos registrados ou relacionados no SIF, sujeitos à inspeção periódica. No entanto, restou pendente a confirmação se as SFA, efetivamente, estão utilizando a referida norma. Esta análise só foi possível na SFA/RJ, onde se verificou a aplicação da referida NI no exercício de 2016, já em 2017 não houve classificação de risco das entidades com base na NI. Por fim, registra-se que não foi evidenciado pela CGU que o monitoramento das não conformidades registradas nos



relatórios anteriores da SFA/PR fossem consideradas de modo sistemático na elaboração do planejamento operacional das supervisões.

No âmbito da SDA/MAPA, não há um planejamento periódico alinhado junto às Superintendência para as fiscalizações/inspeções, com definição de metas para cada SFA, e tampouco um controle gerencial para acompanhamento das ações de fiscalização/inspeção e registro dos resultados obtidos nessas ações, de modo a apoiar novos trabalhos e monitorar as medidas saneadoras das não conformidades.

Também foi identificada a carência de sistemas corporativos desenvolvidos para gerenciar as ações de fiscalização/inspeção. Aqueles atualmente utilizados são inadequados e deficientes para gerar informações gerenciais que auxiliem nas atividades de planejamento e monitoramento das fiscalizações/inspeções. A execução de fiscalizações e inspeções ocorre em desacordo com o cronograma planejado ou com a frequência de fiscalizações na SFA/RS, e com frequência distinta do planejamento sem a formalização das justificativas em relatórios gerenciais na SFA/PR. Essas situações corroboram a necessidade da adoção de mecanismos de gerenciamento e controle das atividades de planejamento e monitoramento das fiscalizações/inspeções.

No que tange à distribuição dos recursos humanos, considerando que a força de trabalho existente na área de inspeção e fiscalização se demonstra insuficiente frente à necessidade estimada pela Unidade e que tampouco foi detalhado pelo órgão as ações que são adotadas para mitigar os prejuízos, decorrentes da falta de pessoal, nas atividades de defesa agropecuária, conclui-se que a distribuição é inadequada para o cumprimento da missão institucional da SDA.

Outro aspecto verificado, quanto à política de pessoal, é a inexistência de normativos ou orientações que visem à rotatividade ou minimizem os riscos inerentes à criação de vínculos entre o agente de fiscalização/inspeção e os estabelecimentos fiscalizados/inspecionados. Também se verificou que não há estudos sobre isso no âmbito da SDA/MAPA, considerando aspectos como: custos envolvidos com diárias e/ou relocações de servidores; impactos e resistências por parte dos servidores. A percepção da maioria dos servidores que atuam nas SFA do RS e PR é positiva quanto à implementação do rodízio.

No que concerne ao marco regulatório, verificou-se que as normas de defesa agropecuária estão dispersas em vários documentos e sistemas eletrônicos, o que dificulta o acesso dos fiscais à estrutura normativa existente. Ademais, em que pese as atualizações recentes nas legislações relacionadas à inspeção de produtos de origem animal, das quais citam-se a Medida Provisória nº 772, de 29/03/2017, que atualizou o valor máximo da multa, e o Decreto nº 9.013, de 29/03/2017, que estabeleceu graduações para as infrações relacionadas à área de produtos de origem animal, houve morosidade da Administração na revisão dessas normas. Além do mais, o Manual de Boas Práticas Regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, que contempla as etapas do processo de



regulamentação, não prevê mecanismos de controle que visam garantir a periodicidade e a tempestividade da revisão de normativos.

No que tange à inspeção de produtos de origem vegetal, constatou-se a defasagem das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal, as quais atualmente estão fixadas pela Portaria Interministerial MF/PR/MAPA nº 531, de 13 de outubro de 1994. Ou seja, as taxas estão desatualizadas há aproximadamente 23 anos e não refletem os custos efetivamente incorridos na atividade de classificação, tornando necessária a alocação de recursos da União para custear uma parcela do custo de classificação, o qual deveria ser pago integralmente pelo importador (sujeito passivo das taxas).

Diante do exposto, considerando as questões propostas e respectivas repostas, e com base nos Achados de Auditoria denota-se que a estrutura de controles internos mantida pela SDA/MAPA e pelas SFA, no que tange a ações de fiscalização/Inspeção, é insuficiente e inadequada, o que se constitui em obstáculo para o alcance dos objetivos institucionais do MAPA na Defesa Agropecuária. Dessa forma, foram recomendadas providências à Unidade no sentido de sanar as fragilidades identificadas durante este trabalho.

### **2.5.1 Avaliação dos controles instituídos pela Unidade visando o monitoramento da implementação dos objetivos estratégicos do Ministério.**

No que tange ao ciclo 2016-2019 de execução do Planejamento Estratégico (PE) da Unidade, os trabalhos de auditoria evidenciaram a existência de indicadores que, segundo o gestor, serão utilizados ao longo do período para monitoramento da implementação dos objetivos estratégicos.

Em adição, ressalta-se que foram selecionados, pela Alta Administração, 12 projetos considerados estratégicos que contribuem diretamente para o alcance dos objetivos da pasta e concretização das suas metas. Segundo o gestor, esses projetos terão acompanhamento específico, em razão da relevância para a atingimento dos objetivos institucionais.

É mister destacar também os painéis de contribuição que foram instituídos para o ciclo 2016-2019 do Planejamento Estratégico. Essa ferramenta de gestão é composta permite visualizar como cada unidade contribui, nos níveis tático e operacional, para o alcance dos objetivos estratégicos, sendo importante como mecanismo de acompanhamento do PE.

Registra-se o caráter incipiente das ações de monitoramento do PE pelas unidades do Ministério, tendo em vista que seu processo de estruturação foi concluído somente no segundo semestre de 2016. Dessa forma, restou prejudicada, neste primeiro momento, a avaliação acerca da efetiva utilização dos instrumentos de monitoramento do Planejamento, bem como exame acerca de eventuais ações a serem adotadas pelas unidades do Ministério quando identificadas necessidade de melhorias nos indicadores



de execução. Tais avaliações serão realizadas ao longo do período de execução do Planejamento Estratégico.

## 2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em consulta ao sítio eletrônico do TCU, à exceção do Acórdão nº 1.957/2016 – 1ª Câmara, não foram identificados outros Acórdãos com determinação expressa para que o Controle Interno realize o acompanhamento de determinações/recomendações que ainda estejam pendentes de implementação.

Da análise das informações disponibilizadas pelo Gestor, considerou-se três determinações como “Implementada” e uma como “Não implementada”, conforme quadro a seguir:

*Quadro - Acórdão nº 1.957/2016 – Primeira Câmara*

Item da determinação	Descrição	Destinatário	*Status Atual Sugerido pela CGU
1.7.1.1	Avalie a eficiência, eficácia e a efetividade da Superintendência Federal de Agricultura no Estado do Amapá (SFA/AP) no tocante às ações de combate à mosca da carambola nos últimos cinco anos.	SDA/MAPA	Implementada
1.7.1.2	Adote medidas cabíveis para a correção das falhas identificadas.	SDA/MAPA	Em implementação
1.7.1.3	Faça a juntada dessa avaliação nas contas anuais da SFA/AP.	SDA/MAPA	Implementada
1.7.1.4	Encaminhe cópia do trabalho realizado a este Tribunal, informando as medidas adotadas decorrentes dessa avaliação.	SDA/MAPA	Implementada

Fonte: Exames efetuados pela CGU, com base nas manifestações no Processo SEI MAPA nº 21000.014632/2017-87.

Obs.1: \* De acordo com a Portaria – Segecex/TCU nº 04, de 26/02/2010 – Manual de Auditoria Operacional: a) implementada; b) não implementada; c) parcialmente implementada; d) em implementação; e) não mais aplicável.

Ainda no âmbito do Acórdão nº 1.957/2016-TCU/1ª Câmara, a Corte de Contas também determinou à CGU que avaliasse as ações e os contratos destinados ao combate à mosca da carambola, verificando o efetivo cumprimento dos serviços prestados por terceiros. Nesse sentido, o trabalho da Unidade Regional da CGU no Estado do Amapá, consolidado na Nota de Auditoria nº 201504939/02, de 9 de novembro de 2016, identificou na Secretaria Federal de Agricultura no Estado do Amapá (SFA/AP) impropriedades na fiscalização de contrato que teve como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de combate à mosca da carambola.

O detalhamento das determinações do TCU e das respectivas providências adotadas consta de item específico deste Relatório na parte de Achados de Auditoria.



Quanto à medida que consta do item 1.8 do Acórdão nº 1957/1ª Câmara, a qual recomendada ao titular do MAPA para, preferencialmente, nomear para o cargo de Superintendente da SFA-AP, servidor de carreira com formação nas atividades finalísticas da pasta ministerial, foi verificado que desde a data a emissão do Acórdão nº 1957/1ª Câmara (da Sessão ocorrida em 22/03/2016) a recomendação está sendo atendida. Em 26/7/2016, o servidor de carreira do MAPA, A. J. S. S., Agente Administrativo, matrícula SIAPE nº 1017643, foi designado Superintendente Federal, cargo que exerceu até 21/12/2017, oportunidade em que houve a designação da servidora de carreira, L. S. A. C. S., Fiscal Agropecuária, matrícula SIAPE nº 2350035, a qual permanece como atual titular.

## 2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Quanto às recomendações relacionadas ao Funcafé, verificou-se que cinco recomendações foram implementadas pela Unidade. Com relação às sete demais, foram verificadas providências pelo gestor, mas ainda não há atendimento pleno das recomendações.

Desse modo, conclui-se que há um esforço da SPA no sentido de melhorar os controles relacionados à gestão do Funcafé, mas ainda há confirmações pendentes, principalmente relacionadas à evidenciação de que o sistema utilizado para gestão dos recursos do Fundo vem atendendo às recomendações propostas pela CGU.

Em Relação às recomendações expedidas referentes ao Contrato nº 05/2012, celebrado com a ENAGRO, das 3 recomendações pendentes, 2 foram consideradas atendidas e 1 atendida parcialmente. Quanto às recomendações voltadas ao Plano Estratégico, as 2 recomendações pendentes foram reiteradas tendo em vista que a Unidade não apresentou medidas demonstrando que as fragilidades foram sanadas.

## 2.8 Avaliação do CGU/PAD

A SE/MAPA relacionou 79 procedimentos correcionais em trâmite no exercício de 2016, informando que 2 estão aguardando informações do Presidente da CPAD para o devido cadastro no CGU-PAD.

Para verificar a informação prestada pela Unidade, foi realizada consulta no CGU-PAD com base em uma amostra de 18 procedimentos, entre sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares (PAD). Dessa amostra, apenas os 2 procedimentos informados pela SE/MAPA não foram identificados no CGU-PAD, a saber: 21000.037335/2016-29 e 21000.000177/2008-41.

No que se refere aos exames realizados no âmbito das SFAs, o resultado da análise está demonstrado na tabela a seguir:

*Tabela Resumo dos PADs instaurados pelas SFAs*

Estado	PAD	Cadastrados no CGU-PAD	Cadastrados no prazo	Cadastrados fora do prazo
--------	-----	------------------------	----------------------	---------------------------



SFA-AM	1	1	1	0
SFA-PR	7	7	6	1
SFA-RJ	2	2	2	0
SFA-CE	1	0	0	0

## 2.9 Avaliação da Política de Gestão de Riscos

A partir da análise dos documentos e informações apresentados pelo MAPA, verificou-se que a Política de Gestão de Riscos do Ministério encontra-se em fase de elaboração. Até o momento foi instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controle – CGRC, e elaborada minuta do seu Regimento Interno por um Grupo de Trabalho constituído para esta finalidade.

A Portaria/MAPA nº 276/2017 estabelece o prazo de 30 dias, a partir da sua publicação, para o Comitê se reunir com o objetivo de deliberar sobre o seu regimento interno e constituir Grupo de Trabalho específico, com vistas ao levantamento de informações e apresentação da minuta da Política de Gestão de Riscos do MAPA.

O referido Grupo de Trabalho foi constituído dentro do prazo estabelecido, por meio da Portaria nº 459, de 23 de fevereiro de 2017, com o objetivo de apresentar proposta de Regimento Interno do Comitê de Riscos em 30 dias e a Política de Gestão de Riscos do MAPA em 60 dias.

Dessa forma verificou-se que foi realizada reunião entre os integrantes do Grupo de Trabalho, em 04/05/2017, para providências quanto ao atendimento dos objetivos estabelecidos na Portaria nº 459, no entanto até o momento ainda não foi apresentada a Política de Riscos, apenas a minuta do Regimento Interno do Comitê, conforme relatado.

## 2.10 Ocorrência com dano ou prejuízo

Achados da Auditoria - nº 201701030

- Ausência de comprovação da execução de serviços profissionais, no total de R\$ 201.041,34, pagos à SIA Serviço de Inteligência em Agronegócios Ltda.

## 3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.





Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável e pelo escopo acordado com o Tribunal de Contas da União, submetemos o presente Relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.

**Nome:** BRUNO CAMILO TEIXEIRA

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** BRUNO MARTINS DA SILVA

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** FELIPE FERREIRA PAIVA SANTOS

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** FERNANDO HENRIQUE BARBOSA QUIRINO

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** IRIS MARIA DE OLIVEIRA FORMIGA NOVAES

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** JOAO HENRIQUE WETTER BERNARDES

**Cargo:**

**Assinatura:**

**Nome:** JOSE CARLOS DA FONSECA

**Cargo:**

**Assinatura:**



**Nome:** SAMUEL FRANCO LOPES

**Cargo:**

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral CGACR/DE

---

**Achados da Auditoria - nº 201700920**

**1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

**1.1 Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes**

**1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO**

**1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Informação Básica da Ação de Governo 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes.**

**Fato**

A Ação de Governo 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes tem por finalidade Concessão, em caráter suplementar, do benefício de assistência médico-hospitalar e odontológica aos servidores.

A Ação de Governo 2004 teve uma despesa liquidada, no exercício de 2016, no valor de R\$ 118.374.279,06, representando 2,02% dos valores liquidados para o Programa de Governo 2105. Este Programa teve uma despesa liquidada em 2016 no valor



de R\$ 5.868.897.071,26, representando 46,84% do total de despesas liquidadas pelo MAPA, conforme dados do Tesouro Gerencial.

## **1.1.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

### **1.1.2.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de cláusula contratual disciplinando eventual subcontratação para realização de exames médicos periódicos dos servidores do MAPA.**

##### **Fato**

Trata-se do Pregão nº 04/2016, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para realização de exames médicos periódicos, com o objetivo de preservação e atenção à saúde dos servidores públicos/empregados do MAPA. Em decorrência da Licitação, foi celebrado o Contrato nº 25/2016 entre o MAPA e a Empresa Hospital Dia Samdel Ltda., no valor total de R\$ 1.589.996,77, com vigência de 24/10/2016 a 24/10/2017.

Em análise às peças do referido Processo, constatou-se a ausência de cláusula, no Contrato e no Termo de Referência, vedando totalmente ou possibilitando parcialmente a subcontratação do objeto (em limites definidos pela Administração), contrariando a orientação da Consultoria Jurídica do Ministério, item “a” do § 91 e item “b” do § 94 de seu Parecer nº 362/2016 (fls. 509 e 510 do processo em comento), para que se incluísse cláusula sobre subcontratação tanto no Termo de Referência quanto no Termo Contratual.

Em consequência desta omissão, a subcontratação total ou parcial do objeto do contrato constitui motivo para rescisão contratual, conforme preceitua o inciso VI, art. 78 da Lei nº 8.666/1993. Ou seja, a empresa contratada, Hospital Dia Samdel Ltda., encontra-se sem respaldo contratual para eventual subcontratação parcial do objeto.

A despeito do impedimento de subcontratar, restou demonstrado pela Empresa, na Relação anexa ao Memorando nº 02/2016/DA-SE/SE/MAPA, que se pretende realizar os Exames Básicos, Complementares e Avaliação Clínica – ASO, em grande parte por meio de estabelecimentos credenciados, caracterizando a subcontratação.

##### **Causa**

Descumprimento, pela Administração, às orientações exaradas pela CONJUR/MAPA/AGU, quanto à necessidade de cláusula contratual que vedasse totalmente ou possibilitasse parcialmente a subcontratação do objeto.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Após a realização de Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida em 01/02/2017, por meio do Ofício nº 145/2017/SE-MAPA foi encaminhada a Nota Informativa nº 001/2017/DA/SE-MAPA, na qual a Unidade se manifestou nos seguintes termos:



*“... embora tenha sido assinado, não chegou a ser ativado, não acarretando qualquer ônus de contraprestação a empresa, uma vez que o MAPA não tomou qualquer serviço de exame ou similar”*

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese não ter sido realizada a execução contratual, não foram identificadas no processo providências da Unidade no sentido de sanar o vício constatado.

Portanto, em face dos fatos ora apresentados, cabe concluir que a execução de exames médicos periódicos, no todo ou em parte, por empresas subcontratadas ensejaria a rescisão contratual, hipótese contemplada no item 12.1 do presente Contrato, que faz referência ao art. 78 da Lei de Licitações.

Quanto ao assunto, a Jurisprudência do TCU tem orientado sobre a necessidade de existir expressa autorização da Administração, em edital e contrato, para subcontratação de parte do objeto.

Destaca-se também as seguintes deliberações: *“Disponha adequadamente sobre a possibilidade de subcontratação no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros quando desejável, ou vedando sua ocorrência quando indesejável, nos termos dos art. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993”* (Acórdãos 265/2010 e 2625/2008 – Plenário).

Diante do exposto, havendo a autorização da Administração para que o contratado realize a subcontratação, ainda que de forma excepcional, estaria contrariando princípios básicos norteadores dos procedimentos licitatórios públicos, dentre eles o da Isonomia, da Impessoalidade, da Vinculação ao Instrumento Convocatório e do Julgamento Objetivo.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Reavaliar, junto à empresa contratada, a exequibilidade do objeto sem a participação de empresas subcontratadas, ressaltando-se que eventual necessidade de subcontratação dá ensejo à obrigação de novo certame, por ampliar o caráter competitivo da licitação original.

### **1.1.2.2 INFORMAÇÃO**

**Contratação de exames médicos periódicos para servidores do MAPA lotados, exclusivamente, em Unidades da Região Centro-Oeste.**

#### **Fato**

Trata-se do Pregão nº 04/2016, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para realização de exames médicos periódicos, com o objetivo de preservação e atenção à saúde dos servidores públicos/empregados do MAPA. Em decorrência da Licitação, foi celebrado o Contrato nº 25/2016 entre o MAPA e a Empresa Hospital Dia Samdel Ltda., no valor total de R\$ 1.589.996,77, com vigência de 24/10/2016 a 24/10/2017.



Em análise às peças do referido Processo, constatou-se a ausência de cláusula, no Contrato e no Termo de Referência, vedando totalmente ou possibilitando parcialmente a subcontratação do objeto (em limites definidos pela Administração), contrariando a orientação da Consultoria Jurídica do Ministério, item “a” do § 91 e item “b” do § 94 de seu Parecer nº 362/2016 (fls. 509 e 510 do processo em comento), para que se incluísse cláusula sobre subcontratação tanto no Termo de Referência quanto no Termo Contratual.

Em consequência desta omissão, a subcontratação total ou parcial do objeto do contrato constitui motivo para rescisão contratual, conforme preceitua o inciso VI, art. 78 da Lei nº 8.666/1993. Ou seja, a empresa contratada, Hospital Dia Samdel Ltda., encontra-se sem respaldo contratual para eventual subcontratação parcial do objeto.

A despeito do impedimento de subcontratar, restou demonstrado pela Empresa, na Relação anexa ao Memorando nº 02/2016/DA-SE/SE/MAPA, que se pretende realizar os Exames Básicos, Complementares e Avaliação Clínica – ASO, em grande parte por meio de estabelecimentos credenciados, caracterizando a subcontratação.

## **1.2 Administração da Unidade**

### **1.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO**

#### **1.2.1.1 INFORMAÇÃO**

##### **Informação Básica da Ação de Governo 2000 - Administração da Unidade.**

###### **Fato**

A Ação de Governo 2000 – Administração da Unidade tem por finalidade constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas,

A Ação de Governo 2000 teve uma despesa liquidada, no exercício de 2016, no valor de R\$ 249.052.907,22, representando 4,24% dos valores liquidados para o Programa de Governo 2105. Este Programa teve uma despesa liquidada em 2016 no valor de R\$ 5.868.897.071,26, representando 46,84% do total de despesas liquidadas pelo MAPA, conforme dados do Tesouro Gerencial.

### **1.2.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

#### **1.2.2.1 CONSTATAÇÃO**

**Sobreposição dos objetos dos contratos para prestação de serviços de tradução e montagem de estandes, em relação ao objeto de contrato pré-existente no âmbito do MAPA, que contemplaria a demanda.**

###### **Fato**

O Pregão Eletrônico nº 03/2015 tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de tradução/versão de textos, interpretação simultânea, e consecutiva de vários idiomas, bem como locação de equipamentos de tradução



simultânea, gravação e sonorização ambiente. Em decorrência da licitação, foi firmado o Contrato nº 23/2015 com a Empresa Boom Entretenimento e Comunicação Ltda. - ME, no valor de R\$ 49.104,00 e com vigência de 12 meses prorrogáveis por até 60 meses, contados a partir de 27/11/2015.

Já o Pregão Eletrônico nº 05/2016, tem por objeto a contratação de empresa para prestação serviços de montagem, manutenção e desmontagem de estandes, compreendendo o fornecimento de mobiliário, ambientação, programação visual, de material de consumo e de equipamentos, incluindo suporte técnico e elaboração de projetos nos estandes em feiras e/ou exposições agropecuárias. Em decorrência da licitação, foi firmado o Contrato nº 017/2016 com a Empresa Studium Locações Ltda. – EPP, no valor de R\$ 295.685,50, e com vigência de 12 meses, prorrogáveis por até 60 meses, contatos a partir de 11/07/2016.

Não consta nos processos a motivação para realização das respectivas licitações, além de exames quanto a eventual sobreposição dos serviços com o Contrato nº 12/2015, celebrado pelo Ministério com a Boeing Eventos Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços de organização de eventos. O referido contrato também contempla a prestação de serviços de tradução, bem como a montagem, manutenção e desmontagem de estandes.

### **Causa**

Ausência de instrumento de controle que permita comparar as demandas do Ministério em relação aos serviços disponíveis no âmbito dos contratos já firmados pela pasta.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 276/2016/DCOM/CAMP/CGRL/DGI/SE/MAPA, de 07/12/2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos:

- Contrato nº 23/2015 com a Empresa Boom Entretenimento e Comunicação Ltda. – ME: *“Esta Secretaria não conhecia o escopo do contrato firmado com a empresa BOIENG EVENTO LTDA, nem a abrangência dos serviços de tradução previstos no referido contrato, especialmente no que diz respeito aos idiomas contratados. De igual forma, a SRI não participou do processo de contratação da empresa BOIENG, nem tomou conhecimento da referida contratação, tendo em vista não ser a unidade responsável pela contratação da mencionada empresa. Onde a contratação da empresa BOIENG EVENTO LTDA era para prestação de outro tipo de serviço.”*

*“Justificamos que o objeto da empresa Boeing Eventos Ltda, é contratação para prestação de serviços de organização de eventos, visando todas as atividades de operacionalização, execução e acompanhamento, que poderão ser realizados em Brasília/DF e em outros estados, para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.*

- Contrato nº 017/2016 com a Empresa Studium Locações Ltda. – EPP: *Referente ao Processo 21000.010126/201638 –Empresa Studium Locações Ltda – O objeto e a contratação de empresa especializada para serviços de montagem, manutenção e desmontagem de estandes, compreendendo o fornecimento de mobiliário, ambientação, programação visual, material de consumo e de equipamentos, incluindo suporte técnico e elaboração de projetos nos estandes institucionais em feiras/exposições agropecuárias das quais participe este Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.*





*Como foi explicado acima, o objeto que logrou a contratação da Boeing e distinto com o objeto da Studium Locações Ltda desta forma são diferentes as contratações.”*

### **Análise do Controle Interno**

A realização do processo de contratação é onerosa em muitos aspectos, sendo essencial verificar se existem outros contratos em vigência que possam atender os serviços a serem demandados. No presente caso, em que pesem os objetos em termos gerais, não serem o mesmo da Empresa Boeing Eventos Ltda., que trata de eventos de forma geral, quando se verifica as especificações do mesmo percebe-se que eles contemplam as especificações dos objetos dos outros dois contratos.

Na comparação dos contratos do MAPA com a Boeing e com a Studium, foram verificados 22 itens iguais em três componentes: estandes, recursos humanos e equipamentos. Já a comparação do contrato da Boeing com o contrato da Boom identificou 9 itens iguais, majoritariamente relacionados com serviços de tradução.

Cabe mencionar que situação semelhante está descrita no Relatório nº 201601516, referente à Auditoria Anual de Contas/2015. À época, a Unidade foi alertada de que, em regra, a coexistência de dois contratos fornecendo os mesmos materiais não seria aceitável, tendo em vista que a licitação se destina a selecionar a melhor proposta para administração, além de refletir a necessidade de aprimoramento do planejamento de aquisições. Todavia, dependendo do caso específico, seria possível a coexistência desses contratos, desde que se comprove que tal situação é a medida apropriada para melhor atender ao interesse público, o que deveria ser devidamente motivado nos autos.

Além disso, foi lembrado à Unidade que havendo a coexistência de contratos com objeto semelhantes, seria prudente verificar se os valores contratados são compatíveis entre si, de modo a optar pela execução mais vantajosa para a Administração.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Avaliar a necessidade da manutenção de contratos com objetos semelhantes no âmbito do Ministério, priorizando a execução dos serviços com a empresa que oferece o menor preço, em conformidade com o princípio da economicidade e da eficiência do gasto público.

Recomendação 2: Instituir, durante o planejamento dos processos de contratação, etapa de verificação dos contratos do Ministério que se encontrem em vigência, incluindo nos autos do processo, necessariamente, resultado de consulta sobre existência ou não de empresa já contratada que possa prestar o serviço, de modo a mitigar o risco da ocorrência de situação análoga à verificada no caso ora analisado.

### **1.2.2.2 CONSTATAÇÃO**

**Fragilidades na motivação do dimensionamento do contrato de serviço de acesso à TV por assinatura digital.**



## Fato

O Pregão nº 32/2015 tem por objeto a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviço de acesso à TV por assinatura digital, para instalação, distribuição, assistência técnica e captação de 13 (treze) pontos de sinais. Em decorrência da licitação, foi celebrado o Contrato nº 011/2016 com a Empresa J & M Comércio e Serviços de Telecomunicações e Informática Ltda. - EPP, CNPJ nº 03.056.608/0001-26, no valor de R\$ 53.999,40, com vigência de 17 de maio de 2016 até 17 de maio de 2017.

O Contrato Administrativo nº 11/2016, na Cláusula Primeira – Objeto, lista a relação das secretarias localizadas na sede do MAPA, onde são captados os pontos de sinais, conforme o quadro a seguir:

*Quadro - Localização dos Pontos de Sinais de TV*

Item	Descrição/Especificação	Quantidade de Pontos	Valor(em R\$)
1	Secretaria de Defesa Agropecuária/SDA, 4º andar	01	346,15
2	Secretaria do Produtor Rural e Cooperativismo/SPRC, 2º andar	01	346,15
3	Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio/SRI, 3º andar	01	346,15
4	Secretaria de Política Agrícola/SPA, 5º andar	01	346,15
5	Secretaria de Integração e Mobilidade Social/SIMS, 7º andar	01	346,15
6	Gabinete da Ministra/GM, 8º andar	02	692,30
7	Secretaria Executiva/SE, 9º andar	02	692,30
8	Consultoria Jurídica/GM, 6º andar	01	346,15
9	Assessoria de Comunicação Social/GM, 8º andar	02	692,30
10	Assessoria Parlamentar/ASPAR/GM, 8º andar	01	346,15
<b>Total Mensal</b>		<b>13</b>	<b>4.499,95</b>
<b>Total Anual</b>			<b>53.999,40</b>

**Fonte:** Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – DGI/SE/MAPA.

Diante da análise efetuada, embora tenha sido verificado que o Processo está adequadamente formalizado, em conformidade com a legislação, a motivação para a licitação carece de melhor fundamentação da necessidade e do dimensionamento do contrato.

Na motivação apresentada para a contratação, a Unidade não esclarece por que a TV por assinatura é mais vantajosa do que outras alternativas, as quais permitem acesso rápido e eficiente aos principais fatos e notícias da política, mercado econômico e financeiro nacional e internacional relacionadas ao Agronegócio, tais como: revistas especializadas, *feeds* e clippings de notícias, acesso a conteúdos exclusivos de sites especializados. Em adição, não está evidenciado qual o incremento da eficiência e eficácia que propiciará às Unidades do MAPA. Assim, a motivação apresentada pelo Gestor se mostra insuficiente para justificar a contratação e a necessidade de 10 pontos de TV por assinatura..

## Causa

Fragilidades no planejamento de aquisições, não evidenciando e detalhando a real necessidade das Unidades do MAPA quanto à necessidade da instalação de TV por assinatura, de modo a comprovar a sua imprescindibilidade, assim como ausência de comparação com meios alternativos para acesso às informações necessárias às atividades do Ministério.

## Manifestação da Unidade Examinada



A Unidade, por meio do Despacho n.º 262/2016/DCOM/CAMP/CGRL/DGI/SE/MAPA, de 1º de dezembro de 2016, manifestou-se nos seguintes termos:

*“A justificativa encontra-se descrita na Informação 01/CGCS/ACE, de 18/03/2016 às fls. 254 do processo acima referenciado, e segundo aquela Assessoria de Comunicação e Eventos, fundamenta-se pela inclusão de canais televisivos jornalísticos nacionais e internacionais, exclusivamente por serviços de TV paga. As áreas atendidas necessitam de acesso rápido e eficiente aos principais fatos e notícias da política, mercado econômico e financeiro nacional e internacional. São fontes primárias de informação que produzem noticiário com correspondentes formadores de opinião no país, de diversos locais do mundo, sobre temas de interesse público, contribuindo para as estratégias de informações das esferas já mencionadas. Todo este contexto contribui significativamente para o desempenho positivo do agronegócio brasileiro, desenvolvendo atividades estratégicas voltadas para a produção agropecuária. Justifica-se ainda que a Administração pauta-se pelo princípio da eficiência e informações defasadas, em função da ausência de contratação, implica em impossibilidade de implementar medidas preventivas e corretivas necessárias ao atendimento da sociedade.”*

E ainda, após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 1º de fevereiro de 2017, a Unidade argumentou que:

*“As atividades desenvolvidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento diariamente repercutem nos veículos de comunicação e no cenário econômico, político e social brasileiro, desta forma o acompanhamento permanente das notícias a respeito do órgão, bem como sobre assuntos relacionados à gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, fomento do agronegócio e regulações e normatizações de serviços vinculados ao setor de modo geral, tornam a TV por assinatura ferramenta imprescindível para posicionamento deste Ministério junto à sociedade e ao mercado, preservando sua imagem e seus interesses.*

*Embora esta função seja primordialmente da Assessoria de Comunicação e Eventos de forma executiva, as tomadas de decisão do órgão ocorrem de forma descentralizada por meio de suas Secretarias, especializadas nos mais diferentes assuntos que permeiam o ambiente agrícola.*

*Nesse sentido torna-se relevante disponibilizar aos principais atores deste órgão, um serviço qualificado que possa lhes auxiliar nesta tarefa, uma vez que não há exclusivamente canais de notícias nas TVs Abertas.*

*Vale ressaltar que os feeds, clipping de notícias e TVs por assinatura são fontes de informações que não competem entre si, mas se complementam. Os serviços de clipping que atendem ao MAPA, via contrato, por exemplo, não tem a tempestividade da transmissão ao vivo. Ou seja, uma notícia que passa agora na TV será captada pelo clipping ao final de cada dia, e caso haja necessidade de resposta, poderá sofrer atrasos.*

*A formatação de disponibilização de acesso a sinais de TV por dirigentes do Mapa segue a linha adotada por outros Ministérios. A Assessoria de Comunicação e Eventos realizou consulta ao Portal da Transparência e sites institucionais e identificou que muitos ministérios possuem contratos cujo objeto visa contratação de serviços de TV por assinatura, tais como: Ministério da Justiça; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;*



*Desenvolvimento Social e Agrário; e Educação. Documentação comprobatória em anexo.”*

### **Análise do Controle Interno**

Em que pesem os argumentos apresentados pela Unidade, não ficou evidenciado que a contratação de serviços de TV por assinatura seria a alternativa mais vantajosa em termos de eficiência e eficácia na obtenção de informações relacionadas ao Agronegócio, bem como a necessidade do quantitativo de 10 pontos de TV por assinatura.

Nesse sentido, existem atualmente diversas alternativas para acesso a informações sobre mercado nacional e internacional, tanto geral quanto relativo ao Agronegócio, as quais muitas vezes possuem conteúdo exclusivo e são atualizadas de modo permanente. Tais alternativas não foram consideradas pela Assessoria de Comunicação e Eventos, seja no que tange à suficiência para atender as necessidades do Ministério, seja quanto ao custo para disponibilização em comparação com a TV por assinatura.

E, ainda, em atenção à informação trazida após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida em 01/02/2017, cabe acrescentar que embora haja complementariedade entre os meios alternativos de acesso às informações necessárias pelo Ministério e o serviço de TV por assinatura, não foi justificada a contratação de pontos de sinais de TV nas unidades relacionadas em tabela anterior.

Assim, também não houve justificativa acerca da imprescindibilidade do serviço de TV por assinatura, pois o fato de ser um serviço difundido em Órgãos diversos da Administração Pública não justifica a contratação sem avaliação de alternativas e do adequado dimensionamento contratual..

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Avaliar o dimensionamento da contratação de serviço de acesso à TV por assinatura digital para as Unidades do MAPA, tendo em vista que feeds e clipping de notícias, ou o acesso ao conteúdo de páginas especializadas de agronegócio podem funcionar como alternativas para as necessidades de informação de unidades do Ministério.

Recomendação 2: Aprimorar o planejamento de aquisições, registrando evidências que demonstrem o adequado dimensionamento do objeto da contratação para as Unidades atendidas.

### **1.2.2.3 CONSTATAÇÃO**

**Execução e pagamento de serviço sem a prévia celebração/formalização de instrumento contratual entre o MAPA e a Empresa Indusflex Persianas Eireli ME para prestação de fornecimento e instalação de cortinas e persianas, além de falta de critérios objetivos na definição do quantitativo do objeto contratado.**

### **Fato**

O Pregão n.º 25/2015, promovido pelo próprio MAPA para registro de preços, tem por objeto o fornecimento e instalação de cortinas e persianas, além dos materiais e componentes para execução de serviços de manutenção corretiva. Consequente da



Licitação, foi vencedora a Empresa Indusflex Persianas Eireli - ME, CNPJ n.º 11.202.002/0001-80, celebrando-se a Ata de Registro de Preços n.º 20/2015, de 04 de dezembro de 2015, fls. 346 a 350, no valor de R\$ 670.300,00, embora o valor empenhado tenha sido de R\$ 594.368,02.

Em que pese a devida motivação para a contratação, o processo não está em conformidade com a legislação, tendo em vista que não foi celebrado o instrumento de contrato com a Empresa Indusflex Persianas Eireli – ME.

Ademais, não foram localizadas informações acerca da metodologia utilizada para estabelecer a quantidade anual estimada de persianas que seriam instaladas e a especificação, constantes da Ata de Registro de Preços n.º 20, referente ao Grupo 1 – Fornecimento e instalação de persianas verticais de juta, persianas juta/black-out, cortina painel black-out, cortina rolo black-out, painel de cortina e dos materiais e componentes para a execução dos serviços de manutenção corretiva.

### **Causa**

Falta de instrumento de gestão (check list, alerta do sistema de contratos) que condicione a execução do serviço licitado à prévia assinatura do instrumento de contrato com a empresa vencedora da licitação. Falhas no planejamento da contratação, tendo em vista a ausência de controles necessários para, objetivamente, estimar o quantitativo previsto do serviço contratado.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade, por meio do Despacho n.º 254/2016/DCOM/CAMP/CGRL/ DGI/SE/MAPA, manifestou-se nos seguintes termos:

- Quanto à falta de Contrato:

*“Informamos que o Pregão n.º 25/2015, pregão que originou a Ata de Registro de Preços n.º 20/2015, tem como objeto o fornecimento de persianas de juta, persianas de juta/blackout, cortina de painel blackout e cortina rolo blackout, com prestação de serviços de instalação/reinstalação, desmontagem/ retirada/ montagem/ remanejamento/ conserto, manutenção e substituição de trilhos e componentes, esclarecemos ainda que o Edital do referido pregão não previa a minuta de contrato. Ainda assim, o MAPA não se absteve de cumprir o que reza o § 4º do art. 62, da Lei n.º 8.666/1993, substituindo o instrumento pela respectiva nota de empenho. ”*

- Quanto à ausência de informações da metodologia utilizada para estabelecer a quantidade anual estimada e a especificação:

*“Analisando o processo de contratação, identificamos junto ao edital (fls. 265v/266), uma planilha contendo a média apurada dos últimos anos. Esse quadro demonstra que se observou o aspecto financeiro do contrato. Analisando origem histórica dos quantitativos, identificamos que em novembro/2011 o MAPA celebrou contrato prevendo este mesmo objeto. Nele, percebemos similaridade nos quantitativos, demonstrando que há época da elaboração, esse instrumento serviu de base para demanda especificada na primeira versão do Termo de Referência. Através do Parecer n.º 405/2015/CONJUR-MAPA (fls. 206/216), a CONJUR em seu item 62 orientou a*



*melhor justificar a quantidade de bens previstos para a aquisição, ocasionando novo dimensionamento, que resultou nas quantidades registradas em Ata SRP.*

*“Nota-se que a estimativa inicial teve por base o instrumento anterior e apenas alguns itens foram adequados para a nova realidade. Após análise jurídica, decorreu-se nova análise e a área responsável atendeu a sugestão, estimando novas quantidades e anexando nova versão do Termo de Referência (fls. 219/230). ”*

*“Importante frisar que a própria opção pelo registro se atém aos pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP, pois remetem às contratações (compras) estimadas e não obrigatórias. ”*

*Em futuros projetos, vamos considerar além das quantidades estimadas, também os valores gastos, visando adequar a estimativa próxima ao consumo, com maior nível de precisão. (...) ”*

### **Análise do Controle Interno**

De acordo com o § 1º, art. 62, da Lei n.º 8.666/93, a minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação. Entretanto, o edital do Pregão n.º 25/2015 não previu a minuta de contrato, contrariando o dispositivo em questão. Ressalte-se que, o instrumento de contrato não é obrigatório no caso de Pregão, como disciplina o *caput* do citado artigo.

E ainda, o § 2º preconiza que em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. Tal artigo estabelece as cláusulas necessárias obrigatoriamente constantes nos contratos celebrados com a Administração Pública.

De fato, consta do Processo n.º 21000.007100/2014-41 a Nota de Empenho a qual o Gestor se refere. Contudo, esta não contempla os requisitos exigidos no art. 55 da Lei n.º 8.666/93.

E ainda, verifica-se que o objeto em epígrafe não se caracteriza como um caso de compra com entrega imediata e integral, pois exige-se obrigação futura, tendo em vista que consta no Termo de Referência n.º 04/2014, fl. 219, cláusula contratual de garantia dos serviços e materiais, fl. 224, a qual ocasiona a prolongação da prestação do serviço.

No que tange à metodologia utilizada para dimensionamento do quantitativo contratado, faz-se necessário, conforme preconizado pela Unidade, que a quantidade estimada, para futuros fornecimentos de material, seja mais precisa, considerando, entre os parâmetros de mensuração, os valores de fato realizados em exercícios anteriores.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Adotar providências visando firmar o contrato com a empresa vencedora do Pregão n.º 25/2015, incluindo no instrumento as cláusulas necessárias previstas na Lei de Licitações, considerando que o contrato para instalação de persianas resulta em obrigações futuras (garantias) que podem ser exigidas pelo Ministério.





Recomendação 2: Utilizar, durante a etapa de levantamento das necessidades que irão fundamentar o quantitativo contratual, como uma das referências, os valores efetivamente executados em anos pretéritos quanto da existência de contratos com objeto semelhante.

#### 1.2.2.4 CONSTATAÇÃO

**Ausência de estudo definindo a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratado; e morosidade na implantação definitiva da Central de Relacionamentos do MAPA.**

##### Fato

O Contrato nº 21/2016, celebrado com a Empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S/A, no valor total de R\$ 2.897.532,08, tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de teleatendimento e atendimento presencial ao cidadão e servidores do Ministério. A contratação compreende o planejamento, implantação, operação e gestão da Central de Relacionamento do MAPA (Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, Coordenação-Geral de Administração de Pessoas – CGAP/DGI e Ouvidoria).

Quanto à motivação da demanda, não foi identificado estudo prévio para definição dos quantitativos do objeto contratual, apresentados no quadro a seguir:

*Quadro – Quantitativo Unidades de Atendimento*

Unidade de Medida	Quantidade
Unidade de Teleatendimento de 1º Nível (UT1)	10
Unidade de Atendimento Presencial de 1º Nível (UA1)	07
Unidade de Atendimento de 2º Nível (UA2)	26

*Fonte: Cláusula primeira – Objeto do Contrato Administrativo nº 21/2016 – MAPA.*

Em se tratando de serviço continuado terceirizado, a falta de estudo prévio para definir o objeto em questão contraria o Inciso II, do § 3º, do art. 6º, da IN SLTI/MPOG nº 02, de 30 de abril de 2008.

No que se refere à execução contratual, verificou-se a morosidade na implantação definitiva da Central de Relacionamento no MAPA, envolvendo as Unidades CGAP/DGI, BINAGRI e Ouvidoria, pois o referido contrato foi assinado em 08/09/2016 e, até 07/12/2016, cerca de 3 meses depois, a Central não estava implantada, conforme verificado *in loco* e demonstrado pelo Plano de Trabalho Definitivo de Implantação, algumas etapas ainda se encontram pendentes de finalização, a saber:

- Entrega da ferramenta automatizada de gerenciamento dos atendimentos (customizadas as especificidades da Ouvidoria);
- Treinamento e/ou capacitação dos demais usuários da ferramenta automatizada de gerenciamento dos atendimentos;
- Emissão de Ordem de Serviço, autorizando o início da execução contratual.



Esta situação fragiliza a condução dos processos de pagamentos, tendo em vista que a Ordem de Serviço não foi emitida pelo gestor em consonância com a demanda do Ministério e com os níveis de serviços acordados. O início da prestação de serviços sem a devida autorização do gestor do contrato mediante Ordem de Serviço, contraria o que dispõe o item 5 do Termo de Referência do Contrato.

### **Causa**

Os gestores responsáveis pelo planejamento da contratação e pela execução do Contrato não observaram requisito essencial previsto no próprio Termo de Referência, qual seja, a necessidade de prévia emissão da Ordem de Serviço, etapa destinada à parametrização do serviço que será prestado, essencial para o suporte à posterior aferição do serviço e pagamento à contratada.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em relação a definição dos quantitativos do objeto contratual, a Unidade Examinada esclareceu, por meio do Despacho nº 276/2016 /DCOM/CAMP/CGRL/DA/SE/MAPA, de 07/12//2016, que:

*“(...) Desse modo, tendo em vista a experiência adquirida com a execução do contrato anterior, associada ao quantitativo de atendimentos mensal/anual realizados pelas respectivas áreas envolvidas (BINAGRI, CGAP e Ouvidoria), e ainda, considerando a expectativa gerada com a incorporação do extinto-Ministério da Pesca e Aquicultura a esta Pasta, planejou-se um aumento das demandas nas respectivas áreas, e, portanto, um consequente aumento na quantidade de unidades a serem disponibilizadas para execução do objeto contratado.*

*(...)*

*Posto isto, objetivando manter o nível de excelência no atendimento do cidadão e servidores do MAPA, que fora alcançando com a empresa anterior, estimou-se o quantitativo de unidades de serviço necessárias para manutenção da qualidade dos serviços já ofertados. Contudo, registre-se que apenas em parte serão utilizadas as unidades disponibilizadas no contrato.”*

Não houve manifestação da Unidade Examinada, de forma pontual, quanto à morosidade na implantação definitiva da Central de Relacionamentos do MAPA.

Quanto a execução dos serviços contratados sem a emissão de Ordem de Serviço, a Unidade Examinada esclareceu que:

*“(...) Assim, em que pese a referida empresa tenha iniciado a operação - registre-se que de forma precária[5] -, contudo, entendeu-se como fundamento legal para o início da execução dos serviços contratados, a necessidade de não interromper o fornecimento do atendimento ao cidadão e aos servidores do Ministério, ainda que a ordem de serviços não tenha sido emitida, nos termos do item 5 do TR, e que apenas parte dos requisitos constantes no TR tenham sido atendidos.*

*Por fim, insta gizar que a referida Comissão quando da emissão da ordem de serviço ficará adstrita ao pagamento somente dos itens entregues pela referida empresa.”*

### **Análise do Controle Interno**



Mesmo considerando a manifestação da Unidade, onde esclarece que a experiência com a execução do contrato anterior associada ao quantitativo de atendimentos mensal/anual realizados pelas respectivas áreas envolvidas (BINAGRI, CGAP e Ouvidoria), dentre outros aspectos considerados para definir a demanda, não resta comprovado que, no planejamento, houve efetivamente a elaboração de um estudo (com parâmetros bem definidos) materializado em documento(s) (relatório(s), planilha(s), etc.) de forma a subsidiar a presente contratação, ou seja, não foi apresentado estudo prévio para definição dos quantitativos do objeto.

No que se refere à morosidade na entrega do objeto contratual, cabe mencionar a apresentação de Relatório pela Comissão de Fiscalização do Contrato, em 10 de outubro de 2016, já alertando sobre o atraso e a necessidade de providências da contratada.

Portanto, houve a extrapolação do prazo pela contratada para realizar a prestação do serviço de acordo com os termos avençados. Sendo constatado que, por meio de inspeções *in loco* e pela manifestação da Unidade Examinada, até 07 de dezembro de 2016, a execução dos serviços pela empresa contratada era realizada, ainda, de forma “*precária*”, não havendo previsão de data para entrega total do objeto contratado.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar estudo, com base no histórico de atendimentos ao cidadão e ao servidor do Ministério e do extinto MPA, para estabelecer a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço, de forma a subsidiar os quantitativos definidos nas Ordens de Serviço.

Recomendação 2: Avaliar se houve responsabilidade da contratada no retardamento da execução do objeto, o que poderá acarretar infração administrativa sujeita a sanção, conforme estabelece o item 22.1.2 do Termo de Referência, hipótese legalmente prevista no Art. 86 da Lei nº 8.666/1993.

Recomendação 3: Capacitar os servidores que atuam na área planejamento de aquisições de modo que a demanda de bens e serviços possa ser respaldada por estudos que robustecem a motivação em termos quantitativos e qualitativos.

### **1.2.2.5 CONSTATAÇÃO**

**Escolha do critério de julgamento do tipo menor preço global em detrimento do critério menor preço por unidade/lote, sem suporte de estudos técnicos.**

#### **Fato**

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 01/2016, para Registro de Preços nº 03/2016, com vistas à contratação de empresa para prestação de serviços de editoração gráfica, tendo sido firmado o Contrato nº 22/2016 com a empresa Editorar Multimídia Ltda. – ME, vencedora do Pregão em comento, no valor de R\$ 384.800,00 e vigência de 12 meses, a partir de 06/09/2016, prorrogáveis por até 60 meses.



Da análise do processo, verificou-se que não foram encontrados estudos prévios que demonstrassem a existência de “economia de escala” e de “facilitação da fiscalização do contrato”, razões essas que serviram para embasar a escolha do critério de julgamento do tipo “menor preço global” em vez do critério “menor preço por unidade/lote”, que é o critério de julgamento indicado nas licitações cujo o objeto seja divisível, tendo em vista a permitir maior concorrência e economia de recursos públicos.

Para a avaliação acerca de efetiva economia de escala na forma de aquisição, seriam necessárias comparações, preferencialmente utilizando-se contratos firmados no âmbito da Administração Pública Federal, que evidenciassem que as compras por preço global apresentam valores menores quando comparados ao menor preço por unidade/lote.

### **Causa**

Ausência de estudos durante a etapa de planejamento das aquisições, no que se refere à definição dos critérios a serem utilizados para julgamento das propostas de preços da licitação.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 252/2016/DCOM/CAMP/CGRL/DGI/SE/MAPA, de 25/11/2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos:

*“O julgamento da licitação caracterizado com o menor global foi em virtude dos itens segmentados possuírem características semelhantes e comuns ao mercado, servindo como estratégia competitiva na concorrência de preços, uma vez que permite que os fornecedores especializados em uma linha de produtos possam oferecer maiores descontos na composição do preço de um grupo. E ainda, lotes formulados de forma correta e eficiente favorecem o sucesso da licitação, diminuindo o tempo da fase de lances e aumentando a flexibilidade da formação de preços pelas empresas participantes, desta forma a não divisão do objeto em itens não restringe a competitividade do certame e nem traz prejuízo ao erário, sendo natural exigir das empresas interessadas em licitar os itens contemplados no Termo de Referência em apenas um grupo. Além do que, facilita de sobremaneira o gerenciamento do contrato, bem como a logística de execução dos serviços, uma vez que tendo vários fornecedores desempenhando um serviço conjuntamente, tornaria a sua execução extremamente morosa e desvirtuada dos objetivos do MAPA, quanto a qualidade e celeridade na prestação dos serviços.”*

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 01/02/2017, a Unidade apresentou, por meio do Ofício nº 145/2017/SE-MAPA, a Nota Informativa nº 001/2017/DA/SE-MAPA solicitando a retirada de recomendação nos termos apresentados no Relatório Preliminar, a saber: “Demonstrar, mesmo que de forma extemporânea, que as licitações, para o mesmo objeto, realizadas no âmbito da Administração Pública Federal, são mais vantajosas, sob a ótica econômica, quando realizada por preço global”. Trazendo a seguinte argumentação:

*“Solicitamos a retirada da recomendação(.), primeiro por não competir a avaliação no âmbito da Administração Pública Federal sobre a vantajosidade de utilização do preço global. Sobre o assunto é importante ressaltar a peculiaridade da contratação dos serviços gráficos, tendo em vista que as demandas de editoração gráfica contemplam a criação de materiais como livros, cartilhas, folders, cartazes, e-books dentre outros.*

### **Na capacidade criativa**



*A eficiência na execução de uma demanda de editoração gráfica parte da elaboração de um briefing de qualidade, que é a coleta de dados para o desenvolvimento de um trabalho. A empresa contratada deve conhecer a identidade e estilo visual que mais se adequa às especificidades do órgão. Este é um processo contínuo e cumulativo que é alcançado e aperfeiçoado a medida que as demandas são executadas.*

*É inviável que os itens que compõem um único produto sejam executados por fornecedores diferentes, o que pode ocorrer com o critério “menor preço por unidade. A atuação de único fornecedor visa garantir a eficiência e agilidade na finalização das demandas solicitadas.*

*Por outro lado, a contratação de itens como “criação, elaboração e diagramação de livro” ou somente “livro” deixa o processo vago e sem garantias de cumprimento de revisão ortográfica, tratamento de imagem e etc, por estas não estarem discriminadas na proposta.*

*Desta forma, os itens que fazem parte do contrato, devem ser licitados item a item, de preferência pela mesma empresa, para não tornar o trabalho inviável do ponto de vista humano e de fiscalização. Sobre a questão do preço, a licitação menor preço global também garante melhor custo para a administração visto que para ganhar o processo, todos os itens devem estar no menor valor exequível.”*

### **Análise do Controle Interno**

Em relação à questão da facilitação do gerenciamento e logística do contrato, conforme defendido, verifica-se que os serviços não foram definidos no Termo de Referência para execução conjuntamente como alegado.

Além disso, no que se refere aos argumentos da Unidade quanto à inviabilidade da execução dos itens que compõem o objeto em questão por diferentes fornecedores, não restou demonstrado, no processo de contratação e nas manifestações apresentadas, que o parcelamento torna o contrato técnica, econômica e administrativamente inviável ou provoca a perda de economia de escala, tampouco foi formalmente comprovado que a contratação por preço global seja mais vantajosa que a contratação por item ou lote.

Dessa forma, cabe ao Ministério, no âmbito das licitações e contratos, quando decidir, ainda que de forma excepcional, pela contratação de serviços distintos de forma conjunta (por preço global), comprovar formalmente que o parcelamento torna o contrato técnica, econômica e administrativamente inviável ou provoca a perda de economia de escala.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aprimorar o planejamento de aquisições, esclarecendo, entre outros aspectos, o motivo da escolha do critério de julgamento; caso seja adotado o critério do menor preço global, explicitar tecnicamente que esta opção contribui para que seja obtida a melhor proposta de fornecimento, preferencialmente utilizando como referência os preços praticados no âmbito da Administração Pública Federal.

## **1.2.3 FORMALIZAÇÃO LEGAL**

### **1.2.3.1 CONSTATAÇÃO**

**Fragilidades no dimensionamento do quantitativo e na distribuição dos postos de trabalho dos serviços de contínuo e secretariado.**



## **Fato**

O Pregão nº 02/2016, tem por objeto a contratação de serviços de contínuo e secretariado para atendimento das unidades organizacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos seus diversos níveis e áreas de atuação. Em decorrência desta licitação, foi celebrado o Contrato nº 09/2016 com a Empresa Projebel Serviços Comércio LTDA., no valor total de R\$ 7.026.498,96, com vigência de 04/04/2016 a 04/04/2017.

Durante a análise, observaram-se fragilidades nos estudos técnicos não sendo estabelecidos critérios para definição do quantitativo e distribuição dos postos de trabalho a serem contratados mediante o Pregão nº 02/2016. Ressalta-se que essas fragilidades também ocorreram no contrato anterior de secretariado.

Em 2010, o Contrato nº 55/2010 contemplava o quantitativo de 160 postos de trabalhos. Posteriormente, em 2015, no intuito de reduzir gastos da Pasta, houve uma redução de 41 postos de trabalho, formalizada por meio do 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 55/2010 vigorando com 119 postos.

Todavia, para o Pregão nº 02/2016 o termo de referência foi utilizado como critério no dimensionamento do quantitativo, a vinculação dos postos de secretária a cargos de Direção e Assessoramento (DAS) e a área atendida, o que resultou em 174 postos de trabalho a serem contratados para atender as demandas do Ministério.

Ainda durante a fase de planejamento do Processo nº 21000.004357/2015-2, houve tratativas com a alta administração do Ministério, determinando-se que o termo de referência deveria diminuir o quantitativo de postos, com o objetivo de reduzir gastos, havendo, portanto, uma nova alteração no quantitativo planejado que passou de 174 para 113 postos (Despacho nº 1358/2015/DGI/SE-MAPA).

Todavia, apesar da definição do quantitativo de 113 postos, houve acréscimo do quantitativo e o Pregão nº 02/2016, foi realizado com 122 postos, não havendo nos autos os critérios utilizados para esta última alteração.

## **Causa**

Ausência de estudos técnicos com critérios bem definidos para dimensionar de maneira eficaz o quantitativo de postos de secretariado e contínuos necessários ao Ministério.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade por meio do Memorando nº 13/2016/DA-SE/SE/MAPA, esclareceu que: *“Consta no projeto que a contratação visa satisfazer as necessidades acessórias e complementares da Pasta, em detrimento do Decreto 8.492 – Nova Estrutura Regimental do MAPA. A Cláusula 4ª do Termo de Referência relaciona os locais de prestação dos serviços. Assim, considerando existir junto ao Decreto as áreas contempladas, suas respectivas competências, os locais onde os serviços seriam prestados (no Termo de Referência) e ainda que as atividades comuns a serem desempenhadas constam do Termo de Referência, a gestão não incluiu salas e necessidades específicas devido a constantes mudanças de estruturas da Pasta (Exemplo: Decreto 8.492 revogado pelo 8.701 em*





*31.03.2016 e o contrato nº 09/2016 referente à Projebel assinado sendo assinado em 04.04.2016), que resultam em alterações de competências e também de layouts. A interpretação fora de que isso poderia engessar o contrato e impedir o atendimento a alterações futuras. De sorte, esta questão será observada em futuros planejamentos e buscaremos atentar à estas questões e demonstrá-las fisicamente dentro dos processos.*

**Grifo Nosso**

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 01/02/2017, a Unidade apresentou, por meio do Ofício nº 145/2017/SE-MAPA, a Nota Informativa nº 001/2017/DA/SE-MAPA com a seguinte manifestação:

*“Quanto à solicitação de um novo estudo técnico que respalde o quantitativo atualmente vigente. Entendemos não ser pertinente uma nova avaliação de demanda que apontará para a necessidade do aumento de quantitativo, se levarmos em consideração a migração das atribuições do extinto MPA para o MAPA, além do encerramento do contrato de secretariado que atendia àquela pasta, certamente, a elaboração do referido estudo nos trará, claramente, a indicação da necessidade de promover um aumento no contrato vigente, para que assim, possam ser supridas todas as demandas, sobretudo, as determinadas pela incorporação determinada pelo Decreto 8.701 de 31/03/2016”.*

### **Análise do Controle Interno**

Em consideração à manifestação da Unidade, compreende-se as dificuldades envolvidas no processo, principalmente, no que concerne as mudanças no Regimento Interno do Ministério, a escassez de servidores e a incorporação das atribuições do extinto Ministério da Pesca e Aquicultura ao Mapa, o que trouxe obstáculos ao planejamento prévio e adequado. Todavia, o fato não exime a Pasta de fazer novos estudos técnicos detalhados do quantitativo de postos de trabalho que represente de forma segura a real necessidade do Ministério e que haja um aperfeiçoamento na fase de planejamento com critérios bem definidos, do quantitativo de serviço de secretariado e contínuo a ser contratado, da forma como prevê o § 3º Inciso III, do art. 6º da IN SLTI nº 02, de 30/04/2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

Quanto à pertinência do estudo, cabe considerar que a própria Unidade reconhece que o quantitativo contratado não reflete a real necessidade do Órgão. Dessa forma, faz-se necessário quando da prorrogação contratual ou da realização de novo certame a realização de estudo atualizado da demanda dos serviços de secretariado e contínuos parametrizada pelas restrições orçamentárias e financeiras vigentes, com critérios objetivos que permitam alocar de modo eficiente os postos de trabalho entre as Unidades do Ministério.

Por fim, destaca-se que, em sua manifestação, a Unidade informa que a fiscalização do contrato está readequando os quantitativos distribuídos de terceirizados entre as Secretarias, sendo boa prática que a motivação desta readequação esteja registrada nos autos do processo de modo a fundamentar as próximas contratações.

### **Recomendações:**



Recomendação 1: Realizar, quando da prorrogação contratual ou da realização de novo certame, um novo estudo atualizado da demanda dos serviços de secretariado e contínuos no Ministério, com critérios objetivos e que considere, no planejamento, as limitações financeiras que estarão vigentes, de modo a permitir alocar de modo eficiente os postos de trabalho.

Recomendação 2: Aperfeiçoar a fase de planejamento da licitação, tendo como base estudos técnicos com critérios bem definidos, de forma a dimensionar o quantitativo de serviço de secretariado e contínuo a ser contratado como prevê o § 3º Inciso III, do art. 6º da IN SLTI nº 02, de 30/04/2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

## **1.2.4 FISCALIZAÇÃO INTERNA**

### **1.2.4.1 CONSTATAÇÃO**

**Aquisição de itens em quantidade superior à contratada e falhas na fiscalização contratual, referente ao fornecimento, substituição e remanejamento de vidros, películas e molduras.**

#### **Fato**

O contrato nº 06/2016 tem por objeto a contratação de prestação de serviços de fornecimento, substituição e remanejamento de vidros, películas e molduras, com instalação, nos edifícios do MAPA, no valor de R\$ 139.430,45. Do certame, sagrou-se vencedora a Empresa PRJ Comércio e Serviços de Manutenção Ltda.-ME (CNPJ: 20.308.195/0001-49).

Ao realizar o Pregão Eletrônico nº 30/2015, o objeto foi dividido em 20 itens, tendo todos os itens como vencedor a Empresa PRJ. O pregão foi fechado no valor total de R\$ 139.430,45, correspondendo a cerca de 30% do valor estimado na Pesquisa de Preços. O objeto da licitação foi empenhado por itens. O valor pago até a data de 03 de novembro de 2016 foi de R\$ 40.405,63, 28,9% do total contratado.

Durante a execução do Contrato, surgiram divergências entre a área demandante e a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos e Serviços Gerais - CGRL, devido a diferentes interpretações quanto à execução contratual, especialmente quanto ao limite para consumo do objeto referente aos 20 itens licitados.

Para a área demandante, as quantias estipuladas no TR seriam apenas referência, e que o limite seria o valor global do contrato (R\$ 139.430,45), divergindo da interpretação da CGRL/DGI/SE/MAPA, que considera que os quantitativos de cada item são limitadores, vez que os objetos foram empenhados separadamente por item. Na conclusão, a referida Coordenação solicita envio do Processo para a Consultoria Jurídica para que haja um esclarecimento e posicionamento quanto ao assunto. Até o encerramento da auditoria, ainda estava pendente a análise do tema pela Consultoria Jurídica.



Desta forma, da análise efetuada no Processo, não foram detectadas falhas relevantes na realização da licitação estando em conformidade com a legislação. A motivação apresentada pelo Ministério justifica a necessidade da contratação, à exceção do dimensionamento, sendo identificadas falhas no planejamento dos quantitativos dos itens (materiais/serviços) a serem utilizados, o que ocasionou a compra de itens que ultrapassaram, ou estão próximos de ultrapassar, o quantitativo estipulado no contrato

Em decorrência do sub-dimensionamento dos quantitativos dos itens 26 e 28, os valores estimados foram ultrapassados em 268,2% e 1.606,9%, respectivamente, e o item 36 está próximo de ultrapassar o valor previsto, faltando ainda 09 meses para término do contrato. Ressalta-se que foram analisadas somente as Notas Fiscais nºs 61 e 66, não correspondendo a todos os valores pagos pelo Ministério, visto que os itens podem ter sido relacionados em outras Notas. O Fiscal do Contrato informou que os itens mais solicitados para aquisição foram os itens 28 – “película”, 40 – “vidro liso transparente de 06 mm” e 41 – “vidro liso transparente de 08 mm”, e, que, possivelmente, estariam com seus limites previstos ultrapassados.

No que se refere à execução contratual foram analisados os Processos de Pagamento referentes aos meses de maio, junho, setembro e outubro, tendo sido selecionadas para as análises da execução física as Notas Fiscais nº 61 (R\$ 15.533,62) e NF 66 (R\$ 24.872,01), correspondentes às Ordens de Execução de Serviço - OS nºs 16, 17, 18, 20, de 09/08/2016 e nº 40, de 13/10/2016.

Em complemento ao identificado na inspeção física, baseado em reuniões e entrevistas junto ao Fiscal do Contrato e gestores do MAPA, observaram-se as seguintes fragilidades na fiscalização e acompanhamento do contrato:

- Ausência de conferência da medição no recebimento dos vidros;
- Falhas na verificação do tipo de material, espessura, qualidade, etc.;
- Ordem de Execução sem a localização (sala) do serviço;
- Ordem de Execução com declaração do demandante de que o serviço foi concluído, sem a confirmação in loco do fiscal;
- Atesto na nota fiscal sem a verificação in loco do recebimento correto do serviço; e
- Atesto do término da execução do serviço baseado em fotos realizadas pela empresa.

### **Causa**

Falhas na etapa de dimensionamento do quantitativo necessário contratado para os serviços de fornecimento, substituição e remanejamento de vidros, películas e molduras; ausência de efetivo acompanhamento no momento da prestação dos serviços contratados; e falta de orientação e treinamento dos Fiscais de Contratos para que exerçam com eficiência as atividades inerentes ao cargo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade se manifestou, por meio do Memorando nº 5/2016/DA-SE/SE/MAPA, de 22/11/2016, conforme descrito a seguir:



*“A Nota Técnica nº 08/2015 SMP/DSO/COAG/CGRL, de 25 de setembro de 2015 (fls. 14v/17), demonstra a realização de estudo de demanda, que serviu de base para estimar recursos orçamentários e parâmetro de julgamento, para atendimento a alínea “f” do Inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993. O projeto elaborado possui previsão de execução de acordo com a demanda. A quantidade foi estimada congruente ao projeto do ano anterior, bem como sua respectiva execução. O estudo técnico prévio foi dimensionado de acordo com os seguintes valores:*

<i>Detalhamento</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>Redução - R\$</i>	<i>Redução - %</i>
<i>Valor Estimado</i>	<i>718.190,24</i>	<i>447.766,30</i>	<i>-270.423,94 - 37</i>	<i>-37,65%</i>
<i>Valor Contratado</i>	<i>623.410,00</i>	<i>139.430,45</i>	<i>-483.979,55</i>	<i>-77,63%</i>
<i>Valor pago</i>	<i>184.563,26</i>	<i>56.533,25*</i>	<i>-128.030,01</i>	<i>-69,37%</i>

*\* Com o contrato ainda vigente, compõe este montante os valores já pagos, a pagar e estimativa de Ordens de Serviços para novembro*

*Por se tratar de objeto frágil e encontrado por todos os edifícios do MAPA em grandes quantidades, com variação considerável de consumo de um mês para o outro, calculou-se a despesa tendo por base uma projeção para todo o período de vigência do contrato, considerando ainda eventualidades advindas das condições de uso, durabilidade, exposição aos agentes externos, alterações de layout, acidentes, entre outros e evitar ainda, possível fracionamento, em detrimento de estimativa falha. Houve estudo de demanda, porém, não completamente demonstrado. Dada a importância da estimativa para o processo de contratação, a CGRL irá solicitar às áreas técnicas que, quando da necessidade de instrução processual, elabore estudo prévio com a maior quantidade de informações, dados e valores possíveis, evidenciando-o nos autos.” (Grifo Nosso)*

No que se refere à execução contratual, em reunião com os gestores, os mesmos relataram sobre a dificuldade de pessoal, insuficiente para exercer as atividades de Fiscal de Contrato, além de dificuldades de capacitação dos mesmos.

### **Análise do Controle Interno**

A SE/MAPA informa ter realizado um estudo de demanda do objeto a ser adquirido, baseado em anos anteriores, entretanto tal metodologia mostrou-se insuficiente para dimensionar adequadamente os quantitativos dos itens, comprando-se além do previsto, e para dirimir as divergências entre as áreas do Ministério a respeito do acréscimo máximo das quantidades suportadas pelo Contrato. Assim, percebe-se que o estudo de consumo precisa ser aprimorado, com levantamento das necessidades atuais dos prédios do MAPA e considerando outras variáveis, (condições de uso, durabilidade, exposição a agentes externos, acidentes etc.), conforme reconhece o gestor em sua manifestação.

No que se refere à execução contratual, embora seja compreensível a dificuldade operacional com pessoal no Ministério, faz-se necessário que, no momento da prestação



dos serviços, haja efetivo acompanhamento da empresa contratada, de modo a amparar o fiscal quando do ateste de que os serviços foram realizados em conformidade com a Ordem de Serviço. Em adição, a capacitação contínua é uma das premissas para a adequada qualificação dos fiscais de contrato, propiciando segurança da boa execução do serviço ao MAPA e segurança ao servidor que esteja exercendo as atividades de fiscal.

Sendo assim, é importante reforçar que o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato consiste na verificação da conformidade do fornecimento dos serviços/materiais, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, devendo ser exercidos por um ou mais representantes da contratante, especialmente designados, na forma dos artigos 67 e 73 da Lei nº 8.666/93, e do art. 6º do Decreto nº 2.271/1997.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Orientar o Fiscal do Contrato nº 06/2016, cujo objeto é o fornecimento, substituição e remanejamento de vidros, películas e molduras, para que, nas próximas Ordens de Execução de Serviço, defina junto à empresa dia e horário para a prestação do serviço, de modo que permita o efetivo acompanhamento da execução, amparando o Atesto das Notas Fiscais e adotando, dessa forma, as providências necessárias ao fiel cumprimento do Contrato (conferência de medidas, espessuras, tipo, etc).

Recomendação 2: Aprimorar o planejamento com dimensionamento do quantitativo necessário a ser contratado por meio de estudos técnicos das necessidades do Ministério na prestação de serviços de fornecimento, substituição e remanejamento de vidros, películas e molduras, que contemple, além das demandas de anos anteriores, avaliação sobre as condições de manutenção dos bens e equipamentos da pasta.

Recomendação 3: Atribuir a competência para exercer as atividades de acompanhamento e fiscalização a servidores que estejam orientados/treinados para exercer tais atividades, em consonância com os artigos 67 e 73 da Lei nº 8.666/93, e do art. 6º do Decreto nº 2.271/1997.

### **1.2.5 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO**

#### **1.2.5.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Autorização prévia para execução de serviços sem cobertura contratual com indenização dos serviços prestados por meio do reconhecimento de dívida.**

##### **Fato**

O Contrato nº 24/2010, celebrado com a Empresa CTIS Tecnologia S/A, teve vigência encerrada em 20/07/2016, após o Termo Aditivo nº 07/2016 (último aditamento). O Contrato tinha por objeto a prestação de serviços de teleatendimento e atendimento presencial ao cidadão e a servidores do MAPA, compreendendo o planejamento, implantação, operação e gestão da Central de Relacionamento do MAPA (Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, Coordenação-Geral de Administração de Pessoas – CGAP/DGI e Ouvidoria).



Visando à continuidade da prestação do referido serviço no Ministério, estava em andamento o Pregão nº 23/2015. Entretanto, houve determinação do Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão nº 859/2016 – Plenário de 13/04/2016, para anulação do certame.

Em consequência da anulação do Pregão nº 23/2015, foi realizado novo processo licitatório, Pregão nº 18/2016, do qual a Empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S/A apresentou a melhor proposta, sagrando-se vencedora do certame, com a qual foi celebrado o Contrato nº 21/2016 em 08/09/2016.

Portanto, considerando que a vigência do contrato anterior (nº 24/2010) expirou em 20/07/2016 e que o contrato atual (nº 21/2016) foi assinado apenas em 08/09/2016, denota-se que houve um período sem cobertura contratual para o serviço em questão. Contudo não houve interrupção na prestação de serviço entre um contrato e outro, ou seja, houve prestação de serviço sem a devida cobertura contratual.

## **Causa**

Planejamento das contratações não contempla mapeamento e avaliação dos riscos que possam comprometer o atingimento dos objetivos do setor.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em sua manifestação, a Unidade informa que foram realizadas duas reuniões, nos dias 19 e 20 de julho de 2016, com a finalidade de discutir sobre a melhor alternativa para a não descontinuidade do objeto do contrato em comento; acrescentando que, após discussões, entendeu-se como sendo a mais oportuna para o serviço público a opção pelo reconhecimento de dívida.

## **Análise do Controle Interno**

Levando-se em conta que o Contrato nº 24/2010 teve sua vigência encerrada em 20/07/2016, data em que houve reunião e autorização para o reconhecimento de dívida pelos serviços a serem prestados pela empresa CTIS Tecnologia S/A, evidenciado inclusive pela troca de mensagens entre a Coordenação-Geral Logística e Serviços Gerais do Ministério e a referida Empresa, pode-se concluir que ocorreu a autorização prévia para prestação de serviços sem cobertura contratual, prática vedada pela legislação, nos termos do art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

Em diversas deliberações, o Tribunal de Contas da União – TCU já se pronunciou contrário à execução de serviços/realização de despesas sem cobertura contratual, a exemplo, cita-se o Acórdão nº 452/2008 – Plenário: *“Abstenha-se de autorizar a execução de serviços sem cobertura contratual, em conformidade com o disposto nos artigos 60, parágrafo único, e 62 da Lei nº 8.666/1993”*.

Portanto, no que tange ao contrato verbal, a Lei nº 8.666/1993 é clara ao declará-lo nulo e de nenhum efeito, mas, também, essa mesma Lei em seu art. 59, parágrafo único, reconhece o dever da Administração de indenizar o contratado *“pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente*





*comprovados, contanto que não lhe seja imputável*”. Assim, a Administração optou, ainda que previamente, pela adoção do reconhecimento de dívida.

Além disso, no parágrafo único desse mesmo art. 59, a Lei determina **a promoção da responsabilidade de quem deu causa ao contrato nulo**. Assim também orienta a Advocacia-Geral da União – AGU por meio da Orientação Normativa nº 04, de 01/04/2009.

Acrescenta-se que o Ministério poderia valer-se da dispensa de licitação em caráter emergencial, devidamente justificada, evitando assim a solução de continuidade durante o prazo necessário para a conclusão do novo processo licitatório.

Ademais, em que pese o caráter excepcional da medida adotada pela Administração em 20/07/2016, data fim da vigência contratual, foi trazido aos fatos que a determinação do TCU para anulação do pregão que visava a continuidade da prestação de serviços foi exarada em 13/04/2016, ou seja, houve demora na mobilização da Administração no sentido de promover soluções legalmente válidas, como a contratação emergencial, a fim de evitar a descontinuidade do contrato.

Vale frisar também que, segundo a manifestação da Unidade, a prestação de serviços sem cobertura contratual perdurou até 30/09/2016, sendo que, em 08/09/2016, foi assinado contrato com o vencedor do novo certame, ou seja, houve prestação de serviços sem cobertura contratual pela Empresa CTIS, por período superior a 20 dias, enquanto já havia contrato celebrado com a Empresa STEFANINI, não sendo esclarecido o motivo de a prestação de serviços não ter sido iniciada por esta Empresa desde 08/09/2016.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Promover apuração de responsabilidade de quem deu causa à autorização para prestação de serviços sem o devido amparo contratual, em conformidade com o que preceitua o art. 59 da Lei nº 8.666/1993.

Recomendação 2: Elaborar Plano de Gerenciamento de Riscos no âmbito das contratações do Ministério, de modo a estabelecer respostas tempestivas a potenciais riscos que possam comprometer o cumprimento dos objetivos do setor e o cumprimento do cronograma das licitações e das execuções contratuais.

### **1.2.5.2 INFORMAÇÃO**

#### **Contratação de serviços de solução integrada de monitoramento de desempenho de aplicações de tecnologia da informação.**

##### **Fato**

Trata-se do Contrato nº 19/2015, celebrado entre o então Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA e a Empresa YYS – Interatividade e Tecnologia LTDA., no valor total de R\$ 5.388.984,00, decorrente da adesão à Ata de Registro de Preços nº 30/2014 (Pregão nº 26/2014) do Ministério da Saúde, Processo nº 00350.004541/2015-21, tendo



como objeto a contratação de serviços de solução integrada de monitoramento de desempenho de aplicações de tecnologia da informação, incluindo licenciamento e instalação de software, suporte técnico e serviços associados de implantação, monitoração e operação assistida.

O referido Contrato foi celebrado em 24 de setembro de 2015, ou seja, antes da Medida Provisória nº 696 de 02 de outubro de 2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.266 de 05 de abril de 2016, que extinguiu o MPA e transferiu suas competências para o MAPA, e, por conseguinte transferiu, também, o acervo patrimonial e o quadro de servidores efetivos, conforme dispôs o art. 4º da referida MP.

Desta forma, em atendimento à recomendação da Consultoria Jurídica, os autos do processo relativo à contratação em comento foram encaminhados ao MAPA para apreciação da área técnica competente, que manifestou o interesse na incorporação ao MAPA da solução tecnológica adquirida pelo MPA, justificando sua importância, inclusive, com o alinhamento ao PDTI 2013-2015 do Ministério.

Em entrevista com técnicos da área de TI do Ministério, verificou-se que a solução se encontra em uso, representando, inclusive, ganhos de eficiência quanto ao monitoramento e à identificação de problemas em sistemas do MAPA. Para isso, segundo os técnicos, foram necessárias adaptações tecnológicas (como a troca de algumas licenças PHP por licenças JAVA), não impactando no custo da contratação.

Quanto às alterações contratuais, houve apenas um aditivo para alterar a representação contratual para o MAPA, não havendo prorrogação por razões orçamentárias. O encerramento da vigência do contrato em 24 de setembro de 2016 não implicou na descontinuidade da solução, pois houve treinamento de servidores para transferência de conhecimento para sua operacionalização, segundo técnicos do próprio Ministério.

No que diz respeito aos pagamentos referente ao contrato realizados pelo MAPA, não foram observados procedimentos que contrariem as disposições contratuais ou legais.

Destaca-se, por fim, que o enfoque desta análise foi nos procedimentos realizados pelo MAPA a partir da recepção do contrato, tendo em vista que o planejamento, instrução e formalização do processo de contratação foram realizados no âmbito do MPA.

## **2 Pesca e Aquicultura**

### **2.1 Funcionamento dos Terminais Pesqueiros Públicos de Propriedade e Administração da União**

#### **2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Informação Básica da Ação de Governo 213F - Funcionamento dos Terminais Pesqueiros Públicos de Propriedade e Administração da União.**

##### **Fato**



A Ação de Governo 213F - Funcionamento dos Terminais Pesqueiros Públicos de Propriedade e Administração da União tem por finalidade a manutenção, funcionamento e custeio operacional dos Terminais Pesqueiros Públicos (TPP) de propriedade e administração da União.

Esta Ação, a qual tem como objetivo estimular a ampliação da produção aquícola e pesqueira de forma sustentável e competitiva, insere-se no contexto do Programa de Governo 2052 - Pesca e Aquicultura.

A Ação de Governo 213F teve uma despesa liquidada, no exercício de 2016, no valor de R\$ 4.635.258,78, representando 42,88% dos valores liquidados para o Programa de Governo 2052. Este Programa teve uma despesa liquidada em 2016 no valor de R\$ 10.809.120,81, representando 0,09% do total de despesas liquidadas pelo MAPA, conforme dados do Tesouro Gerencial.

## **2.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO**

### **2.1.2.1 CONSTATAÇÃO**

**Morosidade na aquisição de Gás Freon, ocasionando necessidade de contratação emergencial, por dispensa de licitação.**

#### **Fato**

A Dispensa de Licitação n.º 02, de 18 de janeiro de 2016, teve por objeto a aquisição de 50 garrafas de Gás Freon R22, contendo cada garrafa 13,62 Kg, totalizando 681 Kg para alimentação da fábrica de gelo com capacidade de gerar 60 toneladas de gelo por dia, situada no Terminal Pesqueiro Público de Cananéia/SP. Em decorrência, foi contratada a Empresa Refrigeração Dufrio Comércio e Importação Ltda., CNPJ n.º 01.754.239/0001-10, no valor de R\$ 42.073,76.

A justificativa constante do Termo de Referência, fl. 16, traz que, para o bom funcionamento do Terminal Pesqueiro Público de Cananéia/SP, é necessário que a fábrica de gelo esteja funcionando, a qual depende do Gás Freon R22.

Dessa forma, verifica-se que desde o fim da vigência do Contrato n.º 07/2014, em 06 de agosto de 2015, até a publicação da Dispensa de Licitação n.º 02/2016, em 18 de janeiro de 2016, decorreram mais de cinco meses. Mesmo os gestores cientes da importância do Gás Freon R22 para o funcionamento da fábrica de gelo, não foram adotadas providências apropriadas para que as atividades daquele Terminal não fossem interrompidas.

No que se refere à execução contratual, os documentos da unidade responsável pelo recebimento do bem atestam que o objeto foi entregue e está de acordo com as especificações e disposições contratuais em termos quantitativos e qualitativos. E os pagamentos foram realizados em consonância com os termos contratuais e a legislação, visto que, conforme Autorização para Pagamento, os serviços foram atestados e reconhecidos pelo Gestor.

#### **Causa**



Ausência de mecanismo de controle que permitissem o adequado acompanhamento das operações e da manutenção periódica das instalações do Terminal Pesqueiro Público de Cananéia/SP e fragilidade da interação entre os gestores do MPA e do MAPA, tendo em vista a extinção daquele Ministério e a assunção de suas atribuições pelo MAPA a partir de outubro de 2015.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Acerca da existência de um planejamento para as aquisições, e se havia previsão de aquisição de Gás Freon antes da interrupção do funcionamento da Fábrica de Gelo do TPP de Cananéia/SP, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:

*“Tendo em vista a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA as atividades relativas ao órgão ficaram fragilizadas e demandaram tempo até conhecimento das reais necessidades do extinto órgão, além do que, esta demanda de reparo da Fábrica de Gelo do Terminal Pesqueiro Público de Cananéia/SP era de responsabilidade da Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura no estado de São Paulo/SP.*

*(...)*

*“Este Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária - MAPA, tomou conhecimento da urgência do caso com a ordem judicial e tomou as demais providências apenas na conclusão do processo e se teve a urgência do registro.”*

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções em 18/07/2017, a Unidade acrescentou o seguinte:

*“Em que pesem as informações apresentadas pela Equipe da CGU no referido ponto de auditoria, solicitamos que seja considerado para fins de posicionamento da equipe e para melhor definição da providência a ser adotada, o seguinte:*

*A Unidade de Fabricação de Gelo - UFG do Terminal Pesqueiro Público de Cananéia foi adquirida pela antiga Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – Seap/PR em 2007. Portanto, ficou naturalmente muitos anos em exposição corrosiva ao ambiente marinho.*

*Quanto “apurar eventual ocorrência de dano efetivo aos equipamentos”, foi informado naquela oportunidade que, durante o procedimento de carregamento de gás freon na unidade de fabricação de gelo do TPP, executado sobre a supervisão do senhor Superintendente Substituto da SFPA/SP, “a torre de condensação não aguentou, ela rompeu, perdendo todo gás que havia sido colocado” (transcrição nossa).*

*A manutenção das serpentinas da mencionada torre de condensação, foi realizada por três diferentes administrações anteriores ao ocorrido. Entre suas substituições, pelo procedimento licitatório, a mencionada torre ficou desligada sem a devida manutenção, desta forma, haja vista a impossibilidade de prever o vazamento ocorrido, o Superintendente substituto da SFPA/SP, entendeu que a troca das serpentinas e a nova aquisição do gás freon R22, fazia parte dos procedimentos necessários para manutenção do equipamento.*



*Atualmente após o mencionado procedimento de manutenção da UFG do TPP/Cananéia, a mesma encontra-se em funcionamento com a mão de obra operacional necessária à sua manutenção.*

*Diante dos fatos ora informados solicitação a reavaliação da recomendação a ser adotada.”*

### **Análise do Controle Interno**

Conforme se denota dos autos do processo e da manifestação apresentada, a responsabilidade primária pela manutenção da Fábrica de Gelo do Terminal Pesqueiro Público de Cananéia/SP era da SFPA/SP.

Nesse sentido, a aquisição do Gás Freon deveria ter sido iniciada antes da interrupção do funcionamento da Fábrica de Gelo do TPP de Cananéia/SP, uma vez que seria previsível a manutenção periódica. Assim, percebe-se a ausência de planejamento das aquisições de Gás Freon pela SFA, não caracterizando, portanto, o pressuposto para o enquadramento da despesa no Inciso IV, art. 24 da Lei n.º 8.666/93.

Ocorre que, por inércia administrativa, a providência a ser adotada foi premida por decisão judicial, incluindo a possibilidade de multa, não facultando ao gestor outra medida que não fosse agilizar a aquisição. Assim, com a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA, o MAPA tomou conhecimento da urgência do caso com a ordem judicial, conforme anota a Unidade, contudo deixou de adotar providências para identificar quem deu causa ao atraso na aquisição, bem assim dos danos incorridos em razão da falta do Gás Freon.

A manifestação apresentada pela unidade após a apresentação do relatório preliminar não esclarece se o atraso, que ocorreu em 2015 e 2016, para aquisição do gás freon, deu ensejo a algum dano nos equipamentos do terminal pesqueiro. Nesse sentido, em que pesem as várias dificuldades enfrentadas desde o recebimento da infraestrutura em 2007, permanece a necessidade de levantamento acerca de eventual prejuízo resultante do recente atraso na compra do Gás Freon.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Apurar eventual ocorrência de dano efetivo aos equipamentos adquiridos ocasionado pela morosidade na aquisição do gás fréon. Caso comprovado o dano, instaurar procedimentos próprios de apuração de responsabilidade e de ressarcimento contra quem deu causa ao fato, considerando que a morosidade da Administração e a falta de planejamento colocaram em risco o funcionamento de estrutura pública e, em adição, deram ensejo à necessidade de contratação do Gás Freon por dispensa de licitação.

## **2.2 Ordenamento, Monitoramento, Controle e Fiscalização da Atividade Pesqueira**

### **2.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO**

#### **2.2.1.1 INFORMAÇÃO**

**Informação Básica da Ação de Governo 20Y2 - Ordenamento, Monitoramento, Controle e Fiscalização da Atividade Pesqueira.**



## **Fato**

A Ação de Governo 20Y2 – Ordenamento, Monitoramento, Controle e Fiscalização da Atividade Pesqueira tem por finalidade o “*ordenamento da pesca, monitoramento, controle, fiscalização e desenvolvimento de sistemas de tecnologia da informação para a orientação e gestão das atividades pesqueiras com vistas à promoção da exploração sustentável dos recursos pesqueiros*”.

Esta Ação tem como objetivo organizar e manter o Registro Geral da Atividade Pesqueira, realizar a coleta e sistematização de dados sobre a pesca e aquicultura, implementar o Plano Nacional de Monitoramento da Pesca e Aquicultura para dar suporte à política de fomento e desenvolvimento pesqueiro de forma sustentável etc.

A Ação de Governo 20Y2 teve uma despesa liquidada, no exercício de 2016, no valor de R\$ 927.364,00 representando 8,58% dos valores liquidados para o Programa de Governo 2052. Este Programa teve uma despesa liquidada em 2016 no valor de R\$ 10.809.120,81, representando 0,09% do total de despesas liquidadas pelo MAPA, conforme dados do Tesouro Gerencial.

### **2.2.2 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

#### **2.2.2.1 CONSTATAÇÃO**

**Não implementação de melhorias no RGP suficientes para mitigar a ocorrência de irregularidades detectadas pela CGU, contribuindo com o prejuízo potencial de R\$ 952,4 milhões em pagamentos do seguro desemprego ao pescador artesanal.**

## **Fato**

O Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), categoria pescador artesanal, visa cadastrar pessoas físicas para o exercício da atividade pesqueira, com fins comerciais, de forma autônoma ou em regime de economia familiar.

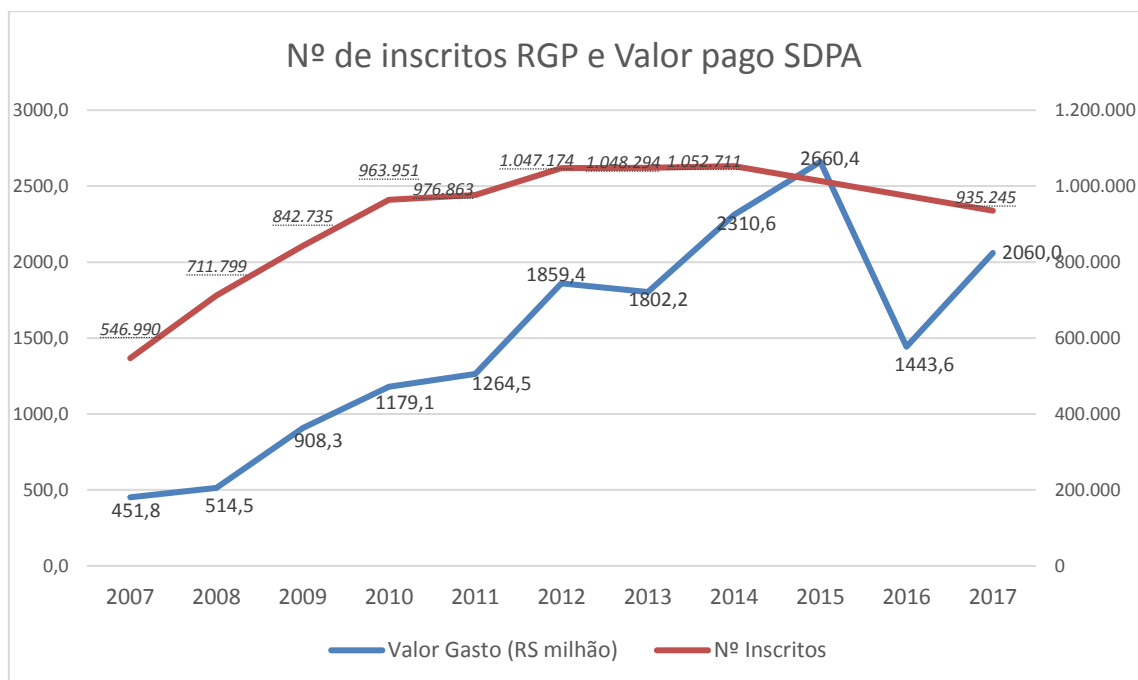
Os dados e informações gerados por esse cadastro constituem subsídios importantes no controle e na gestão da atividade pesqueira brasileira, bem como na gestão do uso dos próprios recursos pesqueiros e, além disso, é requisito para o recebimento do Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal – SDPA, também chamado de Seguro-Defeso.

O SDPA consiste em pagamento aos pescadores artesanais profissionais que possuam como exclusiva fonte de renda a atividade pesqueira e que, por isso, recebem tal pagamento, durante o período em que a atividade pesqueira fica proibida, para fins de preservação das espécies.

Dessa forma, observa-se a importância que o Registro tem no controle da atividade pesqueira, no fornecimento de dados a respeito dos que a realizam e como requisito para o pagamento do SDPA. Abaixo é apresentado gráfico com a evolução no valor pago por SDPA e do número de inscritos no RGP:







*Consulta realizada no Siop em 17/08/2017. Valores de 2017 referem-se de 01 de janeiro de 2017 à data de extração de dados. Obs: A queda no valor pago em 2016 decorreu da suspensão no ano de 2015 dos períodos do defeso por 120 dias.*

Assim, em razão da relevância do Registro para o monitoramento da atividade pesqueira e da materialidade dos pagamentos do seguro defeso, a CGU vem acompanhando o tema desde 2012, e propondo melhorias com o intuito de diminuir as fragilidades constatadas.

Essa interlocução se iniciou com os gestores do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA; com a extinção do Ministério em 2 de outubro de 2015 (Medida Provisória nº 696) e a transferência das competências da pasta ao MAPA, a CGU passou a tratar o tema com este Ministério, encaminhando, em dezembro de 2015, o Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) nº 10/2015 – Registro Geral da Atividade Pesqueira, para que fossem adotadas as medidas em relação às recomendações pendentes de atendimento.

Tal Relatório de Acompanhamento foi produzido com base nos resultados de fiscalizações e entrevistas realizadas em 67 cidades.

Dos 1423 beneficiários entrevistados, apenas 30,22% (430) demonstraram que estavam enquadrados corretamente na categoria em que estavam cadastrados e, por isso, recebendo corretamente o pagamento do Seguro-Defeso.

Os 993 restantes apresentaram evidências de que não deveriam estar cadastrados como pescadores artesanais profissionais, devido a diversos fatores, tais como o fato de não exercerem a atividade pesqueira, a exercerem para fins de subsistência ou apenas para complemento da renda. A seguir, apresenta-se a tabela com a consolidação dos resultados obtidos por meio da fiscalização:

*Tabela – Consolidação dos resultados obtidos por meio da fiscalização.*

Exerce a pesca com fins comerciais?
-------------------------------------



Total de Entrevistas	Não, não exerce a pesca.	Exerce a pesca, mas não com fins comerciais.	Sim, de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua <u>única fonte de renda</u> .	Sim, de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua PRINCIPAL fonte de renda.	Sim, como fonte de renda secundária (bico).	Sim, exerce outro tipo (não artesanal)	Inconclusivo
1423	316	261	430	206	181	26	3
	22,21%	18,34%	30,22%	14,48%	12,72%	1,83%	0,21%

Fonte: RAc nº 10/2015.

Com base nessas fiscalizações, a conclusão da CGU sobre o registro do pescador artesanal, consubstanciada no RAc nº 10/2015, foi de que 69,78% dos fiscalizados que seriam exclusivamente pescadores, tidos como aqueles que receberam o seguro-defeso, não obtinham renda apenas da pesca, resultando em acesso indevido ao benefício.

Posteriormente, em dezembro de 2016, foi encaminhado ao Ministério o Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) – RAv nº 09/2016, que consolidou a avaliação desta CGU sobre o tema e agregou o resultado das fiscalizações de mais 892 pessoas. Não houve variação significativa quanto aos resultados já apresentados no RAc nº 10/2015, sendo o percentual de irregularidades encontrado de 66%.

Dessa forma, com base nas entrevistas a beneficiários do Seguro-Defeso e análises documentais, foi verificado que havia irregularidades em 66% da amostra. Assim, estima-se que, em 2015 e 2016, tenham sido pagos R\$ 2,7 bilhões a quem não fazia parte do público alvo desse benefício.

Restou evidenciado, na opinião desta CGU, não haver justificativa para a manutenção da política pública nos moldes atuais, em especial pelos prejuízos ocasionados no seguro-defeso – prejuízos estes agravados pela não fiscalização do registro, pela ausência de critérios objetivos para caracterização da pesca comercial, e pela inexistência de penalidades para as entidades representativas quando apresentam informações não fidedignas para registro pelo Ministério.

Em decorrência dos fatos constatados, esta CGU emitiu, por meio do citado RAc, 25 recomendações com a finalidade de aperfeiçoar o sistema e sanear as fragilidades verificadas, das quais se destacam as seguintes, devido ao potencial de contribuição que teriam para a redução de fraudes:

*Criar mecanismos de responsabilização das Entidades Representativas de Pescadores e das demais entidades de classe quanto à veracidade das informações encaminhadas ao MAPA para registro do pescador profissional artesanal, avaliando as medidas a serem adotadas em articulação com o MTE no âmbito do Cadastro Especial de Colônias de Pescadores – CECP.*

*Implementar Plano de Ação para suspender ou revogar a previsão de registro retroativo de pescadores previsto na IN nº 6/2012.*



*Tendo em vista a gravidade do percentual de desconformidades identificadas nas fiscalizações da CGU, iniciar, em regime de prioridade, estratégia de divulgação local nos municípios mais críticos e outras medidas de transparência pública visando esclarecer sobre as regras do registro e das situações consideradas irregulares, detalhando quanto ao enquadramento dos exclusivamente pescadores e facilitando o acesso para pedidos de cancelamento do registro, buscando replicar a experiência positiva de articulação institucional pela SINE/CE-IDT, SRTE/MTE, MPCE e MPT.*

*Providenciar, em regime de prioridade, no fluxo de recebimento da documentação nas SFAs, a implantação de máquina de protocolo eletrônico onde conste o nome da Superintendência ou Escritório Regional, a data de recebimento da documentação, hora e número sequencial em todos os processos de inscrição no RGP de pescadores artesanais.*

O RAc nº 10/2015 foi encaminhado ao Secretário de Monitoramento e Controle da Pesca e Aquicultura – Substituto em 1º de dezembro de 2015, de forma a cientificar a Secretaria da gravidade das fragilidades encontradas. O relatório foi novamente encaminhado em maio de 2016, e, face à atuação insuficiente do gestor, reiterado em outubro daquele exercício.

Registra-se que a resposta ao primeiro envio do RAc foi apresentada pela unidade em 21 de dezembro de 2015, por meio do Ofício nº 674/2015 – SEMOC/MPA, que informou que estava em andamento a produção de instrução normativa para regulamentar o Decreto nº 8.425/2015, que criou três subdivisões de categorias de pesca artesanal (exclusiva, principal e subsidiária). Além disso, foi informada a publicação da Portaria nº 226, de 21 de outubro de 2015, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com o objetivo de revisar procedimentos e atos normativos referentes à concessão do benefício de seguro desemprego durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal, incluídos procedimentos para o cadastramento.

Entretanto, não houve a implementação das providências informadas (revisão dos procedimentos e dos atos normativos). Os gestores atribuíram a falta de ação às modificações no corpo técnico da equipe responsável pelo Sistema do RGP. Por meio do Ofício nº 72/2016/GAB-SAP-MAPA de 18 de novembro de 2016, informou que haviam sido exonerados muitos servidores comissionados que detinham o conhecimento do RGP, quando da transferência das competências do MPA para o MAPA, o que dificultou a adoção das medidas necessárias para o atendimento das recomendações.

Foi solicitada a dilação de prazo de noventa dias para o atendimento das recomendações constantes no RAc do RGP; entretanto, findo o prazo, não houve apresentação de novas manifestações e providências.

Em que pesem as informações prestadas, as recomendações haviam sido encaminhadas aos gestores em dezembro de 2015, reiteradas em maio de 2016 e novamente encaminhadas em dezembro de 2016, sendo que foram informadas providências visando dar alguma segurança no uso do SisRGP, além de medidas incidentais de gestão, sem alcançar questões centrais, como a responsabilização de entidades representativas, a criação de rotinas de fiscalização ou a criação de parâmetros objetivos para o conceito de pescador profissional artesanal.



## Causa

Atuação insuficiente do Gestor no que se refere à adoção de providências para o aperfeiçoamento do SisRGP e para melhorias na gestão do RGP, com vistas a aumentar sua confiabilidade, por meio da criação de mecanismos de fiscalização e de verificação da veracidade das informações prestadas pelos inscritos, em que pesem as evidências de que o processo de registro possui nível inaceitável de irregularidades.

## Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento à solicitação da CGU de 30 de maio de 2017, a Secretaria de Pesca e Aquicultura apresentou as seguintes manifestações, por meio das quais informou os motivos para que não tenha implementado as providências necessárias para sanar as quatro recomendações consideradas principais para o saneamento do RGP.

Em relação à recomendação de *“criação de mecanismos de responsabilização das Colônias de Pescadores e demais entidades representativas dos pescadores quanto à veracidade das informações encaminhadas ao MPA para registro do pescador artesanal, avaliando as medidas a serem adotadas em articulação com o MTE no âmbito do Cadastro Especial de Colônia de Pescadores – CECOP”*, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*“Em função da necessidade de atendimento às recomendações contidas nos Relatórios de Auditoria da CGU e no Acórdão nº 1.999/2016 do Tribunal de Contas da União – TCU, a Secretaria-Executiva publicou a Portaria nº 346, por meio da qual foi aprovado o Plano de Ação “Pescador Legal” no qual estavam previstas diversas medidas, acompanhadas de seus respectivos prazos, para a regularização do registro de pescadores no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP. Em atendimento à sugestão apresentada em reuniões com a equipe da CGU e diante da necessidade de implementação de medidas com vistas à reformulação e modernização do registro de pescadores, foi iniciado o desenvolvimento do SICAN - Sistema de Cadastro do Produtor Rural e demais Agentes para a recepção dos registros de pescadores, visando ao recadastramento nacional.*

*Para este recadastramento foi previsto que o Sistema estivesse apto à realização de cruzamentos de dados e verificações de informações junto a outros cadastros oficiais de governo, conforme previsto no Decreto nº 8.967/2017, de 23 de janeiro de 2017.*

*Ocorre que, com a publicação do Decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017, foi iniciada a transferência da Secretaria de Aquicultura e Pesca – SAP para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, ocasionando expressivo impacto nas atividades desenvolvidas pela Secretaria em função da necessidade de preparação para a citada transferência, visto não haver uma data determinada para a sua conclusão.*



*Em meados de abril, foi concluído o desenvolvimento do SICAN para o registro de pescadores, faltando apenas a integração com as demais bases de dados governamentais para as quais fez-se a necessária gestão junto aos demais órgãos para sua liberação.*

*Dentro do projeto “Pescador Legal”, estava prevista a articulação com o MTE para requisição de acesso ao Cadastro Especial de Colônias de Pescadores – CECP, e discussão acerca de mecanismos de responsabilização das Colônias de Pescadores e demais entidades representativas. Além disso, o SICAN visava o cadastramento das entidades, pois esse procedimento já faz parte de sua rotina, e sua responsabilização pelos dados informados de seus associados.*

*Contudo, diante da transferência iniciada pelo Decreto nº 9.004 e, posteriormente, pela Medida Provisória nº 782/2017, a matéria passa a ser gerida pelo Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços, para a qual ainda se aguarda a nomeação dos gestores para avaliação das medidas que serão adotadas para o tema”.*

Quanto à recomendação de “implementar Plano de Ação para suspender ou revogar a previsão de registro retroativo da IN nº 6/2012, especialmente enquanto não adequados os controles do MAPA”, foi apresentada a seguinte manifestação:

*Em outubro de 2016, a Secretaria de Aquicultura e Pesca – SAP conseguiu adequar o quadro de servidores e equipe técnica à estrutura estabelecida. Com a conclusão da estruturação da equipe, a SAP tinha como principais diretrizes a organização das rotinas de serviço e a avaliação da legislação aplicável ao setor pesqueiro com vistas à sua atualização e adequação.*

*A publicação de nova Instrução Normativa regulamentando o RGP, e em substituição à IN 06/2012, estava prevista no projeto “Pescador Legal”, contudo, devido ao elevado número de normativos envolvidos nas diversas atividades das fases de registro de embarcações e pescadores e às sucessivas mudanças decorrentes do Decreto nº. 8.967 e 9.004/2017, o projeto ficou prejudicado, não sendo possível concluir a revisão dos normativos até a presente data.*

*Registramos a observação da recomendação em tela para a adequação da previsão mencionada na IN 06/2012 quando da revisão do citado normativo, com vistas ao estabelecimento do procedimento a ser adotado já utilizando-se do novo Sistema que substituirá o Sistema Informatizado de Registro Geral da Atividade Pesqueira – SisRGP, utilizado atualmente, em consonância com as atividades desenvolvidas pelos Escritórios Regionais.*

*Contudo, somente será possível estabelecer um cronograma de atividades após a conclusão da formação da nova equipe gestora, já sob a estrutura estabelecida pela Medida Provisória nº 782/2017.*

*Em relação à recomendação de “iniciar, em regime de prioridade, estratégia de divulgação local nos municípios mais críticos e outras medidas de transparência pública visando esclarecer sobre as regras do registro e das situações consideradas irregulares,*



*detalhando quanto ao enquadramento dos exclusivamente pescadores e facilitando o acesso para pedidos de cancelamento do registro, buscando replicar a experiência positiva de articulação institucional pela SINE/CE-IDT, SRTE/MTE, MPCE e MPT”, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:*

*“No projeto “Pescador Legal”, que estava em execução pela equipe do Ministério da Agricultura, havia previsão da fase de Lançamento da campanha publicitária de divulgação, para esclarecimento sobre as regras do registro e do enquadramento dos pescadores que tem como única fonte de renda a pesca. Inclusive, a adequação do registro desenvolvida no sistema SICAN, conta com campos de preenchimento no qual o pescador declara se tem outras fontes de renda.*

*Porém a efetivação do projeto depende da formação da nova equipe gestora, já sob a estrutura estabelecida pela Medida Provisória nº 782/2017.”*

Em relação à recomendação de “providenciar, em regime de prioridade, no fluxo de recebimento da documentação nas SFA, a implantação de máquina de protocolo eletrônico onde conste o nome da Superintendência ou Escritório Regional, a data de recebimento da documentação, hora e número sequencial em todos os processos de inscrição no RPG de pescadores artesanais”, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*“Com a implantação do sistema SEI em todas as unidades do Ministério da Agricultura, foi sanada a questão de implantação do protocolo eletrônico.*

*A adequação do registro desenvolvida no sistema SICAN, se efetivada, iria inovar completamente o fluxo de recebimento da documentação, pois poderia ser feito diretamente pelo pescador ao acessar o sistema, dispensando sua viagem e comparecimento às Superintendências.”*

Após a apresentação deste Relatório em versão preliminar, a Unidade apresentou manifestação ressaltando a dificuldade que as modificações constantes na Secretaria de Aquicultura e Pesca trouxeram para a implementação das recomendações. A Unidade também ressaltou a diminuição de servidores responsáveis pela área, em decorrência da transição das competências do MPA para o MAPA.

Não obstante, foram apresentados documentos demonstrando ações do Departamento de Registro, Monitoramento e Controle da Pesca realizadas em 2016 visando o aumento da segurança no SisRGP, tais como o cadastramento das senhas das Unidades regionais, a implementação de sistemas de segurança das senhas (renovação a cada três meses e bloqueio caso a senha não seja utilizada após sete dias); e a criação de três níveis de acesso ao SisRGP (perfil consulta, gerente regional e gerente geral). Em adição, foi informada a suspensão, em julho de 2016, de 186 mil registros do RGP. Ressalta-se que, até o momento, as suspensões não deram ensejo a cancelamentos, ocorrendo o retorno ao RGP de parte dos suspensos.

## **Análise do Controle Interno**





Para três das quatro recomendações indicadas previamente, consideradas relevantes para saneamento de parte das fragilidades apontadas, notadamente para mitigação dos registros retroativos de beneficiários, as manifestações da Unidade foram no sentido de que as ações previstas no Plano de Ação “Pescador Legal” seriam responsáveis por sanar os problemas identificados.

Quanto à recomendação de *“providenciar, em regime de prioridade, no fluxo de recebimento da documentação nas SFA, a implantação de máquina de protocolo eletrônico onde conste o nome da Superintendência ou Escritório Regional, a data de recebimento da documentação, hora e número sequencial em todos os processos de inscrição no RPG de pescadores artesanais”*, a Unidade informou que está sendo utilizado o Sistema Eletrônico de Informação – SEI nos processos de inscrição dos pescadores artesanais.

Tal Sistema disponibiliza as informações necessárias para a correta verificação de dia, local, unidade regional e responsável pelo recebimento da documentação de inscrição. Todavia, ainda não há evidências de que todos os novos pedidos de inscrição estejam sendo registrados no SEI.

O Plano de Ação “Pescador Legal”, aprovado por meio da Portaria SE/MAPA nº 346, de 08/02/2017, objetiva sanar os problemas identificados. Tal plano contempla a previsão de 27 ações para a regularização do Sistema no período de 15/08/2016 a 8/12/2017. Segundo informações da Unidade, dentre as ações concluídas entre agosto de 2016 e fevereiro de 2017, estão a “análise e diagnóstico da situação do Registro Geral da Atividade Pesqueira”, “Construção de Modelo de Recadastramento dos Pescadores Profissionais Artesanais” e “Levantamento dos Requisitos do SICAN”.

Essas ações são compostas de reuniões, tratativas e levantamentos, etapas iniciais e de planejamento para implementação das recomendações, e por si só não são suficientes para sanar as irregularidades apontadas pela CGU, tal como a relacionada à divulgação local nos municípios mais críticos das regras do registro e das situações consideradas irregulares, tendo em vista o índice de irregularidades encontrado em alguns municípios e cientificados à Unidade.

As ações relacionadas ao início de recadastramento nos Estados, elaboração de plano e manual de fiscalização com a respectiva capacitação; início das fiscalizações e videoconferências semanais por região estavam previstas para ocorrer de 13 de fevereiro a 4 de dezembro de 2017; entretanto devido à transferência da Unidade para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, por meio do Decreto nº 9.004/2017, o Projeto Pescador Legal apresenta atraso na execução.

Assim, à exceção de reuniões realizadas em 2016, as informações prestadas pela Unidade referem-se a ações previstas a partir do exercício de 2017, decorrentes do lançamento do projeto “Pescador Legal” elaborado em razão de determinação do TCU contida no Acórdão nº 1.999/2016. Tais ações realizadas por meio do Plano de Ação Pescador Legal não foram suficientes para sanar nenhuma das recomendações até 13 de março de 2017, data em que foi publicado o Decreto nº 9.004/2017 transferindo a Secretaria de Aquicultura e Pesca do MAPA para o MDIC.

Em adição, a manifestação da Unidade em relação aos apontamentos do RAv nº 09/2016 e aos questionamentos da CGU realizados anteriormente à apresentação do relatório preliminar, em que pese apresentar um planejamento para 2017, não traz detalhamento de ações concretas adotadas nos últimos anos para correção de situações graves que vêm sendo identificadas no RGP, seja quanto à ausência de fiscalização dos inscritos, a melhorias na operacionalização do RGP pelas Superintendências ou à falta de



mecanismos que permitam dar segurança razoável de que somente pescadores estejam sendo inscritos no Registro, evitando, também registros retroativos.

Exemplo de que as fragilidades no SisRGP não foram sanadas foi a verificação em fiscalização na SFA/PA de que foram realizados 54.993 despachos no SisRGP, entre 15/02/2016 e 14/03/2016, dos quais 49.807 foram efetuados por meio do perfil no sistema de seis empregados terceirizados, que possuíam *login* e senha de acesso para alimentar e inserir dados no sistema, malgrado esta CGU ter expedido recomendação em dezembro de 2015 para que fosse adotado, em regime de prioridade, medidas para não permitir que funcionários terceirizados executassem ações restritas a servidores públicos.

Além disso, não foram realizadas interlocuções com o Ministério de Trabalho e Emprego com o objetivo de criar mecanismos de responsabilização às entidades representativas dos pescadores que estivessem agindo irregularmente no fornecimento de dados para cadastramento no SisRGP.

Em consideração à manifestação da Unidade acerca dos fatos apontados na versão preliminar deste relatório, entende-se que, de fato, houve dificuldades adicionais devido às modificações administrativas vivenciadas pela SAP/MAPA aliadas à diminuição do número de servidores responsáveis pela área; entretanto, ações com vistas ao atendimento integral das recomendações de caráter emergencial e com potencial de economia relevante poderiam ter sido realizadas pela Unidade concomitantemente às articulações realizadas com outros órgãos. Como exemplo, cita-se a implementação de plano de ação para suspender ou revogar a previsão de registros retroativos da Instrução Normativa nº 6/2012, tendo em vista a verificação de grande número de irregularidades detectados nos registros com base nessa IN.

Necessário ponderar que, na manifestação ao Relatório Preliminar, foram apresentados documentos demonstrando a implementação de ações, notadamente pelo Departamento de Registro, Monitoramento e Controle da Pesca - DRMC, visando dar alguma segurança ao uso do SisRGP e implementar algumas medidas de controle, que, apesar de incidentais, demonstram uma preocupação de melhoria no processo pelo Departamento.

Os documentos apresentados evidenciam que o mesmo esforço do DRMC não foi verificado na atuação da Secretaria de Aquicultura e Pesca, mormente no que tange à articulação com outros órgãos, à definição do prazo para que os inscritos que foram suspensos em razão do não recadastramento tivessem o registro cancelado ou a criação de mecanismos de responsabilização para as entidades representativas de pescadores quanto à veracidade das informações encaminhadas ao Ministério, de suma importância para a investigação e responsabilização das entidades representativas que encaminham informações falsas para o cadastramento de pessoas que não se enquadram nos requisitos do público-alvo da Sistema RGP

Destaca-se, também, que as providências adotadas para aumentar a segurança do SisRGP em 2016, informadas pela Unidade, poderão ser objeto de avaliação pela CGU, quanto à suficiência, em auditorias futuras.

### **3 Defesa Agropecuária**

#### **3.1 Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA**



### 3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

#### 3.1.1.1 INFORMAÇÃO

##### **Informação Básica da Ação de Governo 214Y - Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA.**

##### **Fato**

A Ação de Governo 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA se constitui na: *“Implementação de um conjunto de medidas para o fortalecimento e a modernização do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA”*; *“Melhoria da capacidade técnica, científica e analítica de todas as instâncias do SUASA”*; *“Implantação dos Laboratórios Virtuais da Defesa Agropecuária”*; *“Desenvolvimento de critérios de alinhamento e harmonização dos componentes da avaliação de risco, gerenciamento de risco e comunicação de risco”*; *“Desenvolvimento do Parque Tecnológico em defesa agropecuária no campus do Lanagro - MG”*; e *“Ampliação e fortalecimento da rede de entidades colaboradoras”*.

Registra-se que, no exercício de 2016, a Ação 214Y representa 18,13% do total das despesas empenhadas pela SDA no contexto do Programa de Governo 2028 - Defesa Agropecuária, o qual tem por objetivo reestruturar, implementar e coordenar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA e aperfeiçoar e modernizar os processos operacionais da defesa agropecuária para ampliar o alcance e a abrangência dos seus serviços em todo o território nacional.

Em relação às ações de governo voltadas à Defesa Agropecuária, nos exercícios de 2013 a 2016, as despesas empenhadas somaram um total de R\$ 662.964.309,79.

Distribuindo esse Total de Despesas Empenhadas por Unidade da Federação, tem-se cinco estados (MG, SP, RS, PE e PA) concentraram 62,9% desse total nos últimos quatro exercícios (2013 a 2016), sem considerar as despesas empenhadas pelas Unidades do MAPA no DF.

Por fim, cumpre mencionar que, em item específico deste Relatório, são tratados os critérios e estratégias adotadas para definição da alocação de recursos do SUASA entre as UF por meio de convênios.

#### 3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

**Inexistência de Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, previstos no Decreto nº 5.741/2006, e existência de fragilidades na metodologia utilizada para definição do percentual de recursos a serem distribuídos entre as instâncias do SUASA.**

##### **Fato**

Quanto à definição de metas para as unidades que compõem o SUASA, a SDA/MAPA apresentou o seguinte fluxo:



- É divulgada uma lista, anualmente, com metas e etapas prioritárias de ações de defesa agropecuária definidas pelos Departamentos técnicos da SDA.
- O proponente verifica a lista e escolhe quais as ações que constarão no seu Plano de Trabalho, de acordo com as necessidades do Estado e com sua capacidade técnica de execução.

Em relação à contrapartida financeira, entre os anos de 2013 e 2016, o Gestor informou que: *“observou-se o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO vigente em cada ano, adotando-se o percentual de 5% do valor total do convênio para Estados localizados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 10% para Estados localizados no Sul e Sudeste”*.

Ainda em relação ao planejamento do SUASA, mais especificamente sobre os critérios e estratégias adotados pelo MAPA para definição da alocação de recursos entre as Unidades da Federação mediante a celebração de convênios, a Unidade se manifestou informando que foi desenvolvida uma matriz de critérios e indicadores para definir o percentual de recursos a ser destinado a cada UF.

Considerando as informações apresentadas pela Unidade em relação à metodologia utilizada para definição do percentual a ser destinado a cada UF, verificaram-se as seguintes fragilidades:

Não houve norma interna formalizando a utilização da Matriz de Critérios e Indicadores apresentada pela Unidade;

A Plataforma de Gestão Agropecuária – PGA, ferramenta informatizada que tem como objetivo integrar dados fornecidos pelas três instâncias do SUASA, produtores rurais e outros operadores do agronegócio, tem contribuído pouco com o planejamento dos convênios voltados ao SUASA;

Nenhum dos critérios utilizados na matriz apresenta em sua composição a avaliação da estrutura já existente dos órgãos estaduais de defesa agropecuária;

Ausência de transparência e formalização no processo de obtenção e atualização dos dados que compõem os critérios elencados na Matriz junto a sua fonte.

Nesse contexto, cabe tecer os seguintes comentários sobre cada uma destas fragilidades apontadas:

Não houve norma interna formalizando a utilização da Matriz de Critérios e Indicadores apresentada pela Unidade.

O Gestor reconhece que a Matriz de Critérios e Indicadores não foi objeto de publicação em norma interna e acrescenta que as orientações quanto à elaboração das propostas de convênios para as Superintendências foram encaminhadas, em 2015, por meio do Ofício-Circular nº 02/2015/SDA-MAPA, de 18/05/2015 e, em 2016, por meio de publicação em Boletim de Pessoal nº 07, de 10/03/2016.



Ocorre que tais documentos não apresentam em seu teor os limites de recursos a serem aportados em cada UF, mas regras e procedimentos a serem adotados pelos proponentes para formalização das propostas de convênios (incluindo metas, etapas, prazos, documentos necessários etc.).

A Plataforma de Gestão Agropecuária – PGA, ferramenta informatizada que tem como objetivo integrar dados fornecidos pelas três instâncias do SUASA, produtores rurais e outros operadores do agronegócio tem pouco contribuído com o planejamento dos convênios voltados ao SUASA.

Não foram apresentados, pelo Gestor, os elementos ou as informações extraídos da PGA que forneçam subsídio ao planejamento dos convênios voltados ao SUASA, com exceção do indicador de emissão da Guia de Trânsito Animal Eletrônica (e-GTA) que, segundo o Gestor, comprova a movimentação de animais entre as diferentes Unidades da Federação e possui atualização diária no sistema, contribuindo, portanto, como fonte do critério “Alimentação, em dia, da Base de Dados Única da PGA” da Matriz de Critério e Indicadores.

De todo modo, cabe ao Gestor avaliar a integridade e autenticidade dos dados inseridos na PGA e o tratamento possível de ser dado a essas informações para subsídio ao planejamento dos convênios voltados ao SUASA.

Nenhum dos critérios utilizados na matriz contempla em sua composição a avaliação da estrutura existente dos órgãos estaduais de defesa agropecuária.

Esse critério inexistente, tendo em vista que não há avaliação centralizada das estruturas dos órgãos estaduais, conforme já relatado em item específico deste Relatório – que trata de fragilidades na avaliação e no monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no âmbito do SUASA.

Ausência de transparência e formalização de processo de obtenção e atualização dos dados que compõem os critérios elencados na Matriz junto a sua fonte.

Do mesmo modo que a Matriz não foi objeto de divulgação, também não há transparência no processo de coleta e atualização dos dados que alimentam os critérios elencados na Matriz de Critérios e Indicadores, tampouco há formalização (fluxo definido) desse processo, fragilizando a integridade dos dados obtidos pelos Departamentos Técnicos da SDA, por intermédio das SFA, junto aos órgãos estaduais que executam ações de Defesa Agropecuária.

## **Causa**

Falta de priorização pela administração na institucionalização de Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária contemplando uma metodologia com critérios bem definidos e formalizados para distribuição de recursos entre as demais instâncias do SUASA.

## **Manifestação da Unidade Examinada**



Durante os trabalhos, a Unidade trouxe informações referentes aos planos voltados à sanidade agropecuária e à metodologia utilizada para distribuição de recursos, as quais foram consideradas no Campo “Fato” desta Constatação.

### **Análise do Controle Interno**

A análise e conclusões estão sintetizadas no Campo “Fato” desta Constatação considerando as manifestações preliminares da Unidade.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Priorizar a institucionalização dos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, para atendimento ao previsto no Decreto nº 5.741/2006.

Recomendação 2: Aprimorar a metodologia utilizada para definição do percentual de recursos a ser distribuído por UF, procedendo a formalização e transparência de todo o processo de aplicação desta metodologia, de modo que se evidencie a coerência na distribuição de recursos destinados ao SUASA.

### **3.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Fragilidades na avaliação e no monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no âmbito do SUASA.**

##### **Fato**

A avaliação das estruturas dos órgãos estaduais de defesa agropecuária, segundo o Gestor, é realizada pelas SFA, por intermédio das Unidades Técnicas de Defesa Agropecuária. Unidades essas, também, responsáveis pela articulação com os órgãos estaduais; contudo, verificou-se que não há avaliação centralizada dessas estruturas.

Dentre as medidas de responsabilidade da SFA, está a designação de responsáveis pelo acompanhamento “in loco” dos convênios e de responsáveis pela emissão de Parecer de Viabilidade Técnica, cujas normas de elaboração e de conteúdo foram instituídas pela Portaria MAPA nº 332/2000.

Frisa-se que, no conteúdo deste tipo de Parecer há conclusões sobre as condições técnicas, operacionais e estruturais básicas do conveniente para execução do convênio na forma proposta, entretanto, não há avaliação do mérito da proposta, visto que não é o instrumento hábil para isso, tampouco cabe ao responsável pela sua elaboração adequar a proposta a eventuais limites definidos pelo Órgão Central (MAPA), conforme se verificou no âmbito do Convênio nº 835505, celebrado entre a SDA/MAPA e a SEAGRI/DF.





Dessa forma, a avaliação das estruturas dos órgãos estaduais de defesa, embora realizada pelas SFAs, não é suficiente para o planejamento do objeto, priorização do beneficiário ou definição de valores dos convênios, ou seja, não há um diagnóstico das estruturas dos órgãos de defesa estaduais pelo MAPA, Instância Central e Superior do SUASA.

A partir das informações repassadas pela SDA, verificou-se que não há medidas implementadas que visem o monitoramento das melhorias no aparelhamento ou na estruturação dos órgãos estaduais de defesa decorrentes dos convênios SUASA, que poderiam proporcionar à SDA/MAPA uma visão sistêmica ou gerencial de como essas melhorias promovidas pelos convênios vêm contribuindo com a expansão da cobertura, a inteligência e a eficiência das fiscalizações e inspeções nas demais instâncias do Sistema.

Cabe registrar a criação da Divisão de Apoio à Governança do SUASA – DIGOV na Coordenação-Geral de Articulação Institucional - CGAI no âmbito da SDA, ambiente institucional que tem como responsabilidade a gestão de temas relacionados ao SUASA, do qual cita-se, como iniciativa de melhoria no processo de gestão do SUASA, a “Proposta para a Governança e Controle do SUASA”, resultado das atividades desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SDA nº 82, de 26 de outubro de 2015 e Portaria SDA nº 17, de 18 de março de 2016.

Atualmente a Proposta para a Governança e Controle do SUASA se encontra em análise pelos membros da Câmara Temática do SUASA, em que pese ter sido apresentada em agosto de 2016 para ajustes e validação.

Conclui-se, portanto, que são necessárias medidas do MAPA no sentido de aprimorar os mecanismos de avaliação das estruturas dos órgãos estaduais de defesa agropecuária e de monitoramento das melhorias decorrentes dos aportes realizados por meio de convênios do SUASA, incluindo, se possível, indicadores de desempenho, de modo a propiciar um diagnóstico central do MAPA sobre a estruturação, a cobertura, a inteligência e a eficiência das fiscalizações e das inspeções nas demais instâncias do Sistema.

## **Causa**

Falta de priorização e planejamento com previsão para avaliação centralizada e monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária beneficiários de convênios firmados no âmbito do SUASA.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando nº 110/2017/SDA/MAPA de 24/03/2017, juntado ao Processo/SEI nº 21000.013270/2017-15, a Unidade trouxe informações referentes à avaliação e ao monitoramento das estruturas dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no âmbito do SUASA, as quais foram consideradas no Campo “Fato” desta Constatação.



## Análise do Controle Interno

A análise e conclusões estão sintetizadas no Campo “Fato” desta Constatação considerando as manifestações preliminares da Unidade.

### Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer cronograma para a avaliação da Proposta para a Governança e Controle do SUASA.

Recomendação 2: Implementar mecanismo de avaliação das estruturas dos órgãos estaduais de defesa agropecuária e de monitoramento das melhorias decorrentes dos convênios do SUASA, incluindo, se possível, indicadores de desempenho, de modo a contribuir para um diagnóstico central do MAPA sobre as necessidades de fortalecimento das demais instâncias do Sistema.

### 3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

**Distribuição de recursos do SUASA entre as UF em desalinhamento com os percentuais estabelecidos na Matriz de critérios e indicadores utilizada pela SDA/MAPA.**

#### Fato

Verificou-se, com base em levantamento dos convênios vigentes a partir de 2015, o desalinhamento entre os percentuais dos recursos distribuídos a cada UF em relação aos percentuais definidos na matriz de critérios e indicadores, conforme comparativo do quadro a seguir:

*Quadro – Convênios do SUASA vigentes a partir de 2015 por UF*

UF	Convênio nº	Data Início Vigência	Valor Convênio	Percentual distribuído do total de recursos	Percentual de distribuição de recursos definido na Matriz
SP	821694	23/12/2015	6.408.684,07	27,15	4,74
PE	817466	28/09/2015	4.059.841,56	17,20	2,84
RO	822573	31/12/2015	3.472.000,00	14,71	4,34
GO	817750	05/10/2015	3.399.916,60	14,40	4,25
CE	818880	29/10/2015	2.560.356,29	10,84	3,23
RR	822253	26/11/2015	1.900.000,00	8,05	3,54
PI	820629	09/11/2015	1.808.000,00	7,66	2,26
MT*	--	--	--	0,00	7,03
SC*	--	--	--	0,00	6,66
MS*	--	--	--	0,00	6,48
Total			23.608.798,52	100,00	45,37

Fonte: Extração do SICONV, em 20/02/2017.

\*Obs.: Para os Estados de MT, SC e MS não houve convênio com vigência a partir de 2015, em que pese o percentual de distribuição de recursos definidos na Matriz ser superior ao dos demais estados contemplados.

Do mesmo modo foi constatado esse desalinhamento entre os percentuais quando considerados os convênios do SUASA que tiveram vigência iniciada entre 2013 e 2016.

#### Causa



Ausência de formalização e transparência dos critérios a serem utilizados como parâmetros pela SDA/MAPA na distribuição de recursos do SUASA.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Informação nº 7/CAOFI/SDA/SDA/MAPA/MAPA de 05/04/2017, juntada ao Processo/SEI nº 21000.014975/2017-41, a Unidade se manifestou quanto à desproporcionalidade existente entre os percentuais dos recursos distribuídos a cada UF, referente aos convênios do SUASA, e o percentuais definidos na matriz de critérios e indicadores, nos seguintes termos:

*“A desproporcionalidade ... está relacionada à capacidade técnica e operacional de cada proponente, que é avaliada em nível de Superintendência Federal, por servidores designados para emitirem pareceres de viabilidade técnica.*

*Outro aspecto relevante é que o próprio Órgão executor, diante de suas particularidades em nível estadual, inclusive quanto aos recursos estaduais para o desenvolvimento das ações de defesa agropecuária, muitas vezes conta com dotações para investimentos e outras vezes somente para custeio, o que também influencia na parametrização para atendimento das demandas, pois do mesmo modo o Governo Federal tem uma limitação, tanto quanto a Investimentos tanto quanto a custeio.*

*Também está prevista revisão/atualização da matriz de critérios que visa subsidiar as transferências de recursos.*

*A implementação das atividades de defesa agropecuária requer medidas preventivas e tempestivas para a manutenção, a continuidade e o sucesso do agronegócio, o que requer atenção especial aos programas relacionados à Defesa Agropecuária”.*

### **Análise do Controle Interno**

No que tange à manifestação da Unidade sobre o desalinhamento da distribuição de recursos entre as UF em relação aos percentuais estabelecidos na Matriz de Critérios e Indicadores, observa-se que podem existir fatores que contribuem para variação desses percentuais, no entanto, esse desajuste é notado em todos os estados e, em alguns, com grande variação.

Dessa forma, a matriz merece ajustes ou aprimoramento, ainda que, posteriormente, ocorra casos pontuais de variação no percentual de recursos destinados a determinado estado, fato que deve ser claramente motivado, pois da forma atual não vem atingindo sua eficácia.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Alocar os recursos no âmbito do SUASA a partir de critérios técnicos, tendo como referência a Matriz de Critérios e Indicadores, avaliando se há necessidade de eventuais aprimoramentos na Matriz.

## **3.1.2 FORMALIZAÇÃO LEGAL**

### **3.1.2.1 CONSTATAÇÃO**



**Ausência de avaliação, pelo Concedente do Convênio nº 835505, de itens relacionados no Plano de Trabalho, em relação à razoabilidade, em termos quantitativos e qualitativos, e à compatibilidade dos valores contidos na proposta aos preços praticados no mercado.**

## Fato

Trata-se do Convênio nº 835505 celebrado, em 01/07/2016, entre o MAPA e a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI/DF, cujo objeto se refere ao apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de defesa agropecuária.

No que se refere aos quantitativos de aquisição previsto no Plano de Trabalho, os servidores responsáveis pela análise e elaboração do Parecer não se atentaram à discrepância existente entre a quantidade dos itens elencados no Plano de Trabalho e a quantidade de beneficiários diretos (servidores do conveniente) por meta, bem como aos critérios utilizados para definir o número de beneficiários, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Plano de Trabalho do Convênio nº 835505					
Meta	Qtd de beneficiários diretos (servidores)	Etapas	Descrição dos Itens (etapas)	Qtd	Valor Total (R\$)
1	190	1.3	Bota em couro preto e solado vulcanizado	54 pares	10.800,00
			Calça em tecido brim, de cor preta e bolso nas laterais das pernas	50 Unid.	4.000,00
2	100	2.1	Colete de brim com faixa refletiva	150 Unid.	15.000,00
			Bonés em tecido com o logotipo da fiscalização	140 Unid.	4.200,00
		2.5	Camisa gola pólo	337 Unid.	13.480,00
		2.10	Camisa social manga longa, 100% algodão, na cor branca, masculina e feminina	120 Unid.	9.600,00
		2.12	Macacão de brim, manga curta, cor azul com fechamento de zíper e logomarca do GDF no bolso da frente e os dizeres Defesa Agropecuária nas costas	140 Unid.	18.200,00
			Capa de chuva em lona, com capuz	150 Unid.	4.500,00
3	50	3.2	Bonés em tecido com o logotipo da fiscalização	30 Unid.	1.800,00
			Colete de brim com faixa refletiva	60 Unid.	6.000,00
			Camisa gola pólo	120 Unid.	4.800,00

Quanto ao requisito de análise da compatibilidade dos valores dos itens relacionados no Plano de Trabalho com os preços de mercado, verifica-se que não foi realizada a pesquisa de preço, quando da análise da proposta, para os seguintes itens:

Plano de Trabalho do Convênio nº 835505					
Meta	Etapas	Descrição dos Itens (etapas)	Qtd (Unid.)	Valor Unitário	Valor Total
1	1.1	Veículo Sedan: Capacidade para 5 pessoas, motor 1.6	2	60.000,00	120.000,00



	Câmara frigorífica com capacidade de no mínimo 5.000 Kg	1	120.000,00	120.000,00
	Veículo 1.0 ou superior.	2	40.000,00	80.000,00

Ademais, em relação ao item “*Ultra Freezer – 80°, 4 portas internas e capacidade 421 Litros*” proposto no Plano de Trabalho, foram juntadas ao processo nº 21016.000582/2016-09 pesquisas de preço de itens com especificações divergentes daquele a ser contratado, como se observa no quadro a seguir:

Pesquisas de Preço juntadas ao Processo		
Pregão nº	Descrição do item	Melhor Lance (R\$)
76/2015	FREEZER ULTRA BAIXA TEMPERATURA -86°C; VOLTAGEM: 220V/60HZ; CAPACIDADE DE <b>519 LITROS</b> ; (...)	48.500,00
	FREEZER ULTRA BAIXA TEMPERATURA VERTICAL -86°C, COM CAPACIDADE DE <b>483 LITROS</b> , (...)	29.050,00
06/2015	FREEZER VERTICAL - 80°C, freezer vertical de ultra-baixa temperatura; número do Modelo: BST 786; tipo: congelador; estilo: único-temperatura; capacidade: <b>350 litros</b> ; (...)	36.764,00
23/2015	FREEZER DE ULTRA BAIXA TEMPERATURA. Freezer vertical de <b>489.9 litros</b> Controle microprocessado Dois compressores de 1 HP em cascata com capacidade de 2.545 BTUH cada Faixa de temperatura de 50C° a -86C° (...)	36.239,00

Corroborar-se, portanto, a existência de falhas na análise que a Unidade promoveu quanto à compatibilidade dos valores propostos destes itens em relação aos preços praticados no mercado.

Cabe, também, registrar que a Consultoria Jurídica junto ao MAPA, em seu Parecer nº 803/2016/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, manifestou-se no item 32 sobre a necessidade de análise conclusiva dos requisitos citados no presente fato quando da elaboração do Parecer Técnico de Viabilidade.

## Causa

Ausência de rotinas ou práticas de avaliação de proposta de transferência voluntária e inobservância à recomendação da Conjur-MAPA que enumera os requisitos necessários na avaliação de viabilidade da proposta.

## Manifestação da Unidade Examinada

A SDA/MAPA apresentou o Ofício nº 01/2017-GEFIT/DIPOVA/DAS/SEAGRI, de 10/04/2017, com os seguintes esclarecimentos em relação à razoabilidade das aquisições de materiais de consumo relacionadas no Plano de Trabalho:

*“A quantidade de beneficiários diretos na meta 1 diz respeito a quantidade total de servidores lotados nas duas diretorias contempladas pelo convênio 835.505/2016 MAPA/SEAGRI: Diretoria de Defesa Agropecuária e Diretoria de Inspeção de Produto de Origem Vegetal e Animal, porém os itens referentes a meta/etapa 1.3 serão utilizados apenas pelos servidores que desempenham atividades de fiscalização do trânsito de animais ou de produtos de origem vegetal e animal.*

No que tange à meta 2, o gestor apresentou argumentos específicos para cada item justificando o motivo pelo qual o quantitativo diverge do número de servidores atendidos.



Nesse mesmo Ofício, apresentou os seguintes esclarecimentos quanto à pesquisa de preços:

*“Não houve ausência de pesquisa de preços relativos aos veículos, ela foi realizada e está compatível com os preços lançados no convênio conforme processo já em tramite para aquisição desses itens (processo 070.000200/2017), porém as pesquisas não foram anexadas ao Siconv.*

*Para a câmara frigorífica não foi possível localizar no mercado, preço público em conformidade com as especificações do equipamento, tendo em vista as medidas e modelo para atender as necessidades da Diretoria de Inspeção, porém, foi realizada pesquisa de preços por meio de propostas as quais serviram para balizar o valor estimado no convênio”.*

E complementou em relação as pesquisas de preço com descrições incompatíveis, dizendo:

*“O preço inserido acima dos valores das pesquisas realizadas se deu em razão de uma previsão de reajustes de valores até a data da efetiva compra do material, e ainda, em razão dos orçamentos apresentados, não contemplarem os acessórios necessários para uso do equipamento, tais como: cryoboxes (compartimento usado para acondicionamento das amostras) e equipamentos de proteção individual para uso do equipamento- luvas, aventais e óculos..*

#### **Análise do Controle Interno**

Primeiramente, frisa-se que não houve manifestação da Unidade Concedente do referido convênio em relação aos fatos apresentados, havendo tão somente apresentação de esclarecimentos do Conveniente (SEAGRI/DF), ou seja, a parte responsável pela análise e elaboração do Parecer Técnico de Viabilidade não se pronunciou sobre os fatos.

Ademais, ainda que os esclarecimentos apresentados pelo Conveniente, durante estes exames, possam justificar o quantitativo de alguns itens (etapas), em relação a outros permanecem incoerências que deveriam ter sido tratadas, a saber:

- O quantitativo de 190 servidores não representa o quantitativo de beneficiários diretos dos itens discriminados na meta, baseando-se na manifestação do Conveniente;
- Em relação ao item (etapa) 2.1, baseando-se na manifestação do conveniente: “...nem todos os servidores fazem o uso desse acessório...”, referindo-se ao boné, conclui-se que o quantitativo deste item deveria ser menor que o quantitativo de beneficiários diretos.
- Segundo o conveniente, são necessárias pelo menos 3 camisas para cada servidor, sendo que são 100 servidores, não restando demonstrado como se chegou ao quantitativo de 337 camisas gola pólo.
- Não foi detalhado o quantitativo de servidores que participam de eventos agropecuários, palestras, reuniões, etc., os quais seriam beneficiários diretos do item “camisa social manga longa”, ou mesmo se é razoável a necessidade de fornecimento de camisas sociais aos servidores da conveniente para participação em eventos.

No que tange à pesquisa de preços, verifica-se que houve omissão do Concedente na análise da proposta, pois não foram juntadas pesquisas de preço em relação aos veículos e a câmara frigorífica relacionados no fato. Ademais em relação ao item “Ultra





*Freezer – 80°, 4 portas internas e capacidade 421 Litros” foram utilizadas pesquisas de preço de itens com especificações divergentes à previsão do Plano de Trabalho.*

Diante de tais considerações, conclui-se que faltou uma análise adequada, em termos quantitativos e qualitativos, dos itens (etapas) que compõem o plano de trabalho do referido convênio e, também, restou prejudicada a análise de compatibilidade dos valores de itens relacionados nesse mesmo plano com os preços de mercado.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer que nos pareceres de viabilidade técnica e financeira de aprovação dos convênios do SUASA haja avaliação conclusiva quanto à razoabilidade, em termos quantitativos e qualitativos, dos itens contidos na proposta de transferência voluntária; e da compatibilidade dos valores destes itens em relação aos preços de mercado.

## **4 Agropecuária Sustentável**

### **4.1 Fomento ao Setor Agropecuário**

#### **4.1.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL**

##### **4.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Informação Básica da Ação de Governo 20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário.**

##### **Fato**

Esta Ação, integrante do Programa de Governo 2077 - Agropecuária Sustentável, compreende a promoção da agropecuária nacional pela difusão de tecnologias, promoção e participação em exposições e feiras agropecuárias, bem como incentivo e apoio ao pequeno e médio produtor agropecuário mediante a aquisição de patrulhas mecanizadas, manutenção e conservação de estradas vicinais e de outras iniciativas com a finalidade de promover o desenvolvimento do setor agropecuário.

A Ação de Governo 20ZV teve uma despesa liquidada, no exercício de 2016, no valor de R\$ 106.179.103,99, representando 2,39% dos valores liquidados para o Programa de Governo 2077. Este Programa teve uma despesa liquidada em 2016 no valor de R\$ 4.427.874.992,21, representando 35,33% do total de despesas liquidadas pelo MAPA, conforme dados do Tesouro Gerencial.

##### **4.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

**Celebração do Convênio nº 839226 e liberação dos recursos da transferência sem a demonstração de que os valores constantes do Plano de Trabalho se coadunam com os preços de mercado.**

##### **Fato**



Trata-se do Convênio nº 839226, no valor de R\$ 2.002.002,00, celebrado entre o MAPA e a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI-DF. O termo foi assinado em 22/12/2016, tendo como objeto apoiar o projeto de aquisição de equipamentos e kits de irrigação localizada por gotejamento.

Em análise aos documentos constantes do processo de celebração do ajuste e aos arquivos inseridos no Siconv, não foi identificada pesquisa de preços referente aos 366 kits de irrigação localizada à baixa pressão previstos no Plano de Trabalho.

O Parecer de Viabilidade Técnica nº 18/2016/DIVII-CGDR/CGDR-DIMS/DIMS-SMC/SMC/MAPA, de 15/12/2016, embora favorável à celebração do instrumento, já alertava para a necessidade de realização de pesquisa de preços. Acompanhando o entendimento, o Parecer Jurídico nº 01556/2016/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, de 20/12/2016, também apontou a ausência de pesquisa de preços nos autos.

### **Causa**

A despeito da manifestação da área técnica, por meio do Parecer de Viabilidade Técnica nº 18/2016/DIVII-CGDR/CGDR-DIMS/DIMS-SMC/SMC/MAPA, e da área jurídica, por meio do Parecer Jurídico nº 01556/2016/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, sobre a ausência de informações acerca da adequação dos valores previstos no Plano de Trabalho, o convênio 839226 foi celebrado em 22/12/2016 e os recursos integralmente liberados em 29/12/2016.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 407, assinado em 18/04/17, constante do Processo nº 21000.014748/2017-16, a Unidade encaminhou os seguintes esclarecimentos sobre a ausência de pesquisa de preços relativa ao Convênio 839226:

*“Ao verificar o que consta no Portal dos Convênios (SICONV), a proposta nº 36359/2016, correspondente ao pleito em questão, a aba “pareceres” mostra a requisição de complementação da proposta em 02/12/2016, após contato com a entidade proponente. Reiterou-se esta requisição em 13/12/2016 (...)”*

*Neste período, a entidade proponente não obteve das empresas fornecedoras o orçamento referente aos conjuntos para irrigação localizada e dos reservatórios para armazenamento de água. Conforme apontado na seção 5 do Parecer de Viabilidade Técnica nº 18/2016/DIVII-CGDR-DIMS/SMC/MAPA, verificou-se que o valor unitário de R\$ 5.000 do conjunto composto pelo kit de irrigação localizada e reservatório era compatível com os valores de mercado, em razão da comparação do valor do sistema de irrigação objeto do convênio nº 839573/2016 firmado com a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação do Rio Grande do Sul, e da pesquisa realizada para verificação do valor médio do reservatório de 5.000 L.*

*Ressalta-se que o Parecer de Viabilidade Técnica nº 18/2016/DIVII-CGDR-DIMS/SMC/MAPA faz a ressalva da necessidade de inserção no SICONV do orçamento referente ao material em questão, a fim de viabilizar a execução do convênio”.*



## **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pelo Gestor corrobora a constatação levantada, apresentando as razões pelas quais, até o momento, não foi apresentada a pesquisa de preços dos itens a serem adquiridos no âmbito do Convênio, o que evidencia novamente que o Ministério procedeu à liberação de recursos sem o devido suporte acerca da adequação dos valores constantes do Plano de Trabalho.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Condicionar a utilização dos recursos do Convênio nº 839226 à efetiva demonstração de que os preços constantes do Plano de Trabalho se coadunam com os valores de mercado.

Recomendação 2: Estabelecer plano de fiscalização do Convênio nº 839226 em linha com o cronograma de execução previsto, de modo a assegurar a adequada utilização dos recursos transferidos.

Recomendação 3: Verificar se os valores constantes do Plano de Trabalho apresentam sobrepreço em relação ao preço de mercado dos kits de irrigação. Caso seja evidenciado o sobrepreço, apurar responsabilidade de quem deu causa à liberação integral dos recursos do convênio 839226, em que pesem os alertas da área técnica e da área jurídica sobre a necessidade de demonstração da adequação dos preços contidos na proposta de convênio.

### **4.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Liberação de recursos de Convênio sem o cumprimento de cláusulas suspensivas.**

##### **Fato**

Trata-se do Convênio nº 839226, celebrado em 22/12/2016 entre o MAPA, representado pela Secretaria de Mobilidade Social do Produtor Rural e Cooperativismo, e a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI, tendo como objeto apoiar o projeto de aquisição de equipamentos e kits de irrigação localizada por gotejamento, no valor total de R\$ 2.002.002,00.

Em análise ao Termo do Convênio, observa-se a presença de condição suspensiva (Cláusula Terceira) em que se ressalta que a eficácia do instrumento fica condicionada à apresentação tempestiva, entre outros, de Termo de Referência, nos termos do art. 1º, § 2º, XXVI, da Portaria Interministerial nº 507, de 2011.

Observa-se que não foi especificado no Termo o prazo para cumprimento da condição suspensiva, para que seja garantida a eficácia do Convênio.

Entre os documentos disponibilizados para análise por esta equipe, não se identificou Termo de Referência atualizado, ou despacho fundamentado da autoridade competente em relação à sua dispensa, conforme previsto no art. 37 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011. Também não foram anexadas ao processo ou



SICONV pesquisas de preços comprovando a adequação dos itens objetos do convênio aos valores praticados no mercado.

Ademais, verificou-se a emissão de Ordem Bancária sem a comprovação de cumprimento das condições suspensivas, o que vai de encontro ao estabelecido na legislação citada, que além da vedação expressa à liberação de recursos anterior à apresentação dos documentos, acentua que o convênio deverá ser extinto caso não haja cumprimento das condições.

## **Causa**

Ausência de rotinas padronizadas para conferência de documentos e procedimentos a serem realizados pelas convenientes antes da assinatura de Convênios ou da liberação dos recursos.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Despacho nº 407, assinado em 18/04/17, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:

*“A entidade conveniente anexou ao SICONV o documento intitulado “Projeto técnico – Aquisição de kits de irrigação a baixa pressão para fomento da infraestrutura e desenvolvimento econômico e social da região rural do Distrito Federal”, o qual caracterizou as regiões de atuação da SEAGRI/DF, a justificativa para o pleito, metas e objetivos do convênio, e apontou as cadeias produtivas contempladas e o número pretendido de beneficiários. A seção 1 do Parecer de Viabilidade Técnica nº 18/2016/DIVII-CGDR-DIMS/SMC/MAPA, assim como o pedido de complementação realizado em 13/12/2016, apontou a necessidade de apresentação de um termo de referência que complementasse este documento, com as especificações técnicas e quantidades das tubulações, dos tubos gotejadores, do filtro, dos registros, dos conectores, do reservatório de água, e de outros itens necessários para a composição dos sistemas de irrigação localizada. Visto que a entidade conveniente não obteve em tempo hábil o detalhamento dos componentes dos kits, assim como seu orçamento, deliberou-se pela aprovação do convênio, desde que previamente à aquisição e distribuição, fossem apresentadas tais informações. Para tal, caso necessário, prevê-se o ajuste do plano de trabalho proposto, a fim de especificar os itens que serão adquiridos”.*

Quanto ao prazo estabelecido para cumprimento das condições suspensivas do Termo de Convênio, que não resta claro no instrumento firmado, foi informado que “o prazo é a data da liberação da primeira parcela, podendo ser prorrogado, uma única vez por igual período, até o limite de 18 meses. O prazo é contado a partir da data de assinatura do termo”.

## **Análise do Controle Interno**



A legislação prevê a possibilidade de apresentação de Termo de Referência ou Projeto Básico após a celebração do instrumento de Convênio, como condição para sua eficácia, desde que antes da liberação da primeira parcela de recursos, conforme se verifica nos art. 37 e 40 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

No entanto, a Cláusula Terceira do Convênio em tela, que trata de sua condição suspensiva, não especifica o prazo para cumprimento das condições a serem cumpridas - no caso, a apresentação de Termo de Referência. A manifestação do Gestor não esclarece esse prazo, pois a data de início de contagem do prazo não pode ser a data de liberação da primeira parcela, conforme mencionado, já que a liberação não pode ocorrer antes do cumprimento das condições suspensivas, não tendo sido demonstrada a implementação dessas condições. Ao que parece, faltou à área competente ajustar ao caso específico o modelo de minuta padronizada de Termo de Convênio utilizado pelo MAPA.

De todo modo, não poderia haver liberação de recursos pela concedente antes de apresentado o Termo de Referência, cuja necessidade foi, inclusive, levantada no parecer de Viabilidade Técnica do Convênio.

A resposta apresentada pelo Gestor em 18/04/17 confirma a ausência do documento, apontando que *“a entidade conveniente não obteve em tempo hábil o detalhamento dos componentes dos kits, assim como seu orçamento”* e que *“deliberou-se pela aprovação do convênio, desde que previamente à aquisição e distribuição, fossem apresentadas tais informações”*. No entanto, não houve explicação sobre a liberação dos recursos.

Ademais, ainda que tenham sido liberados os recursos sem a apresentação do Termo de Referência, passados cerca de 8 meses da emissão da Ordem Bancária 2016OB800434, emitida em 28/12/2016, não foi iniciada a execução do objeto pactuado, conforme Relatório de Acompanhamento encaminhado em 19/04/2017, e nem restou comprovado que os recursos foram aplicados em caderneta de poupança ou aplicação financeira de curto prazo, contrariando o previsto no art. 54 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

Dessa forma, como os recursos já foram liberados e consta no Relatório de Acompanhamento que *“apesar de as aquisições objetos do convênio ainda não terem sido efetuadas, as ações para atendimento dos objetivos vêm sendo tomadas pelo conveniente”*, cabe ao MAPA, julgando que o objeto do convênio permanece oportuno, orientar a conveniente a se abster de utilizar os recursos antes de apresentado e aprovado o Termo de Referência pendente; além de realizar a cobrança da contrapartida, também ausente de comprovação de depósito no SICONV e no SEI.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Incluir, entre os documentos prévios à liberação de recursos das transferências, declaração de que o conveniente atendeu as cláusulas suspensivas previstas no Termo do Convênio.

Recomendação 2: Revisar as minutas utilizadas como modelo de Termos de Convênios de modo que as peculiaridades de cada ajuste sejam contempladas, a exemplo do prazo de cumprimento das condições presentes em cláusulas suspensivas.

#### **4.1.1.4 CONSTATAÇÃO**



## **Notificação intempestiva da celebração de Convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal.**

### **Fato**

Trata-se do Convênio nº 836786, celebrado entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Empresa de Assistência Técnica e extensão Rural do DF – EMATER, em 27/12/2016, tendo como objeto a promoção de capacitação, assistência técnica e extensão rural, no âmbito do DF, no valor de R\$ 801.109,20.

Em análise aos documentos do processo, não foi identificada a notificação da celebração do instrumento à Câmara Legislativa do Distrito Federal, conforme previsto no artigo 48 da Portaria Interministerial 507.

### **Causa**

Fragilidade nos mecanismos de controle e acompanhamento que garantam o cumprimento dos dispositivos que regulamentam a celebração de convênios.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O Concedente encaminhou expediente mediante o qual foi comunicada a celebração do convênio ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

### **Análise do Controle Interno**

A comunicação efetuada ocorreu após a solicitação de auditoria, descumprindo os prazos previstos na legislação. Tendo sido o Convênio celebrado em 27/12/2016, a comunicação à Câmara Legislativa deveria ter ocorrido até o dia 06/01/17, e não em 04/04/17, com quase 3 meses de atraso.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Adotar mecanismos de controle que garantam a tempestividade dos procedimentos necessários à celebração, acompanhamento e execução de convênios.

## **4.1.2 FISCALIZAÇÃO INTERNA DA EXECUÇÃO**

### **4.1.2.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de relatórios periódicos de monitoramento e acompanhamento de transferências voluntárias.**

### **Fato**

Não foram identificados documentos, tanto em processos físicos quanto no SICONV, que demonstrassem que as transferências estão sendo acompanhadas e monitoradas tempestivamente, dessa forma, a situação verificada foi a seguinte:

- Contratos de Repasse n.º 771685 e 771686: em que pese o objeto não ter sido executado, conforme registrado em item específico deste Relatório, não há Relatórios que demonstrem as dificuldades de execução ou proposições para dirimi-las.





- Contratos de Repasse n.ºs 773459 e 794371: não há Relatórios de Execução/Fiscalização no Sistema SICONV. Há somente Notas Fiscais de compra das máquinas e equipamentos.

- Contrato de Repasse n.º 808705/2014: também não foi identificada documentação que comprove o monitoramento do objeto por parte do concedente no SICONV. Não havendo elementos no referido Sistema que comprovem a realização de verificações físicas presenciais e se o objeto está sendo realizado de acordo com as disposições estabelecidas no instrumento.

- Convênios n.ºs 814573 e 813937: a Unidade apresentou Relatório Parcial Consolidado de Acompanhamento para os referidos Convênios. Ocorre que as datas dos relatórios tratando da situação dos Convênios 814573 e 813937 são de 29/03/2017 e 31/03/2017, respectivamente, ou seja, elaborados posteriormente à solicitação da Equipe da Auditoria/CGU, o que demonstra falha da Unidade no monitoramento tempestivo da execução do Plano de Trabalho. Registra-se que a Cláusula Terceira dos Termos de ambos os Convênios estabelece “incluir no SICONV relatório sintético trimestral sobre o andamento da execução deste Convênio, contemplando os aspectos previstos nos arts. 43 e 54 da Portaria Interministerial n.º 507/2011, mantendo-o atualizado até o dia anterior à data prevista para liberação de cada parcela”, o que não foi cumprido pela Unidade.

### **Causa**

Falhas na rotina de acompanhamento e monitoramento da execução e de registros dessas atividades em processo físicos ou no SICONV.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Solicitados os processos de execução das Transferência ou sobre os motivos da ausência dos relatórios de fiscalização e acompanhamento, a Unidade informou o que segue:

- Contratos de Repasse n.ºs 771685, 771686, 773459, 794371 e 808705/2014: Processo/SEI 00190.102691/2017-41, a Caixa Econômica Federal – CEF, por meio do Ofício n.º. 0314/2017/GEATO, de 04 de abril de 2017, enviou a documentação relativa aos Contratos de Repasse (CR), na qual constam “Relatórios de Acompanhamento de Engenharia - RAE” referentes aos CR 773459, 794371 e 808705. No entanto, tais Relatórios não foram incluídos no Sistema SICONV.

- Convênios n.ºs 814573 e 813937: consta no Processo SEI 21000.014766/2017-06, Despacho 2122559, de 03 de abril de 2017, que “*Em atenção ao Memorando 38 (2110137), encaminho em anexo o relatório de acompanhamento dos convênios 814573 e 813937 e informo que os mesmos já foram inseridos no SICONV, nesta data.*”.

### **Análise do Controle Interno**

Quanto aos Convênios n.ºs 814573 e 813937, conforme relatado, os relatórios apresentados foram produzidos e inseridos no SICONV após a solicitação da CGU, dessa forma ratifica-se o fato constatado.

No que tange aos Contratos de Repasse n.ºs 773459, 794371 e 808705, foram apresentados os respectivos Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE pela



Caixa Econômica Federal - CEF em 04 de abril de 2017 após solicitação da CGU. No entanto, o referido relatório não havia sido inserido no Sistema SICONV anteriormente, o que prejudicou o acompanhamento da execução dos referidos Contratos de Repasse.

Em relação aos Contratos de Repasse n.ºs 771685 e 771686, não houve apresentação de Relatórios de Acompanhamento pela CEF, tampouco inclusão no SICONV.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Solicitar à Caixa/MAPA e às demais unidades responsáveis por acompanhar a execução das transferências voluntárias que apresentem Plano de Fiscalização dos ajustes, utilizando como critério o cronograma de execução do objeto.

#### **4.1.2.2 CONSTATAÇÃO**

##### **Morosidade na implementação das ações descentralizadas que compõem a Política Pública voltada ao apoio a pequena e a média produção agropecuária**

#### **Fato**

Trata-se dos Contratos de Repasse n.ºs 771685 e 771686, celebrados entre o MAPA e a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI.

Decorridos mais de 4 anos de vigência dos referidos instrumentos, os partícipes mostraram-se incapazes de realizar o objeto e objetivo pretendidos, tanto o Conveniente na condição de executor quanto o Concedente, que responsável, pelo monitoramento, não propôs soluções eficazes. Registra-se que tampouco há informações sobre a execução não financeira prevista. Do exposto, frustra-se a expectativa social e a agregação de valor aos produtos da Região de Planaltina, tornando a política pública inócua para a Região.

Quanto ao Contrato de Repasse n.º 771686, registra-se que também houve demora para a liberação dos recursos, a qual foi realizada em 06 de maio de 2014 (2014OB800459), pouco mais de um ano e meio após a celebração do ajuste.

Nesse sentido, em que pesem as diversas prorrogações, verificou-se que não foram realizados os objetivos pretendidos nos Contratos de Repasse, não tendo contribuído para implementação da política pública.

#### **Causa**

Quanto ao Contrato de Repasse n.º 771685: morosidade na adoção de providências para sanar as falhas devido a diversos ajustes técnicos, em razão do bem adquirido não ter atendido às especificações do Edital, denotando falta de monitoramento e interação entre os partícipes da Transferência Voluntária para solucionar as questões técnicas ocorridas.

Quanto ao Contrato de Repasse n.º 771686: fragilidades nas várias etapas do fluxo da Transferência, desde a aprovação da proposta sem previsão da licença ambiental, até a



liberação dos recursos que ocorreu com atraso , além da falta de monitoramento tempestivo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade manifestou-se nos seguintes termos:

*“Em atenção ao Despacho n.º 816/GAB/SMC/MAPA, de 18/04/2017, em anexo, e ao Despacho n.º 35/2017/CGCO/SE/MAPA, de 13/04/2017 (SEI 220065) informamos a Vossa Senhoria que a Caixa Econômica Federal – CAIXA, na qualidade de mandatária da União, foi instada a adotar as providências pertinentes, conforme atesta cópia do Ofício n.º 48/2017/DDE-MAPA, de 03/04/2017 (SEI 2126533), no entanto aquela Mandatária solicitou por meio eletrônico de 10/04/201 (SEI 2180748), prazo para atendimento até o dia 28/04/2017.”*

### **Análise do Controle Interno**

Verifica-se que o prazo de vigência original era de aproximadamente um ano para ambos os Contratos de Repasse. No entanto, houve diversas prorrogações do prazo de vigência, o que demonstra morosidade na solução das eventuais pendências ocorridas, impactando a premência de atendimento aos objetivos propostos nos Contratos de Repasse e na Política Pública.

Assim, embora os recursos do CR n° 771685 devam ser devolvidos e o CR n° 771686 ainda esteja em vigência, não foram implementados os objetos dos Contratos de Repasse, demonstrando a fragilidade do acompanhamento por parte da Contratante, no sentido de buscar junto ao contratado soluções para os problemas na execução, além da ineficácia operacional do Contratado. Dos exames dos processos, verificou-se que, no âmbito das diversas prorrogações contratuais, não há ações suficientes para promover os ajustes necessários para efetivar os objetivos da política pública.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar levantamento das transferências voluntárias cujos recursos foram transferidos há mais de um ano e não há execução do objeto, avaliando as medidas necessárias para o saneamento de eventuais pendências ou a pertinência em promover o distrato contratual ou do termo de convênio, buscando a aplicação dos recursos públicos na finalidade prevista.

## **4.1.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS**

### **4.1.3.1 INFORMAÇÃO**

#### **Regularidade da Prestação de Contas das Transferências Voluntárias**

#### **Fato**

Da avaliação realizada com base nos documentos e informações constantes no SICONV, verificou-se a conformidade das prestações de contas das Transferências Voluntárias n.º 771226 e 805655, sendo atendidas as condições estabelecidas pela Portaria Interministerial n.º 507/11.



Constatou-se que os documentos referentes à execução das Transferências foram devidamente incluídos no SICONV pelo Conveniente/Contratado e posteriormente atestados pela Concedente/Contratante.

Foi realizada, por meio de amostragem, a verificação da compatibilidade entre os documentos de execução apresentados pelos convenientes e os relatórios de execução produzidos pela concedente, e não foram identificadas divergências.

Por fim, verificou-se que as prestações de contas dos convenientes e a análise dos concedentes/contratantes foram realizadas tempestivamente, de acordo com os prazos previstos na Portaria.

#### **4.1.4 FISCALIZAÇÃO INTERNA**

##### **4.1.4.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Descumprimento de obrigações estabelecidas no Contrato Administrativo n.º 30/2016, celebrado entre o MAPA e a CAIXA.**

##### **Fato**

No que tange ao contrato firmado entre MAPA e CEF para execução dos Contratos de Repasse, constatou-se o descumprimento pelo Ministério da obrigação contratual de estabelecer um Plano de Fiscalização dos serviços prestados, tendo em vista a não apresentação do referido Plano, bem como a falta de apresentação de demais documentos que demonstrem o acompanhamento e ateste da execução dos serviços prestados pela Caixa, bem como a falta designação do Fiscal do Contrato.

No que tange à execução pela CAIXA do Contrato Administrativo n.º 30/2016, cumpre ainda registrar a dificuldade de obtenção de informações sobre contratos de repasse gerenciados pela empresa, além da falta de inclusão de parte dos documentos no Siconv.

##### **Causa**

Falta de atuação da área responsável por celebrar contratos e acompanhar a execução, bem como da Unidade responsável por monitorar a execução das transferências voluntárias no sentido de, amparadas pelo Contrato n.º 30/2016, buscarem a adequada atuação da Caixa no âmbito da gestão dos contratos de repasse, notadamente no que tange à regular fiscalização dos ajustes e disponibilização de informações tempestivas.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Instada a se manifestar, a Unidade apresentou o seguinte esclarecimento:

*...alerto que a CGU, na solicitação de auditoria 201700620/09 pede também informações que independem de manifestação da CAIXA para atendimento, acerca do Contrato Administrativo n.º 30/2016 – celebrado entre o MAPA e a CEF para esta atuar como mandatária da União na operação de contratos de repasse.”*

##### **Análise do Controle Interno**



Após reunião de busca conjunta de soluções, o MAPA apresentou minuta de Portaria designando um fiscal para acompanhar a execução do contrato.

Quanto à ausência do Plano de Fiscalização e demais documentos que demonstrem o acompanhamento e ateste da execução dos serviços prestados pela Caixa, a Unidade corroborou com os fatos constatados pela CGU.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar o Plano de Fiscalização previsto na Cláusula Terceira do Contrato Administrativo n.º 30/2016 firmado com a CAIXA.

Recomendação 2: Elaborar os documentos de acompanhamento e ateste da execução dos serviços prestados pela CAIXA, previstos na Cláusula Terceira do Contrato Administrativo n.º 30/2016.

## **4.2 Apoio ao Desenvolvimento de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono - ABC**

### **4.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO**

#### **4.2.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Informação Básica da Ação de Governo 8593 - Apoio ao Desenvolvimento de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono - ABC**

##### **Fato**

A Ação de Governo 8593 - Apoio ao Desenvolvimento de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono – ABC, do Programa de Governo 2077 - Agropecuária Sustentável, temo por finalidade Promover a atividade agropecuária, de forma integrada, competitiva e sustentável, mediante o estímulo à difusão e a adoção de práticas conservacionistas de uso e manejo dos recursos naturais.

A Ação poderá apresentar execução direta ou indireta, por meio de projetos específicos, contratos com atores privados, Organização Não Governamental (ONG) e entidades representativas da sociedade civil; convênios e acordos com órgãos públicos das várias esferas; participação em iniciativas e programas governamentais e não governamentais. Envolve ainda a mobilização de parceiros institucionais nas áreas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

A Ação de Governo 8593 teve despesa liquidada, no exercício de 2016, no valor de R\$ 1.738.211,69, representando 0,04% dos valores liquidados para o Programa de Governo 2077. Este Programa teve uma despesa liquidada em 2016 no valor de R\$ 4.427.874.992,21, representando 35,33% do total de despesas liquidadas pelo MAPA, conforme dados do Tesouro Gerencial.

Cumprir informar que o Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) é uma importante parte do compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE), assumido pelo Brasil na 15ª Conferência das Partes – COP15 ocorrida em Copenhague, no ano de 2009. Portanto é uma política pública que apresenta o detalhamento das ações de mitigação e adaptação às mudanças do clima para o setor



agropecuário, e aponta de que forma o Brasil pretende cumprir os compromissos assumidos de redução de emissão de gases de efeito estufa neste setor.

Durante a COP-15, o governo brasileiro divulgou o seu compromisso voluntário de redução entre 36,1% e 38,9% das emissões de gases de efeito estufa (GEE) projetadas para 2020, estimando o volume de redução em torno de um bilhão de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (t CO<sub>2</sub> eq). Para tanto, foram propostas diferentes ações:

- Reduzir em 80% a taxa de desmatamento na Amazônia, e em 40% no Cerrado;
- Adotar intensivamente na agricultura a recuperação de pastagens atualmente degradadas; promover ativamente a integração lavoura-pecuária (iLP); ampliar o uso do Sistema Plantio Direto (SPD) e da Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN); e
- Ampliar a eficiência energética, o uso de biocombustíveis, a oferta de hidrelétricas e de fontes alternativas de biomassa, de energia eólica e de pequenas centrais hidrelétricas, assim como ampliar o uso na siderurgia de carvão de florestas plantadas.

Esses compromissos foram ratificados no artigo nº 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC). A PNMC prevê que o Poder Executivo estabelecerá Planos Setoriais de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas visando à Consolidação de uma Economia de Baixo Consumo de Carbono em vários setores da economia, como o da agricultura.

Em 9 de dezembro de 2010, foi publicado o Decreto nº 7.390 que regulamentou os arts. 6º, 11 e 12 da PNMC. Para o setor da agricultura ficou estabelecida a constituição o Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – Plano ABC.

## **4.2.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

### **4.2.2.1 INFORMAÇÃO**

#### **Mecanismos de difusão e de integração entre partícipes do Plano Setorial de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono - Plano ABC.**

##### **Fato**

Foi realizada avaliação sobre o funcionamento da estrutura de governança do Plano ABC, especificamente sobre a atuação do MAPA no processo de governança.

A estrutura conceitual de governança do Plano é dividida em três níveis, quais sejam: Nacional Estratégico; Nacional Tático e Estadual Operacional.

No âmbito Nacional Estratégico, o Plano ABC deve utilizar as instâncias do Comitê Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM) e do seu Grupo Executivo (GEx), instituídos pelo Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007, com o objetivo de avaliar a implementação das ações e de propor novas medidas que sejam necessárias à redução das emissões de gases de efeito estufa na agricultura.

Quanto ao nível Nacional Tático, por meio da Portaria MAPA nº 230, de 21 de outubro de 2015, foi criada a Comissão Executiva Nacional do Plano ABC, coordenada pelo MAPA, vinculada ao CIM/GEx, com a finalidade de monitoramento e acompanhamento periódico da implementação do Plano, além de proposição de medidas





para superar eventuais dificuldades nesse processo, conforme competências descritas na citada Portaria.

Na esfera Estadual Operacional, foram constituídos Grupos Gestores Estaduais (GGE) com a função de promover a coordenação e a articulação do Plano Setorial da Agricultura nos Estados. Segundo informações apresentadas pelo Ministério, das 27 unidades da Federação, 23 já elaboraram os Planos Estaduais, sendo onze desses já publicados nos respectivos diários oficiais e/ou em sites oficiais. Esses grupos contam com a coordenação do representante da Secretaria de Agricultura do Estado, com a participação do MAPA, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário), da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária, dos bancos oficiais e com a integração de representantes da sociedade civil.

De acordo com a Portaria MAPA nº 230, de 21 de outubro de 2015, a Comissão Executiva Nacional, de caráter permanente e de cunho técnico-consultivo, coordenada pelo MAPA e com a participação de diversos órgãos e entidades, tem como objetivo promover a articulação dos órgãos e entidades com vistas a implementar, acompanhar, monitorar, avaliar e revisar tanto o Plano Setorial quanto os Planos Estaduais do ABC.

Ressalta-se que a unidade responsável pelo Plano ABC no âmbito do Ministério da Agricultura é a Coordenação-Geral de Produção Sustentável, do Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade.

No contexto da governança do Plano, o MAPA desenvolveu duas estruturas de integração. A primeira diz respeito à interação com o Nível Nacional Estratégico, a qual, segundo informações do Gestor, ocorre por meio de reuniões não periódicas com o Grupo Executivo (GEx) do CIM, oportunidades nas quais aquele Ministério apresenta informações acerca da implementação do plano setorial da agricultura. Todavia, não foram apresentadas evidências que comprovem a sistemática de funcionamento desse canal de difusão e integração.

A segunda se refere à interação com o Nível Estadual Operacional por meio da qual o MAPA monitora, em planilhas eletrônicas, o acompanhamento dos Grupos Gestores Estaduais do Plano ABC, com periodicidade de preenchimento anual. Nesses documentos, há informações acerca de eventos (cursos, palestras, dias de campo e demais eventos de difusão/capacitação), informações sobre reuniões de trabalho realizadas, publicações expedidas pelo GGE e sobre unidades demonstrativas implantadas.

Destaca-se, ainda, que no âmbito do Nível Estadual Operacional, foram realizadas duas Reuniões Nacionais, desde a implantação do Plano ABC, com o objetivo de nivelar conhecimento e compartilhar experiências entre os GGEs. A primeira foi realizada em abril de 2014 e a segunda ocorreu em novembro de 2015.

Segundo o gestor, está em desenvolvimento no MAPA o sistema de informação denominado Sistema de Governança do Plano ABC – SIGABC, com informações acerca da execução de cada um dos Programas que compõe o Plano ABC, o que possibilitará uma maior interação e integração entre os partícipes do Plano.



Conforme detalhado em ponto específico deste Relatório, os trabalhos de auditoria evidenciaram que a Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – CENABC não se encontra em efetivo funcionamento, não obstante a sua instituição por meio da Portaria MAPA nº 230, de 21 de outubro de 2015. Tal fato, além de fragilizar a atuação do papel de coordenação exercido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, contribui para uma baixa difusão e integração entre partícipes do Plano ABC.

#### **4.2.2.2 CONSTATAÇÃO**

##### **Fragilidades na coordenação do monitoramento do Plano ABC por parte da Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura - CENABC, coordenada pelo MAPA.**

##### **Fato**

A Portaria MAPA nº 230, de 21 de outubro de 2015, instituiu a Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – CENABC, a qual possui caráter permanente e de cunho técnico-consultivo, com o objetivo de promover a articulação dos órgãos e entidades, públicas e privadas, para implementar, acompanhar, monitorar, avaliar e revisar, tanto o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), integrante da Política Nacional sobre Mudança do Clima e do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, quanto aos Planos Estaduais do ABC. Ademais, dispôs sobre estrutura, competências e outros aspectos relativos à Comissão.

A partir dos exames realizados pela equipe de auditoria, verificou-se que:

a) A Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – CENABC não se encontra em efetivo funcionamento.

O Gestor informou que a CENABC não está em pleno funcionamento em razão de mudanças estruturais ocorridas no extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead).

Ocorre que o MAPA, segundo o gestor, já havia definido com a direção do MDA, o qual é Coordenador-Adjunto da Comissão, que a coordenação ficaria a cargo apenas daquele ministério.

No entanto, com a extinção do MDA, a criação da Sead e a consequente troca de gestores, houve mudança de entendimento por parte da Secretaria quanto ao acordado. Desde então, não houve avanços na definição das responsabilidades quanto à coordenação da CENABC, de forma a viabilizar o pleno funcionamento da Comissão.

b) Não elaboração do Relatório Anual de Implementação e não realização de revisões periódicas do Plano ABC, descumprindo o disposto no art. 6º da Portaria MAPA nº 230/2015.



De acordo a Portaria nº 230/2015, o Relatório Anual de Implementação é subsídio para as revisões periódicas do Plano ABC. Segundo informações prestadas pelo Gestor, não obstante dispor de informações acerca da implementação do Plano, o documento não foi elaborado e não houve revisão do Plano ABC Nacional, em razão da escassez de recursos orçamentários/financeiros e humanos frente ao crescente número de demandas. Ademais, aguarda a conclusão do sistema de informação denominado Sistema de Governança do Plano ABC (SIGABC), o qual, segundo o gestor, aperfeiçoará a compilação de dados, o que facilitará a elaboração do referido relatório.

c) Não elaboração do Regimento Interno da CENABC, descumprindo os arts. 6º e 7º da Portaria MAPA nº 230/2015.

O Gestor informou que o Regimento Interno não foi elaborado em razão do não funcionamento pleno da Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – CENABC.

### **Causa**

As mudanças estruturais ocorridas no extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead), o qual era Coordenador-Adjunto da CENABC, dificultaram a atuação do MAPA no sentido de efetivar o funcionamento da CENABC.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de mensagem eletrônica recebida em 16 de junho de 2017, a SMC/MAPA apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

*“Em atenção à Solicitação de Auditoria nº: 201700920/013, destinada ao Dr. E. R. N., sobre o implementação e execução do Plano ABC, bem como seu monitoramento, venho manifestar que o conteúdo contido do ANEXO - SA 201700920/013, reflete integralmente tanto aos questionamentos apresentados pela CGU, quanto aos relatos apresentados pela área técnica, no que tange aos avanços do Plano ABC no território nacional, bem como das dificuldades encontradas para o seu pleno desenvolvimento. ”*

### **Análise do Controle Interno**

Considerando-se que a manifestação do gestor corrobora o entendimento da equipe de auditoria sobre os fatos apontados, a análise e as conclusões estão sintetizadas no Campo “Fato” desta Constatação.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aprimorar a metodologia utilizada para coleta e compilação dos dados referentes à implementação do Plano ABC, de forma a distribuir no tempo as atividades de elaboração do Relatório Anual de Implementação, não as concentrando em um período específico, com vistas à melhor utilização dos recursos humanos.



Recomendação 2: Priorizar a retomada das negociações com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead) para avançar na definição das responsabilidades quanto à coordenação da CENABC, de forma a viabilizar o pleno funcionamento da Comissão.

#### 4.2.2.3 CONSTATAÇÃO

##### **Fragilidades quanto à implementação de ações Plano ABC sob responsabilidade do MAPA.**

##### **Fato**

Os compromissos da agricultura firmados, que constituem a base do Plano ABC são os seguintes:

*Quadro – Metas Plano ABC (de 2010 a 2020)*

Processo Tecnológico	Compromisso (aumento área/uso)
Recuperação de pastagens degradadas	15,0 milhões ha
Integração lavoura-pecuária-floresta	4,0 milhões ha
Sistema Plantio Direto	8,0 milhões ha
Fixação Biológica de Nitrogênio	5,5 milhões ha
Florestas Plantadas	3,0 milhões ha
Tratamento de Dejetos Animais	4,4 milhões m <sup>3</sup>

Fonte: Plano ABC (pg. 20)

A partir dos exames realizados, para verificar a implementação de ações pelo MAPA para o atingimento das metas propostas, verificou-se que:

##### a) O MAPA não acompanha a implementação de todo o portfólio de ações elencadas no Plano ABC.

Conforme documentação analisada e informações prestadas pelo Gestor, verificou-se que o MAPA não acompanha todas as 54 ações elencadas no Plano ABC, as quais estão distribuídas nos sete Programas do Plano (Recuperação de Pastagens Degradadas, Integração Lavoura-Pecuária-Floresta - iLPF e Sistemas Agroflorestais - SAFs, Sistema Plantio Direto - SPD, Fixação Biológica de Nitrogênio - FBN, Florestas Plantadas, Tratamento de Dejetos Animais e Adaptação às Mudanças Climáticas), além de ações transversais e de monitoramento.

Ações referentes à execução do Programa ABC, em um total de seis, que consiste em linha de financiamento no âmbito do Plano Agrícola Pecuário, é acompanhada pelo Ministério por meio de informações repassadas por Agentes Financeiros sobre a execução da referida linha de crédito.

Em adição, as ações relacionadas a capacitações e publicações, em um total de treze, por parte dos Governos Estaduais, são acompanhadas por meio de planilhas eletrônicas com informações repassadas pelos agentes estaduais. No entanto, os dados não estão em um repositório comum que permita uma visão estruturada da implementação do Plano como um todo.



Por fim, não possuem a implementação monitorada pelo Ministério, ações de mapeamento de áreas prioritárias (regiões mais relevantes, biomas que demandam maior atenção), as relativas a insumos (mudas, calcário, sementes e inoculantes), pesquisa, incentivos, de adaptação às mudanças climáticas, de monitoramento (Criar Sistema Multi-institucional de Mudanças Climáticas e Agricultura, garantir a manutenção desse Sistema) e transversais (Assistência Técnica e Extensão Rural-Ater, Regularização Ambiental, Campanhas Publicitárias) e as sob responsabilidade de outros órgãos federais.

De acordo com o Gestor, um sistema de informação denominado Sistema de Governança do Plano ABC – SIGABC, que está em desenvolvimento no Órgão, possibilitará o acompanhamento efetivo da implementação do Plano, uma vez que possibilitará aos diversos partícipes a inserção de dados referentes à execução das ações.

Impende destacar que, somente em 2016, quatro anos após a publicação do Plano ABC, foi iniciado o desenvolvimento do Sistema de Governança do Plano ABC – SIGABC. Registra-se que esse sistema não foi priorizado nos Planos Diretores de Tecnologia da Informação - PDTI do MAPA referentes aos exercícios de 2013 a 2016. Atualmente, todos os dados relativos ao Plano ABC são trabalhados em planilha eletrônica ou softwares de elaboração de mapas, a exemplo do QGIS.

**b) Monitoramento e acompanhamento da implementação com base em fonte insuficiente de dados.**

O MAPA utiliza somente os dados do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro – Sicor, do Banco Central do Brasil, como fonte para cálculo de área em que as tecnologias estabelecidas no Plano ABC foram implementadas, os quais são encaminhados mensalmente ao Ministério.

Os dados do Sicor utilizados são os oriundos de operações da linha de financiamento do Programa ABC, a qual se destina a financiar as seguintes ações inseridas no âmbito do Plano ABC.

Dos exames realizados, verificou-se que o MAPA monitora o alcance das metas previstas, no entanto, a base de dados utilizada no processo não permite que se tenha uma dimensão precisa da área ocupada com os processos tecnológicos do Plano ABC, tendo em vista que há outras linhas de crédito de investimento do Plano Agrícola-Pecuário nacional que possuem itens financiáveis afins ao do Programa ABC, assim como a ausência da utilização de instrumentos que poderiam contribuir com o mapeamento de áreas, a exemplo da utilização de imagens de satélite. No entanto, o Gestor só dispõe dos dados referentes a esse programa, o que pode não dar a dimensão real do uso das tecnologias do Plano e interferir no cálculo dos resultados alcançados em termos de área e, conseqüentemente, da redução de emissões de Gases de Efeito Estufa.

Nesse contexto, cumpre registrar o atual estágio de implementação de cada meta do Plano, com resultado acumulado de 2013 a 2016, conforme segue:

***Quadro – Resultado acumulado 2013 – 2016 do Plano ABC***

<b>Processo Tecnológico</b>	<b>Compromissos</b>	<b>Resultados (2013 – 2016)</b>
Recuperação de pastagens degradadas	15,0 milhões ha	1.749.536,59 ha
Integração lavoura-pecuária-floresta	4,0 milhões ha	375.568,58 ha
Sistema Plantio Direto	8,0 milhões ha	1.693.275,90 ha



Fixação Biológica de Nitrogênio	5,5 milhões ha	(1)
Florestas Plantadas	3,0 milhões ha	607.093,57 ha
Tratamento de Dejetos Animais	4,4 milhões m3	(2)

Fonte: Planilha encaminhada em anexo ao Ofício nº 15/2017/SMC-MAPA, de 23 de março de 2017.

(1): Em que pese a meta estar definida em hectare, o MAPA possui somente dados do número de doses de inoculantes vendidas nos exercícios de 2009 a 2015, oriundos da Associação Brasileira de Produtores de Inoculantes - ABPI, sem, no entanto, estimar a área ocupada com a Fixação Biológica de Nitrogênio. Ademais, os dados extraídos do Sisor não possibilitam especificar o valor e a área dos contratos relacionados a esse processo tecnológico.

(2): O MAPA não dispõe desses dados, uma vez que, segundo o Gestor, o Bacen, por razões de sigilo, não fornece os dados dos contratantes, tampouco dos projetos financiados, o que dificulta a aferição *in loco* da capacidade instalada de tratamento de dejetos animais das propriedades rurais.

Vale salientar que esses resultados servem de base para a estimativa de mitigação de emissão de GEE em relação à área ocupada por esses processos tecnológicos do Programa. O cálculo das estimativas deveria ser realizado pela Plataforma ABC, a qual compõe o Sistema Integrado de Monitoramento de Emissões de GEE nas Ações do Plano ABC, e conta com um Comitê Diretor Multi-institucional, responsável pela definição de diretrizes e pelo acompanhamento do seu funcionamento.

A falta de uma visão estruturada e sistêmica sobre a implementação do Plano ABC prejudica o monitoramento e a adoção de ações corretivas e/ou preventivas, o que pode comprometer o alcance dos resultados almejados.

Ademais, as informações regionalizadas sobre a implementação de tecnologias do Plano ABC, em conjunto com outras medidas de fomento à agropecuária sustentável, ou de ações que compõem o Plano, como a quantidade de dejetos animais tratados, são importantes para aferir o alcance dos resultados planejados, pois é com base nelas que será mensurada a estimativa de redução de emissões de Gases de Efeito Estufa.

## Causa

Falta de priorização do Sistema de Governança do Plano ABC (SIGABC) no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do MAPA.

Fragilidades nas rotinas de coleta e consolidação de informações referentes à implementação do Plano ABC, uma vez que são realizadas com base em fonte insuficiente de dados.

## Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201700920/013, de 13 de junho de 2017, a qual encaminhou os fatos constatados, por meio de mensagem eletrônica recebida em 16 de junho de 2017, a SMC/MAPA informou que os fatos apresentados refletem as dificuldades encontradas para pleno desenvolvimento do Plano ABC.

## Análise do Controle Interno

Considerando-se que a manifestação do gestor corrobora o entendimento da equipe de auditoria sobre os fatos apontados, a análise e as conclusões estão sintetizadas no Campo “Fato” desta Constatação.

## Recomendações:





Recomendação 1: Aprimorar a metodologia utilizada para coleta e compilação dos dados referentes à implementação do Plano ABC, de forma a consolidar e atualizar o status de implementação de todas as ações elencadas no Plano ABC.

Recomendação 2: Avaliar a viabilidade de se obter dados de outras linhas de crédito de investimento do Plano Agrícola-Pecuário nacional que possuem itens financiáveis afins ao do Programa ABC, de forma a complementar o monitoramento do alcance das metas e conhecer a dimensão real do uso das tecnologias do Plano ABC.

Recomendação 3: Fazer gestão junto ao Banco Central do Brasil, de forma a se obter dados de projetos financiados que permitam aferir a capacidade de tratamento de dejetos animais.

## **5 CONTROLES DA GESTÃO**

### **5.1 CONTROLES EXTERNOS**

#### **5.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

##### **5.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Situação de implementação das determinações, constantes do Acórdão/TCU nº 1.957/2016-1ª Câmara, referentes a ações de combate à mosca da carambola.**

#### **Fato**

O Tribunal de Contas da União emitiu o Acórdão nº 1.957/2016 -1ª Câmara, em decorrência do julgamento da prestação de contas da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Amapá (SFA/AP) referente ao exercício de 2012.

Assim, é apresentada a seguir a situação de implementação das determinações do TCU, considerando as informações disponibilizadas pela Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA/MAPA:

**Determinação 1.7.1.1.: avalie a eficiência, eficácia e a efetividade da Superintendência Federal de Agricultura no Estado do Amapá (SFA/AP) no tocante às ações de combate à mosca da carambola nos últimos cinco anos;**

**Manifestação do Gestor:** A avaliação do gestor consta da Nota Técnica nº 4/2016/CGPP/DSV/SDA/GM/MAPA, de 26 de setembro de 2016, a qual aduz como conclusão o que segue:

“[...]”

#### **4. DA CONCLUSÃO**

*Salientamos que o caso do Estado do Amapá foi específico e pontual, pois o mesmo foi objeto de uma operação da polícia federal, prisão de um Superintendente e sofreu uma intervenção federal, fatores que agravaram e muito as já conhecidas dificuldades operacionais.*

*Isto pode ser comprovado pelos dados atuais, após a contratação da empresa responsável pela execução e implementação, que refletem o sucesso da metodologia e*



*técnicas aplicadas, quando os meios e infraestrutura necessária são colocadas à disposição dos técnicos, responsáveis pela execução do programa.*

*[...]*

*Os resultados positivos apresentados em Roraima e Pará demonstram que os procedimentos técnicos e a metodologia utilizada estão validados na região amazônica*

*Concluindo, podemos afirmar que apesar de todos os entraves e problemas, de toda ordem, enfrentados na execução do Programa Nacional de Erradicação da Mosca da Carambola (PNEMC) Subprgrama Bactrocera, no Estado do Amapá, a praga encontra-se sob controle, sem que tenha havido sua dispersão para estados produtores, estando preservadas às exportações e o agronegócio fruticultura. [...]"*

**Análise do Controle interno:** A partir de um novo modelo de gestão implementado em novembro de 2014, de acordo com a SFA-AP, em 2014 houve redução da quantidade de moscas capturadas em torno de 50,96%. Já no exercício de 2015, se comparado os meses de janeiro e dezembro, a redução foi na ordem de 91,25%. Em que pese tais dados demonstrarem um avanço na atuação da Superintendência, cumpre informar que não houve validação desse resultado por parte da CGU. De acordo com o gestor, as ações realizadas consistem em monitoramento quinzenal do sistema de detecção composto atualmente por 2838 armadilhas distribuídas em diversos municípios do Estado do Amapá, além de coleta de frutos de todos os hospedeiros na época de frutificação, pulverização semanal de hospedeiros e lançamento de blocos com inseticida de contato, em um trabalho realizado por 26 equipes divididas entre o órgão estadual de defesa agropecuária, DIAGRO, e uma empresa contratada para atuar no combate à mosca da carambola.

Não obstante o número de municípios com ocorrência ter aumentado, passando de doze em 2011 para quinze em 2015, a ação da Superintendência foi avaliada pelo DSV como eficaz, uma vez que após a adoção de nova sistemática de execução do controle da mosca da carambola realizada por empresa contratada, os resultados obtidos foram positivos e contribuíram para a não dispersão da praga localizada no Amapá para outros locais do território nacional, assim protegendo a fruticultura e permitindo que áreas produtoras e exportadoras continuem gerando efeitos positivos na balança comercial do agronegócio do país.

**Determinação 1.7.1.2.:** adote medidas cabíveis para a correção das falhas identificadas;

**Manifestação do Gestor:** O gestor encaminhou a Nota Técnica nº 4/2016/CGPP/DSV/DAS/GM/MAPA, de 26 de setembro de 2016, a qual contém a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da SFA/AP no tocante às ações de combate à mosca da carambola, bem como as medidas adotadas para correção de falhas eventualmente identificadas.

**Análise do Controle interno:**

Ressalta-se que as medidas implementadas não decorreram da avaliação realizada, mas já estavam em andamento quando da expedição do Acórdão nº 1957/2016. No entanto, em razão de limitações operacionais, só foi possível a este órgão de controle verificar a implementação de uma ação adotada, qual seja, a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de combate à mosca da carambola.



Nesse contexto, vale destacar que, na avaliação da SFA-AP, os problemas enfrentados na execução do Programa Nacional de Erradicação da Mosca da Carambola (PNEMC) não guardam relação com a metodologia técnico-científica adotada, mas sim com os processos de trabalho operacionais e administrativos (problemas de licitação, de priorização de atividades, de fiscalização de contratos, etc.). Nesse sentido, foram identificadas as seguintes falhas pela CGU quando da análise de contrato administrativo da SFA/AP:

- Descumprimento reiterado de cláusula do Contrato n.º 02/2010 sem que a contratada fosse penalizada pela SFA-AP;
- Superfaturamento na execução no Contrato n.º 02/2010;
- Falhas no acompanhamento e fiscalização do Contrato n.º 02/2010;
- Aditamentos sucessivos de contrato sem prévia pesquisa de preços;
- Prorrogação do Contrato n.º 02/2010 por prazo superior a 60 meses sem a comprovação da excepcionalidade referida no art. 57, § 4º, da Lei n. 8.666/1993;
- Ausência de cláusula protetiva na contratação de empresa para prestação de serviço de gerenciamento de fornecimento de combustíveis.

Para essas impropriedades, foram expedidas recomendações, as quais estão sob monitoramento da Unidade Regional da CGU no Estado do Amapá.

Diante do exposto, considera-se a determinação “em implementação”, tendo em vista não ser possível a verificação da realização de todas as ações adotadas para correção de eventuais falhas identificadas pelo órgão.

**Determinação 1.7.1.3.: faça a juntada dessa avaliação nas contas anuais da SFA/AP;**

**Manifestação do Gestor:** Não foi juntada a avaliação ao Processo de Contas Anuais/SE, referente ao exercício 2016.

**Análise do Controle interno:** Em análise ao Relatório de Gestão Exercício 2016 da Secretaria Executiva do MAPA, verificou-se que a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da SFA/AP no tocante às ações de combate à mosca da carambola não foi juntada ao referido documento. Contudo, no subitem 8.1 (Tratamento de deliberações do TCU) do Relatório de Gestão/2016 informa-se que o item 1.7.1 do Acórdão nº 1.957/2016 foi atendido na sua totalidade, conforme documentação acostada ao processo MAPA nº 21000.014581/2016-11. Por fim, mediante o Ofício nº 741/2016/SE-MAPA, de 3/10/2016, o MAPA encaminhou ao TCU a Nota Técnica nº 4/2016/CGPP/DSV/SDA/GM/MAPA a qual contém a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da SFA/AP. Diante do exposto, a determinação pode ser considerada implementada.

**Determinação 1.7.1.4.: encaminhe cópia do trabalho realizado a este Tribunal, informando as medidas adotadas decorrentes dessa avaliação;**

**Manifestação do Gestor:** Por meio do Ofício nº 741/2016/SE-MAPA, de 3 de outubro de 2016, o MAPA encaminhou ao TCU a Nota Técnica nº 4/2016/CGPP/DSV/DAS/GM/MAPA, de 26 de setembro de 2016, a qual contém a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da SFA/AP no tocante às ações de combate



à mosca da carambola, bem como as medidas adotadas para correção de falhas identificadas.

**Análise do Controle interno:** Diante do exposto, considera-se a determinação "implementada".

Além disso, a Unidade Regional da CGU no Estado do Amapá analisou a execução do Contrato n.º 06/2014, originário do Pregão Eletrônico n.º 06/2014, que teve como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de combate à mosca da carambola. Como resultado, foi elaborada a Nota de Auditoria n.º 201504939/02, de 9 de novembro de 2016, na qual constaram achados de auditoria com as respectivas recomendações, das quais quatro foram atendidas, quais sejam:

- Adotar medidas administrativas para que o planejamento das rotas de monitoramento da mosca da carambola seja realizado tempestivamente, de modo a evitar prejuízos à execução das ações;
- Criar, formalmente, rotinas administrativas para que as ocorrências relacionadas aos contratos constem de registro próprio;
- Designar servidores para o acompanhamento e fiscalização do Contrato n.º 06/2014 nos moldes do parágrafo 2º, do art. 31, da IN SLTI n.º 6, de 23 de dezembro de 2013; e
- Comunicar à empresa Dedetizadora Romar Ltda para que observe o disposto na alínea "a" do item 11.3.1 (requisitos para atesto de Nota Fiscal) do contrato n.º 06/2014, verificando o cumprimento do referido disposto na apresentação das Notas Fiscais seguintes.

## **5.2 CONTROLES INTERNOS**

### **5.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

#### **5.2.1.1 INFORMAÇÃO**

##### **Conformidade das peças do Processo de Contas.**

##### **Fato**

Em relação ao Rol de Responsáveis, observou-se que o documento está em conformidade com os dispositivos da Instrução Normativa – TCU n.º 63/2010 e da Decisão Normativa – TCU n.º 156/2016, bem como com as orientações do Sistema e-Contas, exceto:

- Secretaria do Produtor Rural e Cooperativismo: Não foram informados quais são os responsáveis titulares ou substitutos para o período de 05/04/2016 a 11/04/2016;
- Secretaria de Aquicultura e Pesca: Não foram informados quais são os responsáveis titulares ou substitutos para o período de 01/01/2016 a 01/05/2016 e 20/07/2016 a 02/08/2016.

Quanto ao Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016, verificaram-se algumas divergências com relação às orientações do Tribunal de Contas da União, notadamente no que tange a alguns períodos de titularidade e substituição dos administradores das unidades que compõem a estrutura do Ministério. Em adição as seguintes divergências também foram identificadas:



*Quadro – Desconformidades: Relatório de Gestão Exercício 2016 – Secretaria-Executiva/MAPA.*

<b>Orientações/TCU</b>	<b>Divergência</b>
7.4 - Demonstrações contábeis exigidas pela Lei 4.320/64 e notas explicativas.	Página. 80 - Link seguinte leva para página do Tesouro: <a href="http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/demonstracoes">http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/demonstracoes</a> - a qual é genérica, nota-se a ausência do subitem contábeis que consta no link do relatório: <a href="http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstracoescontabeis-dcon">http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstracoescontabeis-dcon</a> .
7.5 - Demonstrações contábeis exigidas pela Lei 6.404/1976 e notas explicativas.	Página. 80 - Link leva para página do tesouro abaixo: <a href="http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/demonstracoes">http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/demonstracoes</a> - a qual é genérica, nota-se a ausência do subitem contábeis que consta no link do relatório: <a href="http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstracoescontabeis-dcon">http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstracoescontabeis-dcon</a> .

Para vários itens não foram apresentadas informações para os exercícios referenciados, a saber:

- 3.1.1 - Tabela comparativa de indicadores em três exercícios: 2015, 2016, 2017. Só aborda os exercícios de 2016 e 2017;
- 3.1.2 - Tabela comparativa de indicadores em três exercícios: 2015, 2016, 2017. Só constam os exercícios de 2016 e 2017;
- 3.2.1.2 –Tabela comparativa de indicadores em três exercícios: 2015, 2016, 2017.Só constam os exercícios de 2016 e 2017.
- 3.2.1.3 – Eixo de impacto: Sustentabilidade. Tabela comparativa de indicadores em três exercícios: 2015, 2016, 2017. Só constam os exercícios de 2016 e 2017.
- 3.2.1.4 – Eixo de impacto: Inclusão Produtiva. Tabela comparativa de indicadores em três exercícios: 2015, 2016, 2017. Só constam os exercícios de 2016 e 2017.
- 3.2.1.6 – Eixo de impacto: Inovação. Tabela comparativa de indicadores em três exercícios: 2015, 2016, 2017. Só constam os exercícios de 2016 e 2017.
- 3.2.2 - Perspectiva de Suporte. Tabela comparativa de indicadores em três exercícios: 2015, 2016, 2017. Só constam os exercícios de 2016 e 2017.
- 7.1 - Desempenho financeiro do exercício: Principais receitas (em milhares de reais) 2014,2015, 2016. Principais despesas (em milhares de reais) 2014, 2015, 2016. As informações foram apresentadas para os exercícios de 2015, 2016, 2017.

Portanto, entende-se que os itens contemplaram parcialmente os formatos e conteúdos obrigatórios conforme orientações à Secretaria-Executiva/MAPA quanto à elaboração e à forma de apresentação do Relatório de Gestão - Exercício 2016..

## **5.2.1.2 INFORMAÇÃO**

### **Situação das recomendações emitidas pela CGU referentes ao Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé).**

#### **Fato**

No início de 2016, havia doze recomendações emitidas pela CGU no período de 2011 a 2016, referentes ao Funcafé, ainda pendentes de atendimento. Ao longo do exercício, cinco recomendações foram implementadas pela Unidade, duas foram atendidas parcialmente e uma teve seu monitoramento finalizado, devido à impossibilidade superveniente de atendimento.



Dentre as recomendações que estavam pendentes de atendimento no início de 2016, destacam-se as seguintes:

**Item 5.1.2.5 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503626, consolidado pelo Relatório nº 201503609:**

Alocação de recursos do Funcafé ao Banco do Brasil no valor de R\$ 1 Bilhão a título de alavancagem, sem a comprovação da alocação de igual contrapartida pelo Banco.

**Recomendação 1:**

Recomenda-se à Unidade que apresente avaliação final quanto ao projeto piloto adotado junto ao Banco do Brasil S.A., em 2013, avaliando a viabilidade de realocar recursos OGU do Funcafé para a equalização de taxas de juros, de modo a alavancar a aplicação de recursos a juros controlados na cadeia do café pelos diversos agentes financeiros.

**Manifestação do Gestor:**

A Unidade, por meio da Nota Técnica nº 33/2016/CGGR/DCRR/SPA/GM/MAPA, de 05/05/2016, informou que: “...considerando que as informações prestadas pelo Banco do Brasil SA não são suficientes para verificar o incremento das aplicações de recursos com fontes próprias pelo Banco do Brasil SA no setor cafeeiro, na mesma proporção ao que foi contratado pela instituição junto ao Funcafé, mormente em virtude da inexistência de dados comparativos da utilização de recursos próprios do Banco em safras anteriores, esta Coordenação Geral de Gestão de Recursos se vê impossibilitada de apresentar avaliação final quanto ao projeto piloto adotado junto ao Banco do Brasil SA, em 2013, conforme os parâmetros de verificação contidos na recomendação de número 2, do item 5.1.2.5, do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503609.”

Posteriormente, em 13/03/2017, ponderou o que segue:

*“Esta recomendação foi apresentada junto com outras duas, a saber:*

- 1) Solicitar ao Banco do Brasil S.A. informações quanto ao montante de recursos próprios aplicados no setor cafeeiro na safra 2013/2014, com posição atualizada até a data de 31/07/2014 (período equivalente ao término da concessão de recursos disponibilizados pelo contrato firmado junto à SPAE/MAPA), complementado com os demonstrativos para os períodos equivalentes nos anos-safra 2011/2012 e 2012/2013, especificando as fontes de recurso e finalidades de crédito contempladas.*
- 2) Apresentar avaliação final quanto ao projeto piloto adotado junto ao Banco do Brasil S.A., em 2013, avaliando a viabilidade de realocar recursos OGU do Funcafé para a equalização de taxas de juros, de modo a alavancar a aplicação de recursos a juros controlados na cadeia do café pelos diversos agentes financeiros.*

*Na análise constante do Relatório nº 201601516, a recomendação acima de nº 1, foi considerada atendida. Entendemos que o atendimento da recomendação de nº 2 acima (de nº 153183 no Sistema Monitor), depende diretamente do atendimento da recomendação de número 1.*

*Em comentários nossos (encaminhados à CGU via e-mail em 10/02/2017), realizados na versão preliminar do Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo - Funcafé 2017, apresentada em reunião realizada em 3 de fevereiro de 2017, colocamos que "considerando que o controle interno*





*avaliou que a Recomendação 1 está atendida, a segunda também não deveria ser considerada atendida, já que para o seu atendimento o gestor do Funcafé, necessariamente, precisaria das informações que não foram prestadas pelo agente financeiro?*

*Assim, para a recomendação de nº 153183, aguardamos manifestação da CGU quanto aos nossos comentários apresentados na versão preliminar do Relatório de Acompanhamento”.*

#### **Análise do Controle Interno:**

A recomendação 1 citada no último posicionamento da Unidade refere-se à solicitação de informações ao Banco do Brasil - BB, a qual foi considerada atendida, tendo em vista o envio de Ofício pelo MAPA ao BB, em que pese o Banco não ter disponibilizado as informações solicitadas.

Cumprе registrar que o Banco do Brasil encaminhou ao MAPA, em 24 de novembro de 2015, o Ofício da Diretoria de Agronegócios – 2015/009023, com os valores aplicados na cadeia produtiva do café durante a safra 2013/2014.

Por meio desse documento, o Banco do Brasil informou que aplicou R\$ 598.693.345,00 em linhas de financiamento do Funcafé, valor inferior ao repassado ao BB pelo MAPA para aplicação em tal finalidade (R\$1 bilhão).

Em que pese tal situação, não se verificou atuação do MAPA no sentido de apurar junto ao BB as razões para utilização parcial do recurso da contrapartida, bem como a destinação que foi dada aos recursos não aplicados no Funcafé durante o período em que os valores do Fundo estavam sob gestão do BB.

Tendo em vista que a CGGR/DCRR/SPA/GM /MAPA “*se vê impossibilitada de apresentar avaliação final quanto ao projeto piloto*”, entendemos que o monitoramento da recomendação encontra-se esgotado, cabendo à Unidade responsável pelo Projeto Piloto manter a guarda de eventual documentação que demonstre o atendimento da recomendação.

Registrando-se que futuras iniciativas no sentido de incentivar a cafeicultura sejam devidamente parametrizadas, de modo a permitir a avaliação de sua eficiência.

**Tipo de Comunicação:** Finalizar monitoramento, em razão da impossibilidade da Unidade implementar a recomendação.

#### **Recomendação 2:**

Apurar os fatos relativos à disponibilização de R\$ 1 Bilhão ao Banco do Brasil S.A., condicionado ao aporte de recursos próprios pelo agente financeiro, sem a previsão no contrato quanto ao referido aporte de recursos complementares e sem a adoção de mecanismos para acompanhamento.

#### **Manifestação do Gestor:**

Em 13/03/2017 a SPA informou que a referida recomendação “*é objeto do Processo SEI nº 21000.013015/2016-83 que foi encaminhado à Corregedoria do*



*Ministério da Agricultura para análise e apuração dos fatos, conforme já informado em 11/08/2016. Após manifestação da Corregedoria/SE/MAPA, o assunto foi restituído, pela Secretaria de Política Agrícola, àquela Unidade, pela Nota Técnica nº 4/2017/CGCAF-DCAE/SPA/MAPA, anexa, solicitando reanálise do assunto. Assim, solicitamos prazo adicional de 60 dias, a partir desta data, para para encaminhamento de resposta e/ou considerações.*

### **Análise do Controle Interno**

Embora a Unidade tenha solicitado à Corregedoria do MAPA a apuração dos fatos mencionados na constatação, restou pendente a confirmação de registro do processo de apuração no CGUPAD, demonstrando que estaria encerradas as providências pertinentes à SPA.

**Tipo de Comunicação:** Reiteração pela não implementação plena da recomendação

#### **Item 1.1.3.1. do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108998:**

Liberação pela SPAE/Funcafê de recursos de Colheita após o encerramento do prazo para contratação pelo mutuário final e fragilidade dos controles sobre a aplicação dos recursos pelos agentes financeiros.

#### **Recomendação:**

Atuar junto à CGTI visando analisar a viabilidade de utilizar-se de módulos de sistemas disponíveis no Ministério e adequá-los de modo a atender as necessidades operacionais do Funcafê, auxiliando na gestão dos contratos firmados pelo Fundo e das informações repassadas pelos agentes financeiros.

#### **Manifestação do Gestor:**

A Unidade apresentou a seguinte manifestação no sistema Monitor em 11 de agosto de 2016:

*"Informamos que a primeira versão do sistema Funcafê está implementada e que deverá ser utilizado por todos os agentes financeiros que contratarem recursos do Fundo a partir da safra 2016/2017."*

Ademais, apresentou a seguinte manifestação em resposta ao Relatório Preliminar de Avaliação da Execução de Programa de Governo – RAv Funcafê:

*"Há que se considerar que 2016 foi o primeiro ano de uso do sistema. Que ainda há uma grande dificuldade na leitura de dados buscados no Siafi; que o sistema ainda está, e deve permanecer em acompanhamento, avaliação, e ajustes necessários, até que a equipe envolvida se certifique que a ferramenta está adequada a ponto de serem dispensadas as formas de controle existentes atualmente (via Anexos dos contratos). Assim, entendemos que a extração de informações sobre os agentes financeiros com vistas à distribuição dos recursos, ainda não deve ocorrer, totalmente, nos próximos dois anos."*

#### **Análise do Controle Interno:**



Conforme manifestação da Unidade, o sistema começou a ser utilizado experimentalmente em 2016 e permanece em processo de acompanhamento, avaliação e ajustes, não sendo possível, ainda, a dispensa dos controles utilizados atualmente – os quais foram considerados frágeis por esta CGU em auditoria realizada sobre a gestão do Funcafé no exercício de 2010.

**Tipo de Comunicação:** Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

### 5.2.1.3 INFORMAÇÃO

**Situação das recomendações emitidas pela CGU, referentes ao Contrato nº 05/2012(obras na ENAGRO).**

#### **Fato**

Foi realizada avaliação das providências adotadas pelo Ministério no que tange às recomendações emitidas no Relatório CGU 201601516 referentes ao Contrato nº 05/2012, utilizado indevidamente para realização de obras na sede da Escola Nacional de Gestão Agropecuária – ENAGRO. As análises das providências adotadas pela Unidade estão apresentadas a seguir:

#### **Item 1.1.4.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601516:**

Realização de obras na sede da Escola Nacional de Gestão Agropecuária - ENAGRO sem que houvesse amparo contratual, tanto em relação ao objeto quanto ao local de sua execução.

#### **RECOMENDAÇÃO 1:**

Realizar processo licitatório específico para execução de serviços/obras que não estejam previstos em contratos vigentes, abstendo-se de utilizar o contrato de manutenção predial para realizar obras e modificações estruturais em edificações do MAPA.

#### **Manifestação do Gestor:**

*“Quando das futuras contratações para realização de obras e/ou serviços, será observada a recomendação.”.*

#### **Análise do Controle Interno:**

**Recomendação atendida.** Por meio da análise dos processos de pagamento do Contrato nº 05/2012 referentes aos meses de outubro a dezembro de 2016 (Processos SEI-MAPA nº 21000.060130/2016-47, 21000.061912/2016-01 e Processo 21000.063305/2016-78, não foram identificados pagamentos referentes a obras ou modificações estruturais, não havendo evidências de que o referido contrato tenha sido utilizado indevidamente.

**Tipo de Comunicação:** Atendida.

#### **Item 1.1.4.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601516:**

Ausência de projetos elaborados pela área competente do MAPA para subsidiar a execução de serviços de engenharia e realização de pagamentos sem comprovação da prestação dos serviços pela empresa contratada.

#### **RECOMENDAÇÃO 1:**

Apurar a responsabilidade pelo pagamento por itens não realizados, conforme detalhado nos quadros apresentados, efetuando a glosa dos valores a serem repassados à empresa.

#### **Manifestação do Gestor:**



*“Conforme Processo/SEI nº 21000.044118/2016-95, Despacho 97 (0973951) e Despacho 98 (1005629), o Fiscal do Contrato solicitou a glosa no valor de R\$64.166,12 (sessenta e quatro mil, cento e sessenta e seis reais e doze centavos), em cumprimento Recomendação 1, Constatação 1.1.4.1, notificando a Empresa Orion Telecomunicações, Engenharia Ltda. em 09/09/2016 para manifestar quanto a glosa recomendada pela CGU, conforme Ofício nº 45/2016, datado de 26 de agosto de 2016, sendo que a empresa não apresentou qualquer manifestação. Dessa forma, foi realizada a glosa no valor de R\$64.166,12 (sessenta e quatro mil, cento e sessenta e seis e doze centavos). Informamos ainda, que de acordo com Processo/SEI nº 21000.048469/2016-75, os autos do Processo nº 21000.010436/2010-67 referente ao Contrato nº 05/2012, foram encaminhados a Corregedoria da Secretaria Executiva, para apuração de responsabilidade e instrução de processo disciplinar.”.*

#### **Análise do Controle Interno**

Recomendação atendida. Em análise ao Processo/SEI nº 21000.044118/2016-95, citado pela Unidade, verificou-se que foi realizada a glosa dos valores pelo MAPA, no valor total de R\$ 64.166,12. Em relação à apuração de responsabilidade, após a reunião de busca conjunta de soluções realizada em 18/07/2017, foi informado a instauração do PAD nº 21000.028191-2017-09, por meio da Portaria/SE nº 1.450, de 29/06/2017. Ademais, em consulta realizada no sistema CGU-PAD, verificou-se que a Unidade realizou o cadastramento do referido PAD em 18/07/2017.

**Tipo de Comunicação:** Atendida.

### **5.2.1.4 INFORMAÇÃO**

**Situação das recomendações emitidas pela CGU no Relatório nº 201503609, referente ao acompanhamento do Planejamento Estratégico - PE 2006/2015 do MAPA.**

#### **Fato**

Foram avaliadas as providências adotadas pelo Ministério no que tange às recomendações emitidas no Relatório CGU nº 201503609, já tratadas no item 3.1.1.1 do Relatório 201601516, referentes ao acompanhamento do Planejamento Estratégico–PE 2006/2015 do MAPA, cujas providências informadas anteriormente foram consideradas insuficientes. As análises das providências adotadas pela Unidade estão apresentadas a seguir:

#### **Relatório: 201503609 - N° Constatação 3.1.1.1**

Fragilidade do acompanhamento do Plano Estratégico do MAPA

#### **RECOMENDAÇÃO 001**

Nº OS: 201503609 - N° Constatação: 3.1.1.1 - N° Recomendação: 001

Atuar junto à Alta Administração do MAPA para que priorize o acompanhamento da implementação do Plano Estratégico, promovendo a efetiva participação das Unidades envolvidas no processo.

#### **Manifestação do Gestor:**

Por meio do Memorando nº 26/2017/CGPLAN/DA/SE/MAPA, de 11/05/2017, foi informado que:

*“Quanto as providencias a serem adotadas para sanar as possiveis falhas detectadas no periodo 2006-2015, esta sendo elaborada portaria que norteara o*



*processo de governança do Plano Estratégico do Ministério, que contera os procedimentos metodológicos para acompanhamento da estratégia do Órgão.”.*

**Análise do Controle Interno:**

Reitera-se a recomendação tendo em vista que as medidas a serem adotadas pela Unidade encontram-se em fase de elaboração, conforme verificado na manifestação do Gestor.

**Tipo de Comunicação:** Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

**RECOMENDAÇÃO 002**

Nº OS: 201503609 - Nº Constatação: 3.1.1.1 - Nº Recomendação: 002

Criar mecanismos para a transferência do conhecimento diante da ocorrência de substituição dos responsáveis pelo acompanhamento do Plano Estratégico do MAPA.

**Manifestação do Gestor:**

Por meio do Memorando nº 27/2017/CGPLAN/DA/SE/MAPA, de 12/05/2017, foi informado que:

*“A preparação do ambiente para possibilitar a transferência adequada de conhecimento relativo ao processo de monitoramento da execução da estratégia do Ministério, se dará nas etapas:*

- 1. Publicação de portaria de governança da Gestão Estratégica no âmbito do Mapa, cuja minuta encontra-se em elaboração pela Coordenação-Geral de Planejamento - CGPLAN;*
- 2. Aquisição/desenvolvimento e implantação de Sistema Integrador da Gestão Estratégica e de Projetos, agora em processo de planejamento de demanda; e,*
- 3. Implantação do Escritório de Projetos, no momento em processo de contratação de Consultoria para esse fim, que regulamentará o processo e metodologia de monitoramento dos projetos em execução no Ministério.*

*Não obstante, o monitoramento dos elementos que constituem a estratégia do Ministério (Indicadores e metas, projetos estratégicos) estão sendo monitorados por meio de formulários específicos em planilhas eletrônicas, sendo que, o resultado inicial do monitoramento de indicadores e metas foi contemplado no Relatório de Gestão 2016. A segunda etapa, relativa ao monitoramento dos projetos estratégicos, está sendo preparada para que se dê início ao processo até o final deste mês de maio.”.*

**Análise do Controle Interno:**

De acordo com a manifestação do Gestor, as etapas a serem realizadas para a transferência de conhecimento encontram-se em fase de elaboração, planejamento e contratação. Dessa forma, reitera-se a recomendação até que seja efetivamente atendida.

**Tipo de Comunicação:** Reiteração pela não implementação plena da recomendação.

**5.2.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

**5.2.2.1 INFORMAÇÃO**

**Avaliação dos Controles Internos relacionados às fiscalizações realizadas no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária e das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SFA.**

**Fato**



A fim de avaliar a suficiência e adequabilidade da estrutura de controles internos implementados pela SDA/MAPA e pelas SFA, no que tange às atividades de fiscalização/inspeção de produtos de origem animal e vegetal, e em consonância com o estabelecido entre o TCU e a CGU, apresentam-se, a seguir, as questões de auditoria consideradas, bem como as informações correspondentes.

### **O modelo de sistema de controles adotado nas atividades de fiscalização e inspeção no âmbito da defesa agropecuária é adequado?**

Para avaliação da adequabilidade do modelo de sistema de controles adotado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA nas atividades de fiscalização e inspeção no âmbito da defesa agropecuária, analisaram-se as informações apresentadas pela Unidade Examinada sobre as políticas, normas, processos e ações relacionados aos componentes do COSO.

Registra-se que os exames foram realizados a partir das informações repassadas principalmente pelas áreas de inspeção de produtos de origem animal e de inspeção de produtos de origem vegetal, em que pese os questionamentos levantados junto à Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA/MAPA envolvam todas as áreas da defesa agropecuária.

#### **Ambiente de Controle**

Ausência de código de conduta que contenham regras específicas de relacionamento entre os agentes de fiscalização do MAPA e os fiscalizados.

Em que pese haver o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Decreto nº 1.171/1994, que disciplina a conduta do servidor público do poder executivo federal, esse normativo possui um caráter mais abrangente, ou seja, suas regras são gerais, não abarcando as especificidades inerentes ao relacionamento entre os agentes de fiscalização e os fiscalizados.

Do mesmo modo, os demais normativos citados pelo Gestor em resposta a solicitação da CGU, como a Lei 9.784/1999 e a Lei 8.112/1990, também não tratam de regras específicas sobre a atuação dos agentes de fiscalização junto aos fiscalizados.

Todavia, cumpre ressaltar que, por meio da Portaria nº 1009, de 03 de maio de 2017, foi instituído Grupo de Trabalho para elaborar e submeter à aprovação do Comitê de Governança, Riscos e Controle do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – CGRC/MAPA minuta de ato normativo versando sobre o Código de Conduta dos servidores da área de fiscalização agropecuária do MAPA.

Portanto, ainda que incipiente, a iniciativa de estabelecer norma de conduta específica para a área de fiscalização está alinhada ao fortalecimento do ambiente de controle institucional.

Ausência de canal específico, no âmbito da SDA/MAPA, para recebimento e tratamento de denúncias relacionadas à conduta de agentes de fiscalização/inspeção no exercício de suas atividades.





A SDA/MAPA não trata diretamente dos assuntos relacionados aos desvios éticos de agentes no exercício de suas atividades, as denúncias são recebidas pela Ouvidoria do MAPA e o processo é conduzido de modo centralizado pela Corregedoria do Ministério, não havendo comissão ou canal específico para tratamento dessas denúncias no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária.

Importa registrar também que, conforme exames realizados nos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Amazonas, Rio de Janeiro e Ceará, não há qualquer grupo/comissão interna no âmbito das superintendências para tratar de assuntos relacionados a desvios de conduta, tampouco há interlocução entre a Comissão de Ética instituída no Órgão Central (MAPA) e as Unidades/Setores das Superintendências.

A adoção tempestiva de providências pela Secretaria de Defesa Agropecuária e pelas Superintendências no caso de eventuais irregularidades, cujas medidas podem incluir eventual afastamento de servidor quando há evidências de desvios éticos ou mesmo alterações no processo de supervisão das atividades de fiscalização, pressupõe uma atuação próxima da SDA e das Superintendências junto à Ouvidoria e à Corregedoria do Ministério. Nesse sentido, é importante que o Ministério institua fluxo de comunicação que envolva a SDA e as Superintendências no caso de denúncias associadas à conduta de agentes de fiscalização, permitindo que a Secretaria, no âmbito de suas competências, possa adotar medidas tempestivas, inclusive nos casos de providências acautelatórias.

#### Programa de Integridade do MAPA em fase de implementação

O MAPA instituiu, por meio da Portaria nº 705, de 07/04/2017, o Programa de Integridade do Ministério.

Para sua implementação foi criado o Comitê de Integridade do MAPA, que tem a responsabilidade de elaborar, implementar, coordenar, operacionalizar e monitorar o Programa de Integridade do MAPA.

Nesse contexto de amadurecimento do Programa do MAPA, e considerando o registrado neste relatório, mormente quanto à ausência de código de conduta aplicável aos Agentes de Fiscalização/Inspeção, e quanto à ausência de canal específico para recebimento e tratamento de denúncias relacionadas à conduta de agentes de fiscalização/inspeção no exercício de suas atividades, importa registrar a necessidade de atuação do MAPA no sentido de suprir essas ausências.

#### Ausência de normas ou orientações da SDA/MAPA que disponham sobre critérios a serem utilizados nas DDA/SFA para designação dos servidores responsáveis pela inspeção/fiscalização dos estabelecimentos e para alteração dessas equipes.

A Portaria nº 257, de 21 de novembro de 2016, dispõe que as indicações dos chefes dos Departamento de Defesa Agropecuária – DDAs e de seus Serviços serão feitas pelos Superintendentes Federais e pelo Secretário da SDA.



Quanto às remoções de pessoal lotado nas SFAs da área de Defesa Agropecuária, estas deverão ser analisadas pelo titular da SDA, conforme dispõe o §3º do Art. 9º da referida Portaria.

No que tange à alocação de servidores nas equipes que realizam fiscalizações e supervisões, é importante considerar o tempo de permanência dessas equipes no estabelecimento, esse aspecto foi tratado em item próprio deste relatório, onde constatou-se, na área de Inspeção de Produtos de Origem Animal, a existência normas e diretrizes que estabelecem critérios técnicos a serem utilizados na definição da frequência de fiscalização/inspeção de estabelecimentos, restando pendente a confirmação de que os critérios estabelecidos pela SDA são efetivamente utilizados no âmbito das SFA.

Dessa forma, conclui-se que os normativos apresentados pela Unidade não estabelecem critérios a serem utilizados pelas superintendências para designação dos servidores responsáveis pela inspeção/fiscalização dos estabelecimentos, tampouco definem critérios para alteração das equipes alocadas em tais atividades, mas tão somente definem a competência para os referidos atos.

### **Avaliação de Risco**

Com base nos princípios relacionados à Avaliação de Riscos, apresentam-se as seguintes conclusões:

Atuação com foco no gerenciamento de riscos dos programas oficiais de sanidade/segurança dos produtos/alimentos de origem animal, no âmbito da SDA/MAPA, inexistindo processo de avaliação de riscos relacionados à fraude na atuação da fiscalização/inspeção.

A SDA/MAPA relacionou três programas oficiais instituídos no âmbito do DIPOA, que contam com o apoio da Comissão Científica Consultiva em Microbiologia instituída pela Portaria SDA nº 17, de 25/01/2013, onde são aplicadas metodologias de análise de riscos: Programa Nacional de Controle de Patógenos (PNCP); Programa de Avaliação de Conformidade de Padrões Físico-químicos e Microbiológicos de Produtos de Origem Animal Comestíveis (PACPOA); e Programa Nacional de Resíduos e Contaminantes (PNCRC).

*Ainda segundo a SDA/MAPA, “No âmbito do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal - DIPOV, as principais linhas de ação a serem adotadas pelas SFAs na fiscalização e inspeção são definidas anualmente pela Coordenação-Geral de Qualidade Vegetal, em função dos resultados obtidos nos anos anteriores quanto à conformidade de tais produtos, tanto nas ações de rotina como nos programas de controle e monitoramento de resíduos e contaminantes aplicados a tais produtos”.*

Em relação à área de vinhos e bebidas, segundo o Gestor, para implementar ações de fiscalização nacional, leva-se em consideração o risco, em função da sazonalidade dos produtos, e também no que se refere à época de maior produção dos mesmos.



Com base nas informações levantadas junto à SDA/MAPA, verificou-se a existência de programas oficiais, por meio dos quais a Unidade busca garantir a sanidade/segurança dos produtos/alimentos de origem animal, com a utilização de técnicas de identificação e análise de riscos. Portanto, na área de inspeção de produtos de origem animal, é possível afirmar que existem parâmetros de fiscalização que são definidos a partir da percepção de riscos.

Todavia não se trata de uma política institucional de gerenciamento de riscos que ameçam os objetivos da organização. Em relação às demais áreas, como a de inspeção de produtos de origem vegetal, a SDA/MAPA não apresentou elementos suficientes para uma conclusão sobre esse componente.

Em que pese a existência de orientações internas que considerem fatores de risco na definição de fiscalizações, a exemplo da Norma Interna DIPOA/SDA nº 02/2015, que apresenta metodologia com base em riscos na determinação da frequência mínima de fiscalizações em estabelecimentos sujeitos à inspeção periódica, as evidências indicam que a efetiva utilização da Norma pelas SFA possui caráter incipiente.

Além do mais, ressalta-se que, no âmbito da SDA/MAPA, não há evidências de que os riscos relacionados à fraude e desvios éticos na atuação da fiscalização/inspeção seja considerado, não se alinhando ao princípio do COSO, o qual estabelece que a organização deve considerar o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos.

### **Atividades de Controle**

Verificou-se que é essencial que haja um procedimento mais robusto de avaliação dos riscos no âmbito da SDA, de modo a definir com maior propriedade as atividades de controle que serão implementadas.

Registra-se que foram identificados controles destinados a mitigar riscos que comprometam os objetivos institucionais da Secretaria, a exemplo dos existentes nos programas oficiais de controle que dispõem, inclusive, de indicadores para monitoramento, todavia, são ocorrências pontuais, não havendo um processo institucional de avaliação dos riscos e definição das atividades de controle.

### **Informação e Comunicação**

Com base nos princípios relacionados à Informação e Comunicação, apresentam-se as seguintes conclusões:

#### Fragilidades no processo de divulgação dos resultados das fiscalizações/inspeções para o público interno e externo.

De acordo com as informações apresentadas pela SDA/MAPA, as rotinas para obtenção, geração e utilização de informações relevantes dos resultados das fiscalizações/inspeções, para cada área, podem ser sintetizadas da seguinte forma:



Área de Inspeção de Produtos de Origem Animal: pelo SIF local que alimenta o Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal – SIGSIF com dados das fiscalizações; pelos Serviços de Inspeção das Unidades Federativas (SIPOA/SISA/SIFISA) que consolidam as informações e alimentam o Plano Operativo Anual (POA); e Resultados da execução dos programas oficiais.

Área de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal: os resultados e procedimentos de ações específicas de inspeção e fiscalização são acompanhados diretamente pela Coordenação-Geral de Qualidade Vegetal - CGQV/DIPOV; e os resultados das fiscalizações de rotina são avaliados mediante os dados informados nos relatórios mensais. Segundo o Gestor, encontra-se em fase de produção um módulo de fiscalização para esse fim, no âmbito do Sistema de Registro de Estabelecimentos e Produtos – SIPEAGRO.

Área de Vinhos e Bebidas: são apresentados relatórios mensais de atividades com base no Plano Operativo elaborado pelas unidades descentralizadas e aprovado pelo DIPOV/SDA; e a Coordenação-Geral de Vinhos e Bebidas – CGVB/DIPOV analisa trimestralmente, por meio de relatório específico, denominado R4.

Área de Fiscalização de Insumos Agrícolas: as informações sobre os resultados das fiscalizações são obtidas por meio dos relatórios de atividades mensais encaminhados pelos Serviços de Fiscalização das SFA às três áreas de fiscalização do DFIA (fertilizantes; agrotóxicos; e sementes e mudas), por meio de planilhas do Excel.

Em relação à divulgação dos resultados das fiscalizações/inspeções, verificou-se que os relatórios ou resultados mais relevantes das fiscalizações/inspeções não são de fácil acesso pelo público externo.

Em relação às áreas de fertilizantes e agrotóxicos, alguns dos resultados obtidos nas fiscalizações são publicados no sítio eletrônico do MAPA, no entanto alguns desses resultados estão desatualizados, como é o caso da lista de empresas autuadas na fiscalização de agrotóxicos, que teve sua última atualização em 05/08/2013, conforme consulta à página eletrônica do MAPA em 20/06/2017, e também em relação aos programas oficiais que tem sua divulgação pelo Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA, última edição publicada com os resultados obtidos entre 2014 e 2015.

## **Monitoramento**

Com base nos princípios relacionados ao Monitoramento, apresentam-se as seguintes conclusões:

### Atuação da SDA/MAPA no monitoramento das não conformidades apontadas nas fiscalizações.

Para o monitoramento das não conformidades apontadas em fiscalizações na área de inspeção de produtos de origem animal, cada área da SDA/MAPA dispõe de rotinas específicas para monitoramento de não conformidades, sejam por meio de indicadores ou de relatórios e processos específicos.

Registra-se que, tanto a área de inspeção de produtos de origem animal quanto a área de inspeção de produtos de origem vegetal, apresentaram o histórico recente dos indicadores utilizados para monitoramento. Frisa-se, no entanto, que o DIPOA, área que



orienta a inspeção de produtos de origem animal, encontra-se em estágio mais avançado em relação às demais.

Não foram apresentados elementos que comprovem eventuais orientações da SDA às SFA quanto ao monitoramento das ações adotadas pelos estabelecimentos para sanar as não conformidades.

No que tange ao monitoramento da atuação das SFA, foram evidenciadas fragilidades relevantes nas rotinas de acompanhamento das inspeções/fiscalizações realizadas, tendo em vista que o resultado dos trabalhos é registrado somente em meio físico, não sendo possível consolidar os resultados, avaliar a atuação dos estabelecimentos no sentido de correção as não conformidades, bem como monitorar as ações adotadas pelas Superintendências para atendimento do planejamento alinhado com o órgão central sobre a frequência de fiscalizações e reporte dos resultados.

#### Atuação da SDA/MAPA no monitoramento do processo de autuação e aplicação de multas

Verificou-se que cada área, com base na legislação pertinente, tem suas particularidades quanto ao fluxo do processo de autuação e aplicação de multas.

Quanto ao monitoramento desse processo, segundo o Gestor, as Superintendências do MAPA, por meio do Sistema Integrado de Controle de Arrecadação – SICAR, são as responsáveis pelo gerenciamento das multas aplicadas, fazendo cobrança direta e encaminhando os processos à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Frisa-se que a SDA também realiza o acompanhamento das multas por meio do SICAR, fazendo gestão dos prazos junto à SFA por meio dos seus departamentos técnicos. Todavia, trabalhos anteriores de CGU já haviam identificado a necessidade de aprimoramento do SICAR, visto que, entre outras fragilidades do sistema, a atualização do status da multa é realizada de forma manual.

#### **A SDA utiliza critérios técnicos para definir a frequência e amostra de fiscalização de produtores e de estabelecimentos?**

A avaliação deste item foi realizada com base nas informações e documentos de suporte apresentados pela Unidade durante a auditoria. Assim, os critérios técnicos utilizados para orientar a definição da frequência e amostra de fiscalização/inspeção de produtores e estabelecimentos, distribuídos por área de atuação da Secretaria de Defesa Agropecuária, podem ser descritos da seguinte forma:

##### Inspeção de Produtos de Origem Animal

Para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos registrados ou relacionados no SIF, sujeitos à inspeção periódica, a Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06/11/2015, estabeleceu os procedimentos para o cálculo do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento (RE), obtido por meio de metodologia própria.



Segundo o Gestor, *“A elaboração da Norma se baseou na análise dos programas de controle oficial do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA, para estabelecimento de estimativa de risco por categoria de produto e volume de produção”*.

Essa norma traz o procedimento utilizado para determinar a frequência de fiscalização nos estabelecimentos submetidos a inspeção periódica, com exceção dos estabelecimentos de abate, onde a atuação do SIF é permanente.

Cabe registrar que, a partir de exames realizados em âmbito local, verificou-se que a SFA/RJ utilizou os critérios da Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA somente para o planejamento das fiscalizações/inspeções para o exercício de 2016. Para 2017, não houve classificação de risco das entidades com base na NI em comento.

Registra-se, todavia, que resta pendente de confirmação se as demais SFA efetivamente estão utilizando a referida NI para definir a frequência das fiscalizações, tendo em vista que a implementação da norma ficou a cargo das referidas unidades, a partir de orientações do DIPOA.

No que tange às supervisões realizadas pelo Ministério, por meio do Memorando-Circular nº 26/2016/CGI/DIPOA/SDA/GM/MAPA, de 16/03/2016, foi consolidada a frequência mínima de supervisão em estabelecimentos registrados no SIF, sendo estabelecida a supervisão anual para estabelecimentos sob regime de inspeção permanente e trianual para aqueles submetidos à inspeção periódica.

#### Inspeção de Produtos de Origem Vegetal

*“No âmbito da inspeção de produtos de origem vegetal, os critérios das fiscalizações/inspeções são inicialmente estabelecidos pelas unidades descentralizadas, em função da capacidade operacional das SFAs (pessoal, veículos, equipamentos, etc.), observados ainda a produção, sazonalidade e consumo dos produtos vegetais em cada unidade da federação”*, segundo o Gestor. Observa-se, nesse caso, a carência de critérios técnicos ou a dimensão de riscos (p. ex.: espécies que demandam maior atenção, regiões com maior incidência de pragas) na definição da frequência de fiscalização.

#### Fiscalização de Insumos Agrícolas

*“Quanto à fiscalização de insumos agrícolas, especialmente na área de fertilizantes, são adotadas diretrizes para a elaboração do planejamento operacional dos Serviços de Fiscalização das SFAs, baseando-se no tipo de estabelecimentos (produtores, importadores ou comerciais), combinados com o tipo de produto. A frequência de fiscalização/inspeção na área de agrotóxicos é estabelecida no âmbito de cada serviço de fiscalização das Superintendências Federais de agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFA’s no momento da elaboração do Plano Operativo Anual – POA, levando-se em consideração o histórico de inconformidade das empresas no estado e a disponibilidade de Auditores, além de outros fatores intrínsecos à cada SFA”*, segundo o Gestor.





## Fiscalização de Insumos Pecuários

*“Quanto à fiscalização de insumos pecuários, um dos critérios utilizados é o atendimento de denúncias via Ouvidoria, os quais tem prioridade segundo legislação específica e na área de alimentação animal existe uma priorização segundo uma matriz de risco que leva em conta critérios como: tipo de produto, volume produzido, tempo desde a última fiscalização, etc”, segundo o Gestor.*

Em razão da ausência de indicadores que consolidem os dados de fiscalização de cada uma das áreas técnicas das SDA/MAPA, foi iniciado pela Secretaria Executiva – SE/MAPA o trabalho de “Modelagem para cálculo da demanda de fiscalização das atividades relacionadas a defesa agropecuária”.

Diante das informações apresentadas pelo Gestor, conclui-se que, em relação à área de Inspeção de Produtos de Origem Animal, existem normas e diretrizes que dispõem sobre os critérios técnicos a serem utilizados na definição da frequência e amostra de fiscalização/inspeção de produtores e estabelecimentos, restando pendente a confirmação acerca da efetiva utilização dos critérios pelas demais unidades descentralizadas do Ministério, uma vez que verificou-se a não utilização por parte da SFA/RJ de tais critérios no planejamento para 2017. Importa registrar que a CGU não evidenciou que o monitoramento das não conformidades registradas nos relatórios anteriores era considerado de modo sistemático na elaboração do planejamento operacional das supervisões de algumas SFA.

Já em relação às demais áreas, não foram apresentadas diretrizes ou orientações centralizadas pela SDA/MAPA relacionadas à definição de frequência e de amostra de fiscalização de produtores e de estabelecimentos, ou seja, esses critérios são definidos no âmbito de cada SFA.

Ressalta-se, inclusive, que exames realizados nas Superintendências do RS, PR, RJ e CE apontaram que, na área vegetal, não há critérios centralizados pela SDA para orientar a definição da frequência de fiscalizações/inspeções.

### **As fiscalizações são norteadas por um planejamento estruturado, cuja execução é monitorada pela SDA?**

Com base nas informações da Unidade, verifica-se que não há, no âmbito da Inspeção de Produtos de Origem Animal, um planejamento periódico das fiscalizações/inspeções, onde seriam definidas metas de desempenho para cada SFA, restringindo-se apenas à definição de diretrizes.

Registra-se que, quando da elaboração do Plano Operativo Anual, são definidas metas junto às unidades descentralizadas, para as áreas de inspeção de produtos de origem vegetal e fiscalização de insumos pecuários. Quanto à área de fiscalização de insumos agrícolas, o planejamento é realizado por meio do Sistema de Gestão Integrada – SGI e por planilhas.



No que se refere às rotinas e aos controles para acompanhamento da execução das ações de fiscalização e sobre a utilização de indicadores do grau de execução das fiscalizações/inspeções, o Gestor informou que *“O monitoramento é realizado, de uma forma geral, por meio dos relatórios enviados pelos serviços técnicos das SFAs”*, ou seja, a SDA/MAPA não dispõe de controle gerencial para acompanhamento das ações e para monitoramento dos resultados alcançados e das medidas saneadoras das não conformidades, tampouco dispõe de indicadores que apresentem o diagnóstico desses resultados.

Ainda em relação ao monitoramento, os exames realizados, pela CGU, em âmbito regional nas SFA RS, PR, AM, RJ e CE também identificam a carência de sistemas corporativos desenvolvidos para gerenciar as ações de fiscalização/inspeção, desde a sua formatação, passando pela sua realização, conclusão e por fim o monitoramento dos seus resultados. Os sistemas corporativos atualmente utilizados pelos serviços da DDA são inadequados e deficientes para gerar informações gerenciais que auxiliem nas atividades de planejamento e monitoramento das fiscalizações/inspeções.

Sobre a existência de rotinas e manuais visando auxiliar na coordenação e orientação dos fiscais no planejamento e na execução das fiscalizações/inspeções, segundo informação do Gestor, as seguintes área possuem manual de fiscalização: inspeção de vinhos e bebidas; Departamento de Insumos Agrícolas – DFIA; e Departamento de Insumos Pecuários – DFIP.

Considerando todos os aspectos tratados sobre o planejamento, conclui-se que, no âmbito da SDA/MAPA, não há um planejamento periódico alinhado junto às Superintendência para as fiscalizações/inspeções, com definição de metas para cada SFA. Verificou-se, também, que não existe, na Unidade, um controle gerencial para acompanhamento das ações de fiscalização/inspeção e registro dos resultados obtidos nessas ações, visando apoiar novos trabalhos e monitorar as medidas saneadoras das não conformidades.

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

A avaliação deste item restou prejudicada, visto que não foram apresentadas evidências da existência de planejamento orçamentário/financeiro das fiscalizações/inspeções no âmbito da SDA. A planilha apresentada pelo Gestor engloba toda a execução orçamentária da Secretaria de Defesa Agropecuária, sem o detalhamento solicitado.

Em relação ao uso de recursos financeiros previstos para as ações de fiscalização/inspeção, a Unidade manifestou-se positivamente quanto a sua utilização total e exclusiva na referida atividade no exercício de 2016.



Sob a ótica regional, em exames realizados nas Superintendências do RS, RJ e CE, verificou-se que o planejamento inicial sofre com contingenciamentos e atrasos no repasse de recursos, prejudicando a execução do que foi inicialmente proposto.

### **A distribuição dos recursos humanos destinados às ações de fiscalização é adequada para o cumprimento da missão institucional da SDA?**

Com base nas informações apresentadas pela SDA/MAPA, sobre a políticas de recursos humanos relacionadas à atividade de fiscalização/inspeção, verificou-se que:

Estão sendo desenvolvidos trabalhos da SDA/MAPA em conjunto com a Secretaria Executiva – SE/MAPA para estimar os índices de demandas de fiscalização nas unidades descentralizadas do órgão.

Não existem normativos ou orientações da SDA/MAPA aplicáveis às SFA que visem à rotatividade ou que minimizem os riscos inerentes à criação de vínculos entre o agente de fiscalização/inspeção e os estabelecimentos fiscalizados/inspecionados; e

Não existem, também, estudos da SDA/MAPA sobre a implementação de “rodízio” entre os servidores envolvidos na área de fiscalização/inspeção lotados nas SFA, considerando aspectos como: custos envolvidos com diárias e/ou relocações de servidores; impactos e resistências por parte dos servidores.

A rotatividade ou “rodízio” de pessoal é uma medida que visa minimizar os riscos inerentes à criação de vínculos entre o agente de fiscalização/inspeção e os estabelecimentos fiscalizados/inspecionados, entretanto não existem, no âmbito da SDA/MAPA e das SFA, normativos ou orientações para implementação dessa medida.

A título de exemplo, cita-se a SFA/RJ, onde Auditores Fiscais Federais Agropecuários atuam em determinados SIFs durante muitos anos, alguns casos superam os vinte anos, criando uma espécie de vínculo entre o agente de fiscalização e o estabelecimento.

Em relação à percepção dos servidores que atuam na atividade de fiscalização/inspeção, registra-se que, em algumas SFA, como RS e PR, a maioria dos servidores que responderam à pesquisa de opinião realizada por esta CGU concordam que deve haver esse rodízio, de forma que sejam mitigados os riscos de corrupção no relacionamento com os agentes fiscalizados.

No que tange ao mapeamento da necessidade de recomposição de servidores, no âmbito da inspeção de produtos de origem animal, foi definida métrica, por meio da Nota Técnica nº 07/2017/DIPOA/SDA/MAPA, para cálculo da necessidade de Auditores com formação em Medicina Veterinária (AFFA-MV) e sobre o quadro atual referente à inspeção e fiscalização de produtos de origem animal. No quadro a seguir, apresenta-se a regra aplicável para o cálculo da demanda de servidores para a cobertura de inspeção ante e post mortem (obedecendo carga horária de 40 horas semanais):



Qtde. de dias de abate/ Qtde. de turnos	1 a 5 dias de abate por semana			Mais que 6 dias de abate por semana		
	1 turno	2 turnos	3 turnos	1 turno	2 turnos	3 turnos
<b>Qtde. Demandada de AFFA-MV</b>	1	2	3	2	4	6

Fonte: Informação nº 7/CGAI/MAPA/SDA/MAPA constante do Processo SEI nº 21000.017884/2017-68.

Registra-se que, de acordo com o Ministério, do total de 704 AFFA-MV distribuídos no MAPA, 195 estão aptos a se aposentar (recebem abono de permanência) e outros 218 são médicos veterinários estaduais ou municipais cedidos ao MAPA por meio de Acordos de Cooperação Técnica (ACT).

Diante desse cenário, as providências tomadas pelo MAPA no sentido de mitigar os impactos da escassez de recursos humanos demonstram-se insuficientes, pois segundo o Gestor:

*“Apesar da Administração atual do MAPA centrar esforços em adequar a distribuição da força de trabalho atual de AFFA-MV na atividade de maior risco a Saúde Pública, conforme explicitado no Memorando Circular nº 6/2017/SE-MAPA, de 22 de fevereiro de 2017, por meio de concurso de remoção interna a pedido já realizado, há ainda 276 (duzentos e setenta e seis) turnos de abate sem nenhuma inspeção sanitária veterinária oficial, o que constitui infração à legislação sanitária nacional e caracteriza crime contra Saúde Pública (art. 268 do Código Penal).*

*O serviço de inspeção e fiscalização de produtos de origem animal está operando, na média por UF, com 40,79% da força ideal de trabalho de AFFA-MV”.*

Em relação às demais áreas, incluindo a inspeção de produtos de origem vegetal, não foram apresentadas informações sobre a necessidade de recomposição de pessoal pela SDA.

Dessa forma, conclui-se que a distribuição dos recursos humanos destinados às ações de fiscalização é inadequada para o cumprimento da missão institucional da SDA, considerando que a força de trabalho existente na área de inspeção e fiscalização se demonstra insuficiente frente à necessidade estimada pela Unidade e que tampouco foi detalhado pelo órgão as ações que são adotadas para mitigar os prejuízos, decorrentes da falta de pessoal, nas atividades de defesa agropecuária, inclusive inexistindo normativos que visem à rotatividade ou que minimizem os riscos inerentes à criação de vínculos entre fiscalização e estabelecimentos fiscalizados.

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

No âmbito da SDA/MAPA, a Divisão de Análise e Revisão de Atos Normativos – DARAN é a unidade responsável, dentre outras medidas, pelo subsídio e apoio ao processo de elaboração, aprovação, publicação e validação dos atos normativos editados



pelas unidades da SDA. Essa divisão também é responsável por conduzir a implementação do Projeto de Boas Práticas Regulatórias da SDA, segundo o Gestor.

No contexto do referido projeto, por meio da Portaria SDA/MAPA nº 68, de 25/08/2015, foi aprovado o Manual de Boas Práticas Regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, dentre seus objetivos, encontra-se o de *“harmonizar e sistematizar os procedimentos administrativos para a elaboração, atualização, revisão, implementação e revogação de atos normativos entre as áreas técnicas no âmbito da SDA/MAPA”*. No entanto, no conteúdo deste manual, ainda que estejam previstas as etapas do processo de regulamentação, que vai desde a “iniciativa” até a “Implementação e fiscalização”, não há previsão de mecanismos de controle visando garantir a periodicidade e a tempestividade da revisão de normativos.

Em relação à atualização do valor das multas aplicadas nos casos de infração às normas de defesa agropecuária, o Gestor informou: *“os valores de multas são previstos nas diferentes legislações específicas que regem as atividades de fiscalização e inspeção no âmbito da defesa agropecuária”*. Especificamente, sobre a atividade de Inspeção de Produtos de Origem Animal, recentemente, por meio da Medida Provisória nº 772, de 29/03/2017, foi atualizado o valor máximo da multa, que antes era estipulado em até 25.000 Bônus do Tesouro Nacional – BTN, para até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Ao passo em que foi publicado o Decreto nº 9.013, de 29/03/2017, que regulamenta a Lei nº 1.283, de 18/12/1950, e a Lei nº 7.889, de 23/11/1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. Neste decreto, foram definidas as graduações para as infrações em quatro níveis (leve, moderada, grave e gravíssima) e, para cada graduação, definiu-se um limite percentual a ser aplicado do valor máximo da multa (atualizado pela medida provisória, conforme já citado).

Ressalta-se que o BTN foi extinto em 1º de fevereiro de 1991 pela Lei nº 8.177/1991 e não havia, até então, lei posterior fixando índice de atualização. Segundo o Gestor, a conversão precária de BTN para R\$ (Real) expunha a Administração a frequentes questionamentos no âmbito judicial e administrativo. Portanto, houve morosidade da Administração no sentido de promover a atualização da legislação, que só ocorreu recentemente, com a publicação da MP nº 772, de 29/03/2017.

Ademais, verifica-se que não foi evidenciado, no referido documento técnico que embasa a alteração legislativa, os critérios técnicos ou parâmetros utilizados para se alcançar o valor máximo da multa estipulado em até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), tampouco foi demonstrada eventual metodologia de cálculo que indique que os valores das multas que serão aplicadas conforme o nível da infração refletem o ambiente econômico atual do setor do agronegócio.

No que tange à Taxa de Classificação de Produtos de Origem Vegetal cobrada pelo serviço de classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico importados, cumpre registrar que sua última atualização ocorreu há mais de 22 anos, em 1994, e, por conseguinte, atualmente não reflete os custos efetivamente incorridos na atividade de classificação desses produtos, gerando alocação de recursos públicos para financiar tal atividade. Notadamente esse é mais um fato que demonstra a



morosidade do MAPA na revisão dos normativos inerentes às atividades de fiscalização/inspeção do Ministério.

Verificou-se a importância de que as normas e respectivas atualizações estejam disponíveis em repositórios ou compêndios de normas de tal maneira que forneçam aos servidores informações tempestivas sobre alterações normativas, notadamente as normas internas de atuação, situação que não foi verificada.

Com base nas informações apresentadas, conclui-se que, no âmbito da SDA/MAPA, não há mecanismos de controle que garantam a periodicidade e a tempestividade da revisão de normativos da defesa agropecuária. Esse fato, inclusive, pode-se constituir como causa da morosidade na atualização da norma que fixa o valor máximo da multa. Ademais, verificou-se que as normas de defesa agropecuária estão dispersas em vários documentos e sistemas eletrônicos, o que dificulta o acesso dos fiscais à estrutura normativa existente.

### 5.2.2.2 CONSTATAÇÃO

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

#### **Fato**

Com base nas informações e documentos fornecidos pela SE/MAPA e pela SDA/MAPA durante esta auditoria, verificou-se que o Ministério não dispõe de mecanismos adequados de controle gerencial para registro e acompanhamento dos resultados obtidos nas ações de fiscalização/inspeção nas áreas de produtos de origem animal e vegetal, notadamente em razão dos registros serem mantidos apenas fisicamente em papel, inviabilizando ações de acompanhamento, pelo órgão central, do resultado das fiscalizações, e do cumprimento, pelas SFA, do planejamento dos trabalhos registrado nos Planos Operativos Anuais.

A existência desses controles, a exemplo de sistema corporativo que permita o registro dos resultados das fiscalizações, é essencial no apoio ao planejamento de novos trabalhos e também no monitoramento das medidas saneadoras das não conformidades identificadas nas ações de fiscalização e inspeção.

As fragilidades identificadas no trabalho realizado no órgão central são reforçadas pelos exames realizados em âmbito regional, em auditorias nas Superintendências Federais de Agricultura – SFA dos Estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e Amazonas, onde foi evidenciada a carência de registros consolidados dos resultados das inspeções/fiscalizações, a exemplo da ausência de uso de sistemas corporativos para gerenciar as atividades de fiscalização/inspeção, inclusive no que se refere ao monitoramento das medidas saneadoras das não conformidades adotadas pelos estabelecimentos.





Acrescenta-se que as fragilidades nos mecanismos de monitoramento podem dar ensejo a ocorrências como a não utilização de critérios técnicos na definição da frequência de fiscalizações, alterações no planejamento sem motivação adequada e podem, até mesmo, contribuir com ocorrências graves na atuação das SFA, a exemplo da SFA/PR, onde foram evidenciadas situações em que as medidas corretivas para o saneamento das não conformidades identificadas não foram adotadas tempestivamente, bem como as seguintes inconformidades no monitoramento de ações corretivas pela SFA/PR: o SIF concluiu os registros de não conformidade sem terem sido implementadas todas as ações propostas pelo estabelecimento; houve itens não verificados pelo SIF ao término do prazo proposto pela empresa para regularização; ausência de ação fiscal pelo SIF; e incompatibilidade da verificação oficial com a realidade do estabelecimento, conforme apontamentos registrados nos relatórios das supervisões realizadas pelo DIPOA.

Ainda de acordo com as conclusões da equipe de auditoria, as fragilidades relacionadas à ausência de tratamento informatizado e gerencial dos trabalhos desenvolvidos contribui para que não seja possível acompanhar a tempestividade das medidas corretivas. Observou-se que não existe um padrão elaborado pelo MAPA para controle do atendimento dos Relatórios de Não Conformidades, sendo que cada responsável detém a sua forma de acompanhamento.

Ainda no que tange às ações de monitoramento, a área de inspeção de produtos de origem animal dispõe de indicador, denominado “Índice de Conformidade de Produtos de Origem Animal”, o qual é calculado com base em análises microbiológicas e físico-químicas de amostras estatísticas de produtos de origem animal elaborados nos estabelecimentos registrados e relacionados junto ao Serviço de Inspeção Federal – SIF, por meio desse índice, o DIPOA monitora a conformidade de produtos de origem animal registrados no SIF, entretanto não dispõe de controle gerencial para o monitoramento das ações adotadas pelos estabelecimentos e pelas SFAs em relação às não conformidades identificadas nas fiscalizações/inspeções.

## **Causa**

Ausência de controle gerencial da SDA/MAPA, visando o monitoramento das medidas saneadoras das não conformidades identificadas nas fiscalizações/inspeções.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Sobre as rotinas e controles que a SDA/MAPA possui para acompanhamento da execução das ações de fiscalização, a Unidade esclareceu que:

*“O monitoramento é realizado, de uma forma geral, por meio dos relatórios enviados pelos serviços técnicos das SFAs”.*



Sobre a existência de eventual controle gerencial, onde são registrados os resultados das fiscalizações/inspeções realizadas nas SFA, com monitoramento das medidas saneadoras das não conformidades, a SDA/MAPA informou que:

*“Estes procedimentos são feitos no âmbito de cada área técnica, através da análise dos respectivos relatórios de atividades enviados pelas SFAs”.*

## **Análise do Controle Interno**

As fragilidades apresentadas estão evidenciadas tanto na atuação da SDA/MAPA quanto nas Superintendências, conforme exposto no campo “fato”. Conforme já citado, os exames realizados nesta auditoria reforçam as fragilidades que já haviam sido apontadas em trabalho anterior da CGU, consolidado no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo (RAv) “Inspeção de Produtos de Origem Animal”.

Em que pese o envio de relatórios às áreas técnicas da Secretaria de Defesa Agropecuária, não há um controle gerencial por meio de sistema informatizado, que permita o acompanhamento dos resultados alcançados nas fiscalizações/inspeções, visando, inclusive, apoiar novos trabalhos, propiciando o monitoramento das medidas saneadoras, por parte dos estabelecimentos e SFAs, das inconformidades identificadas.

Nesse contexto, a existência de um controle eficaz e eficiente para acompanhamento das ações de fiscalização/inspeção permitiria que fosse mitigada eventuais falhas/irregularidades no monitoramento de ações corretivas, como aquelas apontadas na SFA/PR. Além do mais, é importante reforçar que as providências, em casos de não conformidades, devem ser adotadas tempestivamente e, para isso, requerem, além de um sistema informatizado, a adoção de rotinas e/ou práticas para esse monitoramento constante por parte da SDA e das Superintendências.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Desenvolver, em articulação com a Coordenação-Geral da Tecnologia da Informação - CGTI/MAPA, sistema ou módulo específico de sistema para registro e monitoramento das não conformidades identificadas nas ações de fiscalização e inspeção promovidas pela Superintendência e nas auditorias da SDA, permitindo a inclusão, entre outras informações, da falha identificada e do prazo para saneamento pelo estabelecimento.

Recomendação 2: Implementar o monitoramento das ações adotadas pelos estabelecimentos e pelas SFAs, utilizando, por exemplo, painéis gerenciais que permitam à Secretaria uma visão sistêmica sobre o processo de inspeção de produtos de origem animal, bem como desenvolva trilhas de auditoria que permitam identificar ocorrências atípicas no processo de inspeção.



Recomendação 3: Verificar a viabilidade técnica de estabelecer critérios que permitam padronizar a avaliação dos fiscais quanto ao saneamento de não conformidades pelos estabelecimentos.

Recomendação 4: Estabelecer procedimento de monitoramento periódico das supervisões realizadas pelas Superintendências, adotando medidas tempestivas para o efetivo cumprimento dos quantitativos mínimos de supervisões previstos em normas.

## **6 GESTÃO OPERACIONAL**

### **6.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

#### **6.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

##### **6.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Ausência de inclusão no Planejamento Estratégico (Ciclo 2016-2019) dos macroprocessos desenvolvidos no âmbito das entidades vinculadas CEAGESP, CASEMG e CEASA-MG, e falta de definição de objetivos, indicadores, metas para a EMBRAPA, INMET e CEPLAC.**

#### **Fato**

Em análise às peças técnicas resultantes da gestão da estratégica corporativa do MAPA, às informações apresentadas pela CGPLAN/DA/SE/MAPA, às constantes no Relatório de Gestão da Unidade e às disponíveis no endereço eletrônico do Ministério (<http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>) foi identificada fragilidade no que se refere à efetividade das peças para promover o alinhamento das unidades vinculadas com os objetivos estratégicos, haja vista que a CEAGESP, CASEMG e CEASA-MG não foram contempladas na estruturação do Plano, enquanto o para a EMBRAPA, INMET e CEPLAC não foram definidos objetivos, indicadores, metas ou iniciativas para o alcance dos objetivos estratégicos.

#### **Causa**

Entendimento da CGPLAN/DA/SE/MAPA de que a CEAGESP, CASEMG e CEASA-MG não foram contempladas na estruturação do documento, por se tratarem de empresas de economia mista, além de limitações na inclusão das Unidades Embrapa, Inmet, CEPLAC no respectivo Planejamento Estratégico.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando n.º 26/2017/CGPLAN/DA/SE/MAPA de 11/05/2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*Para revisão do Planejamento Estratégico, realizado por consultoria externa e coordenado pela CGPLAN, foi também processada a revisão da Cadeia de Valor do Ministério, levando em consideração a operação das Unidades da Administração Direta (Secretarias singulares, INMET e CEPLAC), e Entidades Vinculadas – Conab e*



*Embrapa. Ou seja, o documento Cadeia de Valor do Mapa retrata de forma resumida o conjunto de macroprocesso e processos imediatamente a eles vinculados. A CEAGESP, CASEMG e CEASA-MG não foram contempladas na estruturação do documento, por se tratarem de empresas de economia mista.*

*Relativamente aos órgãos Embrapa e Conab, apesar de serem vinculados ao Ministério da Agricultura, ambos têm Planejamentos Estratégicos específicos, cuja governança tem características e processos próprios. O alinhamento entre os dois órgãos e o Mapa, no que se refere ao Planejamento Estratégico do Ministério, se dará por intermédio dos elementos de responsabilidade da Embrapa e Conab contidos no Plano Estratégico do ministério, e seu monitoramento acontecerá somente nesse âmbito.*

Após a Reunião de Busca Conjunta, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*[...]*

*O desenho do Mapa Estratégico não informa os órgãos e Unidades Administrativas que respondem pelos resultados a cumprir para atingimento dos objetivos propostos. No entanto, ao se identificar os eixos de atuação e os objetivos a eles relacionados, identifica-se quais unidades tem a competência para produzir os resultados necessários que contribuirão o sucesso do objetivo.*

*A elaboração do planejamento estratégico, à época, contou com a participação das unidades da administração direta: Secretarias singulares, Inmet e Ceplac, e da administração Indireta: Embrapa e Conab. Nesse aspecto, importante ressaltar que, apesar de as referidas Unidades terem planejamentos estratégicos específicos, o alinhamento com o Planejamento Estratégico do Mapa, se dará nos elementos estratégicos (indicadores e metas, e projetos) que demandem atuação conjunta dos órgãos. Essa evidência pode ser identificada no site do MAPA, no endereço eletrônico <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/apresentacao>.*

*Quanto às empresas estatais CEAGESP, CASEMG e CEASA-MG não precisam estar especificamente contempladas no Mapa Estratégico, pois são braços de execução das políticas públicas com interface com a Conab, no que diz respeito às competências nas áreas de abastecimento e armazenamento.*

*A supervisão dessas Empresas é exercida por meio de:*

- presidência dos respectivos Conselhos de Administração e participação nos Conselhos Fiscais;*
- análise e aprovação do Programa de Dispendios Globais;*
- análise e aprovação do Orçamento de Investimentos;*
- participação nas negociações dos acordos coletivos de trabalho. ”*

## **Análise do Controle Interno**

Independentemente de se tratarem de empresas de economia mista, a CEAGESP, a CASEMG e a CEASA-MG devem estar contempladas na estruturação do Plano do MAPA, haja vista o dever do Ministério de orientar, coordenar e controlar as atividades dos órgãos a ele vinculados, conforme estabelece os arts. 19 e 20 do Decreto-Lei nº 200/67.

Além disso, é importante destacar que as empresas de economia mista contam com autonomia administrativa, mas não contam com autonomia política (seleção de diretrizes gerais). Essa concepção é reforçada pelo Parágrafo Único do Art. 27, do Decreto-Lei supracitado.



Já no que tange à ausência de definição de objetivos, indicadores e Metas ou iniciativas para a EMBRAPA, INMET e CEPLAC, é válido destacar que, além da supervisão ministerial já mencionada nesse registro, o MAPA compartilha a execução de políticas públicas e programas específicos com essas Unidades.

Sendo assim, por ser o MAPA o Órgão supervisor, o condutor da política pública agropecuária, e considerando os objetivos estratégicos da pasta, o alinhamento com as vinculadas otimiza o alcance dos resultados. Ademais, a ausência desse delineamento estratégico pode gerar sobreposição de ações e atividades com sobreposição de esforços; lacunas de atuação; bem como falta de conhecimento quanto a aspectos que podem ser aproveitados pelo Ministério.

À título de exemplo, pode-se mencionar a execução do Plano ABC, compartilhada entre o MAPA e a EMBRAPA, que alinhada permitiria a atuação dinâmica e estratégica, inclusive para que as demais Unidades do MAPA estejam em consonância com difusão do conhecimento de transferências de tecnologias.

Considerando a manifestação apresentada pela Unidade, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, mantém-se a análise do controle interno já apresentada haja vista que, conforme mencionado, o desenho do Mapa Estratégico do MAPA não informa os órgãos e Unidades Administrativas que respondem pelos resultados a cumprir para atingimento dos objetivos propostos.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Promover o alinhamento do planejamento estratégico do MAPA considerando as atribuições de suas unidades vinculadas, diretas e indiretas, a fim de exercer sua competência de supervisor das diretrizes políticas e de dinamizar da interlocução, para o alcance eficiente da política pública agropecuária.

---

### **Achados da Auditoria - nº 201700954**

#### **1 GESTÃO OPERACIONAL**

##### **1.1 Programação dos Objetivos e Metas**

##### **1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO**

##### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Informações básicas da Ação Orçamentária 214W - Implantação da Defesa Agropecuária**

#### **Fato**

Quadro com informações básicas das ações que são analisadas de forma analítica em ponto específico deste relatório.

*Quadro – Ações de Controle 214W, 2000 e 20Y1.*

Programa	Ação	Finalidade	Implementação/Detalhamento	% (*)
----------	------	------------	----------------------------	-------



2028 – Defesa Agropecuária.	214W – Implantação da Defesa Agropecuária	Fortalecer o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, modernizar as ações de Defesa Agropecuária por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos que asseguram a sanidade dos vegetais, a saúde dos animais, a idoneidade dos insumos e serviços e a conformidade dos serviços agropecuários. Modernizar o sistema de vigilância agropecuária Internacional – VIGIAGRO.	As atividades serão implementadas conforme o detalhamento de cada Plano Operacional.	84,65
-----------------------------	---	---	--	-------

Fonte: Tesouro Gerencial. Consulta em 18 de abril de 2017.

\* Representatividade (%) da Ação de Governo em relação ao Programa de Governo a que está vinculada.

## 2 CONTROLES DA GESTÃO

### 2.1 CONTROLES INTERNOS

#### 2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

##### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

**Avaliação da estrutura de controles internos implementada pela SFA/RJ no âmbito do Programa 2028 - Defesa Agropecuária, especificamente em relação às ações voltadas às fiscalizações/inspeções de produtos de origem animal e vegetal.**

#### Fato

Realizou-se a avaliação dos controles internos das ações de fiscalizações e inspeções de produtos de origem animal e vegetal implementados pela SFA/RJ quanto aos seguintes aspectos/critérios: processos instituídos; gestão de riscos; força de trabalho alocada; e aferição de metas.

Com base nos exames realizados, constataram-se as condições a seguir relacionadas que constituem obstáculos para obter segurança razoável quanto à integridade e ao alcance de seus objetivos em relação à sua estrutura de controles internos:

**1) Ausência de planejamento estruturado que norteie as fiscalizações/inspeções, bem como de monitoramento da execução dessas atividades pela SFA.**

De acordo com os exames realizados na SFA-RJ, verificou-se que não há um planejamento estruturado no âmbito do SIFISV - Serviço de Sanidade, Inspeção e Fiscalização Vegetal e nem do SIFISA - Serviço de Saúde, Inspeção e Fiscalização Animal.

No SIFISV, são estabelecidas metas físicas pela DIPOV/SDA/MAPA, em números absolutos. Em âmbito local, não há um planejamento de quando (data), onde (estabelecimento), quem (fiscal) realizará as diligências para cumprimento da meta. Também não há controle sistemático da execução das atividades. Caso seja necessária alguma informação afeta à execução, nas palavras do Chefe Substituto do SIFISV, “*seria*





*uma colcha de retalhos*”, no sentido de que as informações teriam que ser buscadas em papéis arquivados (se arquivados) em locais e por responsáveis diferentes.

Quanto ao SIFISA, conforme detalhado anteriormente, constatou-se que somente há planejamento estruturado para os casos das supervisões realizadas. Para outras atividades, além de não haver planejamento, o controle da execução é precário.

Cabe ressaltar que a previsão dos recursos necessários à realização das atividades para o exercício seguinte é informada para os respectivos departamentos da Secretaria de Defesa Agropecuária com base, praticamente, nos valores gastos dos anos anteriores.

Quanto ao monitoramento das ações realizadas x planejadas, segundo informações da Chefe do SIFISA, desde que foi extinto o Relatório de Gestão a nível de SFA, os índices e indicadores para avaliação e acompanhamento das atividades executadas não foram mais elaborados e calculados.

No SIFISV, não há uma rotina definida e formalizada destinada a distribuir/coordenar a força de trabalho (auditores e técnicos agropecuários) para as diversas atividades do Serviço. Segundo informação do Chefe Substituto, são realizadas reuniões internas e informais no serviço de fiscalização.

No SIFISA existe uma rotina definida e estruturada destinada a distribuir e coordenar a força de trabalho por meio das assessorias de inspeção de pescado, inspeção de carne, inspeção de fábricas de produtos não comestíveis (FPNCs) e inspeção de leite, mel e derivados.

Mediante pesquisa de opinião, obteve-se que a maioria dos agentes de fiscalização entrevistados percebe que a alta administração da SFA-RJ está comprometida com o adequado planejamento e organização das ações de inspeção e fiscalização no âmbito da Defesa Agropecuária (55,56% das respostas) e que a execução das fiscalizações, no que tange ao cronograma e aos agentes fiscalizados, segue o planejamento estabelecido (88,89% das respostas).

Quando questionados quanto à participação da alta administração da SFA-RJ na etapa de aprovação dos estabelecimentos que serão inspecionados/fiscalizados, 48,61% dos entrevistados afirmaram existir a participação, 27,78% afirmaram não existir e 23,61% não souberam informar.

Já em relação ao registro formal de eventuais mudanças solicitadas pela alta administração da SFA-RJ no planejamento das fiscalizações/inspeções, 38,89% dos entrevistados afirmaram que existem, 23,61%, que não existem e 37,50% não souberam informar.

Também foi obtido que 79,17% dos entrevistados não sabem ou não reconhecem a existência de sistema de controle eletrônico centralizado de todas as



fiscalizações/inspeções realizadas, com a situação atualizada das providências adotadas pelo agente fiscalizado.

## **2) Ausência de efetividade na utilização de critérios técnicos para definição da frequência de fiscalização/inspeção de produtores e estabelecimentos no âmbito do SIFISA, bem como inexistência desses critérios no âmbito do SIFISV.**

Conforme registrado anteriormente, somente para o SIFISA existe um normativo de abrangência nacional, o qual padroniza a classificação das entidades fiscalizadas quanto ao risco que as mesmas apresentam para a defesa agropecuária, assim como a frequência de fiscalizações nessas entidades em função de sua classificação. Trata-se da Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 6 de novembro de 2015, que estabelece os procedimentos para o cálculo do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento (RE) para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos registrados (SIF) ou relacionados (ER) no Serviço de Inspeção Federal, sujeitos à inspeção periódica.

Em relação ao SIFISV não há utilização de critérios técnicos para definição da frequência de fiscalização/inspeção. De acordo com as informações colhidas nesse Serviço, as metas são definidas pela SDA/MAPA, em números absolutos. Segundo informações do Chefe Substituto do SIFISV, apenas as vistorias obrigatórias com a finalidade de registro de estabelecimentos fabricantes de bebidas são realizadas de acordo com normativos vigentes.

Mediante pesquisa de opinião, obteve-se que a maioria dos agentes de fiscalização entrevistados percebe que as fiscalizações realizadas por eles são originadas de um planejamento elaborado a partir de elementos de análise de riscos (77,78% das respostas). Para metade dos agentes (50% das respostas), o critério de análise de risco consiste na melhor estratégia para se estabelecer quais entidades serão fiscalizadas e, para 43,06%, a experiência e o conhecimento dos agentes de fiscalização é que deveriam ser os principais instrumentos para definição dos estabelecimentos.

Para melhorar a adoção de ferramentas de avaliação de risco na atividade de fiscalização/inspeção da DDA/SFA-RJ sugere-se a seguinte providência:

- Criação de normativo visando padronizar a avaliação de riscos dos estabelecimentos sujeitos à fiscalização/inspeção do SIFISV.

## **3) Recursos financeiros destinados e utilizados exclusivamente nas ações de fiscalização, na prática, imprevisíveis e insuficientes para o cumprimento das atividades inicialmente planejadas.**



Conforme registrado anteriormente, ambos os Serviços declararam que os recursos previstos inicialmente para as atividades de fiscalização e inspeção seriam suficientes para execução das respectivas ações e que os recursos descentralizados são totalmente aplicados no âmbito de cada Serviço, conforme o planejado.

Todavia, a ocorrência de cortes e atrasos nos repasses dos recursos, bem como restrições para deslocamentos de fiscais com diárias, impedem que o planejamento seja cumprido na sua totalidade. Na prática, os recursos descentralizados não são previsíveis e nem suficientes para o cumprimento das fiscalizações inicialmente planejadas.

#### **4) Ausência de estudos para adequação da distribuição de pessoal em função de critérios de riscos e de produção dos estabelecimentos, bem como de normativos afetos à rotatividade de servidores responsáveis por fiscalizações e inspeções nos diversos SIFs.**

Questionados acerca da distribuição dos recursos humanos destinados às ações de fiscalização/inspeção, a Chefe do SIFISA informou que a força de trabalho no Serviço está adequadamente distribuída e que não há falta de pessoal. O Chefe Substituto do SIFISV, no que lhe concerne, informou que há carência de pessoal no Serviço, principalmente após a reestruturação do SIFISV ocorrida em novembro de 2016, na qual ficou responsável pelas atribuições do antigo SEFAG – Serviço de Fiscalização de Insumos Agropecuários.

Ademais, demonstraram preocupação quanto à redução de pessoal ao longo dos anos e/ou em um futuro próximo, pois existem servidores aptos a se aposentarem ou próximos de adquirir esse direito, como no caso do SIFISA, em que 30% dos auditores fiscais e 60% dos agentes de inspeção já possuem tempo para se aposentar.

Constatou-se que não existe, no âmbito da DDA/SFA-RJ, estudos com a finalidade de se adequar a distribuição de pessoal em função dos critérios de riscos e de produção dos estabelecimentos.

Contudo, houve um estudo referente ao quantitativo de pessoal da área finalística da SFA-RJ em 2014, onde a Superintendência concluiu pela existência de um déficit de 56 fiscais agropecuários.

No tocante à rotatividade entre os servidores responsáveis pelas fiscalizações e inspeções, verificou-se que não há normativos que visem tal prática, embora na pesquisa com os servidores, 19,44% dos agentes afirmaram existir. Cabe ressaltar que tal procedimento é controverso. A rotatividade é salutar para que sejam mitigados os riscos de corrupção no relacionamento entre fiscais e fiscalizados. Por outro lado, um maior conhecimento do fiscal em relação a determinado estabelecimento, adquirido com os trabalhos realizados ao longo dos anos, facilita e contribui para trabalhos mais eficientes e eficazes.

Vale destacar ainda que a pesquisa realizada com os servidores do SIFISV e SIFISA demonstra o equilíbrio de opiniões. Nesse sentido, 43,06% dos fiscais agropecuários



concordam totalmente ou mais concordam do que discordam de que a rotatividade é medida necessária para mitigar os riscos de corrupção no relacionamento com os agentes fiscalizados. E 56,94% discordam totalmente ou mais discordam do que concordam.

Nesse contexto, cabe registrar que o MAPA já determinou, em dezembro de 2016, que pelo menos uma Superintendência – SFA-RS – adotasse providências a fim de promover o rodízio dos encarregados na inspeção sanitária e fiscalização nas empresas.

Cabe destacar que, no âmbito do SIFISA/DDA-RJ, existem Auditores Fiscais Federais Agropecuários responsáveis por inspeções/fiscalizações em determinados SIFs com os quais têm vínculo desde 2002, 2003, 2006 e, até mesmo, 1992.

**5) Ausência de uma legislação associada à defesa agropecuária frequente e tempestivamente atualizada e de fácil acesso aos agentes de fiscalização e inspeção, de modo a assegurar o melhor desempenho das ações de fiscalização / inspeção.**

Conforme registrado anteriormente, de acordo com as informações apresentadas pelos chefes do SIFISA e SIFISV, verificou-se que os normativos existentes não são revisados periodicamente. Além disso, não estão disponíveis em documento único e atualizado, de modo a facilitar o acesso dos fiscais à estrutura normativa existente.

Merece destaque o fato de que no sítio do MAPA na Internet, existe o *link* “Legislação”, o qual direciona o usuário para a página do SISLEGIS – Sistema de Consulta à Legislação do MAPA. No entanto, quando consultado em 13 de abril de 2017, a página apresentava a mensagem de que o serviço estava suspenso.

Recentemente, em março de 2017, a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1952, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, foram regulamentadas pelo Decreto nº 9.013/2017.

Cabe mencionar aqui trecho da informação apresentada pela chefe do SIFISA, em resposta ao questionário aplicado por meio da SA nº 201700754/02, sobre a impossibilidade de atualização dos normativos pertinentes à inspeção/fiscalização dos produtos de origem animal:

*“Muitas atualizações não podiam ser realizadas, tendo em vista que o Decreto 30.691/1952 que tratava do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal datado de 29 de março de 1952 estava desatualizado e impedia que normativas menores fossem atualizadas, uma vez que não poderiam ferir o Decreto.”*



## 2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

### 2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

#### **Estrutura Interna da SFA/RJ ineficiente para o acompanhamento e atendimento das recomendações do Controle Interno.**

##### **Fato**

Apesar de a SFA/RJ ter atendido um percentual maior de recomendações expedidas até o início de 2016 (quatro das seis até então existentes foram atendidas, ou seja, quase 67% do total de recomendações pendentes de atendimento), verificou-se certa morosidade nas rotinas de controle da SFA-RJ sobre o acompanhamento e atendimento das recomendações do Controle Interno. De nove recomendações expedidas por meio do relatório de auditoria nº 201601470, emitido em 26 de fevereiro de 2016, nenhuma delas foi atendida quando da reanálise, pela CGU/RJ, em novembro de 2016. Ao contrário, todas foram reiteradas pela ausência de manifestação do gestor responsável no sistema Monitor.

Ressalta-se que, no momento, há 15 recomendações à Unidade que estão pendentes de atendimento, sendo 4 recomendações expedidas para a Superintendência Regional da Pesca e Aquicultura, que pertencia à estrutura do extinto Ministério da Pesca e Aquicultura.

Em que pese o acompanhamento das recomendações que antes estavam sob a responsabilidade do Ministério da Pesca e Aquicultura (extinto com a publicação da Lei nº 13.266/2016) ter sido migrado para a SFA/RJ, verifica-se que no período de fevereiro de 2016 a março de 2017 houve baixa efetividade quanto ao atendimento das recomendações emitidas pela CGU. Em novembro de 2016 foi realizada uma análise sobre as providências adotadas pela SFA-RJ, e de 21 recomendações pendentes de atendimento, somente seis (29%) foram consideradas atendidas no período sob análise.

Além disso, há uma certa morosidade quanto ao atendimento das recomendações emitidas pelo Controle Interno, tendo em vista que das quatro recomendações consideradas atendidas em novembro de 2016, todas foram emitidas antes de 2014.

Cabe ressaltar também falhas no acompanhamento das recomendações, tendo em vista que não houve a atualização do Plano de Providências Permanente no segundo semestre de 2016.

Quanto às recomendações que podem causar impacto à gestão, o quadro a seguir apresenta as últimas providências adotadas pela SFA-RJ com vistas ao atendimento delas, bem como a última análise do Controle Interno:

*Quadro – Providências adotadas pela SFA/RJ e análise da CGU quanto às recomendações que podem causar impacto à gestão.*

<b>Recomendação: Promover o ressarcimento ao Erário dos valores correspondentes às multas e juros pagos pelo atraso no pagamento das contas de energia elétrica e água e esgoto de todas as unidades da SFA/RJ nos últimos cinco anos, levantados pela Superintendência no montante de R\$</b>
--



<b>39.326,29 (trinta e nove mil trezentos e vinte e seis reais e vinte e nove centavos), considerados os princípios da ampla defesa e do contraditório.</b>	
<b>Manifestação da SFA/RJ</b>	<b>Análise da CGU</b>
<p>Em julho de 2016:</p> <p>Providências a implementar: Foram apurados os valores e do total de R\$ 39.326,29 (Trinta e nove mil, trezentos e vinte e seis reais, vinte e nove centavos), aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) das faturas pagas com acréscimos de juros e multas foi consequência da remessa dos recursos pela Secretaria Executiva do MAPA após decorrido os prazos estabelecidos para os vencimentos pelas concessionárias de serviço público.</p> <p>Neste sentido, encaminhamos o processo apuratório nº 21044.005809/2014-03 à Secretaria Executiva acompanhado das planilhas correspondentes, no sentido da competente manifestação para prosseguimento.</p> <p>Logo, não procedemos ao detalhamento dos valores por período de gestão sem que antes ocorra o pronunciamento sobre os fatos por parte da Secretaria. Executiva. (OFICIO GAB/SFA/RJ Nº 199, de 18 de junho de 2016).</p>	<p>Em março de 2017:</p> <p>Para que haja o ressarcimento ao Erário, primeiramente é necessário que se apure a responsabilidade dos causadores do prejuízo, por meio de Processo Administrativo Disciplinar, o qual pode ser precedido de uma Sindicância Investigativa.</p> <p>No caso em tela, verificou-se que já foi realizada a Sindicância Investigativa e encaminhado o processo para a Secretaria Executiva do MAPA para instauração do respectivo PAD.</p> <p>Diante do exposto, conclui-se que a recomendação ainda não foi atendida.</p>
<b>Recomendação: Avaliar a manutenção, em consonância ao princípio da continuidade do serviço público, da execução do Contrato nº 05/2015, pelo prazo estritamente necessário ao desenvolvimento de estudos técnicos sobre a forma de contratação dos serviços de manutenção de veículos e à realização de novo procedimento licitatório, considerando o estabelecimento de mecanismos de fixação de preços para os serviços prestados e/ou de aplicação de descontos sobre tabelas de preços pré-fixadas, de forma a assegurar a adequabilidade da contratação aos valores de mercado.</b>	
<b>Manifestação da SFA/RJ</b>	<b>Análise da CGU</b>
Não houve manifestação da SFA/RJ até o momento acerca das providências adotadas visando o atendimento à recomendação.	Em março de 2017: A recomendação está sendo reiterada em função da ausência de manifestação do auditado até a presente data.
<b>Recomendação: Rever o procedimento interno no que tange à instrução de processos de dispensa de licitação realizadas em caráter emergencial de modo a garantir que conste do processo a razão da escolha do executante e a justificativa do preço.</b>	
<b>Manifestação da SFA/RJ</b>	<b>Análise da CGU</b>
Não houve manifestação da SFA/RJ até o momento acerca das providências adotadas visando o atendimento à recomendação.	Em março de 2017: A recomendação está sendo reiterada em função da ausência de manifestação do auditado até a presente data.
<b>Recomendação: Adequar os mecanismos de controles internos administrativos referentes aos processos licitatórios, especialmente quanto à normatização de critérios para elaboração de pesquisa de mercado de valores e quantidades, de modo a assegurar que as pesquisas realizadas previamente à licitação reflitam os preços praticados no mercado.</b>	
<b>Manifestação da SFA/RJ</b>	<b>Análise da CGU</b>
Não houve manifestação da SFA/RJ até o momento acerca das providências adotadas visando o atendimento à recomendação.	Em março de 2017: A recomendação está sendo reiterada em função da ausência de manifestação do auditado até a presente data.

Fonte: Relatório do Sistema Monitor atualizado pela SFA/RJ em 26 de agosto de 2016.

Vale destacar que no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MAPA, que consolida também as informações referentes a recomendações expedidas tanto à SFA/RJ quanto à SFPA/RJ, não foram identificados quaisquer registros acerca do andamento e





das providências previstas ou adotadas até o momento para atendimento a quatro recomendações expedidas à SFPA/RJ (agora sob a responsabilidade da SFA/RJ) e a duas recomendações direcionadas à SFA/RJ.

Além disso, verificou-se divergência de informação prestada na página 105 do Relatório de Gestão, relativa ao número de recomendações existentes no sistema Monitor (posição de 14 de março de 2017). No referido relatório foi informado um total de nove recomendações, e em consulta ao sistema Monitor tendo por base este mesmo período, constata-se a existência de quinze recomendações. Acredita-se terem sido consideradas, na informação prestada, apenas as nove recomendações expedidas por meio do relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601470, relativas ao exercício de 2015, e que tiveram seu monitoramento iniciado naquele Sistema em 28 de julho de 2016.

Quanto às recomendações atendidas pela SFA/RJ no exercício e registradas no Relatório de Gestão 2016 da Unidade, verificou-se a ausência, no campo destinado a esse informe, da recomendação identificada no sistema Monitor pelo nº 62567, cujo atendimento foi verificado e registrado no referido sistema com data de 26/08/2016. A recomendação tem o seguinte comando:

*“Estabelecer uma rotina de atualização dos cadastros, no mínimo anualmente, com o intuito de comprovar se o servidor ainda é residente no domicílio informado no cadastramento anterior, bem como verificar se as linhas utilizadas informadas pelos servidores ainda são as menos onerosas para a Administração.”*

Em que pesem as providências adotadas até o momento pela SFA/RJ, entende-se que a Superintendência deve aprimorar seus mecanismos de controles internos visando dar maior celeridade no tratamento das recomendações expedidas pela CGU, em especial àquelas que podem impactar a gestão da Unidade e as que demandam ressarcimento ao erário. Sugere-se também a adoção de medidas corretivas e de instrução acerca da correção e tempestividade das informações declaradas e registradas no Relatório de Gestão, de forma que possam ser apreciadas pelos Órgãos de Controle e demais interessados com a fidedignidade que delas se espera diante do interesse público envolvido.

## **Causa**

Mecanismos de controles internos inadequados ao tratamento célere das recomendações expedidas pela CGU, bem como quanto à completude das informações registradas no Relatório de Gestão.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/SFA/RJ nº 154/2017, de 12 de julho de 2017, o Superintendente da SFA afirmou não ter nada a acrescentar aos registros do relatório, e informou já estar adotando providências visando o atendimento das recomendações expedidas pela CGU/RJ, a exemplo da Portaria nº 233, publicada em 12 de julho de 2017, que designou equipe responsável pelo acompanhamento e atendimento das recomendações dos Órgãos de Controle.

## **Análise do Controle Interno**



Entende-se que a publicação da Portaria nº 233, de 12 de julho de 2017, constitui, dentre outras, importante medida de aprimoramento dos controles internos da Unidade, por propiciar maior efetividade e diligência no acompanhamento e no tratamento das recomendações da CGU e dos demais Órgãos de Controle.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer Plano de Ação para atendimento das recomendações da CGU pendentes, indicando, pelo menos, a área responsável, as providências que serão adotadas e o cronograma de implementação.

Recomendação 2: Aprimorar os mecanismos de controles internos visando dar maior celeridade no tratamento das recomendações expedidas pela CGU.

Recomendação 3: Adotar medidas corretivas e de instrução acerca da tempestividade e completude das informações declaradas e registradas no Relatório de Gestão.

---

### **Achados da Auditoria - nº 201701025**

#### **1 GESTÃO OPERACIONAL**

##### **1.1 Avaliação dos Resultados da Gestão**

##### **1.1.1 Avaliação dos Resultados da Gestão**

##### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Inexistência de processos para a apuração de denúncias**

##### **Fato**

No âmbito da SFA/CE, durante o exercício de 2016 e até maio de 2017, não existiram processos para a apuração de denúncias relacionadas à conduta de agentes de fiscalização. Se existirem fatos dessa natureza, serão tratados mediante instauração de um processo administrativo disciplinar.

Convém ressaltar que, embora haja Comissão de Ética formalmente instituída para apurar os casos de descumprimento das disposições do Código de Conduta pelos agentes da SFA/CE, foi observado que o Colegiado não se reúne ordinariamente. Segundo informações passadas pelo gestor em entrevista, a Comissão de Ética somente se reúne quando situação que exige deliberação por parte da Comissão.

Em relação a existência de canais para registro de denúncias, o gestor informou, em entrevista, que, atualmente, somente o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) desempenha o papel de canal de denúncias, não havendo 0800 ou outro *site* específico para tal fim.

No caso de registro de denúncia em desfavor de servidor da SFA/CE, o procedimento adotado pela unidade no tratamento da questão segue o fluxo de envio da denúncia para o setor de lotação do servidor para manifestação inicial. Após isso, caso haja indício de



autoria e de infração disciplinar, a questão é encaminhada para a área correicional ou, se for o caso, para comissão de ética.

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **Inexistência de código de conduta/ética aplicável exclusivamente aos fiscais na execução de seus trabalhos junto ao público fiscalizado.**

##### **Fato**

A existência de código de conduta faz parte de um adequado Ambiente de Controle dentro de uma organização. Questionada sobre o assunto, a SFA/CE informou à equipe de auditoria da CGU que no âmbito da SFA/CE não existe um código de ética que trate especificamente da conduta a ser adotada pelos agentes envolvidos nas atividades de fiscalização/inspeção no relacionamento com os entes fiscalizados, de forma que fossem padronizados comportamentos profissionais com ênfase na ética e, assim, reduzisse a possibilidade de ocorrência de desvios de conduta por parte desses agentes.

Ademais, de acordo com o Ofício SAD/SFA/CE N° 146, de 13 de junho de 2017, “*não existe servidor habilitado na SFA-CE para formalizar sessões de discussões sobre a importância de valores éticos entre o agente fiscal e o fiscalizado*”.

Vale ressaltar que a SFA/CE apresentou um conjunto normativo de regulamentação das atividades de defesa agropecuária na SFA/CE. Entretanto, não se verificou a existência de norma específica para a conduta ética do fiscal federal no relacionamento com o estabelecimento fiscalizado.

A partir da aplicação de questionário junto aos agentes de fiscalização/inspeção, verificou-se que 57,89% dos que responderam o questionário entende que não existe código de conduta que estabeleça as regras de relacionamento entre os agentes de fiscalização do MAPA e os fiscalizados, corroborando, portanto, o fato descrito.

### 1.1.1.3 INFORMAÇÃO

#### **Recursos financeiros insuficientes em 2016 para realizar todas as atividades previstas de fiscalização de produtos de origem animal e de produtos de origem vegetal.**

##### **Fato**

De acordo com respostas aos questionamentos da CGU, encaminhadas pelo Memorando SAD/SFA/CE N° 09/2017, de 02 de maio de 2017, os chefes do SISA e SISV informaram que os recursos financeiros liberados em 2016 não foram suficientes para a execução das ações de fiscalização/inspeção previstas no Plano Operativo Anual – POA. Foi informado ainda que: “*Ano após anos há o contingenciamento de recursos de pelo menos 40% do valor inicialmente previsto. Ressalta-se que há a determinação para que a compra de itens como computadores seja feita somente pela sede do MAPA, o que tem incorrido no uso de máquinas obsoletas por boa parte dos Serviços, ou seja, máquinas com mais de 5 (cinco) anos de uso.*”

O Chefe do SISV ainda informou que o Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV/SDA/MAPA orientou “*para a execução restrita as atividades*



*prioritárias em boa parte do ano de 2016, excluindo-se aí reuniões, treinamentos, etc.”*  
Vale ressaltar que essa restrição orçamentária impacta direta e profundamente o alcance dos objetivos da SFA/CE no que diz respeito à sua atuação na defesa agropecuária.

A título de exemplo, de acordo com informações contidas no POA do SISA no ano de 2016, com relação aos produtos de origem animal, as quantidades de fiscalizações e supervisões foram reduzidas conforme dados a seguir:

Tabela: Fiscalizações em 2016.

<b>Produtos</b>	<b>Quantidade de Fiscalizações Previstas em 2016</b>	<b>Quantidade de Fiscalizações Realizadas em 2016</b>
Carne	10	10
Leite	38	11
Mel	31	23
Ovos	18	0
Pescado	40	13
Total	137	57

Fonte: Plano Operativo Anual-POA-Área Animal

Tabela: Supervisões em 2016.

<b>Produtos</b>	<b>Quantidade de Supervisões Previstas em 2016</b>	<b>Quantidade de Supervisões Realizadas em 2016</b>
Carne	29	07
Leite	16	10
Mel	06	08
Ovos	09	0
Pescado	20	10
Total	80	35

Fonte: Plano Operativo Anual-POA-Área Animal.

O recurso previsto em 2016 para a realização das ações de fiscalização em produtos de origem animal foi reduzido de R\$ 55.797,20 para R\$ 21.641,50, uma redução de 61,20% dos custos. Entretanto, o recurso previsto destinado para a atividade de supervisão aumentou de R\$ 45.805,40 para R\$ 46.290,50, representando um aumento de custos na ordem de 1,05%, apesar de terem sido realizadas uma quantidade menor de supervisões do que o previsto.

Ressalte-se, ainda, que foi informado que a totalidade dos recursos disponibilizados, após o contingenciamento, foi utilizado exclusivamente para a execução das atividades de fiscalização/inspeção.

#### **1.1.1.4 INFORMAÇÃO**

**Ausência de sistema corporativo para o monitoramento das ações adotadas pelos estabelecimentos para correção de não conformidades apontadas pelas fiscalizações da SFA/CE.**

##### **Fato**

Por meio das fiscalizações, os auditores fiscais da SFA/CE detectam diversas não conformidades que podem não gerar autuação de imediato, então há a intimação dos estabelecimentos para apresentarem planos de ação que visem à correção dessas não conformidades, sendo acompanhada pelos agentes fiscais e pelos chefes de serviço, por



meio de processo eletrônico no SEI, a resolução dessas não conformidades por parte dos estabelecimentos e, em caso de não atendimento, podem ser gerados autos de infração. Ocorre que, de acordo com informações obtidas no SISA e SISV, o plano de ações dos estabelecimentos não é acompanhado em sistema corporativo onde fiscal e fiscalizado pudessem ter acesso simultâneo. Dessa forma, o grau de eficiência desse processo fica reduzido, tendo em vista existir maior probabilidade de ocorrência de falhas.

Questionados se a SFA/CE dispõe de controle eletrônico centralizado de todas as inspeções/fiscalizações realizadas, com a situação atualizada das providências adotadas pelo agente fiscalizado (no caso da identificação de não conformidades), 36,84% dos fiscais agropecuários responderam que a SFA não dispõe de controle eletrônico centralizado, enquanto 47,37% respondeu que não sabe se dispõe.

Quanto ao acompanhamento pela SFA/CE do atendimento, pelos estabelecimentos e agentes fiscalizados, das determinações oriundas dos trabalhos de inspeção e fiscalização, 57,89% dos fiscais agropecuários responderam que não sabem se é adequadamente acompanhado, enquanto 21,05% responderam que não é adequadamente acompanhado pela Superintendência.

#### **1.1.1.5 INFORMAÇÃO**

**Quantidade insuficiente de recursos humanos destinados à fiscalização/inspeção para atendimento adequado à demanda estadual.**

##### **Fato**

De acordo com as respostas aos questionamentos desta CGU, encaminhadas pelo Memorando SAD/SFA/CE Nº 09/2017, de 02 de maio de 2017, os chefes do SISA e SISV da SFA/CE informaram que a quantidade de recursos humanos distribuída não é suficiente para a execução adequada das ações de fiscalização/inspeção.

Embora os gestores tenham se posicionado quanto à escassez de recursos humanos para execução das atividades de fiscalização/inspeção no âmbito da SFA/CE, não disponibilizaram estudos que quantificassem a lotação mínima de servidores para o desenvolvimento das atividades, o mapeamento de regiões do Estado onde há necessidade de recomposição e o detalhamento das ações adotadas para mitigar possíveis prejuízos.

#### **1.1.1.6 INFORMAÇÃO**

**Inexistência de critérios formalizados para designação e rotatividade dos servidores responsáveis pela inspeção/fiscalização.**

##### **Fato**

Foi verificado que não existem no âmbito da SFA/CE critérios oficialmente formalizados para a designação e rotatividade dos servidores responsáveis pela inspeção/fiscalização. Faz parte das atividades de controle interno a normatização de critérios para designação de agentes fiscais responsáveis pela inspeção/fiscalização dos estabelecimentos fiscalizados pela SFA. Essa normatização inclui também critérios para a rotatividade das equipes de fiscalização, a fim de evitar a criação de ambientes propensos ao desenvolvimento de vínculos que prejudiquem o relacionamento ético entre os fiscais e



fiscalizados.

Foi informado por meio do Ofício/SAD/SFA/CE Nº 158, de 22 de junho de 2017, que nos municípios a seguir relacionados os mesmos agentes fiscais vêm exercendo atividades de fiscalização/inspeção nos períodos discriminados:

Municípios	Tempo de lotação dos agentes fiscais
Itarema e Acaraú	2 anos e 6 meses
Aracati	2 anos e 7 meses
Morada Nova	2 anos e 8 meses

A partir da aplicação de questionário junto aos agentes de fiscalização/inspeção, verificou-se que 52,63% dos que responderam o questionário entende que não existe norma ou rotina interna que estabeleça a rotatividade dos agentes responsáveis pela fiscalização/inspeção de um produtor, estabelecimento ou propriedade, e 21,05% respondeu que não sabia, corroborando, portanto, o fato descrito.

#### 1.1.1.7 INFORMAÇÃO

##### **Inexistência de um documento único das normas da defesa agropecuária.**

##### **Fato**

No âmbito do MAPA, as normas aplicáveis às atividades de defesa agropecuária não estão disponibilizadas em documento único, conforme respostas dos chefes do SISA e SISV encaminhadas pelo Memorando SAD/SFA/CE Nº 09/2017, de 02 de maio de 2017.

Por meio do mesmo expediente, o chefe do SISV informou o seguinte: “*As normas não estão condensadas num documento. O Sistema SISLEGIS foi descontinuado pelo MAPA depois de anos atuando com centralizador dessas informações.*”

A apresentação desse conjunto de normas em um documento ou sistema único traz para a Organização facilidades na execução de seus procedimentos operacionais e, consequentemente, auxilia na consecução de seus objetivos.

#### 1.1.1.8 INFORMAÇÃO

##### **Intempestividade na atualização dos normativos relacionados com as atividades de defesa agropecuária.**

##### **Fato**

Verificou-se que a atualização das normas aplicáveis às atividades de inspeção/fiscalização de produtos de origem animal e de origem vegetal é implementada pelos respectivos Departamentos (DIPOA e DIPOV) do MAPA, de forma intempestiva, ocorrendo um considerável lapso de uma atualização para outra. Esse fato foi informado pelos chefes do SISA e SISV por meio das respostas encaminhadas pelo Memorando SAD/SFA/CE Nº 09/2017, de 02 de maio 2017.

Verificou-se ainda, atraso na atualização dos valores das multas aplicadas por ocasião de infrações cometidas pelos estabelecimentos fiscalizados. Os valores das multas para





infrações cometidas na área de produtos de origem animal foram atualizados em março de 2017, com a publicação do Decreto nº 9.013, de 29/03/2017 (Pág.3, DOU 1, de 30 de março de 2017) e da Medida Provisória nº 772, de 29 de março de 2017 (Pág.3, DOU 1, de 30 de março de 2017). Essa legislação veio atualizar o valor das multas determinado pela Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989. Todavia, as multas relativas à área dos produtos de origem vegetal não foram atualizadas recentemente, permanecendo os valores determinados pelo Decreto nº 6.628, de 22 de novembro de 2007 e pelo Decreto nº 6.871, de 04 de junho de 2009, que atualizaram os valores das multas consignados nas Leis nº 9.972, de 25 de maio de 2000 e nº 8.918, de 14 de julho de 1994, respectivamente.

#### **1.1.1.9 INFORMAÇÃO**

##### **Ausência de mapeamento dos riscos relacionados com as atividades da SFA/CE de fiscalização/inspeção em defesa agropecuária.**

###### **Fato**

Quanto à Avaliação de Risco, foi informado que, na esfera administrativa da SFA/CE, não se realiza o mapeamento de riscos inerentes às atividades de inspeção/fiscalização de produtos de origem animal e vegetal. O mapeamento é atividade prioritária na atividade de gerenciamento dos riscos, pois visa à identificação, avaliação e combate aos riscos detectados que possam impactar nas fiscalizações/inspeções e, conseqüentemente, prejudicar o atingimento das metas da SFA/CE na área de defesa agropecuária.

#### **1.1.1.10 INFORMAÇÃO**

##### **Inexistência de sistema informatizado que registre todos os resultados das inspeções/fiscalizações feitas nos estabelecimentos.**

###### **Fato**

A comunicação eficaz dentro de uma organização é de suma importância para a condução e o controle de suas operações. Dentro da SFA, no âmbito do SISA e SISV, o fluxo de informações relevantes ainda ocorre em sua maior parte por meios não sistêmicos. Muitos relatórios são enviados para a Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA/MAPA por meio de correio eletrônico, em planilhas elaboradas a partir dos aplicativos Microsoft Word e Excel, conforme a manifestação das Unidades, transcrita a seguir:

*”Encontra-se em desenvolvimento um sistema informatizado que contemplará todos os resultados de todas as ações de inspeção/fiscalização, gerando relatórios das ações dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários em todo o país, melhorando sobremaneira o fluxo de informações relevantes entre os diversos níveis da estrutura organizacional do MAPA. Atualmente os resultados são enviados à alta administração via planilhas.”*

Ainda de acordo com essas informações, constatou-se que, dos resultados das fiscalizações dos estabelecimentos, somente as penalidades aplicadas aos estabelecimentos são registradas em sistema informatizado. Os autos de infrações emitidos geram um processo administrativo no SEI – Sistema Eletrônico de Informações, onde são inseridos virtualmente todos os documentos relativos ao procedimento, tais como: auto de infração, comunicação ao fiscalizado, concessão de prazo para defesa, recursos elaborados pelo fiscalizado, julgamentos administrativos de 1ª e 2ª instâncias,



dentre outros documentos pertinentes ao processo, tudo certificado eletronicamente. O SEI trouxe melhoria na gestão dos processos administrativos em geral, pois com a virtualização de documentos, o trâmite físico do papel foi abolido e muitas facilidades para a condução de um processo administrativo foram oferecidas. Pois no caso específico de um processo de autuação de infração no âmbito da SFA/CE, o SEI trouxe maior segurança no arquivamento desses processos e maior agilidade, transparência e segurança na comunicação, pois o estabelecimento fiscalizado pode ter permissão de acesso ao processo eletrônico para tomar conhecimento de prazos e resultados de julgamento, bem como para incluir documentos que julgue necessário à sua defesa. Com essa ferramenta de controle, reduziu-se a probabilidade de erros e fraudes na gestão dos processos administrativos relativos à aplicação de multas a estabelecimentos infratores.

Todavia, vale ressaltar que o SEI não é um sistema exclusivo do MAPA, bem como não permite tabular os dados inseridos em cada processo de aplicação de multas de maneira a permitir a apresentação de relatórios gerenciais.

#### **1.1.1.11 INFORMAÇÃO**

##### **Ausência de critérios técnicos normatizados para orientar a definição da frequência de fiscalização/inspeção a ser realizada pelo Serviço de Inspeção e Sanidade Vegetal.**

##### **Fato**

Foi constatado que o Serviço de Inspeção e Sanidade Animal – SISA apresenta normatização que define critérios técnicos para a determinação da frequência de fiscalização dos estabelecimentos da área de produtos de origem animal.

De acordo com o SISA, os parâmetros que orientam a definição da frequência estão contidos na Norma Interna DIPOA/SDA/MAPA Nº 02, de 06 de novembro de 2015. Consultando as orientações da referida norma, verificou-se que existe uma fórmula para se chegar à frequência de inspeções, que pode ser anual, semestral, mensal ou quinzenal, com base no levantamento do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento – RE. Conforme as regras, quanto maior o RE, maior será a frequência de inspeções realizadas no estabelecimento; e vice-versa.

Quanto ao Serviço de Inspeção e Sanidade Vegetal – SISV, não foi apresentada norma para a utilização de critérios técnicos para o cálculo da frequência com que um estabelecimento será fiscalizado, entretanto, foi informado por meio do memorando já mencionado que, para encontrar a frequência das fiscalizações, são considerados os seguintes fatores:

- a) Sazonalidade da produção,
- b) Histórico de Não Conformidades apresentadas,
- c) Porte da empresa e
- d) Rota na qual as empresas estão sediadas

Dessa forma, o MAPA necessita elaborar norma com critérios técnicos para orientar a definição da frequência de inspeção/fiscalização a ser realizada pelo SISV.

Com relação à percepção dos fiscais agropecuários, para 68,42% dos dezenove que responderam ao questionário, as fiscalizações são originadas a partir de um planejamento elaborado a partir de elementos de análise de riscos, considerando elementos como por



exemplo a natureza dos produtos/espécies, o volume de produção, o histórico de não conformidades das propriedades/estabelecimentos fiscalizados/inspecionados.

#### **1.1.1.12 INFORMAÇÃO**

##### **Interação entre as instâncias do SUASA para o gerenciamento dos riscos inerentes à defesa agropecuária no Estado do Ceará.**

###### **Fato**

Com relação à interlocução entre as instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, em resposta enviada por meio do Ofício SAD/SFA/CE nº 000158, de 22 de junho de 2017, os gestores da SISA e SISV da SFA/CE informaram que há uma interlocução sistemática, tendo sido citado o Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, em que o MAPA consta como instância central, representado pela SFA/CE, e com interface direta com a ADAGRI-CE enquanto instância intermediária. São realizadas ações de caráter conjunto, além do acompanhamento de ações por força do Convênio firmado entre as duas instituições.

Quanto à adoção de ações tempestivas pela SFA/CE, em decorrência de problemas zoonosológicos, de segurança dos alimentos e de conformidade dos insumos agropecuários identificados pelas demais instâncias do SUASA, o gestor da área animal relatou que a comunicação dos problemas ocorre através de e-mails, ofícios, relatórios mensais e bimestrais de atividades executadas e processos, enquanto o da área vegetal informou que a Diretoria de defesa vegetal- DISAV da ADAGRI-CE comunica ao SISV-CE, ocorrências de caráter fitossanitário, sendo que ou o SISV-CE delibera pelas ações a serem tomadas ou solicita do Departamento de Sanidade Vegetal- DSV/MAPA um complemento de orientações.

O gestor da área vegetal disse que no convênio firmado entre as instituições há diversas normas específicas, estando bem definidas as atribuições de cada órgão. Além disso, corriqueiramente são executadas ações de caráter conjunto ou complementar. Citou como exemplo a Instrução Normativa nº 33, de 24 de agosto de 2016, que trata da Norma Técnica para a utilização do Certificado Fitossanitário de Origem-CFO e do Certificado Fitossanitário de Origem Consolidado-CFOC e a Instrução normativa nº 29, de 25 de julho de 2013, que estabelece os procedimentos e os critérios para emissão do Certificado Fitossanitário-CF e do Certificado Fitossanitário de Reexportação-CFR, por solicitação de exportador.

Questionados se os Planos de Trabalho dos convênios do SUASA decorrem de diagnósticos de deficiências das instâncias estaduais e municipais e se estão alinhados com ações de reforço para atingimento de objetivos sistêmicos definidos previamente, o gestor da área animal relatou que os planos de trabalho dos convênios SUASA decorrem de diagnósticos de deficiências da instância estadual, uma vez que o Convênio nº 818880/2015 SUASA foi celebrado entre ADAGRI-CE e o MAPA. O gestor da área vegetal informou que o Convênio nº 818880/2015, executado pelas áreas animal e vegetal, tem acompanhamento realizado por cada área específica da SFA-CE e que são feitas verificações in loco das ações realizadas, bem como são emitidos relatórios bimestrais onde, em caso de verificação de necessidade de correção de rumos, são feitas ponderações para a Presidência da ADAGRI-CE sobre o assunto.

Quanto aos parâmetros utilizados para avaliação, gerenciamento e comunicação de risco, o responsável pela área animal disse que os procedimentos para avaliação do risco na área



de defesa animal levam em consideração os seguintes parâmetros: cadastramento de propriedades em áreas de risco; número de fiscalização em propriedades de área de risco; número de ocorrências em propriedades de riscos e tipo de ocorrências. Já o gestor da área vegetal dissertou, quanto à avaliação de riscos, que a orientação para mitigação de riscos está no atendimento das diretrizes do DIPOV e na observação das normas vigentes. Com relação à informação e comunicação dos riscos, são emitidos termos de intimação e autos de infração conforme previsão na norma. Também são aplicadas medidas cautelares como a apreensão de produtos e a interdição parcial ou total de estabelecimentos.

---

## **Achados da Auditoria - nº 201701029**

### **1 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **1.1 CONTROLES INTERNOS**

##### **1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

###### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Providências e atendimento às recomendações da CGU**

##### **Fato**

Em consulta ao Sistema Monitor verificamos a pendência de implementação de 5 (cinco) recomendações abaixo relacionadas direcionadas à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Amazonas – SFA/AM.

Após a análise dos itens identificados, concluiu-se que apenas 1 (um) teve o atendimento adequado da recomendação. Os outros 4 (quatro) ainda necessitam de acompanhamento por não atenderem satisfatoriamente o pleito desta CGU. Estes tiveram a prorrogação de atendimento devidamente encaminhados à Unidade examinada para adoção das providências necessárias.

É importante destacar que no Relatório de Gestão consolidado da Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (item 8.2) consta apenas (1) uma recomendação destinada à SFA/AM dentre as 5 (cinco) relacionadas. Tal fato demonstra a imprecisão das informações prestadas.

### **2 GESTÃO OPERACIONAL**

#### **2.1 Avaliação dos Resultados da Gestão**

##### **2.1.1 Avaliação dos Resultados da Gestão**

###### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Avaliação da suficiência e adequabilidade da estrutura de controles internos implementada pelas SFA, conforme relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão - ARG.**

##### **Fato**



Em consonância com as análises realizadas a partir da execução da Avaliação dos Resultados da Gestão – ARG (OS 201700751), seguem as conclusões inseridas no respectivo relatório:

Questão 01: O modelo de sistema de controles adotado nas atividades de fiscalização e inspeção no âmbito da defesa agropecuária é adequado?

A partir de manifestação disposta no Ofício nº. 9/2017/DDA-AM – MAPA, de 29 de março de 2017, observou-se que a Superintendência Federal de Agricultura, Pesca e Abastecimento do Amazonas – SFA/AM não atende de forma adequada aos componentes do COSO, uma vez que não foram identificadas políticas específicas voltadas ao monitoramento, integridade e avaliação dos riscos no âmbito das atividades de fiscalização e inserção de defesa agropecuária realizadas pela Unidade. Ademais, a tarefa de definir atividades de controle resta prejudicada pela ausência de avaliação de riscos nestas ações.

Não está implementado, na unidade, qualquer tipo de controle específico das ações de fiscalização e inspeção realizadas. Dessa forma, conseqüentemente, não se observou qualquer política de monitoramento e avaliação das mesmas. Tal circunstância também está relacionada ao fato de não haver mecanismos de integridade devidamente estabelecidos.

A falta de percepção quanto à necessidade de desenvolvimento de ações voltadas ao controle e integridade da atividade-fim está, em parte, relacionada à ausência de ocorrências que justifiquem a realização de atos voltados à remediação de atividades irregulares, visto que estas são incomuns ou mesmo inexistentes.

Neste sentido, não foram destacadas ações dedicadas à interrupção ou remediação de irregularidades e infrações, assim como também não foram citados normativos ou políticas contendo temas especificamente relacionados ao combate a fraudes ou à remediação de falhas detectáveis nas atividades desenvolvidas pela SFA/AM.

Observou-se que a política de integridade se revela genérica e dentro dos parâmetros ordinários sem que haja, portanto, instrumentos específicos destinados ao tratamento de irregularidades eventualmente identificadas.

As inadequações identificadas são compatíveis com as percepções dos servidores da SFA/AM, uma vez que estes, em sua maioria, também não consideram haver tais políticas inseridas no ambiente organizacional. Desta forma, 42,86% entendem que a Superintendência não possui medidas e/ou políticas de prevenção de conflito de interesses relacionado à atividade de fiscalização/inspeção, outros 33,33% não souberam afirmar e, apenas, 23,81% afirmaram que ela possui tais medidas e/ou políticas.

Há essa mesma compatibilidade em relação às medidas e/ou políticas de prevenção do risco de ocorrência de atos de corrupção existente no relacionamento entre agentes públicos (fiscais) e privados (fiscalizados) que podem afetar o alcance dos objetivos das ações de fiscalização, tendo em vista que a maioria dos entrevistados (57,14%) afirmaram que a Superintendência não possui tais medidas e/ou políticas, outros



23,81% não souberam afirmar e, apenas, 19,05% se manifestaram positivamente quanto à existência dessas medidas e/ou políticas.

Ainda quanto à política de riscos do MAPA, observou-se que os riscos são tratados no Plano de Contingência de cada atividade realizada, sendo eles voltados às áreas de zoonoses, fitossanitárias ou econômicas. Já em âmbito regional, a SFA/AM descreve que a questão dos riscos é tão somente avaliada “com base nas supervisões rotineiras, buscando incongruências no processo que possam comprometer a qualidade final dos produtos agropecuários”. Portanto, também neste caso, não foram identificados estudos definidores de critérios objetivos que busquem avaliar os riscos desenvolvidos nas atividades realizadas pela SFA/AM.

No que se refere à estratégia de comunicação e discussão dos valores éticos, a SFA/AM se restringe a informar que “o MAPA sempre que realiza reuniões técnica de âmbito nacional, sempre que possível (sic) reserva parte da carga horária para discutir a respeito desse tema”. Disso, abstrai-se que não há ações especificamente designadas à discussão do assunto. Além disso, verificou-se que, apesar de existir uma ferramenta de comunicação interna denominada de INTERCOM, esta é voltada para matérias gerais, sendo os valores éticos tratados eventualmente no mesmo, mas não dentro de um contexto individualizado.

Por fim, no que se refere à obtenção, geração e utilização de informações significativas do processo de fiscalização, verificou-se que existe rotina pela qual a unidade regional mantém junto com as coordenações da sede do MAPA vínculo de troca de informações por meio de envio de relatórios pelos respectivos setores técnicos.

Questão 02: A SFA utiliza critérios técnicos para definir a frequência de fiscalização/inspeção de produtores e de estabelecimentos?

A SFA/AM realiza fiscalizações e inspeções planejadas de acordo com os critérios definidos pelo Órgão Central (MAPA).

Conforme informado pela Unidade, há um padrão de frequência de fiscalização anual, normalmente de duas vezes. Entretanto, a depender do risco, histórico ou inconformidades identificadas na rotina de atividades, aquela poderá sofrer um aumento na periodicidade fiscalizatória.

A Unidade informa também que “as fiscalizações/inspeções são realizadas em conformidade com a frequência estabelecida, desde que não haja motivos de força maior” e seus registros são realizados em sistemas corporativos que auxiliam na realização de novos trabalhos. Entretanto, não foram apresentados demonstrativos, normativos ou quaisquer documentos que evidenciem o cumprimento das metas estabelecidas.

Por fim, registra-se que, no resultado da pesquisa realizada junto aos servidores da SFA/AM, 61,90% dos entrevistados têm a percepção de que as fiscalizações são originadas de um planejamento elaborado a partir de elementos de análise de riscos e,





quanto aos critérios que devem ser utilizados para definir os agentes que serão fiscalizados/inspecionados, 66,67% indicaram que a seleção deve ser realizada a partir dos elementos de análise de risco, sendo a experiência dos agentes de fiscalização uma variável complementar nessa definição.

Questão 03: As fiscalizações/inspeções são norteadas por um planejamento estruturado, cuja execução é monitorada pela SFA?

No que tange às ações voltadas ao planejamento das fiscalizações e inspeções realizadas, a Unidade se manifestou por meio do ofício nº. 9/2017/DA-AM – MAPA, de 29 de março de 2017, informando que essas ações são realizadas “durante o planejamento estratégico anual, obedecendo as peculiaridades regionais e a dotação orçamentária disponível”.

Além disso, disponibilizou como evidência, por meio do Ofício nº. 13/2017/DDA-AM-MAPA, de 04 de maio de 2017, o Planejamento Orçamentário Anual de cada setor e o relatório do SCDP. Estes documentos estabelecem uma programação, uma previsão das atividades a serem realizadas ou, no caso do relatório do SCDP, o efetivo cumprimento das viagens sem, no entanto, definir metas de desempenho a serem cumpridas no exercício.

Os resultados destas atividades são registrados em sistemas corporativos que, com as informações consolidadas, orientam as atividades futuras.

Os sistemas são atualizados e os relatórios são encaminhados às coordenações junto ao órgão central para que, conjuntamente, sejam definidas as ações a serem realizadas. Cada ação é monitorada e fiscalizada pela chefia no âmbito da superintendência.

A Unidade não informou que tipo de providências são tomadas para corrigir eventuais desconformidades verificadas nas fiscalizações. Apenas informa que, para monitoramento das irregularidades e consequentes medidas de correção, vale-se do Sistema Eletrônico de Informações – SEI juntamente com as informações oriundas do SICAR. Portanto, não há um sistema inserido em um meio dedicado à função saneadora das impropriedades que seja utilizado de forma periódica e objetiva.

Existe frequência mínima definida quanto a supervisão a ser realizada nos diversos setores das atividades desenvolvidas. Não foi, entretanto, disponibilizado sistema, planilhas ou outro mecanismo que evidencie a relação das fiscalizações e inspeções planejadas e as efetivamente realizadas ou que contenha dados referentes a relatórios consolidados com histórico de inconformidades ou outros parâmetros e variáveis locais auxiliares das ações realizadas. Neste sentido a SFA/AM apenas afirma



que estas “são realizadas em conformidade com a frequência estabelecida, desde que não haja motivos de força maior”.

Por meio de pesquisa realizada junto aos servidores da SFA/AM, 52,38% afirmaram que a Superintendência não dispõe de controle eletrônico centralizado de todas as inspeções/fiscalizações realizadas, com a situação atualizada das providências adotadas pelo agente fiscalizado (no caso da identificação de não conformidades). E dentre os 28,57% dos servidores que afirmaram que a Unidade dispõe de tal controle, a maioria indicou o SEI como o sistema utilizado para isso.

Observou-se, portanto, que as atividades se desenvolvem com base em ferramentas ordinárias, com planejamento definido, mas sem um sistema específico bem desenvolvido voltado para avaliação das atividades de fiscalização e inspeção.

Registra-se que, na percepção dos servidores quando indagados se concordam que o fortalecimento dos autocontroles dos estabelecimentos fiscalizados permite que, progressivamente, seja delegada parte das tarefas de controle aos agentes privados, assumindo os órgãos de defesa agropecuária uma postura de supervisão, 76% dos entrevistados discordaram sinalizando que “seria um risco alterar a maneira de atuação dos órgãos de defesa agropecuária”.

Questão 04: É mantida interlocução permanente com as demais instâncias de defesa agropecuária do SUASA, com ações coordenadas entre os diversos órgãos?

Verificamos que existe comunicação entre MAPA e o governo do Estado, com competências bem definidas entre os níveis de governo. Com relação à interlocução entre o MAPA e os municípios, a comunicação é limitada, considerando que os municípios têm pouca atribuição no SUASA, pois aqueles executam a inspeção de produtos de origem animal, quando possuem o sistema de inspeção municipal instituído por Lei.

A comunicação se dá por meio de documentos trocados entre as instâncias, seja por meio físico ou eletrônico, além de supervisões da instância superior (MAPA) em unidades no Estado (ex: barreiras interestaduais, escritórios de defesa agropecuária, etc). No tocante às ocorrências zoofitossanitárias, de segurança alimentar e conformidade de insumos, cuja competência de execução seja do Ministério da Agricultura, são tratadas de maneira tempestiva pela SFA/AM.

Na área Vegetal, não há delegação de competência para Estados e Municípios, cabendo somente ao MAPA esta execução.

Na área animal, até que se implante o SISBI-POA no Estado, as ações se dão de forma independente, de acordo com o nível de inspeção dos estabelecimentos. Em suma, matadouro que tenha inspeção estadual não pode ser fiscalizado pelo MAPA, e vice-versa, de acordo com a Lei nº 7.889/1989.

Verificamos que não há convênios na área vegetal, firmados com o Estado. Na área animal, os convênios do SUASA firmados levam em conta as necessidades locais (estadual e municipal).



Ademais, sobre os critérios de alinhamento e harmonização dos componentes da avaliação de risco, gerenciamento de risco e comunicação de risco com base em metodologias reconhecidas internacionalmente, pode-se citar o Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa, cuja execução se dá pelo Estado, com apoio do MAPA, baseado em metodologia desenvolvido pela OIE, Centro PANAFTOSA. O Serviço de Vigilância Agropecuária Internacional atua mediante estudos prévios e análise de risco, assim como a partir de estudos científicos e estatísticas levantadas nas inúmeras unidades alfandegadas em todo o Brasil. O programa de Erradicação da Mosca da Carambola, é executado pelo MAPA e desenvolvido a partir de normas da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura-FAO.

Questão 05: Os recursos financeiros destinados às ações de fiscalização/inspeção são previsíveis, guardam relação com o planejamento realizado e são suficientes para a execução de todo o planejamento, sendo utilizados exclusivamente nas ações de fiscalização/inspeção?

Verificamos que, na área animal os recursos para fiscalização são suficientes para a execução das ações. Para inspeção, os recursos são limitados, o que em alguns momentos dificulta a plena execução das atividades, principalmente considerando que algumas indústrias estão no interior do estado do Amazonas (Unidade Administrativa). Para a área vegetal os recursos são suficientes para fiscalização e inspeção.

De acordo com os dados analisados não identificamos utilização de recursos em outras áreas que não as de fiscalização e inspeção.

Eventualmente, ocorre a não utilização de alguma parcela dos recursos inicialmente previstos, em decorrência de cancelamento de alguma operação depois que o recurso é recebido, mas sem haver comprometimento das atividades a serem realizadas. Em tais casos excepcionais, o recurso é devolvido às coordenações do órgão Central (MAPA).

Questão 06: A distribuição dos recursos humanos destinados às ações de fiscalização/inspeção é adequada para o cumprimento da missão institucional da Superintendência Regional?

Analisamos que os Auditores Fiscais Federais Agropecuários e Agentes Técnicos e Auxiliares de Fiscalização Federal Agropecuária estão adequadamente distribuídos em função da estrutura da SFA/AM. Entretanto, segundo a percepção do gestor, encontram-se em número aquém do necessário para toda a demanda existente.

Questão 07: As ações de fiscalização/inspeção estão consubstanciadas em um marco regulatório (políticas e procedimentos) que reflete o ambiente tecnológico e econômico do momento?



Analizamos que a competência normativa é do MAPA em Brasília, cabendo às superintendências a execução das ações. Verificamos que existe legislação que carece de atualização, como os Decretos que normatizam a Defesa Agropecuária Animal e Vegetal, que são de 1934.

Todavia, a Vigilância Agropecuária Internacional, que cuida da fiscalização nos pontos alfandegados, possui atualização de suas normas de maneira recorrente.

---

## **Achados da Auditoria - nº 201701030**

### **1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

#### **1.1 Administração da Unidade**

##### **1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO**

###### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Informação Básica Programa - 2105, Ação 2000 - Administração da Unidade.**

#### **Fato**

As análises compreenderam a verificação da conformidade dos processos licitatórios e das execuções contratuais, em especial quanto à avaliação da regularidade dos editais, da formalização legal e da alteração dos contratos, da atuação da fiscalização e dos pagamentos contratuais, relacionados com as aquisições de serviços administrativos de apoio e de atividades-meio necessárias à gestão da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Paraná - SFA/PR.

Neste contexto, foram analisados 02 (dois) processos vinculados à área de vigilância, limpeza e conservação, os quais se vinculam ao Programa 2105 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ação Orçamentária 2000 – Administração da Unidade. Trata-se de uma ação orçamentária integrante da Lei Orçamentária para 2016 – LOA 2016, exercício objeto da análise.

Foram gastos pelo Governo Federal, no exercício de 2016, no âmbito do Programa 2105, o montante de R\$ 5.870.776.606,34. Desse total, R\$ 288.736.260,25 referem-se à Ação 2000. Este valor representa 4,91% do total gasto com o Programa.

##### **1.1.2 FISCALIZAÇÃO INTERNA**

###### **1.1.2.1 CONSTATAÇÃO**

**Ausência de elaboração de Relatórios de Fiscalização - Contrato 002/2016 - Atrativa**

#### **Fato**



Em 15 de julho de 2016 foi emitido o Memorando n.º 88/2016/DAD-PR/SFA-PR/GM/MAPA, destinado aos fiscais do contrato n.º 002/2016, firmado com a empresa Atrativa, o qual continha anexo, documentos com o de objetivo orientar o fiscal acerca de suas atribuições e obrigações. Dentre essas obrigações, consta incluir o Relatório Mensal de Fiscalização do Contrato no primeiro dia útil de cada mês.

Não foram identificados nos autos a presença dos seguintes Relatórios de Fiscalização:

- Unidade de Curitiba/PR: relatórios dos meses de julho a dezembro de 2016
- Unidade de Londrina/PR: relatório do mês de dezembro de 2016
- Unidade de Toledo/PR: relatórios dos meses de setembro a dezembro de 2016

Diante disso, mediante o envio da Solicitação de Auditoria n.º 201700196-05, foi solicitado o envio dos documentos não localizados.

### **Causa**

O fiscal do contrato não elaborou os Relatórios de Fiscalização da Unidade da SFA em Curitiba/PR e não solicitou os documentos às demais Unidades nos municípios de Toledo/PR e Londrina/PR, conforme previsto em orientação formal endereçada aos fiscais do contrato.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 10 de março de 2017, mediante o envio de mensagem eletrônica, a Unidade informou o seguinte:

*“Atendendo ao documento em referência, que trata do acompanhamento da gestão do Contrato-SFA/PR n.º 02/2016 – Atrativa Serviços Gerais Ltda-EPP, informamos:*

...

#### *2. Relatórios de Fiscalização de Contrato:*

*UTRA Londrina e Toledo: por falha desta SFA/PR, não cobramos a inclusão dos relatórios daquelas Unidades;*

*Sede SFA/PR: por desatenção, deixamos de incluir os relatórios da Sede.*

*Apesar do atraso, providenciaremos a emissão dos relatórios pelos respectivos responsáveis para inclusão no processo e envio a essa CGU/PR.”*

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese as informações prestadas, faz-se necessário evidenciar a adoção das providências contempladas na manifestação do gestor, as quais visam aprimorar os controles relacionados à fiscalização e acompanhamento dos contratos firmados, e no sentido da aderência às orientações emanadas pela própria Unidade.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Emitir documento, na forma julgada mais apropriada, destinado aos fiscais dos contratos celebrados pela SFA/PR, reiterando a orientação contemplada no Memorando n.º 088/2016/DAD-PR/SFA-PR/GM/MAPA de 15 de julho de 2016, ressaltando a necessidade de elaboração de "Relatório de Fiscalização de Contrato", conforme modelo anexo ao referido memorando.



## **2 Defesa Agropecuária**

### **2.1 Implementação da Defesa Agropecuária**

#### **2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Informação Básica da Ação 214W - Implementação de Defesa Agropecuária**

##### **Fato**

A análise dos controles internos na SFA/PR pautou-se na avaliação da suficiência e adequabilidade da estrutura implementada na Divisão de Defesa Agropecuária – DDA/SFA/PR quanto aos processos instituídos, à gestão de riscos, à força de trabalho alocada e à aferição de metas, no âmbito da defesa agropecuária.

Dentre as ações orçamentárias inseridas no Programa Defesa Agropecuária a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, focou-se na Ação 214W – Implementação de Defesa Agropecuária.

#### **2.1.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

##### **2.1.2.1 CONSTATAÇÃO**

**Sobrepreço na contratação da Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná - CODAPAR, Contrato nº 08/2016, para prestar serviços de apoio operacional e laboratorial à SFA/PR na classificação dos produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico quando importados através dos portos, aeroportos e terminais alfandegados no Estado do Paraná.**

##### **Fato**

O processo eletrônico SEI nº 21034.004105/2016-96 – SFA foi instaurado em 29 de abril de 2016 com vistas, inicialmente, à contratação emergencial, nos termos do inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666, de 1993, de empresa para prestação de serviços de apoio operacional e laboratorial à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Paraná - SFA/PR, na classificação dos produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico quando importados através dos portos, aeroportos e terminais alfandegados no Estado do Paraná, atividade instituída pela Lei nº 9.972, de 2000 e regulamentada pelo Decreto nº 6.268, de 2007.

Segundo informações contidas no Memorando nº 045/2016-SIPOV/DDA/SFA-PR, de 15 de janeiro de 2016, autuado no referido processo, a SFA/PR não dispunha de toda estrutura e pessoal para comportar a demanda para a execução dessa atividade no âmbito do Estado do Paraná.

Registre-se que, para prestar apoio à execução das classificações, a SFA/PR já havia contratado a Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná - CODAPAR, CNPJ nº 76.494.459/0102-02, em 31 de janeiro de 2013, por meio do Pregão Eletrônico nº 01/2013, processo administrativo nº 21034.002503/2012-44, contrato nº 01/2013.





O referido contrato se encerrou em 03 de fevereiro de 2016, após ter sido prorrogado duas vezes, e não foi renovado pelo fato de, durante os trâmites com vistas à essa nova prorrogação, a SFA/PR ter verificado que a CODAPAR se encontrava com débitos fiscais inadimplidos, conforme registrado no Memorando nº 045/2016-SIPOV/DDA/SFA-PR.

Contudo, diante da demora na efetivação de um contrato emergencial, objetivo inicial do processo sob análise, devido a problemas documentais da empresa CODAPAR, e considerando a imprescindibilidade do apoio operacional e laboratorial à atividade de classificação realizada pelos servidores do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, o Superintendente substituto da SFA/PR, em despacho sem número exarado em 29 de abril de 2016, determinou a abertura do procedimento licitatório.

Desta feita, foi elaborado o Termo de Referência do certame contendo um único item, formado por 81 subitens, produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico sujeitos à classificação, com estimativas de importações futuras baseadas no histórico do período de referência de 2013 a 2015, acrescidas de um percentual de 20% sobre os respectivos quantitativos, para efeitos de delimitação prospectiva do valor global do objeto contratual.

O valor máximo global previsto para a contratação foi aferido por meio de uma pesquisa de preços, em que foram considerados, produto a produto, as médias aritméticas dos valores de referência, por tonelada, para apoio à classificação utilizado (fornecido) pelas seguintes empresas/entidades especializadas:

- CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina;
- IAGRO – Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul;
- CODAPAR – Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná.

Com fundamento na referida pesquisa de preços, a SFA/PR estabeleceu, por meio do Termo de Referência, que as propostas para a licitação não poderiam ultrapassar o valor máximo global de R\$ 6.935.722,17 para a vigência de 12 meses.

Analizando-se a pesquisa de preços realizada pela SFA/PR, pôde-se verificar que, dos 81 subitens listados, os valores de referência apresentados pela CODAPAR foram superiores em 76 subitens, correspondentes a 93,8% do total, com variações que alcançaram 1.585% entre o valor apresentado pela CODAPAR e o menor valor de referência recebido de outro prestador do mesmo serviço.

Os valores de referência apresentados pela CODAPAR distorceram demasiadamente os resultados das médias aritméticas da pesquisa realizada pela SFA/PR. O valor global da CODAPAR foi superior aos valores apresentados pela CIDASC em cerca de 105%, e pela IAGRO em cerca de 116%. Dessa forma, não estão em conformidade com preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública nos Estados de Santa Catarina e no Mato Grosso do Sul, em contraposição com o que determina o art. 15, V, da Lei nº 8.666, de 1993.

Ademais, registre-se que o contrato anterior, celebrado entre a SFA/PR e a CODAPAR e vigente até o dia 03 de fevereiro de 2016, foi valorado em R\$ 1.929.073,44 para o mesmo tempo de vigência e mesmo objeto, ou seja, houve um acréscimo de R\$ 6.978.966,38 no



valor de referência utilizado pela CODAPAR, correspondente a uma majoração de 361,78% no preço dos serviços.

A tabela a seguir demonstra, produto a produto, o comparativo entre os valores pactuados no contrato nº 01/2013 e os valores apresentados pela CODAPAR na pesquisa de preços da licitação que se encontra sob análise:

*Tabela – Comparativo entre os valores pactuados no contrato nº 01/2013 e os valores apresentados pela CODAPAR na pesquisa de preços realizada para parametrizar o valor de referência do Pregão Eletrônico nº 04/2016 – Processo SEI nº 21034.004105/2016-96.*

Item	Produto	CODAPAR Preço por tonelada Contrato nº 01/2013 (R\$)	CODAPAR Preço por tonelada Pregão Eletrônico nº 04/2016 (R\$)	Varição Percentual
1	Abacaxi	0,0800	10,00	12400,00%
2	Algodão em caroço	1,2700	2,10	65,35%
3	Algodão em pluma ** e ***	4,4800	-	
4	Alho	0,4300	10,00	2225,58%
5	Alpiste	0,4300	3,20	644,19%
6	Amêndoa de cacau	0,4300	3,20	644,19%
7	Amêndoa da castanha de caju	0,5100	3,20	527,45%
8	Amendoim em casca ****	0,6100	5,00	719,67%
9	Amendoim beneficiado ****	1,9600	5,00	155,10%
10	Arroz em casca	0,6918	4,18	504,22%
11	Arroz beneficiado	1,1272	4,18	270,83%
12	Arroz com Premix	-	4,18	
13	Arroz - Fragmento	0,0870	4,18	4704,60%
14	Aveia	0,4300	2,10	388,37%
15	Azeite de Oliva ***	0,4300	26,96	6169,77%
16	Banana	0,4300	3,10	620,93%
17	Batata	0,4300	10,00	2225,58%
18	Café beneficiado grão cru	0,6100	10,00	1539,34%
19	Canjica de milho	1,2700	2,10	65,35%
20	Caroço de algodão	0,6100	2,10	244,26%
21	Castanha de Cajú ****	0,6500	6,00	823,08%
22	Castanha do Brasil ****	0,6500	6,00	823,08%
23	Cebola	0,4300	10,00	2225,58%
24	Centeio	0,4300	2,10	388,37%
25	Cera de carnaúba	0,3600	6,00	1566,67%
26	Cevada	-	1,76	
27	Cevada para fins cervejeiros ***	0,6165	2,10	240,63%
28	Cevada malteada ou malte cervejeiro	0,9854	2,10	113,11%
29	Cravo da Índia	0,4300	10,00	2225,58%
30	Ervilha	0,4300	2,10	388,37%
31	Farelo de soja ***	0,8765	2,10	139,59%
32	Farinha de mandioca ***	1,8900	4,81	154,50%
33	Farinha de trigo ***	0,3569	6,27	1656,79%
34	Feijão ****	0,9528	3,50	267,34%
35	Fibra de Rami	0,7600	6,00	689,47%
36	Fumo de corda	0,4300	6,00	1295,35%
37	Girassol	0,6100	3,20	424,59%
38	Guaraná	2,2500	6,00	166,67%



39	Juta (fibra)	0,7200	6,00	733,33%
40	Kiwi	0,4300	9,50	2109,30%
41	Lentilha	0,4300	3,20	644,19%
42	Línter	1,2700	6,00	372,44%
43	Maçã	0,4300	10,00	2225,58%
44	Malva ou Guaxima (fibras)	0,4300	6,00	1295,35%
45	Mamão	0,4300	10,00	2225,58%
46	Mamona	0,9100	2,10	130,77%
47	Manga	-	10,00	
48	Milho ****	0,6046	2,78	359,81%
49	Milho pipoca	0,4198	2,78	562,22%
50	Óleo de menta ***	4,4800	6,00	33,93%
51	Óleo de algodão refinado ***	0,4300	6,00	1295,35%
52	Óleo de bagaço de oliva ***	0,4300	6,00	1295,35%
53	Óleo de canola refinado ***	0,4300	6,00	1295,35%
54	Óleo de girassol refinado ***	0,4300	6,00	1295,35%
55	Óleo de milho refinado ***	0,4300	6,00	1295,35%
56	Óleo de soja refinado ***	1,3100	6,00	358,02%
57	Óleo de soja bruto e degomado ***	1,3100	6,00	358,02%
58	Pêra	0,4300	10,00	2225,58%
59	Pimenta do reino	1,8900	6,00	217,46%
60	Pó cerífero de carnaúba	2,2500	6,00	166,67%
61	Produtos amiláceos derivados da mandioca (fécula)	1,8900	4,81	154,50%
62	Raspa de mandioca ***	0,4300	4,81	1018,60%
63	Resíduos de algodão	0,4300	2,10	388,37%
64	Resíduos de sisal	0,4300	2,10	388,37%
65	Sisal (fibra beneficiada)	0,7600	6,00	689,47%
66	Sisal (fibra bruta)	0,7600	6,00	689,47%
67	Soja	0,7600	2,10	176,32%
68	Sorgo	0,7600	2,10	176,32%
69	Tabaco em folha beneficiado	3,2700	4,30	31,50%
70	Resíduo de tabaco em folha cru	-	4,30	
71	Tabaco em folha curado	2,4400	4,30	76,23%
72	Tabaco oriental	0,4300	4,30	900,00%
73	Tomate	0,4300	10,00	2225,58%
74	Trigo ***	0,6210	4,30	592,43%
75	Trigo sarraceno	0,7600	2,10	176,32%
76	Triticale	0,4300	2,10	388,37%
77	Uva fina de mesa	0,4300	10,00	2225,58%
78	Uva rústica	0,4300	10,00	2225,58%
79	Uva para fins industriais	0,4300	10,00	2225,58%
80	Outros produtos com análise física	-	-	
81	Outros produtos com análise laboratorial	-	-	

Fonte: Pregão Eletrônico nº 01/2013, Processo administrativo nº 21034.002503/2012-44 e Pregão Eletrônico nº 04/2016 – Processo SEI nº 21034.004105/2016-96.

Em uma referência circular, a própria CODAPAR foi beneficiada com esta divergência nos valores apresentados na pesquisa de preços, haja vista que a CODAPAR foi a única participante do pregão eletrônico sob análise e contratada pela SFA/PR com base na pesquisa de preços da qual participou.

No dia 07 de julho de 2016, por meio de despacho sem número, o Superintendente substituto da SFA/PR aprovou o Termo de Referência, nos termos do estabelecido no art.



9º, II, do Decreto nº 5.450, de 2005, e autorizou a abertura de procedimento licitatório na modalidade Pregão na forma eletrônica do **tipo menor preço** com adjudicação global para contratação de empresa especializada na atividade de classificação de produtos vegetais, visando prestar apoio operacional e laboratorial à SFA-PR, declarando, também, a existência de crédito orçamentário com vistas a atender o processo licitatório, conforme determinam os artigos 15 e 16, II, parágrafo 4º, I, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF).

No dia 31 de outubro de 2016 o edital do Pregão Eletrônico nº 04/2016 foi disponibilizado no Portal de Compras do Governo Federal – [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

A sessão para o recebimento dos lances e a classificação dos licitantes foi realizada no Portal de Compras do Governo Federal no dia 16 de novembro de 2016, a partir das 9 horas.

A única empresa participante do certame foi a CODAPAR, declarada vencedora com a proposta no valor de R\$ 6.931.977,63.

O valor estimado mensal da contratação ficou em R\$ 577.664,80 e o valor estimado anual em R\$ 6.931.977,63.

A tabela a seguir demonstra, produto a produto, o comparativo entre os valores pactuados no contrato nº 01/2013 e os valores ajustados entre a SFA/PR e a CODAPAR por meio do contrato nº 08/2016.

*Tabela – Comparativo entre os valores pactuados no contrato nº 01/2013 e os valores ajustados entre a SFA/PR e a CODAPAR por meio do contrato nº 08/2016 – Processo SEI nº 21034.004105/2016-96.*

Item	Produto	CODAPAR Preço por tonelada Contrato nº 01/2013 (R\$)	CODAPAR Preço por tonelada Contrato nº 08/2016 (R\$)	Variação Percentual
1	Abacaxi	0,0800	4,50	5525,00%
2	Algodão em caroço	1,2700	4,90	285,83%
3	Algodão em pluma ** e ***	4,4800	6,15	37,28%
4	Alho	0,4300	4,52	951,16%
5	Alpiste	0,4300	2,18	406,98%
6	Amêndoa de cacau	0,4300	2,26	425,58%
7	Amêndoa da castanha de caju	0,5100	2,26	343,14%
8	Amendoim em casca ****	0,6100	2,97	386,89%
9	Amendoim beneficiado ****	1,9600	2,97	51,53%
10	Arroz em casca	0,6918	2,51	262,82%
11	Arroz beneficiado	1,1272	2,44	116,47%
12	Arroz com Premix	-	2,43	
13	Arroz - Fragmento	0,0870	2,42	2681,61%
14	Aveia	0,4300	1,63	279,07%
15	Azeite de Oliva ***	0,4300	10,46	2332,56%
16	Banana	0,4300	2,20	411,63%
17	Batata	0,4300	4,44	932,56%
18	Café beneficiado grão cru	0,6100	4,52	640,98%
19	Canjica de milho	1,2700	2,02	59,06%



20	Caroço de algodão	0,6100	3,90	539,34%
21	Castanha de Cajú ****	0,6500	3,20	392,31%
22	Castanha do Brasil ****	0,6500	3,20	392,31%
23	Cebola	0,4300	4,51	948,84%
24	Centeio	0,4300	1,62	276,74%
25	Cera de carnaúba	0,3600	3,20	788,89%
26	Cevada	-	1,63	
27	Cevada para fins cervejeiros ***	0,6165	2,32	276,32%
28	Cevada malteada ou malte cervejeiro	0,9854	2,32	135,44%
29	Cravo da índia	0,4300	2,31	437,21%
30	Ervilha	0,4300	1,74	304,65%
31	Farelo de soja ***	0,8765	1,70	93,95%
32	Farinha de mandioca ***	1,8900	3,51	85,71%
33	Farinha de trigo ***	0,3569	3,64	919,89%
34	Feijão ****	0,9528	2,48	160,29%
35	Fibra de Rami	0,7600	3,20	321,05%
36	Fumo de corda	0,4300	3,20	644,19%
37	Girassol	0,6100	1,91	213,11%
38	Guaraná	2,2500	3,20	42,22%
39	Juta (fibra)	0,7200	3,20	344,44%
40	Kiwi	0,4300	4,30	900,00%
41	Lentilha	0,4300	2,35	446,51%
42	Línter	1,2700	3,20	151,97%
43	Maçã	0,4300	4,53	953,49%
44	Malva ou Guaxima (fibras)	0,4300	3,20	644,19%
45	Mamão	0,4300	2,00	365,12%
46	Mamona	0,9100	1,70	86,81%
47	Manga	-	4,52	
48	Milho ****	0,6046	1,98	227,49%
49	Milho pipoca	0,4198	1,96	366,89%
50	Óleo de menta ***	4,4800	3,52	-21,43%
51	Óleo de algodão refinado ***	0,4300	3,52	718,60%
52	Óleo de bagaço de oliva ***	0,4300	3,52	718,60%
53	Óleo de canola refinado ***	0,4300	3,52	718,60%
54	Óleo de girassol refinado ***	0,4300	3,52	718,60%
55	Óleo de milho refinado ***	0,4300	3,52	718,60%
56	Óleo de soja refinado ***	1,3100	3,52	168,70%
57	Óleo de soja bruto e degomado ***	1,3100	3,52	168,70%
58	Pêra	0,4300	4,53	953,49%
59	Pimenta do reino	1,8900	1,81	-4,23%
60	Pó cerífero de carnaúba	2,2500	2,04	-9,33%
61	Produtos amiláceos derivados da mandioca (fécula)	1,8900	3,27	73,02%
62	Raspa de mandioca ***	0,4300	2,00	365,12%
63	Resíduos de algodão	0,4300	1,30	202,33%
64	Resíduos de sisal	0,4300	1,00	132,56%
65	Sisal (fibra beneficiada)	0,7600	2,20	189,47%
66	Sisal (fibra bruta)	0,7600	2,20	189,47%
67	Soja	0,7600	1,75	130,26%
68	Sorgo	0,7600	1,74	128,95%
69	Tabaco em folha beneficiado	3,2700	2,62	-19,88%
70	Resíduo de tabaco em folha cru	-	2,62	
71	Tabaco em folha curado	2,4400	2,62	7,38%



72	Tabaco oriental	0,4300	2,62	509,30%
73	Tomate	0,4300	2,00	365,12%
74	Trigo ***	0,6210	2,48	299,36%
75	Trigo sarraceno	0,7600	1,75	130,26%
76	Triticale	0,4300	1,21	181,40%
77	Uva fina de mesa	0,4300	4,53	953,49%
78	Uva rústica	0,4300	4,52	951,16%
79	Uva para fins industriais	0,4300	4,52	951,16%
80	Outros produtos com análise física	-	4,53	
81	Outros produtos com análise laboratorial	-	8,00	

Fonte: Pregão Eletrônico nº 01/2013, Processo administrativo nº 21034.002503/2012-44 e Pregão Eletrônico nº 04/2016 – Processo SEI nº 21034.004105/2016-96.

Registre-se que o IGP-M (FGV) acumulado entre fevereiro de 2013 e novembro de 2016, ou seja, entre as assinaturas dos contratos nº 01/2013 e nº 08/2016, foi de 28,5027%.

Pelas verificações realizadas, ao se considerar:

- a) que ocorreram aumentos injustificados nos preços dos serviços prestados pela CODAPAR, em percentuais que ultrapassaram os 5.000%, quando comparados, produto a produto, os valores ajustados nos contratos nº 01/2013 e nº 08/2016;
- b) que os custos da contratada não foram suficientemente detalhados a ponto de justificarem o aumento nos preços ajustados;
- c) que a pesquisa de preços realizada pela SFA/PR aponta para valores praticados pelo mercado significativamente inferiores aos ajustados no contrato nº 08/2016;
- d) que na pesquisa de preços realizada previamente o valor total apresentado pela CODAPAR foi de R\$ 8.908.039,82 e pouco tempo depois a empresa venceu a licitação com uma proposta de R\$ 6.931.977,63, valor aproximadamente 22,18% inferior ao preço apresentado pela própria empresa na fase de pesquisa de preços. Não foi justificada essa redução significativa para um valor tão próximo ao de referência estabelecido pela SFA/PR, o qual, teoricamente, seria inexequível para a empresa, haja vista o orçamento inicialmente apresentado.

Identifica-se um potencial sobrepreço na contratação dos serviços da CODAPAR pela SFA/PR, por meio da realização do Pregão Eletrônico nº 04/2016 e da consequente celebração do contrato 08/2016.

### **Causa**

Negligência do Superintendente Federal de Agricultura no Estado do Paraná - SFA-PR, responsável pela autorização para a realização do Pregão Eletrônico nº 04/2016 e pela celebração do Contrato nº 08/2016, que tinha sob sua responsabilidade mecanismos de controle para aferir a adequabilidade dos preços de referência antes de serem praticados os consequentes atos administrativos que resultaram na celebração do ajuste sob análise, e não o fez. Imprudência do Chefe do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – SIPOV/DDA/SFA-PR, quanto ao seu dever de diligência na obtenção de preços de referência adequados para a realização do Pregão Eletrônico nº 04/2016.





## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta, a SFA-PR enviou à CGU-R/PR, no dia 16 de março de 2017, a Nota sem número emitida pelo Serviço de Inspeção de Produtos de origem Vegetal - SIPOV/DDA/SFAPR, com as seguintes informações:

*“Trata-se de resposta aos quesitos formulados pela Controladoria Geral da União, quanto ao contrato nº 08/2016 para prestação de serviços de apoio à classificação de produtos importados celebrado pela SFA/PR com empresa CODAPAR.*

- ITEM 1.1- Esclarecimentos acerca da identificação de potencial sobrepreço;*
- Item 1.1.1: Esclarecer a diferença entre os preços praticados pela contratada em comparação à IAGRO e à CIDASC, apresentando a fundamentação técnica e documentos de apoio à resposta:*

*Para fins de fixação de parâmetros para realização de certame licitatório a SFA/PR buscou realizar ampla pesquisa de preço, em conformidade com a legislação atinente, com consulta às empresas que desempenham atividade de classificação, mormente para aquelas que prestam serviços semelhantes para a Administração Pública. No trabalho de recolhimento de informações de preços de mercado, buscou-se conseguir o maior número de referenciais de preços para balizar a estimativa do valor global do contrato.*

*Nesta etapa, as empresas têm autonomia para estabelecer seus preços para a hipotética realização dos serviços ao setor público. Como a contratação ora em questão foi idealizada com implementação de inovações em relação aos contratos anteriores desta Superintendência, tal qual em relação aos contratos similares de outras unidades federativas (conforme será melhor abordado adiante), não havia muitos parâmetros disponíveis para delimitação ou descarte dos preços, de tal forma que houve por bem à SFA/PR aceitar todos os valores propostos, tanto mais porque a CODAPAR, por já ter sido contratada anteriormente para o referido objeto no Estado do Paraná, possuía como nenhuma outra empresa, conhecimento dos custos ínsitos àquela execução contratual na realidade estadual.*

*Por sua vez, as empresas CIDASC e IAGRO formularam propostas genéricas, sem considerar a realidade específica do Paraná (que representa o maior contrato nacional deste objeto) demandando maior estrutura da empresa prestadora por envolver vários pontos de atuação em diferentes modais de transporte e com ampla gama de produtos, bem como, sem o completo conhecimento da configuração na composição dos preços e da forma de execução contratual que viria a ser delineada ulteriormente por meio do respectivo edital licitatório.*

*Com efeito, para fins da pesquisa de mercado, dada a especificada da atividade sob contratação, com poucos potenciais licitantes, o conjunto de dados para obtenção da média é afetado pelo pequeno número amostral disponível, sendo a média por conseguinte afetada por qualquer valor divergente e expressando um alto desvio padrão para o conjunto de dados estudados, mas que por outro lado, expressa maior amplitude da população amostral.*

**Na sistemática regente do pregão eletrônico no referido certame, implementada pela Lei nº 10.520/2002, ainda que a pesquisa de preços antecedente ao certame seja**



**influenciada por um valor acima da média, tal desvio não frustra a contratação pelo menor preço pela Administração Pública, visto que os licitantes interessados podem realizar múltiplos lances com preços cada vez mais baixos, competindo entre si pela oferta do menor valor final. Logo, o valor discrepante torna-se anulado no decorrer da etapa dos lances.**

Noutro sentido, sem a amplitude da variação de preços, uma eventual fixação de valores referenciais abaixo do mínimo exequível pelos potenciais contratados pode comprometer a atratividade de participação na licitação, resultando em licitação deserta. Tal hipótese, em situação de contratação de um serviço essencial como é caso, seria inquestionavelmente prejudicial à administração pública.

- 1.1.2) apresentar eventuais análises realizadas pela SFA/PR que fundamentaram a aceitação do preço praticado pela CODAPAR no contrato nº 08/2016 em relação aos valores do contrato nº 01/2013;

As diferenças de preços observadas entre os preços praticados nos contratos 01/2013 e 08/2016, tendo por contratada a mesma empresa - CODAPAR, justificam-se pela nova modelagem conferida ao contrato mais recente, tendo principalmente dois pontos como fatores motrizes: i) a incorporação dos valores das análises laboratoriais necessárias à complementação do padrão de produtos de origem vegetal aos preços pagos à empresa contratada pelos serviços; e ii) o abandono do lastreamento entre o valor pago à empresa contratada por tonelagem ou fração classificada e os valores fixados para as taxas de classificação definidas na Portaria Interministerial nº 531/1994.

No contrato anterior de nº 01/2013, que foi implementado segundo o molde estruturado à época como diretriz nacional pela Coordenação Geral de Qualidade Vegetal de Brasília, o custeio dos serviços prestados pela empresa contratada pelo apoio à classificação de importação consistia no pagamento dos valores referentes à classificação de produto por tonelada ou fração de produto segundo os preços licitados, acrescido de parcela dispendida a título de ressarcimento pelos gastos da contratada com as análises laboratoriais. Assim, o valor de R\$ 1.929.073,44 referenciado na pg. 04 da SA/CGU em comento referia-se apenas ao previsto para pagamento pelas análises físicas e apoio operacional, ao passo que havia previsão de desembolso anual de R\$ 1.925.902,20 pelas análises laboratoriais (conforme Termo de Referência no processo 21034.00250503/2001-44), o que totalizava R\$ 3.854.975,64. Tal observação por si objetiva que a comparação, vis a vis, entre os valores globais de contratação em 2013 e 2016 reduz-se o diferencial percentual de majoração tão somente a 81,04%.

Com efeito, na licitação de 2016 adotou-se a premissa de que o serviço de apoio à classificação envolve análises físicas e laboratoriais dos produtos, além do apoio operacional, conforme item 5.4 do Termo de referência constante no processo 21034.4105/2016-96, de tal forma que o serviço a ser remunerado deveria compreender inclusive os custos com as análises laboratoriais. Por esta razão, os valores licitados para aqueles produtos que exigem ou possam exigir a realização de ensaios laboratoriais carregam este custo na sua composição, o que explica boa parte das variações entre um e outro contrato. Não obstante, na hipótese de que tais ensaios não sejam custeados pela contratada há previsão contratual de abatimento no valor licitado, em percentual diferenciado conforme o peso do ensaio laboratorial para a classificação do respectivo produto vegetal (vide Tabela 2 do Termo de Referência).



A tabela a seguir demonstra que, quando abatidos da parcela percentual relativa aos ensaios laboratoriais, os valores comparativos de preços por tonelada ou fração entre o contrato nº 01/2013 e nº 08/2016 mostram-se menos conflitantes entre si do a comparação direta, inclusive com variações percentuais negativas em favor do novo contrato.

<b>PRODUTO</b>	<b>VALOR contrato nº 01/2013 (R\$/TON)</b>	<b>VALOR Classificação R\$/TON Contrato nº 08/2016</b>	<b>VALOR s/ análises laboratoriais Contrato nº 08/2016 (R\$/TON)</b>	<b>VARIAÇÃO %</b>
ALGODÃO em pluma	4,48	6,15	1,85	-58,82%
AMENDOIM (em casca)	0,61	2,97	2,08	240,82%
AMENDOIM (beneficiado)	1,96	2,97	2,08	6,07%
AZEITE DE OLIVA	0,43	10,46	3,14	629,77%
CASTANHA DE CAJU	0,65	3,20	2,24	244,62%
CASTANHA DO BRASIL	0,65	3,20	2,24	244,62%
FARELO DE SOJA	0,88	1,70	0,85	-3,02%
FARINHA DE MANDIOCA	1,89	3,51	1,05	-44,29%
FARINHA DE TRIGO	0,36	3,64	1,09	205,97%
FEIJÃO	0,95	2,48	1,74	82,20%
MILHO	0,60	1,98	1,39	129,24%
MILHO DE PIPOCA	0,42	1,96	1,37	226,67%
ÓLEO DE MENTA	4,48	3,52	1,06	-76,43%
ÓLEO DE ALGODÃO REFINADO	0,43	3,52	1,06	145,58%
ÓLEO DE BAGAÇO DE OLIVA	0,43	3,52	1,06	145,58%
ÓLEO DE CANOLA REFINADO	0,43	3,52	1,06	145,58%
ÓLEO DE GIRASSOL REFINADO	0,43	3,52	1,06	145,58%
ÓLEO DE MILHO REFINADO	0,43	3,52	1,06	145,58%
ÓLEO DE SOJA REFINADO	1,31	3,52	1,06	-19,39%
ÓLEO DE SOJA BRUTO E DEGOMADO	1,31	3,52	1,06	-19,39%
PRODUTOS AMILÁCEOS DERIVADOS DA MANDIOCA – (FÉCULA, SAGU, TAPIOCA)	1,89	3,27	0,98	-48,10%
RASPA DE MANDIOCA	0,43	2,00	0,60	39,53%
TRIGO	0,62	2,48	1,24	99,68%



*O segundo ponto retro mencionado de alteração em relação ao contrato de 2013 consistiu na quebra do paradigma de vinculação entre os valores das taxas arrecadadas pelo exercício do poder de polícia do MAPA sobre produtos importados e o desembolso para pagamento de serviços de apoio.*

*O contrato nº 01/2013 foi firmado com valores máximos estabelecidos pela Portaria Interministerial nº531/1994 (item 4.4 do Termo de Referência no processo 21034.002503/2012-44). Ocorre que, sem a devida atualização monetária, os valores estabelecidos na edição daquele ato normativo em outubro de 1994 foram tendo sua compatibilidade com a execução técnica gradualmente corroída, e, por via de contato, mantendo represado os valores pagos às empresas prestadoras de serviços aferradas aos contratos sob esta limitação, ainda que elas vissem seus custos aumentarem continuamente.*

*Eis que percebeu-se que o lastreamento dos preços contratados ao valor de uma taxa oficial seriam fatores gerador de desequilíbrios econômico-financeiros nos contratos, os quais poderiam inviabilizar a continuidade da prestação de serviços, merecendo portanto, adoção de um novo modelo. Para contextualização, reportamos que, decorridos 22 anos desde a publicação da Portaria IM nº 531 até a realização da nova licitação em 2016 e início das atividades houve incidência de um índice inflacionário acumulado de 405,79%.*

*Com o decorrer do tempo de vigência do contrato SFA/PR nº 01/2013, houve manifestação por parte da empresa CODAPAR sobre a inviabilidade de operar o contrato com tal condição. De fato, o contrato de apoio à classificação de importação no Paraná requer da empresa contratada uma grande estrutura operacional fixa, com mão de obra especializada, dispersa em múltiplos pontos, com operações em vários modais de transporte, mas especialmente concentradas em ingresso de cargas fracionadas por via terrestre (caminhões) para os quais se requer um número de operações de classificação muito maior do que importação por via marítima, por exemplo, apesar de igual cálculo de remuneração. Isso reafirma, como dito alhures, que os contratos desta natureza nas diferentes unidades federativas podem apresentar entre si valores distintos de exequibilidade.*

*Ainda assim, cabe consignar que a reclamação por conta dos preços fixados pela administração pública para as taxas não era pontual. Por exemplo, em novembro de 2006, a ASCLAVE, entidade nacional associativa representativa das Empresas Públicas e Privadas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal, encaminhou ao MAPA, expediente no qual aduz proposta de revisão dos valores da Portaria IM nº 531/1994, levando em conta, inclusive, o escalonamento de operações com lotes pequenos, pois as taxas naquela época já sofriam os efeitos corrosivos de um IPCA acumulado até então de 172,078%.*

*Apresentamos a seguir a referida tabela plotada e corrigida pelo IPCA no período de novembro/2006 até janeiro/2017 (88,98%), comparados com os valores contratados no contrato nº 08/2016.*

<b>PRODUTO</b>	<b>PROPOSTA ASCLAVE até 50t - NOV/2006 - (R\$/TON)</b>	<b>PROPOSTA ASCLAVE com IPCA 88,98% Jan/2017 - (R\$/TON)</b>	<b>VALOR Contrato SFA/PR nº 08/2016 (R\$/TON)</b>	<b>VARIAÇÃO %</b>
----------------	--	--	---	-----------------------



ABACAXI		1,85	3,50	4,50	28,71%
ALGODÃO em caroço		2,28	4,31	4,90	13,72%
ALGODÃO em pluma		2,50	4,72	6,15	30,17%
ALHO		2,80	5,29	4,52	-14,58%
ALPISTE		1,93	3,65	2,18	-40,23%
AMÊNDOA DA CASTANHA DE CAJU		2,00	3,78	2,26	-40,21%
AMENDOIM (em casca)		7,27	13,74	2,97	-78,38%
AMENDOIM (beneficiado)		7,27	13,74	2,97	-78,38%
ARROZ (em casca)		2,70	5,10	2,51	-50,81%
ARROZ BENEFICIADO		2,70	5,10	2,44	-52,18%
AVEIA		1,93	3,65	1,63	-55,31%
BANANA		1,85	3,50	2,20	-37,07%
BATATA		1,85	3,50	4,44	27,00%
CAFÉ BENEFICIADO GRÃO CRU		2,18	4,12	4,52	9,72%
CANJICA DE MILHO		2,18	4,12	2,02	-50,97%
CAROÇO DE ALGODÃO		1,93	3,65	3,90	6,93%
CASTANHA DE CAJU		1,85	3,50	3,20	-8,47%
CASTANHA DO BRASIL		1,85	3,50	3,20	-8,47%
CEBOLA		1,85	3,50	4,51	29,00%
CENTEIO		1,93	3,65	1,62	-55,58%
CÊRA DE CARNAÚBA		1,54	2,91	3,20	9,95%
CEVADA		1,76	3,33	1,63	-50,99%
CEVADA PARA FINS CERVEJEIROS		1,76	3,33	2,32	-30,25%
CEVADA MALTEADA OU MALTE CERVEJEIRO		1,97	3,72	2,32	-37,68%
CRAVO DA INDIA		2,62	4,95	2,31	-53,35%
ERVILHA		1,93	3,65	1,74	-52,29%
FARELO DE SOJA		2,23	4,21	1,70	-59,66%
FARINHA DE MANDIOCA		4,33	8,18	3,51	-57,11%
FARINHA DE TRIGO		4,71	8,90	3,64	-59,11%
FEIJÃO		2,18	4,12	2,48	-39,80%
FIBRA DE RAMI		1,54	2,91	3,20	9,95%
FUMO EM CORDA		4,43	8,37	3,20	-61,78%
GIRASSOL		1,93	3,65	1,91	-47,63%
GUARANÁ		5,00	9,45	3,20	-66,13%
JUTA (Fibra)		1,54	2,91	3,20	9,95%
KIWI		1,85	3,50	4,30	22,99%
LENTILHA		1,93	3,65	2,35	-35,57%
LÍTER		2,47	4,67	3,20	-31,45%
MAÇÃ		1,85	3,50	4,53	29,57%



MALVA OU GUAXIMA (fibras)	1,54	2,91	3,20	9,95%
MAMONA	1,80	3,40	1,70	-50,02%
MILHO	1,65	3,12	1,98	-36,50%
ÓLEO DE MENTA	14,57	27,53	3,52	-87,22%
ÓLEO DE SOJA REFINADO	2,87	5,42	3,52	-35,10%
PÊRA	1,85	3,50	4,53	29,57%
PIMENTA-DO-REINO	3,85	7,28	1,81	-75,12%
PÓ CERÍFERO DE CARNAÚBA	5,00	9,45	2,04	-78,41%
PRODUTOS AMILÁCEOS DERIVADOS DA MANDIOCA – (FÉCULA, SAGU, TAPIOCA)	4,33	8,18	3,27	-60,04%
RASPA DE MANDIOCA	4,33	8,18	2,00	-75,56%
RESÍDUOS DE ALGODÃO	1,54	2,91	1,30	-55,33%
RESÍDUOS DE SISAL	1,54	2,91	1,00	-65,64%
SISAL (fibra beneficiada)	1,54	2,91	2,20	-24,41%
SISAL (fibra bruta)	1,54	2,91	2,20	-24,41%
SOJA	1,65	3,12	1,75	-43,88%
SORGO	1,65	3,12	1,74	-44,20%
TABACO EM FOLHA BENEFICIADO	5,20	9,83	2,62	-73,34%
RESÍDUO DE TABACO EM FOLHA CRU	5,01	9,47	2,62	-72,33%
TABACO EM FOLHA CURADO	4,43	8,37	2,62	-68,70%
TABACO ORIENTAL	4,43	8,37	2,62	-68,70%
TOMATE	1,85	3,50	2,00	-42,79%
TRIGO ***	1,65	3,12	2,48	-20,47%
TRIGO SARRACENO	1,65	3,12	1,75	-43,88%
TRITICALE	1,65	3,12	1,21	-61,20%
UVA FINA DE MESA	2,00	3,78	4,53	19,85%
UVA RÚSTICA	2,00	3,78	4,52	19,59%
UVA PARA FINS INDUSTRIAIS	2,00	3,78	4,52	19,59%
<b>MÉDIA</b>		<b>-32,34%</b>		

É fácil perceber desde um primeiro olhar que, quando comparados os valores preteritamente propostos e devidamente atualizados por meio de índice objetivo de correção monetária -IPCA- que os valores contratados pela SFA/PR no contrato nº 08/2016 encontram-se em deságio, tendo por média uma variação percentual negativa 34,34% em relação ao que fora proposto ao MAPA pela entidade associativa nacional lá em novembro de 2006, mesmo sem considerar os possíveis abatimentos das parcelas





pela não realização dos ensaios laboratoriais no contrato administrativo desta Superintendência conforme acima aduzido.

E, mesmo analisando-se os produtos com variação positiva, como é o caso de uva e maçã, tais variações devem ser cotejadas com a realidade de execução específica no Paraná. Primeiramente porque tais produtos ingressam em território nacional pelo Paraná em lotes pequenos, que amiúde situam-se entre 10 e 20 toneladas (muito abaixo inclusive do valor referencial de 50 T pensado pela ASCLAVE), exigindo manuseio para sua classificação, comportando um valor individual maior por tonelagem para compensar o baixo volume de alcance do laudo de classificação gerado. E ademais, se comparadas as quantidades importadas destas frutas frente ao montante total do valor de referência do contrato, tais produtos não são capazes de ocasionar locupletamento da empresa contratada.

Há ainda que se confrontar a atual contratação com outros similares da administração Pública. Dentre os dois estados mencionados na SA/CGU em questão na pg. 04 – Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, propôs-se uma comparação com o segundo, haja vista que o Estado Catarinense, além de estar sob o jugo do mesmo modelo contratual nacional anteriormente vigente na SFA/PR, pratica majoritariamente operações de importação por via marítima, as quais tem custo operacional menor, ao contrário dos estados do Mato Grosso do Sul e Paraná. Pois bem, segundo apurado no contrato – Pregão eletrônico nº 08/2012 (processo 21026.000586/2012-36), aquela Superintendência da Agricultura contratou a empresa IAGRO para prestação de serviços de apoio à classificação de importação, diga-se, em contrato com objeto menor e menos complexo do que a licitação realizada na SFA/PR. Dali se extraiu os valores contratados pela Administração Pública, e que podem ser comparados, mediante atualização monetária, ao contrato SFA/PR-CODAPAR de 2016, segundo a tabela abaixo:

Item	PRODUTO	CONTRATO IAGRO-SFA/MS nº 08/2012 (R\$/TON)	CONTRATO IAGRO-SFA/MS com IPCA 37,62% Jan/2017 - (R\$/TON)	CONTRATO SFA/PR nº 08/2016 – (R\$/TON)	VARIAÇÃO %
1	ARROZ (em casca)	1,70	2,34	2,51	7,29%
2	ARROZ BENEFICIADO	2,17	2,99	2,44	-18,30%
3	CEVADA PARA FINS CERVEJEIROS	2,90	3,99	2,32	-41,87%
4	FARINHA DE TRIGO	3,10	4,27	3,64	-14,68%
5	FEIJÃO	1,98	2,72	2,48	-8,99%
6	MAMONA	1,45	2,00	1,70	-14,81%
7	MILHO	1,07	1,47	1,39 *	-5,88%
8	PRODUTOS AMILÁCEOS DERIVADOS DA MANDIOCA – (FÉCULA, SAGU, TAPIOCA)	3,10	4,27	3,27	-23,35%
9	SOJA	1,07	1,47	1,75	18,84%
10	TRIGO	1,58	2,17	1,24 *	-42,97%
MÉDIA			-14,47%		
* Valores considerados sem a parcela devida por análises laboratoriais, para permitir a comparação equitativa entre valores correspondentes nos dois contratos					

Novamente, pela análise comparativa entre os dados atualizados, chega-se indubitavelmente à conclusão que os preços contratados pela SFA/PR em 2016



*apresentam deságio percentual em relação àqueles pactuados com outros órgãos da administração pública.*

*Se considerados os tópicos acima abordados, resta evidente que não houve sobrepreço na contratação da empresa CODAPAR por meio do contrato SFA/PR nº 08/2016, seja porque os preços atualmente pactuados portam embutidos os custos de análises laboratoriais anteriormente pagos em separado, seja porque, considerando as atualizações monetárias, os preços contratados mostram-se em linha com os propostos ou executados em nível nacional.*

*Em suma, as diferenças identificadas pela Controladoria Geral da União entre os contratos firmados em 2013 e 2016, embora insinuem uma variação injustificada, na realidade decorrem de uma comparação imprópria entre contratos, sem levar em conta a evolução histórica de preços e sua composição.*

*- ITEM 1.2: os esclarecimentos e demonstrações acerca da realização, ou não das classificações dos produtos de origem vegetal importados no interregno entre o término da vigência do contrato nº 01/2013 (03 de fevereiro de 2016) e o início da vigência do contrato nº 08/2016 (07 de dezembro de 2016).*

*Para elucidar esta questão, informamos que tão logo a SFA/PR percebeu o risco de impossibilidade de renovação do contrato então vigente de nº 01/2013, colocou em curso os procedimentos com vistas à contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de apoio à classificação de produtos vegetais importados, através do processo administrativo 21034.001261/2016-03, resultando na assinatura do contrato emergencial nº 01/2016, firmado com empresa CODAPAR. Tal contrato foi firmado e aditivado tendo como limite de vigência até a data de 13/12/2016, mas que foi encerrado em 06/12/2016 para dar lugar ao contrato nº 08/2016, derivado de pregão eletrônico. O contrato emergencial foi firmado com a empresa CODAPAR devido ao fato dela ser a única empresa que reunia condições de assunção imediata das atividades de apoio à classificação nos postos de ingresso de produtos importados pelo Paraná. No interregno de tempo entre o encerramento de um contrato e a vigência de outro, a classificação não parou embora tenha sido precária, envolvendo medidas paralelas ao processo de contratação emergencial, como o envio de servidores classificadores para dar suporte nos pontos de ingresso.*

*- ITEM 1.3: as justificativas pela ausência de adoção de providências no tempo hábil necessário ao desencadeamento de novo processo de contratação (prorrogação ou nova licitação), especialmente ao se considerar a essencialidade dos serviços em questão.*

*A partir da constatação de que a empresa CODAPAR apresentava um débito fiscal que impedia a prorrogação do contrato nº 01/2013, foram tomadas medidas administrativas imediatas. Instaurou-se o processo administrativo de contratação emergencial, dando-lhe a necessária agilidade. Não havia outra empresa que pudesse ser contratada para imediata continuidade dos serviços, a não ser a própria CODAPAR, a qual foi selecionada para compor o novo contrato. Ocorre que, tramitado o processo emergencial nas etapas necessárias, estando já pronto para sua assinatura no mês de março de 2016, eis que a empresa CODAPAR apontou que apesar de haver protocolado junto à Procuradoria da Fazenda Nacional as garantias para satisfazer os débitos fiscais que a impediavam de ter uma certidão negativa, ainda não havia tido seu caso analisado por aquela Procuradoria, nem recebera sequer uma manifestação conclusiva. E esta situação*



*de indefinição, por consequência, impedia a emissão da certidão necessária para a formalidade da celebração do contrato emergencial. Noutra sentido, não havia nenhuma outra empresa, que não a própria CODAPAR, capaz de assumir as atividades de apoio à classificação pelos necessários recursos humanos e instrumentais para fazê-lo, tanto mais agravado pela baixa remuneração, conforme discutido nos tópicos anteriores.*

*Pode-se resumir que o caso da seguinte forma: a União, através de sua Procuradoria, obstruía a União, por seu órgão da Agricultura, de firmar um contrato emergencial. O impasse se arrastou pelos meses seguintes até que foi solucionado por meio de tutela judicial em favor da empresa, e assim propiciou a negatização de seu nome como empresa inadimplente, podendo enfim celebrar novo contrato.*

*Assim, enquanto durava o impasse instalado na Procuradoria da Fazenda Nacional, a SFA/PR manteve-se trabalhando na colheita de dados, análises e na formatação do novo processo licitatório que viria a restaurar a normalidade contratual neste órgão. Dadas as significativas alterações que foram trazidas com o novo contrato, em parte já explanadas anteriormente, o processo de contratação regular demandava um tempo maior.*

*Some-se a isso, o fato de que, entre o término do contrato nº 01/2013 e a celebração do contrato nº 08/2016, três Ordenadores de Despesa diferentes estiveram à frente da SFA/PR, situação em que normalmente cada novo gestor requer tempo para ambientar-se com questões complexas como esta e dar encaminhamentos devidos.*

*Portanto, atentando-se à questão objetiva, todas as medidas e providências possíveis na alçada da SFA/PR foram tomadas, sendo que o atraso na celebração do contrato emergencial decorreu de fatores alheios a nossa vontade, seja pela inexistência de outra sucessora à CODAPAR, ou mesmo porque esta empresa não conseguia solucionar seu status de inadimplência. ”*

Acerca do presente registro, a SFA-PR enviou também à CGU-R/PR esclarecimentos adicionais no dia 29 de maio de 2017, por meio do Ofício nº 62/2017/SFA-PR – MAPA, informando que:

*“No que tange à conclusão da CGU pela existência de sobrepreço no contrato de apoio à classificação de importação celebrado entre a SFA/PR e a empresa CODAPAR, reafirma-se não ser esta a percepção da SFA/PR. Em que pese serem respeitáveis as conclusões desta Controladoria quanto à fixação dos preços de referência para a licitação, as considerações, complexidade e circunstâncias práticas do objeto contratual não permitiam outra convicção durante o transcurso da licitação senão a de que o valor global médio de referência para o contrato tinha correspondência com os custos de sua execução e não destoava da realidade.*

*Assim sendo, quanto às considerações da CGU, sucintamente pode-se arguir:*

- Entendeu-se que os produtos, quando analisados particularmente segundo a laboriosidade envolvida em sua classificação, demandavam maiores custos à contratada e por conseguinte merecedores de maior preço por tonelada;*
- Os preços praticados devem levar em conta as particularidades e o modal logístico de sua execução, sendo que a classificação de importação não é uma atividade disponível no mercado, pois é atribuição específica do Poder Público, logo, a comparação do apoio*



*à esta modalidade de classificação vegetal requer que se levem em conta tais peculiaridades. Se de fato os preços fossem assim tão vantajosos, os outros consultados teriam certamente participado da licitação e ofertado preços melhores que a CODAPAR.*

*- Os orçamentos utilizados na licitação foram os possíveis de angariar na etapa de pesquisa de preços, o que não significa que a pesquisa de preços se resumiu à sua tabulação.*

*- A Lei 8.666/1994 insta que as contratações públicas sejam balizadas pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Assim, não se pode simplesmente desprezar a análise dos preços praticados em licitação de objeto semelhante no Estado do Mato Grosso do Sul (Processo nº 21026.000586/2012-36), pois os preços lá anteriormente contratados, independentemente de quem seja a empresa contratada, convergem para os valores contratados no Paraná por meio do contrato nº 08/2016.*

*Reiteramos que o contrato anterior celebrado em 2013 tinha como limitante o valor das taxas de classificação em valores inequivocamente defasados (desde 1994), bem como, sem a previsão de discriminação de taxas específicas para vários produtos, aos quais eram atribuídos um valor genérico de R\$ 0,43 por tonelada. Sem necessidade de maiores cálculos econômicos é possível inferir que a análise da classificação vegetal em importações terrestres atraía um desequilíbrio econômico-financeiro ao contrato. Não por menos tais produtos apresentaram a maior variação percentual no novo contrato. Por isso, a mera comparação entre os valores praticados em ambos os contratos não é adequada.*

*A própria empresa CODAPAR já havia realizado reiteradas alegações de que trabalhava com prejuízo no contrato anterior e que celebrou contrato com a SFA/PR pelo interesse público envolvido na atividade (Comunicações já disponibilizadas à CGU).*

*Então, a conclusão pela ocorrência de sobrepreço deveria decorrer após uma análise dos custos de sua execução pela empresa contratada e as particularidades da classificação para cada produto conforme seu Padrão Oficial, na ótica operacional específica dos postos de fronteira do Paraná. A partir desta dissecação poder-se-ia aferir a correspondência entre preços praticados e serviços prestados, considerando inclusive a álea administrativa.*

*Todavia, na esteira dos tópicos resumidamente expostos, e que se espera serem merecedores de acolhimento por parte da CGU, desde logo cabe consignar que a SFA/PR está preparando medidas no sentido de encaminhar uma repactuação de valores do contrato de apoio à classificação de importação do contrato nº 08/2016 junto à empresa CODAPAR.”*

Após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 25 de julho de 2017, o gestor informou que a unidade está se dedicando à análise de repactuação do contrato, inclusive no tocante aos valores médios a serem considerados, com base na pesquisa de preços apresentada pela IAGRO e CIDASC. Além disso, ficou esclarecida a importância de a SFA conhecer o detalhamento dos custos incorridos na execução contratual pela CODAPAR, que possibilitariam atestar a adequabilidade dos preços praticados.



Em resposta ao Ofício nº 12325/2017/NAC2/PR/Regional/PR-CGU, que encaminhou o Relatório Preliminar, o gestor apresentou sua manifestação através do Ofício nº 15/2017/SPA-PR-MAPA, encaminhando o Despacho/Ofício nº 17/2017//DDA-PR-MAPA e anexos compostos de documentos elaborados e apresentados pela CODAPAR referentes às planilhas que consistiriam no demonstrativo dos custos praticados pela contratada.

A Unidade não apresentou, juntamente com os documentos apresentados pela CODAPAR, nenhum estudo técnico ou comparativo analítico no sentido de evidenciar que os custos constantes da planilha ora apresentada pela CODAPAR estão efetivamente alinhados com os preços de mercado, considerando-se aspectos tais como a qualificação exigida dos agentes de classificação, as tabelas salariais correspondentes, a carga horária e o quantitativo de servidores necessários ou que estão alocados em pontos de ingresso para execução dos serviços.

### **Análise do Controle Interno**

Na Nota enviada pela SFA/PR à CGU-R/PR foram apresentados diversos argumentos que buscam justificar a contratação da empresa CODAPAR por valores supostamente superiores aos praticados pelo mercado. Alguns desses argumentos serão reproduzidos no presente exame para melhor compreensão das análises realizadas pela equipe de auditoria.

Na Nota enviada pela SFA/PR consta o seguinte:

*“Na sistemática regente do pregão eletrônico no referido certame, implementada pela Lei nº 10.520/2002, ainda que a pesquisa de preços antecedente ao certame seja influenciada por um valor acima da média, tal desvio não frustra a contratação pelo menor preço pela Administração Pública, visto que os licitantes interessados podem realizar múltiplos lances com preços cada vez mais baixos, competindo entre si pela oferta do menor valor final. Logo, o valor discrepante torna-se anulado no decorrer da etapa dos lances.”* (Grifo nosso).

Entende-se que se houvesse inúmeros interessados no objeto licitado, em uma situação de livre concorrência idealizada pela Lei nº 10.520/2002, durante a fase de lances a “lei” da oferta e da procura iria funcionar em favor da SFA/PR. Os sucessivos lances fariam com que o preço do objeto licitado fosse reduzindo e se adequando à realidade da conjuntura econômica do mercado e da eficiência empresarial dos participantes.

Ocorre que não foi isso que aconteceu, a CODAPAR foi a única licitante no Pregão Eletrônico nº 04/2016, e ofereceu um único lance, inferior ao valor de referência em apenas 0,054%. Ou seja, afirmar que o mercado atuou durante a licitação para ajustar o valor da contratação a patamares razoáveis não procede.





O gestor não pode afirmar que um valor acima da média não frustra a contratação pelo menor preço pois trata-se apenas de uma hipótese, que pode também resultar em uma contratação acima do preço de mercado, conforme de fato ocorreu.

É dever da administração buscar maior economicidade, obtendo um valor que represente o mercado para evitar que seja aberta a possibilidade da contratação por um preço desvantajoso.

O gestor ainda reconhece que o preço praticado na licitação está acima da média de mercado, o que não se justifica de forma alguma. Ademais, o argumento utilizado é equivocado ao informar que o valor discrepante se tornou anulado no decorrer da etapa dos lances, tendo em vista que isto não ocorreu no pregão em análise, tendo em vista que houve apenas um licitante e o valor contratado foi praticamente o mesmo do valor de abertura.

Portanto, não existem vantagens para a Administração licitar com um valor não representativo, pois é aberta a possibilidade para uma contratação antieconômica sem que haja benefícios que compensem esta prática.

Na Nota enviada pela SFA/PR consta que:

*“É dizer, na pesquisa de preços de mercado, na ponderação entre o risco de se colher valores díspares de preços para fixação do valor de contrato, anteposto ao risco de ver a licitação fracassada pela completa deserção (com o prejuízo decorrente), optou-se pela primeira hipótese, mantendo-se todas cotações remetidas para a SFA/PR.*

*Ao se notar que a despeito dos valores majorados em relação aos anteriormente pagos, o pregão eletrônico ulteriormente levado a efeito teve apenas um licitante interessado, nos parece que a ponderação dos riscos não fora desprezível, já que, sendo a CODAPAR a única empresa capacitada que mostrou-se atraída ao certame, poderia perder tal interesse se os preços não fossem exequíveis.” (Grifo nosso).*

Ou seja, a SFA/PR, ciente de que a CODAPAR provavelmente seria a única interessada no objeto licitado, aceitou os valores díspares contidos no orçamento fornecido pela própria CODAPAR, elevando sobremaneira o valor de referência da licitação para não correr o risco de ver a licitação fracassada.

De modo contrário, se entende que a SFA/PR deveria ter dispendido maiores esforços na pesquisa de preços realizada, ampliando as fontes consultadas para outros potenciais prestadores dos serviços, inclusive os que prestam apoio a outras Superintendências Federais de Agricultura, além daqueles consultados na licitação sob análise, e não incluindo o orçamento fornecido pela CODAPAR no cálculo da média aritmética do valor referencial da licitação, por apresentar um desvio excessivo em relação aos valores dos outros orçamentos recebidos.





Outro ponto que deve ser destacado, e que pode ter contribuído para a ausência de concorrentes para a CODAPAR durante a realização do Pregão Eletrônico nº 04/2016, foi a insuficiência de publicidade acerca da realização do certame.

O edital do pregão foi disponibilizado apenas no Portal de Compras do Governo Federal, no dia 31 de outubro de 2016, e, nesta mesma data, o aviso da licitação foi publicado no Diário Oficial da União (seção 3, página 5).

Ou seja, não foi cumprido o que determina o art. 17 (III) do Decreto nº 5.450, de 2005, que estabelece que a fase externa do pregão, na forma eletrônica, com valor estimado de contratação superior a R\$ 1.300.000,00, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso no Diário Oficial da União; em meio eletrônico, na internet; e em **jornal de grande circulação regional ou nacional**.

Em uma licitação em que a Superintendência já antecipava que haveria dificuldade para se angariar interessados, não houve o cumprimento de um requisito básico vinculado ao princípio da publicidade.

Ademais, a sessão do pregão ocorreu no prazo mínimo fixado pela Lei nº 10.520, de 2002, e pelo Decreto nº 5.450, de 2005, ou seja, oito dias úteis entre a publicação do aviso e a apresentação das propostas.

Considerando a complexidade e a materialidade do objeto licitado e considerando que os eventuais interessados deveriam realizar o credenciamento perante o provedor do sistema eletrônico do órgão promotor da licitação previamente à realização do pregão na sua forma eletrônica (art. 3º, do Decreto nº 5.450, de 2005), entende-se que não foi razoável, para a ampliação da disputa entre os eventuais interessados (parágrafo único, do art. 5º, do Decreto nº 5.450, de 2005), o interstício concedido pela SFA/PR entre a publicação do aviso do edital, 31 de outubro de 2016, e a realização do pregão, 16 de novembro de 2016.

Ainda acerca da realização de pesquisas de preços, o Tribunal de Contas da União - TCU já tratou do tema em diversas oportunidades, e estabeleceu alguns entendimentos consonantes com a necessidade da promoção de adequada pesquisa de preços, evitando restringir a pesquisa às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores (Acórdão TCU 1785/2013 – Plenário; Acórdão TCU 2816/2014 – Plenário).

Destaque-se que a participação da própria CODAPAR na pesquisa de preços do Pregão Eletrônico nº 04/2016 resultou em uma elevação de 64% no valor de referência da licitação.

Na Nota enviada pela SFA/PR consta que:

*“As diferenças de preços observadas entre os preços praticados nos contratos 01/2013 e 08/2016, tendo por contratada a mesma empresa - CODAPAR, justificam-se pela nova modelagem conferida ao contrato mais recente, tendo principalmente dois pontos como fatores motrizes: **i) a incorporação dos valores das análises laboratoriais necessárias à complementação do padrão de produtos de origem vegetal aos preços pagos à empresa***



contratada pelos serviços; e ii) o abandono do lastreamento entre o valor pago à empresa contratada por tonelagem ou fração classificada e os valores fixados para as taxas de classificação definidas na Portaria Interministerial nº 531/1994.” (Grifo nosso)

Quanto ao item “i) a incorporação dos valores das análises laboratoriais necessárias à complementação do padrão de produtos de origem vegetal aos preços pagos à empresa contratada pelos serviços”, verifica-se que no objeto do contrato anterior já estava incluída a obrigatoriedade de a contratada realizar as análises físico-químicas nos produtos (análises laboratoriais).

Note-se que no item 4.2 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 01/2013, que originou o Contrato nº 01/2013, consta o seguinte:

“Para os produtos que exijam análises físicas e físico-químicas para as quais a CONTRATADA não possui habilitação para sua realização, a CONTRATADA deverá providenciar o apoio de outras entidades ou laboratórios credenciados pelo MAPA para realizar tais análises, arcando com os custos dessa operação, com posterior ressarcimento pela CONTRATANTE.” (Grifo nosso)

Desse modo, entende-se que a SFA/PR remunerou a CODAPAR tanto pela execução das análises físicas quanto pelas análises laboratoriais, seja por meio de pagamentos vinculados às análises realizadas pela própria contratada, seja por meio de ressarcimentos, em relação às análises realizadas por outras entidades ou laboratórios, contudo com a interveniência da CODAPAR.

Acerca desse assunto, consta na Nota enviada pela SFA/PR o seguinte registro:

“No contrato anterior de nº 01/2013, que foi implementado segundo o molde estruturado à época como diretriz nacional pela Coordenação Geral de Qualidade Vegetal de Brasília, o custeio dos serviços prestados pela empresa contratada pelo apoio à classificação de importação consistia no pagamento dos valores referentes à classificação de produto por tonelada ou fração de produto segundo os preços licitados, acrescido de parcela dispendida a título de ressarcimento pelos gastos da contratada com as análises laboratoriais. Assim, o valor de R\$ 1.929.073,44 referenciado na pg. 04 da SA/CGU em comento referia-se apenas ao previsto para pagamento pelas análises físicas e apoio operacional, ao passo que havia previsão de desembolso anual de R\$ 1.925.902,20 pelas análises laboratoriais (conforme Termo de Referência no processo 21034.00250503/2001-44), o que totalizava R\$ 3.854.975,64. Tal observação por si objetiva que a comparação, vis a vis, entre os valores globais de contratação em 2013 e 2016 reduz-se o diferencial percentual de majoração tão somente a 81,04%. ”

Considerando tais informações, a despeito de constar no Contrato nº 01/2013 o valor de R\$ 1.929.073,44, realizou-se uma consulta ao Portal da Transparência, [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br), para se aferir quais foram os valores efetivamente pagos pela SFA/PR para a CODAPAR relacionados com a execução do Contrato nº 01/2013. Foram verificados pagamentos totais no âmbito do Contrato nº 01/2013 de



R\$5.026.940,12 (2013 – R\$985.890,03; 2014 – 2.407.642,66; 2015 – 1.448.599,05; e 2016 – 184.808,38).

Dessa maneira, se verificou que os valores pagos pela SFA/PR à CODAPAR, concernentes à execução do Contrato nº 01/2013, tanto os relacionados com a execução dos procedimentos pela própria contratada quanto os vinculados à execução dos procedimentos por terceiros, mediante ressarcimento, totalizaram R\$ 5.026.940,12, resultando em uma média anual de R\$ 1.675.646,71, ou seja, bem inferior ao valor anual do Contrato nº 08/2016, de R\$ 6.931.977,63.

Registre-se, adicionalmente, que as quantidades de produtos importados e o número de certificados de classificação de produtos vegetais emitidos anualmente permaneceram estáveis desde o ano 2013, conforme se verifica por meio do seguinte quadro:

*Quadro – Quantidades de produtos com operações de importação realizadas pelos portos/aeroportos do Estado do Paraná, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2015, com respectivo número de certificados oficiais de classificação de produtos importados emitidos.*

ANO	NÚMERO DE CERTIFICADOS EMITIDOS	QUANTIDADE DE TONELADAS
2013	25015	2.619.032,29
2014	25990	2.490.305,62
2015	25785	2.205.323,78
MÉDIA	25653	2.438.272,56
MÉDIA + 20% Estimativa utilizada no Pregão Eletrônico nº 04/2016 – Contrato nº 08/2016	30774	2.925.928,28

Fonte: Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 04/2016

O quadro a seguir detalhará o histórico relativo ao gasto médio da SFA/PR com apoio à classificação dos produtos vegetais importados no período de 2013 a 2015.

*Quadro – histórico relativo ao gasto médio da SFA/PR com apoio à classificação dos produtos vegetais importados no período de 2013 a 2015 e do gasto médio estimado para o Contrato nº 08/2016.*

PERÍODO	VALOR PARA APOIO À CLASSIFICAÇÃO (R\$)	NÚMERO DE CERTIFICADOS EMITIDOS	VALOR MÉDIO POR CERTIFICADO (R\$)	QUANTIDADE DE TONELADAS	VALOR MÉDIO POR TONELADA (R\$)
2013 A 2015	5.026.940,12	76.790	65,46	7.314.661,69	0,68
Estimativa Contrato nº 08/2016	6.931.977,63	30774	225,25	2.925.928,28	2,37

Fontes: Fonte: [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br), Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 04/2016

Se forem comparados os valores médios desembolsados pela SFA/PR durante o período de 2013 a 2015 com os valores médios estimados para o Contrato nº 08/2016 se verificará um acréscimo de 244% no custo de cada certificado emitido e de 248% no custo de cada tonelada classificada.

Registre-se que o IGPM acumulado entre janeiro de 2013 e dezembro de 2016 foi de 29,63%.



Quanto ao item “ii) o abandono do lastreamento entre o valor pago à empresa contratada por tonelagem ou fração classificada e os valores fixados para as taxas de classificação definidas na Portaria Interministerial nº 531/1994.” se entende o seguinte:

1) os valores das taxas de classificação de produtos de origem vegetal, fixadas pela Portaria Interministerial nº 531, de 1994, referenciais utilizados para remunerar a CODAPAR durante a execução do Contrato nº 01/2013, inegavelmente encontram-se defasados.

2) o tratamento linear dado pela referida Portaria Interministerial, em relação ao estabelecimento do valor da taxa de classificação, desconsiderando as especificidades operacionais e regionais, decerto resulta em valores de referência para licitações que privilegiam os prestadores de serviço localizados em Estados onde as importações são realizadas predominantemente por meio marítimo, resultando, dessa forma, em desigualdades regionais com possível desinteresse dos prestadores de serviço para apoiarem o MAPA nos Estados onde as importações de produtos ocorram predominantemente por via terrestre, como é o caso do Estado do Paraná.

Destarte, se compreende que a SFA/PR deve, até que se decida sobre a adoção de uma solução permanente quanto à revisão da sistemática de contratação e de remuneração do apoio operacional e laboratorial à classificação de produtos de origem vegetal importados, remunerar o prestador de serviços de maneira adequada, buscando demonstrar objetivamente os custos inerentes à atividade e qual é o ponto de equilíbrio econômico-financeiro dos serviços prestados, considerando e documentando objetivamente as especificidades relacionadas com a execução contratual no território paranaense.

Se não há possibilidade de utilização dos valores referenciais estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 531, também não se pode remunerar os serviços prestados com valores superiores aos praticados pelo mercado.

Na Nota enviada pela SFA/PR consta também o seguinte registro:

*“Com efeito, na licitação de 2016 adotou-se a premissa de que o serviço de apoio à classificação envolve análises físicas e laboratoriais dos produtos, além do apoio operacional, conforme item 5.4 do Termo de referência constante no processo 21034.4105/2016-96, **de tal forma que o serviço a ser remunerado deveria compreender inclusive os custos com as análises laboratoriais. Por esta razão, os valores licitados para aqueles produtos que exigem ou possam exigir a realização de ensaios laboratoriais carregam este custo na sua composição, o que explica boa parte das variações entre um e outro contrato. Não obstante, na hipótese de que tais ensaios não sejam custeados pela contratada há previsão contratual de abatimento no valor licitado,** em percentual diferenciado conforme o peso do ensaio laboratorial para a classificação do respectivo produto vegetal (vide Tabela 2 do Termo de Referência).”* (Grifo nosso)

Pelo que se extrai da manifestação da Unidade, na modelagem do Contrato anterior (nº 01/2013) as análises laboratoriais também foram integralmente pagas pela SFA/PR.

Os serviços atinentes às análises físicas e físico químicas realizadas pela própria contratada foram quitados por meio dos pagamentos mensais ordinários.



Nos casos em que a contratada não possuísse habilitação para a realização das análises físico-químicas, esta encaminhava as amostras coletadas para outras entidades ou laboratórios credenciados pelo MAPA para que estes realizassem as citadas análises. Neste caso, o pagamento era realizado pela SFA/PR na forma de ressarcimento.

Então não é novidade, na relação comercial examinada, o custeio das análises laboratoriais pela contratante. Decerto se verifica que, mesmo com o histórico de pagamentos ordinários acrescido dos ressarcimentos, o valor desembolsado no período de 2013 a 2015 fica muito aquém dos valores ajustados do Contrato nº 08/2016.

Dessa maneira, não tem cabimento a comparação apresentada pela SFA/PR, entre os valores ajustados no Contrato nº 08/2016, deduzindo-se as eventuais análises laboratoriais não realizadas, e os valores ajustados no Contrato nº 01/2013, haja vista estarem sendo comparados valores relacionados a coberturas contratuais diferentes, ou seja, no caso do Contrato nº 08/2016 está sendo considerado o valor apenas das análises físicas em confronto com valores das análises físicas e físico-químicas do Contrato nº 01/2013.

Ainda assim, para fins de averiguação, foi feito pela equipe de auditoria uma análise comparativa completa, considerando as estimativas das quantidades utilizadas como referência no Pregão Eletrônico nº 04/2016, multiplicadas pelos valores ajustados no Contrato nº 08/2016 deduzidos de quaisquer análises laboratoriais, tanto as realizadas para complementação de Padrão Oficial quanto as realizadas para pesquisa de micotoxinas, e, as mesmas estimativas de quantidade multiplicadas pelos valores ajustados no Contrato nº 01/2013.

Por meio da análise, observou-se que, mesmo que forem abstraídos os valores correspondentes às análises laboratoriais do Contrato nº 08/2016, ou seja, na situação em que a contratada realize apenas as análises físicas nos produtos durante todo o período de execução contratual, restará ao contrato celebrado entre a SFA/PR e a CODAPAR, ainda, o valor anual de R\$ 4.976.192,66.

Na estimativa feita pela SFA/PR, e utilizada como referência para a licitação, foi considerado um percentual de 120% da quantidade média de produtos classificados durante o período de 2013 a 2015. Se for deduzido o acréscimo de 20% do valor apurado anteriormente, para equiparar as quantidades comparadas, se chegará a um valor líquido de R\$ 4.146.827,16, ainda assim, muito superior ao contrato anterior, no valor de R\$ 1.929.073,44.

Considerando que a inflação apurada pelo IGP-M (FGV) no período de entre fevereiro de 2013 e novembro de 2016 foi de 28,5027%, o valor atualizado do Contrato nº 01/2013 seria de 2.478.911,45 na data da assinatura do Contrato nº 08/2016.

Assim sendo, realizando-se uma análise conservadora, considerando que não estariam incluídas no valor do Contrato nº 01/2013 a execução das análises laboratoriais e corrigindo-o para a data da assinatura do Contrato nº 08/2016, confrontando o resultado desse cálculo com o valor do novo contrato deduzido das análises laboratoriais e do acréscimo de 20% na média de 2013 a 2015, ainda assim, teríamos um sobrepreço potencial de R\$ 1.667.915,71, correspondente a 24,06% do valor do novo contrato, conforme se observa na tabela a seguir:





Tabela – Valores relativos à apuração do potencial sobrepreço existente no Contrato nº 08/2016.

<b>Detalhamento das ocorrências</b>	<b>Valor</b>
Assinatura do Contrato nº 01/2013 (31 de janeiro de 2013).	1.929.073,44
Inflação no período de fevereiro/2013 a novembro/2016 (IGP-M = 28,5027%).	549.838,01
<b>Valor do Contrato nº 01/2013 corrigido pela IGP-M até a data da assinatura do Contrato nº 08/2016.</b>	<b>2.478.911,45</b>
Assinatura do Contrato nº 08/2016 (07 de dezembro de 2016).	6.931.977,63
Dedução – Análises laboratoriais.	(1.955.784,97)
Contrato nº 08/2016 deduzido das análises laboratoriais.	4.976.192,66
Dedução – quantidade acrescida na estimativa realizada pela SFA/PR para o Pregão Eletrônico nº 04/2016 (20% na média de produtos classificados no período de 2013 a 2015).	(829.365,44)
<b>Contrato nº 08/2016 deduzido das análises laboratoriais e do acréscimo na estimativa de produtos a serem classificados.</b>	<b>4.146.827,22</b>
<b>Potencial sobrepreço apurado no valor do Contrato nº 08/2016</b>	<b>1.667.915,77</b>

Fonte: Pregão Eletrônico nº 01/2013 e Pregão Eletrônico nº 04/2016.

Quanto à reivindicação da ASCLAVE, acerca da desatualização no valor das taxas de classificação dos produtos de origem vegetal importados, se entende que tal demanda não pode ser considerada por esta Unidade de Controle Interno como parâmetro para análise da adequabilidade dos valores ajustados no Contrato nº 08/2016, haja vista a ausência de elementos objetivos para avaliação da demanda apresentada pela referida entidade.

Acerca da comparação apresentada pela SFA/PR, considerando o contrato celebrado entre a SFA/MS e a IAGRO (Pregão Eletrônico nº 08/2012 – Processo nº 21026.000586/2012-36), se entende que os valores que devem ser considerados na referida comparação são aqueles apresentados pela referida Agência na oportunidade da realização da pesquisa de preços do Pregão Eletrônico nº 04/2016, e que, conforme já se registrou no presente relatório, são cerca de 40% inferiores aos valores constates do Contrato nº 08/2016.

Diante de todo o exposto, entende-se que: a SFA/PR, considerando a necessidade imperiosa de contratação de uma empresa para a prestação do apoio operacional e laboratorial à classificação dos produtos importados, tendo em vista não dispor da estrutura e do pessoal suficiente para comportar as atividades preparatórias para tal atividade, considerando o fato de que a CODAPAR possuía a estrutura e o pessoal suficiente para assumir tal incumbência, sopesando, também, o fato de que a CODAPAR seria, provavelmente, a única interessada no certame, aceitou o estabelecimento, pela contratada, de preços acima dos praticados pelo mercado, para não frustrar o interesse da referida empresa no objeto licitado.

Acerca da manifestação encaminhada pela SFA-PR no dia 29 de maio de 2017, por meio do Ofício nº 62/2017/SFA-PR – MAPA, se verifica que a Unidade auditada não apresentou documentos ou argumentos novos que pudessem reformar o entendimento de existência de sobrepreço no Contrato nº 08/2016.

Por meio do referido expediente a SFA/PR afirma que:

**“Então, a conclusão pela ocorrência de sobrepreço deveria decorrer após uma análise dos custos de sua execução pela empresa contratada e as particularidades da classificação para cada produto conforme seu Padrão Oficial, na ótica operacional específica dos postos de fronteira do Paraná. A partir desta dissecação poder-se-ia**





*aferir a correspondência entre preços praticados e serviços prestados, considerando inclusive a área administrativa.*

*Todavia, na esteira dos tópicos resumidamente expostos, e que se espera serem merecedores de acolhimento por parte da CGU, desde logo cabe consignar que a SFA/PR está preparando medidas no sentido de encaminhar uma repactuação de valores do contrato de apoio à classificação de importação do contrato nº 08/2016 junto à empresa CODAPAR.*

Deve ser considerado que, em reuniões realizadas no curso da presente auditoria foram solicitadas as planilhas dos custos relacionados com a execução do Contrato nº 08/2016, para se aferir a adequação da remuneração auferida pela contratada *versus* as obrigações assumidas. Tais demonstrativos não foram entregues conforme solicitado, restando à equipe considerar, nas análises, os parâmetros disponíveis, quais sejam: o contrato anterior, celebrado em 2013 entre a SFA/PR e a CODAPAR, e os orçamentos autuados no processo licitatório.

A SFA/PR havia informado que está tomando medidas no sentido de encaminhar uma repactuação dos valores contratuais, atitude que demonstra concordância com os apontamentos registrados no presente relatório.

Além disso, em relação à planilha com os custos supostamente incorridos pela CODAPAR para a execução contratual e demais documentos apresentados pela SFA/PR, após análise preliminar da equipe de auditoria verificou-se que referida documentação, por si só, não possui o condão de suprimir a constatação da existência de sobrepreço, vez que carece de comprovação efetiva dos custos apresentados, e não está acompanhada de qualquer estudo técnico ou comparativo analítico, elaborado pela unidade, que evidencie sua compatibilidade com os preços de mercado.

Desta forma, o registro fica mantido e as providências que vierem a ser adotadas pela SFA/PR serão acompanhadas e avaliadas no âmbito do monitoramento das recomendações em questão.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Promover a repactuação do Contrato nº 08/2016, firmado com a Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná, CODAPAR, a fim de se extrair do valor do ajuste o potencial sobrepreço apurado, bem como proceder retenções nas futuras faturas até que seja efetivada a recomposição integral ao erário dos valores pagos indevidamente à contratada.

Recomendação 2: Realizar, nas próximas licitações, pesquisas de preços de maneira ampla, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado, não restringindo as pesquisas de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, a exemplo de preços praticados junto a outras Superintendências de Agricultura e junto a outros órgãos da Administração.

Recomendação 3: Apurar a responsabilidade de quem deu causa à ocorrência do sobrepreço constatado no Contrato nº 08/2016.



Recomendação 4: Realizar capacitações e treinamentos na área de licitações e contratos e aprimorar os mecanismos de controle interno administrativos de modo que se minimize a possibilidade de novas contratações com ocorrência de sobrepreço no âmbito da SFA/PR.

### 2.1.2.2 INFORMAÇÃO

#### **Ausência de consultas previstas no edital para habilitação de empresa participante do Pregão Eletrônico nº 04/2016.**

##### **Fato**

O edital do Pregão Eletrônico nº 04/2016, processo eletrônico SEI nº 21034.004105/2016-96, estabeleceu, em seu capítulo 9 – Habilitação, o seguinte:

*“9.1. Como condição prévia ao exame da documentação de habilitação do licitante detentor da proposta classificada em primeiro lugar, o Pregoeiro verificará o eventual descumprimento das condições de participação, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante a consulta aos seguintes cadastros:*

*9.1.1. SICAF;*

*9.1.2. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União ([www.portaldatransparencia.gov.br/ceis](http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis));*

*9.1.3. Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça ([www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php](http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php)).*

*9.1.4. Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;*

***9.1.5. A consulta aos cadastros será realizada em nome da empresa licitante e também de seu sócio majoritário**, por força do artigo 12 da Lei nº 8.429, de 1992, que prevê, dentre as sanções impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público, inclusive por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. ”* (Grifo não contido no original).

A Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná - CODAPAR, CNPJ nº 76.494.459/0102-02, contratada pela SFA/PR por meio do Pregão Eletrônico nº 04/2016, é uma sociedade de economia mista vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB. Ou seja, o sócio majoritário da CODAPAR é o Governo do Paraná.

Por meio da análise dos documentos autuados no processo eletrônico SEI nº 21034.004105/2016-96, não foram identificadas as consultas realizadas em nome do Governo do Paraná nos sistemas referidos no item 9.1 do edital do Pregão Eletrônico nº 04/2016.



Dessa maneira, a equipe de auditoria realizou, em 20 de fevereiro de 2017, as consultas aos referidos sistemas em nome do Governo do Paraná, CNPJ nº 76.416.940/0001-28, e não identificou quaisquer impedimentos em nome deste, que consequentemente refletiriam na contratação da CODAPAR.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700196/002, de 24 de fevereiro de 2017, diligenciou-se a SFA/PR para que apresentasse os motivos para o descumprimento do item 9.1.5 do edital do Pregão Eletrônico nº 04/2016.

Em resposta, a SFA-PR enviou à CGU-R/PR uma mensagem eletrônica no dia 08 de março de 2017, informando o seguinte:

*“2. Processo 21034.004105/2016-96 – Contrato nº 08/2016 CODAPAR-Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná*

*2.1 – Descumprimento do item 9.1.5 do Edital:*

*Realmente, o Pregoeiro e Equipe de Apoio cometeram um erro administrativo ao não procederem a devida consulta aos cadastros, não somente em nome da empresa, mas também em nome de seu sócio majoritário.*

*Essa consulta não foi realizada, em vista tratar-se (o sócio majoritário) de um ente da Federação, e não pessoa física. Nesse caso, o Pregoeiro e Equipe de Apoio, entenderam não haver possibilidade ou necessidade de tal consulta.*

*Já alertamos ao Pregoeiro e Equipe de Apoio para que, em próximas licitações que sejam mais preventivas, com o intuito de dirimir tais falhas.”*

Entende-se que, apesar da ocorrência da inconformidade na realização das consultas, não houve dano aparente à Administração devido à falta destas, haja vista, também, que mesmo extemporaneamente, a equipe de auditoria realizou as consultas previstas no edital e não identificou quaisquer impedimentos registrados em nome do Governo do Paraná.

Todavia, o presente apontamento se faz necessário para que os servidores da SFA/PR incumbidos dos procedimentos licitatórios obedeçam aos dispositivos legais sobre a matéria e executem todos os procedimentos descritos nos editais.

### **2.1.2.3 CONSTATAÇÃO**

**Falta de publicação do aviso do edital do Pregão Eletrônico nº 04/2016 em jornal de grande circulação regional ou nacional, nos termos do art. 17, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.**

#### **Fato**

Procedeu-se a análise do processo eletrônico SEI nº 21034.004105/2016-96, instaurado pela Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Paraná - SFA/PR para realização do Pregão Eletrônico nº 04/2016, com vistas à contratação de empresa para prestar serviços de apoio operacional e laboratorial na classificação dos produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico quando importados através dos portos, aeroportos e terminais alfandegados localizados no Estado do Paraná,



atividade instituída pela Lei nº 9.972, de 2000, e regulamentada pelo Decreto nº 6.268, de 2007.

No dia 31 de outubro de 2016 o edital do Pregão Eletrônico nº 04/2016 foi disponibilizado no Portal de Compras do Governo Federal – [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

Também, no dia 31 de outubro de 2016, o aviso do edital foi publicado no Diário Oficial da União (seção 3, página 5).

A SFA/PR estabeleceu, por meio do Termo de Referência, que as propostas para a licitação não poderiam ultrapassar o valor máximo global de R\$ 6.935.722,17, para a vigência de 12 meses.

Ou seja, pela inteligência contida no art. 17 do Decreto nº 5.450, de 2005, a SFA/PR deveria publicar o aviso de abertura do certame também em jornal de grande circulação regional ou nacional, o que não foi comprovado nos autos do processo eletrônico SEI nº 21034.004105/2016-96.

### **Causa**

Negligência do Superintendente Federal de Agricultura no Estado do Paraná - SFA-PR, responsável pela autorização para a realização do Pregão Eletrônico nº 04/2016 e pela celebração do Contrato nº 08/2016, que tinha sob sua responsabilidade mecanismos de controle para aferir o cumprimento das determinações contidas no art. 17 do Decreto nº 5.450, de 2005, e no caput do art. 37 da Constituição Federal, de 1988, quanto à publicidade dos atos administrativos, e não o fez.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta, a SFA-PR enviou à CGU-R/PR uma mensagem eletrônica no dia 08 de março de 2017, informando o seguinte:

*“Para que se possa participar de um Pregão Eletrônico, a empresa interessada deve estar devidamente cadastrada junto ao SICAF. Através desse cadastro, pode se inserir no portal [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).*

*A partir de então, sempre que houver uma licitação que lhe seja de interesse, receberá informativos sobre esta.*

*Tendo em vista, contingências orçamentárias, tendo em vista que as empresas interessadas receberiam tais informações, e tendo em vista principalmente que, caso uma empresa que tivesse conhecimento da contratação através de jornal de grande circulação, não teria tempo hábil de cadastrar-se para concorrer através do Pregão Eletrônico, entendemos que poderia ser dispensável tal procedimento. ”*

Além disso, após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030 e conforme Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 25 de julho de 2017, o gestor manifestou concordância quanto à necessidade de aperfeiçoar as rotinas na área de licitações, objetivando assegurar que seja publicado o aviso de abertura do certame também em jornal de grande circulação regional ou nacional.



## **Análise do Controle Interno**

Entende-se que as contingências orçamentárias restringem sobremaneira a atuação dos administradores públicos, contudo, o Decreto nº 5.450, de 2005, que regulamenta a Lei nº 10.520, de 2002, não foi revogado e deve ser integralmente obedecido em seus dispositivos.

Considere-se, também, que o Princípio da Publicidade, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição de Federal, de 1988, visa dar conhecimento dos atos administrativos ao público em geral e, desse modo, promover a transparência e o controle social, ainda mais em se tratando de uma licitação com montante previsto de cerca de R\$ 7 milhões.

Considerando que o gestor concordou com a necessidade de melhoria das rotinas no âmbito do procedimento licitatório, assegurando a publicidade do certame, o atendimento à recomendação será acompanhado no âmbito do monitoramento das ações de controle.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar as licitações com estrita observância ao princípio constitucional da publicidade, providenciando a publicação do aviso do edital dos pregões eletrônicos em jornal diário de grande circulação regional ou nacional, com vistas a incrementar a competitividade e, conseqüentemente, buscar maior vantajosidade ao erário, nos termos do que estabelece o art. 17 do Decreto nº 5.450, de 2005.

### **2.1.2.4 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de justificativa técnica para a escolha do IGP-M como índice de reajuste do contrato nº 08/2016 - Codapar.**

#### **Fato**

Por meio da análise do contrato nº 08/2016, celebrado no dia 07 de dezembro de 2016 entre a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Paraná - SFA/PR e a Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná – CODAPAR, identificou-se a utilização do seguinte critério de reajuste contratual:

#### **“6. CLAUSULA SEXTA - DO REAJUSTE**

*6.1 O preço consignado no contrato poderá ser corrigido anualmente, observado o interregno mínimo de um ano, contado a partir da data limite para a apresentação da proposta, pela variação do IGP-M.” (Grifos não contidos no original).*

Não se identificou, nos autos do processo eletrônico SEI nº 21034.004105/2016-96, a justificativa técnica para a escolha do índice.



O Advogado-Geral da União expediu a Orientação Normativa nº 23, em 1º de abril de 2009, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993, com a seguinte determinação:

*“O EDITAL E O CONTRATO DE SERVIÇO CONTINUADO DEVERÃO INDICAR O CRITÉRIO DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, QUE DEVERÁ SER SOB A FORMA DE REAJUSTE EM SENTIDO ESTRITO, COM A PREVISÃO DE ÍNDICE SETORIAL, OU POR REPACTUAÇÃO, PELA DEMONSTRAÇÃO ANALÍTICA DA VARIAÇÃO DOS COMPONENTES DOS CUSTOS.”*

Segundo entendimento contido no Parecer nº 04/2013/CPLC /DEPCONS/PGF/AGU, de 10 de julho de 2013, que trata de temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos instituída pela Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013:

“EMENTA

(...)

**II - A adoção do reajuste ou repactuação não é discricionária e deve observar os parâmetros estabelecidos pela Orientação Normativa AGU nº 23/2009.**

**III - Contratação da prestação de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra. *Obrigatoriedade da cláusula de reajuste por índices setoriais ou específicos. Caso inexistam, a Administração Pública deverá adotar o índice geral de preços que melhor esteja correlacionado com os custos do objeto contratual ou, ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado. Não havendo índices com uma dessas características, deve ser adotado o reajustamento pelo IPCA/IBGE. Obrigatoriedade de justificativa técnica da escolha do índice.*** (Grifos não contidos no original).

Ou seja, de acordo com a inteligência contida nas redações da Orientação Normativa AGU nº 23/2009, e do Parecer nº 04/2013/CPLC /DEPCONS/PGF/AGU, a adoção de um índice de reajustamento em detrimento de outro não é de livre escolha da Administração e, *a priori*, o índice escolhido deve ser aquele que melhor reflita a variação dos preços do objeto contratual.

Índices setoriais ou específicos são preferíveis aos índices gerais pois aferem a variação de preços em um determinado setor econômico ou refletem, de maneira mais adequada, a composição dos custos envolvidos na contratação.

No caso de inexistirem índices específicos ou setoriais deve-se procurar adotar o índice geral de preços que melhor estaria correlacionado com o objeto contratual e, se tecnicamente inviável a identificação do índice geral mais adequado, deverá ser adotado o IPCA/IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor, pois é o índice oficialmente escolhido pelo Conselho Monetário Nacional para monitorar a inflação do país desde a Resolução CMN nº 2.615, de 30 de junho de 1999.

**Causa**





Desconhecimento dos responsáveis pela administração da SFA/PR acerca da existência de orientações normativas que estabelecem regras específicas para a escolha dos índices de reajuste dos contratos administrativos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta, a SFA-PR enviou à CGU-R/PR uma mensagem eletrônica no dia 08 de março de 2017, informando o seguinte:

*“No portal da AGU, encontram-se disponibilizados modelos de documentos referentes e Licitações e Contratos Administrativos. Nesses modelos, deixa-se livre a escolha do índice de reajuste a ser aplicado após o interregno de um ano.*

*Tendo em vista, que o índice aplicado a contratos “latu sensu” é o IGP-M, esse foi o índice escolhido para tal. A minuta do contrato, contendo esse tipo de índice para reajuste, foi submetida à análise e parecer da Consultoria Jurídica da União – CJU/CGU/AGU, a qual o aprovou sem ressalvas.*

*Todos os contratos administrativos realizados pela SFA/PR, contém como índice de reajuste o IGP-M, motivo pelo qual o mesmo foi escolhido.”*

Além disso, após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030 e conforme Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 25 de julho de 2017, o gestor manifestou concordância quanto à necessidade de apresentar justificativa técnica para a escolha dos índices de reajuste dos contratos administrativos.

### **Análise do Controle Interno**

Entende-se que é prática reiterada na SFA/PR a utilização do IGP-M como índice de correção dos contratos administrativos, contudo não há, no processo licitatório sob análise, justificativa técnica para a escolha desse índice.

Ademais, não se pode negar a existência de orientação normativa da Advocacia-Geral da União, materializada por meio da Parecer nº 04/2013/CPLC /DEPCONS/PGF/AGU, de 10 de julho de 2013, que estabelece que a adoção do reajuste ou repactuação não é discricionária e deve observar os parâmetros estabelecidos pela Orientação Normativa AGU nº 23/2009.

No caso de contratação da prestação de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração deve adotar índices de reajuste setoriais ou específicos, e, caso inexistam, adotar índice geral de preços que melhor esteja correlacionado com os custos do objeto contratual ou, ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado. Não havendo índices com uma dessas características, deve ser adotado o reajustamento pelo IPCA/IBGE.

Além do mais, é sempre obrigatória a apresentação de justificativa técnica para a escolha do índice de reajuste contratual.

Considerando que o gestor concordou com a necessidade de apresentar justificativa técnica para a escolha dos índices de reajuste dos contratos administrativos, o efetivo atendimento à recomendação será acompanhado no âmbito do monitoramento das ações de controle.



**Recomendações:**

Recomendação 1: Adotar, no caso de repactuações, prorrogações de prazos de vigência dos contratos ou de novas contratações de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, índices de reajuste setoriais ou específicos, e, caso inexistam, adotar índice geral de preços que melhor esteja correlacionado com os custos do objeto contratual ou, ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado. Não havendo índices com uma dessas características, deve ser adotado o reajustamento pelo IPCA/IBGE, de acordo com a orientação normativa da Advocacia-Geral da União nº 23/2009 e o Parecer nº 04/2013/CPLC /DEPCONSU/PGF/AGU, de 10 de julho de 2013.

**2.1.3 Avaliação dos Controles Internos Administrativos****2.1.3.1 INFORMAÇÃO****Avaliação dos Controles Internos Administrativos****Fato**

A presente avaliação teve por objetivo examinar a suficiência e adequabilidade da estrutura de controles internos implementada pela Superintendência, inclusive quanto aos processos instituídos, à gestão de riscos, à força de trabalho alocada e à aferição de metas, com vistas a obter segurança razoável quanto à integridade e ao alcance das metas estabelecidas pelo órgão central, no âmbito da defesa agropecuária.

A Divisão de Defesa Agropecuária – DDA/SFA é a unidade responsável, no âmbito das superintendências, pelos programas nacionais de sanidade animal e vegetal, além dos serviços de inspeção e fiscalização de produtos e insumos agropecuários.

A avaliação dos controles internos restringiu-se a análise específica da atuação do Sipoa, vinculado tecnicamente ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA/SDA/MAPA (Art. 18, Inc. XII, Portaria Mapa nº 428/2010) e do Sipov, que possui vinculação técnica ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV/SDA/MAPA (Art. 19, Inc. XIII, Portaria Mapa nº 428/2010).

O Sipoa é responsável pela inspeção de animais de açougue, de estabelecimentos que procedem ao abate de animais de açougue e que beneficiam e industrializam produtos, subprodutos e derivados de origem animal (conforme definido no Art. 18 da Portaria Mapa nº 428/2010).

Ao Sipov compete, dentre outras atribuições, a fiscalização e supervisão técnica da classificação de matérias primas, produtos e subprodutos e derivados de origem vegetal (competências descritas no Art. 19 da Portaria Mapa nº 428/2010).

Os serviços da DDA/SFA-PR estão sujeitos à vinculação técnica e orçamentária com os departamentos de defesa agropecuária constituintes da estrutura da Secretaria de Defesa Agropecuária/Mapa.



Neste contexto, os exames foram realizados e os resultados encontram-se registrados a seguir:

## **I – Fragilidade no sistema de controles internos atinentes às atividades de fiscalização/inspeção da SFA/PR.**

Com a finalidade de avaliar os controles internos relativos às atividades de fiscalização/inspeção da SFA/PR, considerou-se a seguinte questão de auditoria: O sistema de controles internos aplicado na atividade de fiscalização atende aos componentes do COSO (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e atividades de monitoramento)?

O resultado da avaliação sobre os componentes do COSO realizado no âmbito da DDA/SFA/PR apresenta-se estruturado a seguir, conforme os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento:

### **A) Ambiente de Controle**

A aplicação dos testes de controle neste componente forneceu o seguinte diagnóstico para o componente ambiente de controle no âmbito da DDA/SFA/PR:

*1) Não há Código de Ética que institua padrões de conduta específicos no âmbito da SFA-PR ou Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)*

A DDA informou que não há, no âmbito da SFA-PR, código de conduta específico para a atividade, sendo que os AFFAs e AISIPOAs seguem o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, de ordem geral para os servidores públicos. Ou seja, tanto a SFA/PR como o MAPA não adotaram medidas para a complementação ou adequação do código às particularidades das atividades de fiscalização e inspeção relacionadas à missão institucional. 2) *Não há Comissão de Ética instituída no âmbito da SFA-PR.*

A SFA-PR informou que não possui Comissão de Ética e que os assuntos relativos a desvios éticos são tratados na Comissão de Ética do órgão central (MAPA). Ademais, informou que não há uma rotina específica de comunicação, e as demandas concretas de imputação ou de procedimento suscetível de censura são tratadas caso a caso.

A SFA/PR informou que não houve comunicações expedidas pela Comissão de Ética no exercício de 2016, no sentido de orientar e aconselhar sobre a ética profissional exigida do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público. Da mesma forma, a superintendência não encaminhou pedido de consulta, esclarecimento ou qualquer outro expediente à Comissão de Ética do MAPA. Ou seja, embora instituída no órgão central do MAPA, a Comissão de Ética não tem atuação efetiva, evidenciando a fragilidade do componente ambiente de controle, diante da ausência de uma atuação mais enérgica para a disseminação de padrões de conduta e integridade de seus servidores.

*3) Inexistência de canal local para recebimento e apuração de denúncias.*

A SFA/PR informou que não há, no âmbito da SFA-PR, rotina e procedimentos para a apuração de denúncias, e que segue diretriz do órgão central, o qual orienta que toda



denúncia seja efetuada por meio da Ouvidoria MAPA, no sítio eletrônico do MAPA, que é o canal direto para que as denúncias sejam conhecidas. Da mesma forma, a SFA/PR informou que não há mecanismos específicos no âmbito da superintendência para identificação e correção de desvios éticos.

Não obstante, verificou-se que em 2016 foram instaurados sete Processos Administrativos Disciplinares – PAD. Em quatro deles os servidores foram considerados isentos de culpa e os processos foram arquivados. Um PAD resultou na advertência do servidor e dois ainda estão em curso.

#### *4) Não implementação de política de rotatividade de fiscais nos estabelecimentos sujeitos a fiscalização permanente*

Foram constatadas fragilidades no processo de alocação dos agentes de inspeção e fiscalização. Nas fiscalizações de estabelecimentos em regime permanente, a designação dos fiscais ocorre segundo sua lotação geográfica, não ocorrendo, em regra, rotatividade de servidores. No âmbito da área vegetal, não existem critérios formalizados em normativos para a escolha dos estabelecimentos ou produtores fiscalizados, ou para escolha dos agentes, sendo que as ações são realizadas conforme a disponibilidade de servidores. A SFA/PR informou que é observado que ao menos um dos integrantes tenha experiência e expertise suficientes para atuar no caso.

Não foi relatada a adoção de medidas para implementação de rodízio dos agentes de fiscalização, nos casos das fiscalizações permanentes ou periódicas, com vistas a reduzir eventual vínculo do agente com a entidade fiscalizada ou o potencial de fraude, quando do planejamento das ações de fiscalização.

De todo o exposto infere-se que o ambiente de controle estruturado não fornece base para identificação e gerenciamento de riscos, para a integridade dos valores éticos. Cabe registrar que as fragilidades relatadas decorrem em sua grande parte da ausência de políticas que devem ser implementadas na alçada da administração central.

## **B) Avaliação de Risco**

A aplicação de testes de controle no componente “avaliação de risco” evidenciou as seguintes fragilidades:

### *1) Não observância aos critérios estabelecidos nos normativos para a definição da frequência das fiscalizações e ausência de normativos para disciplinar as fiscalizações no âmbito dos produtos vegetais.*

Observou-se que o processo de identificação e análise de riscos não está adequadamente formalizado. No âmbito do Sipoa existem normativos esparsos que evidenciam medidas para identificação de riscos e sua utilização no planejamento das fiscalizações, a exemplo da Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06 de novembro de 2015, que trata do cálculo do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento (RE) para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos registrados ou relacionados no Serviço de Inspeção Federal - SIF, sujeitos à inspeção periódica. Entretanto, verificou-se que as fiscalizações efetivamente realizadas não são aderentes ao definido no planejamento, e não são utilizados indicadores para avaliação das atividades realizadas.



Não foram identificados normativos para nortear o processo de identificação e avaliação de riscos no âmbito do Sipov, de forma a pautar as ações de inspeções e fiscalização nesta área.

*2) As mudanças no planejamento das fiscalizações não são devidamente registradas.*

A partir da análise dos registros das fiscalizações realizadas no ano de 2016, verificou-se que o Sipov/PR descumpriu o previsto no planejamento das ações de defesa agropecuária, pois houve, na execução, aumento do número de fiscalizações em determinados estabelecimentos e diminuição em outros, sem que tenha sido registrada formalmente as circunstâncias que resultaram na necessidade da readequação da frequência das inspeções e fiscalizações.

*3) Ausência de sistema eficiente para registro das atividades de fiscalizações - informações relevantes ao processo de inspeção e auditoria*

O processo de identificação dos riscos carece da existência de um sistema eficiente para registro das ações de fiscalizações, que possibilite a utilização do histórico de informações relevantes para auxiliar o processo de planejamento das inspeções e vistorias. O planejamento para o alcance dos objetivos institucionais é permeado de certo empirismo, diante da ausência de rotinas de controle interno elaboradas que considerem de forma sistêmica os riscos internos e externos.

*4) Ausência de revisão periódica dos normativos visando avaliar sua aplicabilidade e relevância, destacando-se a falta de atualização da taxa de classificação de produtos vegetais a atualização periódica das multas.*

Verificou-se a não ocorrência de revisão periódica dos normativos. Neste contexto, destaque-se que os valores das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal, de que trata o Decreto-lei nº 1.899, de 21 de dezembro de 1981, atualmente estão fixados pela Portaria Interministerial MF / PR / MAPA nº 531, de 13 de outubro de 1994, não foram mais corrigidas desde esta data. Portanto, estão desatualizadas e não refletem os custos efetivamente incorridos na atividade exercida pelo poder de polícia, de forma que recursos do orçamento da SFA são alocados para custear o contrato relacionado à classificação dos produtos importados, sem que haja o ressarcimento do custo integral pelos importadores, destinatários dos produtos importados.

No que se refere às multas aplicadas nos casos de infração, elas foram reajustadas em 2017 após longo período em que se encontravam defasadas, entretanto não estão vinculadas a um índice de preços que promova sua atualização periódica.

Conclui-se, portanto, que o componente “avaliação de risco” apresenta fragilidades pois não há normativo para orientar o planejamento das fiscalizações no âmbito dos produtos de origem vegetal, o planejamento elaborado para as fiscalizações não é observado, e as razões para as alterações não são formalizadas. A SFA/PR carece de um sistema informatizado eficiente para o registro das fiscalizações e monitoramento das inconformidades. Não foram verificadas ações no sentido de reduzir o potencial de fraude na relação fiscal/fiscalizado, e não há normativos que tratem da rotatividade dos fiscais lotados nos estabelecimentos sujeitos à fiscalização permanente.

## **C) Atividades de Controle**



A avaliação das atividades de controle foi baseada sobretudo na percepção dos agentes de fiscalização, expressa na pesquisa de opinião realizada, sobre os procedimentos de controle existentes na SFA/PR. Para uma opinião abrangente sobre as rotinas formalizadas para as ações de defesa no seu aspecto macro, no sentido de mapear e mensurar os procedimentos internos seria necessária a aplicação de metodologias específicas e analíticas do fluxograma dos processos.

Neste contexto, nas perguntas do questionário aplicado aos fiscais envolvidos nas inspeções e fiscalizações no âmbito da defesa agropecuária foram obtidas as seguintes respostas:

<b>- As ações de inspeção/fiscalização estão apoiadas por políticas e procedimentos (normas, manuais e check-list) que as formalizam e detalham?</b>		
<i>Resposta</i>	<i>Contagem</i>	<i>Porcentagem</i>
Sim	133	86,93%
Não	11	7,19%
Sem resposta	9	5,88%
<b>- A execução das fiscalizações/inspeções, no que tange ao cronograma e aos agentes fiscalizados, segue o planejamento estabelecido?</b>		
<i>Resposta</i>	<i>Contagem</i>	<i>Porcentagem</i>
Sim	80	52,29%
Não	29	18,95%
Não sei	44	28,76%
<b>- A Superintendência dispõe de estrutura física e de tecnologia da informação adequadas para a realização das fiscalizações/inspeções?</b>		
<i>Resposta</i>	<i>Contagem</i>	<i>Porcentagem</i>
Sim	70	45,75%
Não	57	37,25%
Não sei	26	16,99%
<b>- Existe um fluxo definido para monitoramento do resultado das inspeções e fiscalizações?</b>		
<i>Resposta</i>	<i>Contagem</i>	<i>Porcentagem</i>
Sim, está normatizado	32	20,92%
Sim, já é prática administrativa	39	25,49%
Não	34	22,22%
Não sei	48	31,37%
<b>- Na sua opinião, está claro o fluxo a partir da autuação até a cobrança das multas, inclusive quanto a eventuais recursos cabíveis e instâncias revisoras?</b>		
<i>Resposta</i>	<i>Contagem</i>	<i>Porcentagem</i>
Sim, mas apenas para o público interno	33	21,57%
Sim, inclusive para o fiscalizado	59	38,56%
Não	23	15,03%
Não sei	38	24,84%

Fonte: Questionário Lime Survey aplicado aos fiscais

Com o auxílio das referências cruzadas dos outros componentes, infere-se que os procedimentos e rotinas realizados no âmbito das ações de defesa agropecuária sofrem o impacto da ausência de políticas específicas que propiciem tempestivas respostas aos riscos, e pela inexistência de um sistema informatizado próprio para o registro das fiscalizações e para o monitoramento das inconformidades. As atividades de controle se ressentem também da ausência de medidas para prevenção de fraudes, tal como, a ausência de normativos que disponham sobre a rotatividade dos fiscais designados para os estabelecimentos sujeitos à fiscalização permanente, que pode ensejar a execução de procedimentos contrários às normas de proteção da saúde pública e garantia das condições sanitárias dos produtos fiscalizados.





Desta forma, mesmo diante da existência de rotinas formalizadas que detalham a grande parte das ações de fiscalização, o componente “atividades de controle” é carente de melhorias nos sistemas informatizados e de diretrizes voltadas a prevenção de fraudes, que impactam nas ações de inspeção e fiscalização no contexto da defesa agropecuária.

#### **D) Informação e Comunicação**

O sistema de informação e comunicação da entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno.

A aplicação dos testes de controle no componente Informação e Comunicação evidenciou as seguintes fragilidades:

##### *1) Ausência de sistema informatizado institucional para registro das informações significativas do processo de fiscalização realizados pela SFA-PR*

A SFA/PR não possui um sistema informatizado institucional em operação para registro das ações de fiscalização, impactando na obtenção, geração e utilização de informações significativas do processo de fiscalização, bem como para a divulgação interna e externa dessas informações. Por outro lado, informou que o MAPA dispõe do sistema SIPEAGRO – Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuários, que foi concebido com dois módulos, sendo um deles específico para Vistoria e Fiscalização. Entretanto, este não foi implementado até o momento. Quanto ao registro das ações do SIPOV, a DDA/ SFA/PR, informou que está em desenvolvimento o SIGEF - Sistema de Gestão de Fiscalização, ainda em plataforma piloto, que possibilitará a captura e consolidação dos dados gerados através dos documentos fiscais emitidos no âmbito da SFA/PR. Até que os sistemas mencionados estejam efetivamente implantados e em operação plena, não há um processo eficiente de registro, armazenamento e utilização das informações relevantes para orientar a tomada de decisão de forma tempestiva e possibilitar o adequado monitoramento das fiscalizações e inspeções e mesmo sua divulgação interna.

##### *2) Inexistência de política de divulgação externa dos resultados da fiscalização*

No que se refere à divulgação externa de tais informações, foi editada a Portaria SDA nº 108, de 28 de setembro de 2016, que determina aos Departamentos da Secretaria de Defesa Agropecuária e às Divisões de Defesa Agropecuária das Superintendências Federais de Agricultura o dever de tornar público, no sítio eletrônico do Mapa, as atividades de solicitações de registro, de inscrição, de credenciamento, de cadastramento de produto, de estabelecimento e de pessoas físicas, seus deferimentos e indeferimentos e as sanções impostas aos infratores da legislação agropecuária, após o trânsito em julgado, na esfera administrativa. A SFA/PR informou que não possui gestão/administração sobre o sítio eletrônico do MAPA, portanto não implementou a publicação das informações referidas.

Desta forma, não obstante edição da Portaria SDA nº 108, de 28 de setembro de 2016, para melhoria dos sistemas corporativos para o registro das informações, que dará maior



transparências ao resultado das fiscalizações/inspeções, tanto interna como externamente, persistem fragilidades nos componentes de informação e comunicação.

*3) As normas de defesa agropecuária não estão disponíveis em documento único e atualizado*

Mencione-se a falta de atualização do SISLEGIS (Sistema de Consulta à Legislação), disponível na página do MAPA na Internet, o qual contém a sistematização das Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Portarias, Instruções Normativas e Resoluções, dificultando o acesso dos fiscais e técnicos à estrutura normativa vigente.

## **E) Monitoramento**

A aplicação dos testes de controle no componente Monitoramento resultou na seguinte constatação:

*1) Ausência de sistema específico e centralizado para o monitoramento das não conformidades*

Não há no âmbito da SFA/PR um sistema que registre em plataforma específica as informações sistematizadas sobre os resultados da fiscalização, e que permita o acompanhamento tempestivo das ações corretivas a respeito das não conformidades. Não há um módulo específico que permita a emissão de relatório gerencial sobre as não conformidades, que disponibilize o histórico das não conformidades e das medidas adotadas para sua correção, em detrimento à transparência das fiscalizações realizadas que dificulta o acesso às informações, para os servidores do órgão, para os órgãos de controle e para a sociedade.

A SFA/PR informou que não é possível nem mesmo o levantamento de dados sobre todas as não conformidades identificadas no ano de 2016, visto que as situações em que não ocorrem autuação não foram compiladas pelo Sipoa/PR.

O monitoramento e as avaliações contínuas são dificultadas pela inexistência no âmbito da SFA/PR ou do MAPA, de um sistema corporativo específico para o monitoramento das ações de fiscalização/inspeção, que permita a extração de relatórios gerenciais, e que possua módulos próprios que apresentem o histórico dos registros relevantes, tais como situação de não conformidades; medidas adotadas de autuação ou interdição, riscos de sanidade, fraudes, dentre outros. O SEI – Sistema Eletrônico de Informação utilizado na SFA/PR é um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, que facilita a tramitação de documentos, dá maior agilidade às análises de processos, porém com enormes limitações de uso como ferramenta de uso gerencial.

Diante do relatado infere-se que o componente “monitoramento” no âmbito da SFA/PR não se apresenta devidamente estruturado de forma a possibilitar uma avaliação das ações de fiscalização/inspeção de forma tempestiva e que possibilite mudanças contingenciais para correção de rumo durante o seu processo, consequência em parte, das deficiências do sistema para geração de informações gerenciais. Além da inexistência de sistema corporativo específico para registro e acompanhamento das fiscalizações, que impacta no processo de monitoramento, outros fatores que fragilizam este componente do controle interno, questões como a limitação de servidores para as atividades de fiscalização/inspeção.



## **II – Elementos de integridade, valores éticos e mecanismos de identificação e correção de desvios de integridade dos controles internos da SFA/PR no âmbito da defesa agropecuária**

A SFA/PR informou que não há código de conduta específico voltado para a atividade de fiscalização, que está sujeita aos dispositivos de conduta ética comuns aos demais servidores públicos, situação confirmada pela maioria das fiscais que responderam à pesquisa de opinião.

Sobre a existência de Comissão de Ética, a SFA-PR informou que esta existe somente no âmbito do órgão central (MAPA), e não há uma rotina específica de comunicação, tendo em vista que as demandas são tratadas caso a caso quando constatados desvios éticos dos servidores. Acrescentou que a comunicação entre o órgão central e a SFA se dá através do sistema SEI, o qual possui tipos de processos específicos para tratar do assunto, tais como, Corregedoria-Investigação Preliminar; Corregedoria-Procedimento Geral; Corregedoria- Processo Administrativo Disciplinar.

Por meio da Nota Técnica nº 2/2017/SPA-PR/DDA-PR/SFA-PR/MAPA, de 16 de maio de 2017, a SFA/PR complementou que a Comissão de Ética do MAPA não emanou orientações ou sugestões à SFA-PR durante o exercício de 2016, e que por sua vez a SFA/PR, não solicitou informações referentes ao tema. Desta forma, infere-se que embora existente, no âmbito do MAPA, a Comissão de Ética não teve atuação efetiva no exercício de 2016.

Sobre a existência e efetivo funcionamento dos canais de denúncia para reclamações a respeito de desvios éticos relatadas por terceiros, a SFA/PR relatou a existência da Ouvidoria Geral da União e Acesso à Informação.

Sobre os Processos Administrativos Disciplinares instaurados, a SFA/PR informou que *“em razão da apreensão dos computadores pela Polícia Federal decorrente da Operação Carne Fraca, não foi possível localizar os mesmos, além do que muitos processos estão espalhados com membros das comissões e também na Corregedoria do MAPA em Brasília e por ser de caráter sigiloso inviabiliza o levantamento nos ambientes eletrônicos existentes (SIGED e SEI).”*

Quanto ao questionamento formulado sobre os critérios que são utilizados para designação dos servidores responsáveis pela inspeção/fiscalização dos estabelecimentos, alteração das equipes e periodicidade em que ocorre a mudança das equipes, a SFA/PR relatou que *“na atividade de inspeção de produtos de origem vegetal não há fixação de equipes para atividades de fiscalização. Os servidores integram equipes de fiscalização dos estabelecimentos conforme cada ação fiscal programada, levando em conta a disponibilidade de servidores, com atenção ao fato de que ao menos um dos integrantes tenha experiência e expertise suficientes para atuar no caso. Concretamente quanto aos produtos de origem animal, a inspeção federal é instalada em caráter permanente nos estabelecimentos de carnes e derivados que abatem as diferentes espécies de açougue e de caça e nos demais estabelecimentos, previstos no Decreto 9.013/2017, a inspeção federal é instalada em caráter periódico. De forma geral, existe apenas um AFFA na região, sendo designado para a fiscalização do estabelecimento.”*



Discorrendo sobre os normativos e orientações existentes para seleção e designação do pessoal lotado nos SIFs, a SFA/PR informou que a métrica para designação de pessoal lotado nos SIFs foi estabelecida por meio do processo SEI 21000.009628/2017-05.

Verificou-se que a escolha dos estabelecimentos para as fiscalizações periódicas leva em consideração critérios técnicos baseados em riscos estimados, dispostos na Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06 de novembro de 2015, para o caso das fiscalizações periódicas. Não obstante a existência do citado normativo, verificou que as fiscalizações realizadas em 2016 não obedeceram em sua maioria, a frequência mínima disposta no normativo.

No caso da fiscalização em regime permanente, a designação dos fiscais ocorre segundo sua lotação geográfica, não ocorrendo, em regra, rotatividade de servidores. No âmbito da área vegetal, não existem critérios formalizados em normativos para a escolha dos estabelecimentos ou produtores fiscalizados, ou para escolha dos agentes de fiscalização/inspeção, sendo que as ações são realizadas conforme a disponibilidade de servidores, observando-se que ao menos um dos integrantes tenha experiência e expertise suficientes para atuar no caso.

A SFA/PR justificou em sua resposta que a ausência de informações sobre os Processos Administrativos se deve à Operação Carne Fraca que resultou na apreensão de vários computadores. A citada operação apurou supostas irregularidades, desvio de conduta de fiscais e fiscalizados responsáveis pela à garantia da qualidade e da inocuidade dos alimentos produzidos e comercializados no País ou no exterior. As situações relatadas, que foram utilizadas como fundamento para os mandados de busca e apreensão, prisão preventiva e de outras medidas acautelatórias intentadas, apresentaram as supostas irregularidades descritas a seguir, as quais podem ter decorrido da ausência de medidas para diminuir os riscos do ambiente.

Conforme consta da Decisão do Juízo da 14ª Vara Federal de Curitiba, relacionada ao inquérito policial nº 0136/2015 SR/DPF/PR, extraído do endereço eletrônico <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/03/DECIS%C3%83O-PARTE-1.pdf>, as supostas irregularidades, consistem dentre outras, em fiscais agindo na defesa dos interesses de empresa fiscalizada; emissão de certificado sanitário mesmo diante da existência de irregularidades mediante corrupção de fiscais e agentes de inspeção; nomeação de servidores em cargo de confiança e exoneração de outros mediante requerimento de administrador da empresa fiscalizada; possível conluio do fiscalizado com o laboratório que realizava as análises das amostras; comercialização de certificados sanitários mediante corrupção de servidores.

Sem adentrar no mérito sobre os fatos relatados no âmbito da Operação Carne Fraca, as irregularidades supostamente ocorridas são facilitadas em um ambiente institucional com controles internos fragilizados, que não considera os riscos e potencial de fraude, quando da fixação das equipes de fiscalização, e ainda diante da ausência de rotatividade dos servidores, que pode resultar em vínculos indesejáveis entre agente de fiscalização e fiscalizado.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:



**0 [não absoluto]** – Não existem elementos de integridade implementados no âmbito das ações de fiscalização;

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Existem elementos de integridade parcial ou completamente implementados, todavia sem influência direta nas ações de fiscalização;

**2 [sim absoluto]** – Existem elementos de integridade parcial ou completamente implementados, que contribuem com a prevenção, detecção e correção de desvios no âmbito das ações de fiscalização.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	1	1

### III - Percepção dos técnicos da SFA/PR quanto à segurança/integridade dos fluxos e à qualidade dos controles internos

A abordagem do tema teve por objetivo avaliar a conformidade das opiniões dos técnicos com as respostas apresentadas pela SFA/PR no que se refere à segurança/integridade dos fluxos e à qualidade dos controles, sendo adequado o modelo institucionalizado na Unidade.

Para tanto, foram utilizadas as perguntas de um a três do questionário aplicado aos fiscais envolvidos nas inspeções e fiscalizações no âmbito da defesa agropecuária. As respostas apresentadas estão em concordância com as avaliações expressas com base nas respostas apresentadas pela SFA/PR, conforme verificado no quadro abaixo:

<b>1- Existe código de conduta que estabeleça as regras de relacionamento entre os agentes de fiscalização do MAPA e os agentes privados fiscalizados?</b>		
<i>Resposta</i>	<i>Contagem</i>	<i>Porcentagem</i>
Sim (A1)	65	42,48%
Não (A2)	88	57,52%
Sem resposta	0	0,00%
<b>2- A Superintendência possui medidas e/ou políticas relacionadas à prevenção de conflito de interesses relacionado à atividade de fiscalização/inspeção?</b>		
<i>Resposta</i>	<i>Contagem</i>	<i>Porcentagem</i>
Sim (A1)	22	14,38%
Não (A2)	70	45,75%
Não sei (A3)	61	39,87%
<b>3- A Superintendência possui medidas e/ou políticas relacionadas à prevenção do risco de ocorrência de atos de corrupção existente no relacionamento entre agentes públicos (fiscais) e privados (fiscalizados)?</b>		
<i>Resposta</i>	<i>Contagem</i>	<i>Porcentagem</i>
Sim (A1)	18	11,76%
Não (A2)	76	49,67%
Não sei (A3)	59	38,56%

Fonte: Questionário Lime Survey aplicado aos fiscais

As respostas dos fiscais alocados nas ações de defesa agropecuária, no questionário aplicado, corroboram o diagnóstico dos exames realizados que a SFA/PR não possui medidas e/ou políticas relacionadas à prevenção de conflito de interesses na atividade de fiscalização/inspeção, assim como não possui medidas e/ou políticas relacionadas à





prevenção do risco de ocorrência de atos de corrupção existente no relacionamento entre agentes fiscalizadores e os fiscalizados, uma vez que um percentual mínimo respondeu positivamente as questões 2 e 3 do quadro mencionado.

A opinião dos fiscais é compatível com o diagnóstico já expresso sobre o sistema de controles internos no âmbito da Divisão de Defesa Agropecuária DDA/DFA-PR, no sentido de que este apresenta fragilidades em decorrência de elementos de integridade parcialmente implementados, sem evidências da existência de políticas para a prevenção e detecção de fraudes nas ações de inspeção e fiscalização.

#### **IV – Ações pontuais e insuficientes para identificação e avaliação dos riscos relacionados ao alcance dos objetivos institucionais no âmbito da SFA/PR**

Para se obter o diagnóstico sobre a existência de ações para a identificação e avaliação de riscos baseou-se na manifestação apresentada pela DDA/SFA-PR no Ofício nº 5/2017/SAF-PR – MAPA, de 2 de maio de 2017, e na pesquisa de opinião aplicada junto aos fiscais da defesa agropecuária.

Questionada sobre a realização de mapeamento dos riscos relacionados com as atividades de fiscalização em defesa agropecuária, bem como sobre a ocorrência de orientação da SDA sobre os principais riscos que podem afetar as atividades de inspeção/fiscalização, a Unidade informou que no âmbito do órgão central em Brasília, todos os departamentos divulgam as orientações básicas para que as atividades de inspeção/fiscalização sigam todos os princípios e normas da Administração Pública, a exemplo do definido na Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06 de novembro de 2015, para o âmbito da área animal.

Conforme planilha apresentada, tratando das fiscalizações realizadas em 2016, no planejamento do número de fiscalizações é considerado o Risco Estimado, previsto na referida Norma. Porém, em um número significativo de SIF, o número de fiscalizações realizadas não observou o número de fiscalizações programadas, demonstrando que embora existam instrumentos de avaliação de riscos, os mesmos não são observados de forma efetiva.

No âmbito da área vegetal não existem critérios de identificação e avaliação dos riscos consistentes para nortear as ações de fiscalização/inspeção.

Em resposta ao questionamento sobre os encaminhamentos empreendidos pela SFA/PR quando o resultado das fiscalizações indicarem falhas relevantes nos estabelecimentos, a Unidade informou que os desdobramentos são distintos.

*“Caso se trate de fiscalizações da área da inspeção de produtos vegetais, a saber, classificação vegetal ou bebidas, sucintamente, no ato fiscal podem ser tomadas medidas imediatas tendentes à resolução das não conformidades ou, por meio de Intimação com prazo para atendimento, para suprimimento de uma questão pendente identificada na fiscalização/inspeção. Para situações mais gravosas, podem ser adotadas medidas cautelares com alguma restrição à atividade econômica, como apreensão de produtos ou suspensão de determinada atividade. Se coletados produtos para análise oficial durante a fiscalização/inspeção, os resultados são enviados ao interessado para conhecimento (se conforme) ou para oportunizar a contra-prova pericial (se não conforme). Nos casos em que há constatação de irregularidades tipificadas, lavra-se o respectivo auto de infração dando início ao processo de apuração que resultará na sanção administrativa pertinente.*





*No que diz respeito à área de inspeção animal, quando falhas são identificadas os servidores fazem proposição de coleta, realização de análises, imposição de Regime Especial de Fiscalização (REF) e dependendo da gravidade interdição e/ou cassação do SIF.”*

Ressalte-se que a Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA que trata da avaliação de riscos para o alcance dos objetivos foi editada menos de dois meses antes do início de 2016, de forma que suas diretrizes não foram incorporadas plenamente na execução das ações realizadas no decorrer do exercício sob análise. Cabe relatar que a maioria dos fiscais questionados (58%) informaram que as fiscalizações são originadas de um planejamento elaborado a partir de elementos de análise de riscos, considerando elementos como por exemplo a natureza dos produtos/espécies, o volume de produção, o histórico de não conformidades das propriedades/estabelecimentos fiscalizados/inspecionados.

Registre-se que a dinâmica interna a ser considerada na avaliação de riscos que possam afetar os objetivos não prescinde da utilização de sistemas informatizados eficientes que registrem o resultado das inspeções e fiscalizações, as medidas corretivas, o histórico das não conformidades, dentre outros. Neste sentido, conforme relatado em tópico específico, a SFA não dispõe de sistema adequado para o registro e consolidação dos dados, que possa ser instrumento efetivo para auxiliar o planejamento e execução das ações, bem como a divulgação de seus resultados.

Ademais, não foram adotadas medidas que minimizem os riscos inerentes à criação de vínculos entre os agentes de fiscalização/inspeção e os estabelecimentos fiscalizados, tal como, proposição de rotatividade dos servidores envolvidos em tais ações.

Do exposto, conclui-se que a Unidade possui ações pontuais para identificação e avaliação de riscos, porém estas não são suficientes para eliminar riscos que possam afetar os objetivos institucionais.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Não existem ações destinadas a identificar os riscos que podem afetar o alcance dos objetivos institucionais referentes às atividades de fiscalização;

**1 [sim com aspectos restritivos]** – A Unidade possui ações pontuais para identificação e avaliação de riscos;

**2 [sim absoluto]** – Existem rotina estruturada com ações para identificação e avaliação de riscos.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumariada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	1	1

## **V – Não implementação de políticas para a obtenção, geração, utilização e divulgação das informações sobre o processo de fiscalização pela SFA/PR**

O diagnóstico sobre a existência de políticas implementadas pela SFA/PR para a obtenção, geração e utilização de informações significativas do processo de fiscalização, bem como para a divulgação interna e externa das mesmas, foi baseado na manifestação



apresentada pela DDA/SFA-PR no Ofício nº 5/2017/SAF-PR – MAPA, de 2 de maio de 2017, e na pesquisa de opinião aplicada junto aos fiscais da defesa agropecuária.

A DDA/SFA-PR registrou que o MAPA dispõe de um sistema denominado SIPEAGRO – Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuários, cujo primeiro módulo é utilizado para o registro de estabelecimentos e produtos. Entretanto, o segundo módulo, destinado para o registro das Vistorias e Fiscalizações ainda não foi implementado. Da mesma forma, o SIGEF - Sistema de Gestão de Fiscalização, destinado para a captura e consolidação dos dados gerados por meio dos documentos fiscais emitidos pelo Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal da SFA/PR, ainda está em desenvolvimento, em plataforma piloto. Porém não houve menção a existência de um sistema específico para divulgação interna ou externa dos resultados das ações de fiscalização de produtos de origem animal e vegetal.

Registre-se que na data de 30 de setembro de 2016 foi publicado no DOU a Portaria SDA nº 108, de 28 de setembro de 2016, que determina aos Departamentos da Secretaria de Defesa Agropecuária e às Divisões de Defesa Agropecuária das Superintendências Federais de Agricultura o dever de tornar público, no sítio eletrônico do Mapa, as atividades de solicitações de registro, de inscrição, de credenciamento, de cadastramento de produto, de estabelecimento e de pessoas físicas, seus deferimentos e indeferimentos e as sanções impostas aos infratores da legislação agropecuária, após o trânsito em julgado, na esfera administrativa.

Questionada sobre a implementação efetiva de ações de publicidade no sítio eletrônico do Mapa, das atividades dispostas na Portaria SDA nº 108, de 28 de setembro de 2016, a SFA/PR, por meio da Nota Técnica nº 2/2017/SPA-PR/DAD-PR/SFA-PR/MAPA, de 16 de maio de 2017, apresentou a seguinte resposta:

*“O SIPOV/PR não possui sistema de publicização das atividades de fiscalização, embora vale a menção de que este tema já era debatido entre os técnicos da inspeção de produtos de origem vegetal já em 2014, como demonstra a Ata do Encontro Nacional dos Responsáveis Técnicos do PI-PADCLASSII3 em anexo. Noutro sentido, tais informações, devem ficar a cargo do órgão central em Brasília. Isso porque a SFA/PR não possui gestão/administração sobre o sítio eletrônico do MAPA.”*

Embora a Portaria SDA nº 108, de 28 de setembro de 2016, pode ser um instrumento positivo para a divulgação externa de informações de interesse público, a SFA/PR informou que aquela superintendência não possui gestão sobre o sítio eletrônico do MAPA, tratado no normativo.

A SFA/PR reiterou na Nota Técnica nº 2/2017/SPA-PR/DAD-PR/SFA-PR/MAPA, de 16 de maio de 2017, que não existe sistemática institucional utilizada pelo Sipov para divulgação interna e externa das informações de fiscalização, assim como não há tal sistemática no que diz respeito ao Sipoa.

Registre-se que apenas uma menor parte dos fiscais respondeu na pesquisa de opinião (33%) que a Superintendência dispõe de controle eletrônico centralizado de todas as inspeções/fiscalizações realizadas, com a situação atualizada das providências adotadas pelo agente fiscalizado (no caso da identificação de não conformidades). Acrescente-se que a maior parte deles entende que a SFA/PR não dispõe de estrutura física e de tecnologia da informação adequadas para a realização das fiscalizações/inspeções.



Portanto, conclui-se que no âmbito do Sipoa e do Sipov da SFA/PR, não existem políticas consistentes ou sistemas implantados para o registro das informações significativas do processo de fiscalização, bem como para a divulgação interna e externa dessas informações. Vale ressaltar que a SFA/PR informou que o Sipoa não dispõe das informações exatas sobre as Não Conformidades identificadas nos estabelecimentos de fiscalização de caráter permanente e periódicos, uma vez que o Sipoa somente compilava as informações nos casos das Não Conformidades em que houve autuação. A SFA/PR aduziu que quanto às situações em que não houve autuação, os resultados da fiscalização como relatórios e notificações aos estabelecimentos ficam restritos aos SIFs.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação quanto à existência de política para obtenção, geração e utilização de informações significativas do processo de fiscalização, bem como para sua divulgação interna e externa, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Não existe.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Existe, de maneira pontual.

**2 [sim absoluto]** – Existe de modo estruturado dentro da Unidade.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	0	0

### 2.1.3.2 INFORMAÇÃO

#### **Critérios técnicos utilizados pela SFA/PR para a definição da frequência de fiscalizações**

##### **Fato**

**I - Existem critérios formalizados para orientar a definição da frequência de fiscalização apenas no âmbito dos produtos de origem animal, porém não existem indicadores instituídos para verificar o grau de aderência às diretrizes estabelecidas.**

A abordagem empregada na análise dos critérios formalizados para a frequência de fiscalização visa identificar se os serviços vinculados à Divisão de Defesa Agropecuária DDA/SFA-PR, quais sejam o Sipoa e o Sipov, utilizaram-se no exercício de 2016, de critérios pré-definidos em normativos definidos de forma centralizada para orientar a execução de suas atividades de fiscalização/inspeção, assim como se existe indicador para a observância a estas diretrizes.

Para se obter tal diagnóstico, utilizaram-se as informações apresentadas pela DDA/SFA-PR em resposta ao questionamento desta CGU e as informações registradas no Plano Operativo Anual – POA 2016.

Em resposta ao questionamento apresentado a DDA/SFA-PR informou que, no que se refere às ações do Sipov/PR na área de inspeção vegetal, não há normativos em âmbito



geral que estabeleçam a frequência de fiscalizações. Tal fato encontra-se detalhado em item específico deste relatório.

No tocante à atuação do Sipoa, a DDA/SFA-PR mencionou a Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06 de novembro de 2015, que estabeleceu os procedimentos para o cálculo do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento (RE) para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos registrados ou relacionados no Serviço de Inspeção Federal, sujeitos à inspeção periódica.

A Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA dispõe que o RE de cada estabelecimento será informado anualmente ao DIPOA pelos SIPOA/SISA/SIFISA no Plano Operativo Anual (POA). Dispõe, ainda, que as frequências mínimas de fiscalização serão definidas com base no RE, conforme tabela no Anexo V da norma interna, e frequências superiores ao estabelecido poderão ser definidas pelos SIPOA/SISA/SIFISA, observando-se que a frequência mínima de fiscalização de entrepostos-frigoríficos será anual.

Do exposto, conclui-se que existem critérios para a determinar a frequência de fiscalização, definidos de modo centralizado para a atuação da Sipoa, e que não existem tais critérios no âmbito do Sipov.

Por outro lado, não foram estabelecidos indicadores que permitam verificar o grau de aderência às diretrizes estabelecidas. A inexistência de indicadores foi tratada em tópico específico deste relatório.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Não há critérios definidos.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Há critérios definidos, porém não há indicador.

**2 [sim absoluto]** – Há critérios definidos e indicador.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	1	0

## **II - Existem parâmetros locais auditáveis para definir a frequência das fiscalizações com parâmetros adequados e suficientes no âmbito do Sipoa, porém os critérios utilizados no âmbito do Sipov não estão normatizados.**

A abordagem aplicada na análise dos parâmetros adotados para definir a frequência das fiscalizações visa identificar se os serviços vinculados à Divisão de Defesa Agropecuária DDA/SFA-PR, quais sejam o Sipoa e o Sipov, utilizaram-se no exercício de 2016, de parâmetros locais auditáveis.

Para se obter tal diagnóstico, utilizaram-se as informações apresentadas pela DDA/SFA-PR em resposta ao questionamento desta CGU, e ainda o resultado de pesquisa de opinião obtida junto aos agentes de fiscalização agropecuários lotados na DDA/SFA-PR.



O resultado da pesquisa de opinião aplicada aos fiscais indicou que 51% do total discordam de forma parcial ou total, que a alta administração da Superintendência está comprometida com o adequado planejamento e organização das ações de inspeção e fiscalização no âmbito da Defesa Agropecuária.

Por outro lado, 58% deles concordam que fiscalizações são originadas de um planejamento elaborado a partir de elementos de análise de riscos, considerando elementos como por exemplo a natureza dos produtos/espécies, o volume de produção, o histórico de não conformidades das propriedades/estabelecimentos fiscalizados/inspecionados.

Questionados sobre quais critérios devem ser utilizados para definir os estabelecimentos a serem fiscalizados/inspecionados, 59% dos fiscais opinaram que a seleção deve ser realizada a partir dos elementos de análise de risco, sendo a experiência dos agentes de fiscalização uma variável complementar nessa definição e 34% entendem que a experiência e o conhecimento dos agentes de fiscalização deve ser o principal instrumento e demais elementos, como as variáveis de risco, devem ser complementares. Os 7% restantes entendem que há outros critérios mais importantes para essa definição, citando dentre eles, histórico de não conformidades, reincidências, denúncias, análise das não conformidades associada à análise de qualidade.

Em resposta ao questionamento apresentado, a DDA/SFA-PR informou que não há parâmetros locais pré-definidos para definir frequência de fiscalizações. Acrescentou que as diretrizes gerais para definição de quais estabelecimentos e produtos serão fiscalizados passa pela análise de risco conjuntural realizadas pelas áreas técnicas, sendo um resultado vetorial de vários fatores a serem considerados, como o histórico de não conformidades no estabelecimento, tipo de estabelecimento ou produto, distribuição geográfica no estado, disponibilidade de agentes fiscais para ação fiscal, sazonalidade, orientações diretivas do órgão central, denúncias ou demandas externas, dentre outros. No que se refere às fiscalizações realizadas pelo Sipov, a SFA/PR informou que os parâmetros estão definidos na Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06 de novembro de 2015, que não oferece margem para a utilização de critérios definidos localmente pelas superintendências.

A partir das informações apresentadas pelo gestor, conclui-se que não existem parâmetros formalmente instituídos para determinar a frequência das fiscalizações no âmbito do Sipov. Não obstante, segundo informado pela Unidade, são observados critérios que consideram o número de estabelecimentos produtores em determinada atividade, a ocorrência de fiscalizações anteriores, transcurso de tempo decorrido destas, disponibilidade de servidores fiscais, materiais disponíveis para a realização da fiscalização, disponibilidade de laboratórios para análises, distribuição geográfica, sazonalidade de produção, histórico de sanções administrativas decorrentes de processos de auto de infração e denúncias.

Assim, as fiscalizações relacionadas à atuação do Sipov, realizada com base em critérios empíricos, pode ser otimizada mediante o estabelecimento de parâmetros definidos em nível institucional, considerando todas variáveis relevantes do processo.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Não há parâmetros definidos.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Há parâmetros definidos, porém as variáveis são inadequadas e/ou insuficientes.



**2 [sim absoluto]** – Há parâmetros definidos e as variáveis consideradas são adequadas e suficientes.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	2	1

### **III - As fiscalizações não são realizadas em conformidade com a frequência estabelecida durante o planejamento e orientação normativa sem que as razões estejam devidamente formalizadas**

A abordagem adotada nos exames sobre a aderência das fiscalizações executadas visa identificar se os serviços vinculados à Divisão de Defesa Agropecuária DDA/DFA-PR, quais sejam o Sipoa e o Sipov, observam os normativos existentes quanto à frequência de fiscalização estabelecidas nos normativos, bem como se a quantidade de fiscalizações realizadas ocorreu em conformidade com o planejado, no exercício de 2016.

Para se obter tal diagnóstico, utilizaram-se as informações apresentadas pela DDA/SFA-PR, as informações registradas no Plano Operativo Anual – POA 2016, e ainda, o resultado de pesquisa de opinião obtida junto aos agentes de fiscalização agropecuários lotados na DDA/SFA-PR.

Mediante pesquisa de opinião, verificou-se que a maioria dos agentes de fiscalização questionados percebe que as fiscalizações realizadas por eles são originadas de um planejamento elaborado a partir de elementos de análise de riscos (58% das respostas), e que o critério de análise de risco consiste na melhor estratégia para se estabelecer quais entidades serão fiscalizadas (60% das respostas).

No tocante à frequência das fiscalizações programadas e executadas no âmbito do Sipov/SFA/PR, a DDA/SFA-PR apresentou os seguintes resultados:

*Tabela: Ações do Sipov/PR – 2016 – Previsão x Realização*

ÁREA	TIPO DE ESTABELECIMENTO	ATO FISCAL	QUANTIDADE PREVISTA	QUANTIDADE REALIZADA
BEBIDAS	Produtor, comerciante, Importador	Termos de Inspeção	114	184
CLASSIFICAÇÃO	Processador, Embalador, Industrializador, comerciante, entidades classificadoras	Termo de Fiscalização	304	217
<b>TOTAL</b>			<b>418</b>	<b>401</b>

Fonte: Ofício nº 5/2017/SPA-PR – MAPA de 02 de maio de 2017

No que se refere às fiscalizações dos produtos de origem animal, no âmbito de atuação do Sipoa/PR, o controle apresentado do quantitativo de fiscalizações programadas e realizadas evidenciou divergência das ações realizadas em relação aos normativos existentes, não só em relação ao quantidade planejada, como naquela executada, considerando-se como referência o Risco Estimado - RE, critério norteador das fiscalizações periódicas definido na Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06 de novembro de 2015, que estabeleceu os procedimentos de cálculo do Risco Estimado





Associado ao Estabelecimento (RE) para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos registrados ou relacionados no Serviço de Inspeção Federal, sujeitos à inspeção periódica.

As justificativas apresentadas pelo Sipoa/PR mencionam a recente implantação da Norma Interna nº 02/2015, publicada em novembro de 2015, que apresentou nova metodologia para a frequência de fiscalizações no âmbito animal, com parâmetros anteriormente não considerados, exigindo que fossem adequados os procedimentos, que exigiram consultas a diversos documentos, realização de cálculos, demandando esforços e empenho junto aos servidores que não receberam nenhum treinamento ou reunião presencial.

Verificou-se, portanto, que tanto no âmbito do Sipoa, como no âmbito do Sipov (no tocante à classificação de vegetais), a frequência das fiscalizações realizadas não ocorreu em conformidade com a frequência de fiscalização estabelecida durante o planejamento e a orientação normativa vigente.

O resultado da pesquisa de opinião aplicado aos fiscais indicou que menos de 10 % do total afirmou que são realizadas ações de capacitação periódicas, corroborando a informação apresentada pela SFA/PR, que citou como uma das causas da não observância à Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, no que se refere à frequência das fiscalizações realizadas no exercício de 2016, na superintendência.

Além da falta de treinamento adequado para atender a nova metodologia, a SFA/PR citou a falta de servidores para atender o novo modelo, uma vez que os Auditores Fiscais que atuam nos estabelecimentos de abate (inspeção permanente) não poderiam ser deslocados para outras ações de fiscalização sem prejuízo a estas atividades inadiáveis. Contudo, não foi verificado no Plano Operativo Anual de 2016, que consiste no documento formal de planejamento, ou em qualquer outro relatório gerencial, menção às circunstâncias que determinaram o aumento do número de fiscalizações, e quais os estabelecimentos demandariam tal necessidade. Neste contexto, cabe mencionar que o resultado da pesquisa de opinião aplicado aos fiscais indicou que apenas 25 % do total afirmaram que eventuais mudanças, solicitadas pela alta administração da Superintendência, no planejamento das fiscalizações/inspeções, são formalmente registradas.

A constatação de que as fiscalizações não foram realizadas em conformidade com a frequência de fiscalização estabelecida durante o planejamento foi registrada em tópico específico deste relatório.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – As fiscalizações não são realizadas em conformidade com a frequência de fiscalização estabelecida.

**1.a [sim com aspectos restritivos]** – As fiscalizações são realizadas de acordo com as orientações normativas vigentes, porém em desacordo com o planejamento estruturado.

**1.b [sim com aspectos restritivos]** – As fiscalizações são realizadas em conformidade com a frequência de fiscalização estabelecida durante o planejamento, porém em desacordo com a orientação normativa vigente.

**2 [sim absoluto]** – As fiscalizações são realizadas em conformidade com a frequência de fiscalização estabelecida durante o planejamento e a orientação normativa vigente.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumariada no quadro a seguir:



*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	0	0 (*)

(\*) O Sipov executou as fiscalizações na área de Bebidas em quantitativo superior a 60% do planejado. Contudo, na área de Classificação de Vegetais a execução representou apenas 70% do programado.

### 2.1.3.3 INFORMAÇÃO

#### Planejamento e monitoramento das fiscalizações pela SFA/PR

##### Fato

##### I – Elaboração de planejamento das fiscalizações sem definição de metas.

Para se obter o diagnóstico sobre o planejamento periódico das fiscalizações realizadas pelo Sipoa e pelo Sipov, utilizaram-se as informações apresentadas pela DDA/SFA-PR, as informações registradas no Plano Operativo Anual – POA 2016, e ainda o resultado de pesquisa de opinião obtida junto aos agentes de fiscalização agropecuários lotados na DDA/SFA-PR.

A DDA/SFA-PR informou que anualmente, os Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e de Animal elaboram o Plano Operativo Anual (POA) para o ano vindouro, tendo as inspeções como indicador da atividade, com estabelecimento de metas e programações de fiscalizações/inspeções, inclusive com proposta detalhada de recursos orçamentários necessários para atingimento das atividades fim.

No tocante à atuação do Sipoa, o planejamento das atividades referente às inspeções e supervisões é realizado pela DDA/SFA-PR antes do início do exercício mediante o preenchimento da planilha eletrônica “POA ANUAL”, cuja programação é submetida ao Dipoa/SDA. As áreas técnicas do Sipoa/DDA/SFA-PR promovem mensalmente o ajuste da programação para o próximo mês na planilha eletrônica “Planilha mensal ajustada”, que apresenta o previsto, o previsto corrigido e o realizado. A frequência mínima de fiscalização nos estabelecimentos registrados ou relacionados no Serviço de Inspeção Federal, sujeitos à inspeção periódica, tem seus procedimentos disciplinados na Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, conforme citado anteriormente.

A DDA/SFA-PR informou que planeja as atividades do Sipov, e que o quantitativo de fiscalizações executado é avaliado mensal.

O resultado da pesquisa de opinião aplicado aos fiscais indicou que a maior parte deles (58%) confirmaram que as fiscalizações são originadas de um planejamento elaborado a partir de elementos de análise de riscos, considerando elementos como por exemplo a natureza dos produtos/espécies, o volume de produção, o histórico de não conformidades das propriedades/estabelecimentos fiscalizados/inspecionados. A pesquisa indicou ainda, que 52% dos fiscais opinou que a execução das fiscalizações/inspeções, no que tange ao cronograma e aos agentes fiscalizados, segue o planejamento estabelecido.

Por outro lado, apenas 25% deles concordam que existe a etapa de aprovação pela alta administração da SFA, dos estabelecimentos/propriedades que serão inspecionados/fiscalizados.



Infere-se que existe um planejamento das fiscalizações no âmbito da DDA/SFA/PR, porém não existem registros da ocorrência de reavaliação periódica da execução utilizando-se como parâmetros as metas definidas. Ademais, verificou-se que houve mudança em relação às frequências das fiscalizações definidas no planejamento, sem que as alterações tenham sido registradas formalmente, com descrição das circunstâncias que levaram a necessidade de aumentar ou diminuir as fiscalizações em determinados estabelecimentos. Esta situação foi relatada em tópico específico.

Do exposto conclui-se que, embora exista um planejamento prévio, não são definidas metas de desempenho.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Não existe planejamento das fiscalizações.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Apesar da existência de um planejamento, não são definidas metas de desempenho.

**2 [sim absoluto]** – Existe um planejamento periódico das fiscalizações e são definidas metas de desempenho.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumariada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	1	1

## **II – A SFA monitora as ações fiscalizações para verificar a aderência ao planejamento estabelecido, porém não possui indicadores para avaliar o grau de execução das fiscalizações.**

A abordagem empregada na análise sobre o processo de monitoramento da SFA/PR das ações fiscalizadas visa identificar se no âmbito dos serviços vinculados à Divisão de Defesa Agropecuária DDA/SFA-PR, quais sejam o Sipoa e o Sipov, existem rotinas e controles internos para o acompanhamento das ações executadas e sua conformidade com o planejamento realizado.

A SFA/PR informou que o acompanhamento da execução das ações é realizado pelo Serviço de Planejamento e Acompanhamento da SFA/PR, e mediante a elaboração de relatórios mensais elaborados pelo Sipov e Sipoa com a discriminação das atividades de fiscalização realizadas.

O Regimento Interno das SFAs, aprovado pela Portaria Mapa nº 428, de 09 de junho de 2010, dispõe que compete ao Serviço de Planejamento e Acompanhamento, dentre outros, promover o processo de gestão operacional.

A SFA/PR apresentou anexo à Nota Técnica Nº 2/2017/SPA-PR/DDA-PR/SFA-PR/MAPA, de 16 de maio de 2017, os relatórios mensais dos meses de novembro e dezembro de 2016, onde estão registradas as atividades realizadas pelo Sipov/PR. No que se refere às atividades realizadas no âmbito do Sipoa, a Unidade disponibilizou a Planilha referente ao POA de 2016.



Na pesquisa de opinião realizada junto aos fiscais, 52% afirmaram que os cronogramas de fiscalização seguem o planejamento obtido, a despeito de não existirem indicadores para monitoramento das ações.

Portanto, conclui-se que no âmbito de atuação do Sipov/PR e do Sipoa/PR, ocorre o planejamento das atividades e o registro de sua execução, entretanto, não há indicadores para o acompanhamento da execução das atividades e que permitam verificar o grau de aderência às diretrizes estabelecidas. A inexistência de indicadores foi tratada em tópico específico deste relatório.

A utilização de indicadores com parâmetros quantificáveis pré-definidos é um importante instrumento de gestão, que possibilita verificar eventuais desvios de rumos no andamento do processo, mediante o comparativo dos resultados pretendidos e obtidos. A instituição de indicadores permite uma análise mais rápida, melhor compreensão e transparência na avaliação dos resultados, possibilitando tratar com maior eficiência e eficácia os desvios surgidos no processo de inspeção e fiscalização e implementar medidas corretivas para o atingimento dos objetivos programados.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Não existem rotinas e controles internos que propiciem a aderência da execução ao planejamento.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Existem rotinas e controles internos, mas as ações não são monitoradas por meio de indicadores.

**2 [sim absoluto]** – Existem rotinas e controles internos e as ações são monitoradas por meio de indicadores.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	1	1

### **III – Existência de rotinas na SFA/PR para coordenação dos fiscais no planejamento e na execução das fiscalizações/inspeções.**

A abordagem utilizada na análise dos instrumentos existentes para coordenação das fiscalizações visa identificar se no âmbito dos serviços vinculados à Divisão de Defesa Agropecuária DDA/SFA-PR, quais sejam o Sipoa e o Sipov, existem rotinas relacionadas à coordenação dos fiscais.

Em resposta às questões apresentadas a DDA/SFA-PR informou que para a área de bebidas existe um manual, publicado por meio da Portaria nº 272/2010 da Secretária de Defesa Agropecuária, com alguns Procedimentos Operacionais Padronizados das Atividades de Inspeção e Fiscalização a serem observados pelos Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, vinculados às Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No caso da classificação vegetal, nas inspeções de entidades credenciadas para classificação vegetal, existe uma orientação emitida pela Coordenação Geral de Qualidade Vegetal – CGQV que define os critérios para credenciamento destas empresas. Há ainda para atividades ligadas ao Plano nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes – PNCRC um manual de procedimentos para as



atividades relacionadas à execução de coleta de amostras para análise. Afora isso, as orientações mais específicas, harmonizações ou esclarecimentos por parte do órgão central do Dipov/MAPA são repassadas aos agentes fiscais por meio de fóruns em listas de discussão via *e-mail*. Informou, ainda, que orientações no âmbito do Dipov/MAPA também são repassadas regularmente.

Discorrendo sobre as rotinas adotadas para coordenar a atuação dos fiscais, a SFA/PR informou que em obediência à Norma Interna 2/2015, de 06 de novembro de 2015, por exemplo, a cada fiscalização periódica programada, o Sipov/PR encaminha “Relatório de Caracterização do Risco Associado ao Desempenho do Estabelecimento” de forma a encaminhar à equipe responsável pela fiscalização as informações referentes a violações detectadas em análises oficiais ou em notificações internacionais relativas aos padrões de identidade e qualidade, microbiológicos, físico-químicos ou de limites de resíduos e contaminantes nos produtos, além de reclamações, denúncias e demandas formais de consumidores e comunicações de órgãos terceiros relacionadas a violação dos padrões de identidade e qualidade higiênico-sanitária dos produtos.

A Unidade informou que as circunstâncias que resultaram na necessidade de diminuição ou aumento das fiscalizações constam dos processos administrativos formalizados para cada estabelecimento. A SFA/PR informou, ainda, que os desvios de execução decorrem da insuficiência de servidores e falta de treinamento adequado (no que se refere ao cumprimento das fiscalizações previstas na Norma Interna 2/2015, de 06 de novembro de 2015).

A SFA/PR relatou a ocorrência de fóruns de discussões via *e-mail*, e repasse de orientações regulares, e apresentou atas de reuniões que contam com a participação dos fiscais. Foi mencionada pela SFA/PR a necessidade de readequação das ações em razão de contingências específicas que exigem realocação da força de trabalho. Desse modo, conclui-se que existem rotinas para coordenar os fiscais em suas atividades.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Não existem rotinas visando coordenar os fiscais no planejamento e na execução das fiscalizações/inspeções.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Existem rotinas nesse sentido, porém são insuficientes e/ou inadequadas.

**2 [sim absoluto]** – Existem rotinas suficientes e adequadas.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipov	Sipov
Avaliação	2	2

#### **IV – Inexistência de sistemas corporativos para registro do resultado das fiscalizações, de forma que as informações inseridas possam ser utilizadas para apoiar novos trabalhos.**

A SFA-PR informou que não existe um sistema informatizado institucional em operação para o registro das ações de fiscalização. A partir do ano de 2017, as ações de fiscalização



estão sendo incluídas em processos eletrônicos, o SEI – Sistema Eletrônico de Informação no MAPA, no qual são inseridos os termos fiscais gerados nas inspeções e fiscalizações.

A SFA/PR relatou que não possui informações sobre o quantitativo de situações de “Não Conformidades” identificadas nas fiscalizações nos SIFs realizadas em 2016. Acrescentou que as informações sistematizadas pelo Sipoa/PR se restringe aos casos em que há necessidade de autuação, sendo que neste caso os Autos de Infração são encaminhados para a tramitação do processo administrativo correspondente. Nos casos em que não há autuação, os registros ficam nos SIFs e não são compilados pelo Sipoa/PR, o que indica a necessidade de melhorias no sistema de registro das informações sobre as “não conformidades” constatadas nos estabelecimentos sujeitos às fiscalizações.

Considerando que a ausência de acesso direto e tempestivo do Sipoa sobre os registros de não conformidades em que não houve autuação evidencia fragilidades que podem comprometer de forma sistêmica os controles internos no seu todo, foi elaborada constatação em tópico específico deste relatório.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Não há sistemas para registro do resultado das fiscalizações.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Há sistema, porém o mesmo não apresenta as informações de forma adequada/suficiente ou não há evidência de utilização dessas informações.

**2 [sim absoluto]** – Há sistema e as informações apresentadas/produzidas por esse são utilizadas para apoiar novos trabalhos.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	0	0

## **V – Inexistência de sistema corporativo para o monitoramento das medidas saneadoras das não conformidades, impactando no acompanhamento tempestivo das respectivas medidas comunicadas previamente aos fiscalizados.**

A SFA-PR informou que não há sistema corporativo para monitoramento das medidas adotadas pelos fiscalizados para o saneamento das não conformidades. Atualmente as informações são registradas e acompanhadas pelo no MAPA, que se presta para o arquivamento e tramitação de documentos em geral, porém não é adequado para utilização específica no monitoramento das não conformidades.

Mais da metade (68%) dos fiscais alocados nas ações de defesa agropecuária confirmaram que a SFA/PR não dispõe de sistema eletrônico centralizado para o controle de todas as inspeções/fiscalizações realizadas, com a situação atualizada das providências adotadas pelo agente fiscalizado (no caso da identificação de não conformidades). Em questão específica sobre o tipo de controle eletrônico utilizado pela SFA/PR, o sistema mencionado pela grande maioria foi o SEI, que não se trata de um sistema com função específica de monitoramento.





Diante das respostas apresentadas, conclui-se que não há no âmbito do Sipoa e Sipov um sistema que registre em plataforma específica, informações sistematizadas, com o resultado de todas as ações de fiscalização, e que permita o acompanhamento tempestivo das ações corretivas a respeito das não conformidades. Não há um módulo específico que possibilite a emissão de relatório gerencial e apresente o histórico das não conformidades, bem como das medidas adotadas para sua correção, dificultando o acesso às informações, para os servidores do órgão, os órgãos de controle e a sociedade.

Também no âmbito do monitoramento, foi solicitado aos fiscais responder sobre a existência de fluxo definido para monitoramento do resultado das inspeções e fiscalizações. Do total, 21% afirmaram que o fluxo definido para monitoramento do resultado das inspeções e fiscalizações está normatizado e 25% afirmaram que o fluxo de monitoramento já é prática administrativa. Os demais, 54%, afirmaram que não existe um fluxo definido ou que o desconhecem.

Ainda no contexto do monitoramento, o questionário aplicado aos fiscais demonstrou que 28% deles concordam que a SFA acompanha adequadamente o atendimento das determinações oriundas dos trabalhos de inspeção e fiscalização, pelos estabelecimentos fiscalizados.

A inexistência de um sistema próprio para o monitoramento das não conformidades no âmbito de atuação do Sipoa e do Sipov, que registre em plataforma específica as informações sistematizadas do resultado das fiscalizações e que permita o acompanhamento tempestivo das ações corretivas consta de registro em tópico específico neste relatório.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Não há sistemas para monitoramento das medidas saneadoras.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Há sistema, porém o mesmo não apresenta as informações de forma adequada/suficiente ou não há evidência de utilização dessas informações

**2 [sim absoluto]** – Há sistema e o mesmo auxilia a gestão a identificar não conformidades que já deveriam ter sido saneadas.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	0	0

#### 2.1.3.4 INFORMAÇÃO

##### Previsibilidade e suficiência dos recursos financeiros destinados às fiscalizações

###### Fato

**I - Os recursos financeiros destinados às fiscalizações/inspeções são suficientes e previsíveis para a execução do planejamento.**



Questionou-se à Unidade quanto à suficiência dos recursos financeiros destinados ao funcionamento de sua Divisão de Defesa Agropecuária (DDA).

A maior parte dos recursos para as ações na área vegetal foram descentralizados para o Serviço de Terceiros – Pessoa Jurídica, referente ao contrato com a Cia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná – CODAPAR, contratada para a prestação do apoio operacional e laboratorial à classificação dos produtos importados.

A falta de atualização das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal que resulta no consequente financiamento pela União da atividade de classificação que deveria ser custeada pelo importador, consta de tópico específico deste relatório, que trata da avaliação da aplicação dos recursos exclusivamente no cumprimento dos objetivos institucionais do MAPA.

Na Nota Técnica nº 2/2017/SPA-PR/DAD-PR/SFA-PR/MAPA, de 16 de maio de 2017, a SFA/PR informou que no âmbito do Sipov/PR, os recursos financeiros disponibilizados foram suficientes para execução de atividades.

No que se refere aos recursos financeiros destinados à atuação do Sipoa/PR, a SFA/PR informou que recebeu aproximadamente 65% dos recursos solicitados no POA/2016. Em consequência, segundo a SFA/PR, algumas reuniões técnicas e cursos de capacitação foram cancelados, contudo não teria havido prejuízo para as atividades de inspeção e fiscalização. Da análise do Plano Operativo Anual de 2016, verificou-se que não há divergências significativas entre as despesas previstas para as ações de fiscalização e os recursos financeiros disponibilizados.

Diante das respostas apresentadas, conclui-se que não obstante os ajustes periódicos no planejamento das inspeções e fiscalizações e nas reuniões e cursos de capacitação programados, a insuficiência de recursos financeiros não consistiu em fator determinante que impactasse o cumprimento dos objetivos ligados à atividade fim no âmbito do Sipoa e do Sipov.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Os recursos financeiros são imprevisíveis e insuficientes.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Os recursos são imprevisíveis, mas são suficientes.

**2 [sim absoluto]** – Os recursos são previsíveis e suficientes.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada nos quadros a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	2	2

**II - Os recursos financeiros são utilizados exclusivamente para ações de fiscalização/inspeção do Sipoa e parcialmente para as ações do Sipov.**



A DDA/SFA-PR informou que os recursos financeiros previstos para as ações de fiscalização/inspeção foram utilizados em conformidade com o previsto.

A fim de comprovar a efetiva utilização dos recursos financeiros exclusivamente em ações de fiscalização foram analisadas as ações orçamentárias do Programa 2028 – Defesa Agropecuária, previstas no Plano Plurianual. Registre-se que o componente principal das despesas da SFA é a folha de pagamento dos servidores alocados nas atividades de defesa agropecuária. Parte significativa das despesas alocadas nas fiscalizações/inspeções voltadas à Defesa Agropecuária refere-se ao elemento de despesa “diárias”. Outra parte foi alocada na compra de combustíveis, pneus, seguros e manutenção de veículos empregados nas ações de fiscalização.

Os recursos financeiros despendidos na ação 20ZW-Promoção Da Defesa Agropecuária se referem ao termo aditivo ao Convênio nº 794630/2013, que tem por objeto o apoio à estruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de defesa agropecuária, no sentido de melhorar a estrutura, visando a eficácia, eficiência e efetividade dos serviços de defesa agropecuária no Estado do Paraná. Foi pago no exercício de 2016 o valor de R\$ 1.565.060,00 de Restos a Pagar do exercício de 2015 à Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – Adapar, e mais R\$ 541.688,00, correspondente às etapas aditivadas, executadas no exercício, e que foram registradas na ação 214Y-Fortalecimento Do Sistema Unificado De Atenção À Sanidade Agropecuária – SUASA.

A maior parte dos recursos financeiros das ações orçamentárias do Programa de Defesa Agropecuária no exercício de 2016, R\$ 2.170.677,21, foram destinados ao pagamento da Cia De Desenvolvimento Agropecuário Do Paraná – CODAPAR, contratada para a prestação do apoio operacional e laboratorial à classificação dos produtos importados.

As despesas para pagamento do contrato de prestação do apoio operacional e laboratorial à classificação dos produtos importados aumentarão de forma substancial nos exercícios subsequentes, uma vez que nos valores da licitação realizada para a continuidade dos serviços, o contrato excederá o montante de R\$ 7.000,000,00 anuais. Desta forma, parte dos limitados recursos orçamentários alocados para as ações de defesa agropecuária serão utilizados para subsidiar parte dos custos de classificação de produtos vegetais importados, cujo ônus deveria ser suportado pelo importador.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Os recursos financeiros não são utilizados exclusivamente nas ações de fiscalização/inspeção.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Os recursos são parcialmente utilizados nas ações de fiscalização/inspeção.

**2 [sim absoluto]** – Os recursos são utilizados exclusivamente nas ações de fiscalização/inspeção.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumariada nos quadros a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	2	1



### 2.1.3.5 INFORMAÇÃO

#### Distribuição dos recursos humanos para as ações de fiscalização na SFA/PR

##### Fato

**I - Força de trabalho de Auditores Fiscais Federais Agropecuários e Agentes de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal inadequada para realização das fiscalizações observando os critérios de riscos e de produção dos estabelecimentos.**

Em resposta ao questionamento sobre a existência de mapeamento das regiões do estado onde há necessidade de recomposição de servidores, detalhando as ações que são adotadas para mitigar prejuízos nas atividades de defesa agropecuária em função do número de agentes, a DDA/SFA-PR, apresentou, por intermédio do Ofício nº 5/2017/SPA-PR, de 02 de maio de 2017, a relação de técnicos que atuam nas atividades da inspeção de produtos de origem vegetal, conforme lotação definida, especificando o percentual estimado do tempo que o servidor destina exclusivamente nas atividades de inspeção e fiscalização. A DDA/SFA-PR complementou que *“a questão de mapeamento de distribuição e necessidade de recomposição de servidores é um tema gerido pela Secretaria Executiva do MAPA, que tem inclusive proposta de plano de reordenamento de servidores e plano de fechamento de unidades regionais do MAPA no Estado.”*

A SFA/PR informou que a questão da deficiência do quantitativo de servidores foi reportada ao órgão central do MAPA, em Brasília-DF, ao longo do exercício de 2016. No entanto, não foram adotadas medidas específicas ou estudos para eventual readequação do pessoal existente.

Ainda sobre a questão da adequabilidade da força de trabalho para o desempenho da missão institucional, foi solicitado da SFA/PR informar se está ocorrendo fiscalização permanente em todos os estabelecimentos que deveriam estar submetidos a este regime.

A Unidade informou que a fiscalização permanente realizada por Auditor Fiscal Federal Agropecuário não está sendo realizada em todos os estabelecimentos, visto que o atendimento ao serviço de inspeção de forma permanente depende da disponibilidade do quadro de servidores, que se encontra defasado e que a situação foi informada ao Dipoa. A SFA/PR relatou que atualmente o Sipoa/PR possui força de trabalho insuficiente para atendimento à demanda de fiscalização permanente, e está atuando atualmente com força tarefa, que no entanto, não supre a necessidade de Auditor Fiscal Federal Agropecuário para atuação nos estabelecimentos de abate sujeitos à fiscalização permanente. A SFA/PR esclareceu que a reposição dos fiscais depende da realização de concurso público ou remanejamento de servidores, fatores que não dependem diretamente do Sipoa/PR.

Diante do relatado, conclui-se que a distribuição dos servidores não é suficiente para a realização das atribuições institucionais, o que fragiliza os controles internos instituídos para o cumprimento da missão e o alcance dos objetivos da organização. A despeito da carência de servidores, a Unidade gerencia a questão segundo os mecanismos disponíveis no seu âmbito de competência.



Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria, considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** - Os servidores não estão adequadamente distribuídos. Não são considerados os critérios de riscos e de produção dos estabelecimentos e a função da força de trabalho existente.

**1 [sim com aspectos restritivos]** - Os servidores não estão adequadamente distribuídos, apesar do esforço da entidade em alocar os servidores de acordo com a força de trabalho existente e os riscos mapeados.

**2 [sim absoluto]** - Os servidores estão adequadamente distribuídos de acordo com a força de trabalho existente e dos critérios de riscos e de produção estabelecidos.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	SIPOA	SIPOV
Avaliação	1	1

## **II – Inexistência de normativos que visem a rotatividade ou que minimizem os riscos de vínculos entre a fiscalização e estabelecimentos fiscalizados.**

A Divisão de Defesa Agropecuária - DDA/SFA-PR informou que “*não há estudos por esta unidade para o rodízio pois já existe uma alternância de servidores para fiscalização dos estabelecimentos. Com efeito, um estabelecimento que esteja localizado em uma determinada jurisdição de unidade do MAPA aonde está lotado um servidor, é fiscalizado em algum momento por servidores de outras jurisdições. Esta sistemática pode, contudo, ser relativizada mediante situações de restrições orçamentárias ou mesmo por restrições de ordem administrativa, como é o caso, por exemplo, das limitações de deslocamentos para servidores com mais de 40 diárias no ano, o que acontece com a maioria dos agentes fiscais, acarretando a necessidade de autorização da Secretaria Executiva do MAPA num processo que transita por 3 diferentes sistemas informatizados diferentes até sua aprovação, dificultando as programações de viagem.*”

A DDA/SFA-PR relatou que a normatização da inspeção vegetal não prevê fixação ou lotação de servidores para inspeção de estabelecimentos, e desta forma as inspeções são realizadas por equipes de fiscalização, geralmente de composição diferente.

Efetivamente, os riscos da criação de vínculos entre os fiscais e os estabelecimentos fiscalizados ocorre sobretudo nos casos dos servidores da área de inspeção que atuam dentro de plantas frigoríficas, conforme previsto nas normas do Serviço de Inspeção Federal - SIF. Entende-se que a longa permanência de um fiscal lotado em um mesmo estabelecimento pode ensejar o afrouxamento no zelo empregado no acompanhamento do cumprimento de normas sanitárias obrigatórias, o que pode colocar em risco a saúde da população e eventual fraudes contra a economia popular. A justificativa de que os fiscais lotados nos estabelecimentos podem sofrer eventuais fiscalizações, de servidores de outras jurisdições, não parece ser suficientemente efetiva e minimizadora de riscos. Depreende-se que a previsão normativa da existência de um rodízio, após o decurso de um período pré-estabelecido, é uma medida necessária.



No questionário aplicado aos fiscais alocados nas ações de defesa agropecuária foi solicitado a emissão de opinião sobre a existência de rotatividade dos agentes, e apenas 20% deles afirmaram positivamente.

Solicitou-se, ainda, que os fiscais opinassem se a rotatividade dos servidores responsáveis pelas inspeções e fiscalizações, mesmo que entre fiscais lotados na mesma unidade, é medida necessária para mitigar os riscos de corrupção no relacionamento com os agentes fiscalizados. Cerca de 69% dos fiscais concordam que a rotatividade é medida necessária para mitigar os riscos de corrupção.

No âmbito das atribuições dos fiscais, foi solicitado opinar se eles concordam que o fortalecimento dos autocontroles dos estabelecimentos fiscalizados permite que, progressivamente, seja delegada parte das tarefas de controle aos agentes privados, assumindo os órgãos de defesa agropecuária uma postura de supervisão. 58% dos fiscais discordaram, afirmando que seria um risco alterar a maneira de atuação dos órgãos de defesa agropecuária. 33% entendem que com autocontroles adequados e um trabalho de supervisão eficiente da SFA, o nível de segurança sanitária seria o mesmo. Os 9% restantes não souberam avaliar.

Do exposto, infere-se que atualmente não há normativo vigente no âmbito do Ministério da Agricultura que trate da rotatividade de servidores, assim como não foram desenvolvidos estudos para proposta no sentido de promover ou minimizar os riscos inerentes à criação de vínculos entre fiscalização e estabelecimentos fiscalizados. Esta problemática carece de medidas efetivas, principalmente no que se refere à inspeção dos produtos de origem animal, nos estabelecimentos sujeitos à fiscalização permanente.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria, considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** - Não existe normativos.

**1 [sim com aspectos restritivos]** - Existem normativos, mas não são seguidos ou não produzem o efeito desejado.

**2 [sim absoluto]** - Existem normativos que visem a rotatividade ou que minimizem os riscos inerentes à criação de vínculos entre fiscalização e estabelecimentos fiscalizados e são seguidos, de modo a estabelecer o rodízio dos fiscais.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	SIPOA	SIPOV
Avaliação	0	0

### 2.1.3.6 INFORMAÇÃO

**Procedimentos que regulam as ações de fiscalização ao ambiente tecnológico e econômico atual**

**Fato**

**I - Os normativos aplicáveis à fiscalização não são revisados periodicamente.**





Em resposta ao questionamento sobre a ocorrência de atualização periódica dos normativos, a Divisão de Defesa Agropecuária - DDA/SFA-PR informou que “a normatização da legislação fica a cargo do órgão central do MAPA. Embora os técnicos que operam estes normativos apontem eventuais inconsistências e sugestões, a atualização normativa da legislação agropecuária não é atualizada com a periodicidade necessária.”

Em 29 de março de 2017, atualizou-se o RIISPOA, por meio do Decreto nº 9013, que regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, as quais dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, apresentando nova regulamentação da inspeção sanitária animal. Esse normativo trouxe uma definição mais clara das responsabilidades da iniciativa privada e do Serviço Oficial e revisou a questão das infrações e penalidades.

Por outro lado, se faz necessária a revisão de diversos normativos, dentre eles Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal - Decreto 24.114/1934, que ainda traz valores de multas em moeda corrente da época. As Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal, que estão dispostas na Portaria Interministerial MF / PR / MAPA nº 531, de 13 de outubro de 1994, estão desatualizadas e não refletem os custos efetivamente incorridos na atividade exercida pelo poder de polícia na importação de produtos, conforme registrado em item específico deste relatório.

Desta forma, conclui-se que a atualização dos normativos ocorre de forma esparsa, sem que haja um procedimento sistematizado para uma revisão periódica e consistente de todos os regramentos.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – Os normativos não são revisados periodicamente e/ou estão desatualizados.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – Os normativos são revisados, mas não são atualizados tempestivamente.

**2 [sim absoluto]** – Os normativos são revisados e atualizados tempestivamente.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	0	0

**II - O valor das multas aplicadas nos casos de infração às normas de defesa agropecuária, especialmente quanto à comercialização de produtos de origem animal, foi atualizado em 2017, porém não está vinculado a um índice de preços.**

Questionada sobre os procedimentos relacionados à atualização das multas previstas na infração das normas de defesa agropecuária a Divisão de Defesa Agropecuária - DDA/SFA-PR informou que o valor das multas é definido por meio dos decretos regulamentadores, e estes não são atualizados periodicamente.



Impende registrar, no entanto, que por intermédio da Medida Provisória nº 772, de 29 de março de 2017, procedeu-se à atualização do valor da multa prevista na Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, utilizada como referência para aplicação das penalidades decorrentes de infrações às normas que disciplinam a comercialização de produtos de origem animal. O valor da multa previsto no artigo 2º, Inciso II, que era de “até 25.000 Bônus do Tesouro Nacional – BTN”, passou para o valor de “até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)”. O indexador com base na BTN, que na prática, expressava a variação inflacionária medida pelo IPC - Índice de Preços ao Consumidor (IBGE), foi extinto pela Lei nº 8.177, de 01 de março de 1991.

O Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, institui em seu artigo 508, Inciso II, dentre suas sanções, a aplicação de multa em diversas graduações, “tendo como valor máximo o correspondente ao valor fixado em legislação específica”. Considerando a alteração trazida pela Medida Provisória nº 772, de 29 de março de 2017, nesta data, a elevação do valor máximo da multa de R\$ 15.648,52 para R\$ 500.000,00, o que representou um aumento nominal de mais 3.000%.

Do exposto, conclui-se que o valor das multas, não refletia as perdas inflacionárias até a atualização implementada. O próprio Ministério da Agricultura admitiu a desatualização, ao corrigir as multas no percentual observado. Não pode ser desconsiderado, contudo, o contexto político da elevação das multas, e a sua utilização como instrumento desestimulador de atos que representem infrações às normas de sanidade agropecuária.

Embora a questão da defasagem do valor das multas tenha sido corrigida diante do substancial aumento disposto na Medida Provisória nº 772, de 29 de março de 2017, persiste a ausência de sua vinculação a um índice de preços que promova sua atualização periódica.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria, considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** - O valor das multas não é atualizado periodicamente. Não há mecanismo legal/normativo que ampara a atualização do valor das multas.

**1 [sim com aspectos restritivos]** - O valor das multas é atualizado ou vinculado a índice de preços, porém não reflete o padrão econômico do momento.

**2 [sim absoluto]** - O valor das multas é atualizado ou vinculado a índice de preços e reflete o padrão econômico do momento (informação).

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	0	0

### **III - As normas de defesa agropecuária não estão disponíveis em documento único e atualizado, dificultando o acesso dos fiscais e técnicos aos normativos vigentes.**

Em resposta ao questionamento sobre a disposição das normas de defesa agropecuária em documento único e atualizado, a Divisão de Defesa Agropecuária - DDA/SFA-PR



informou que “*não há codificação da legislação em um único documento. Os normativos encontram-se no sítio eletrônico do MAPA (Sislegis)*”.

O SISLEGIS possui o “Módulo do Cidadão” de acesso livre. Os atos normativos estão sistematizados por Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Portarias, Instruções Normativas e Resoluções, e apresenta a opção de pesquisa por parâmetros. Também apresenta a opção de pesquisa da legislação agropecuária por secretarias ou por assuntos. Os normativos dispostos no SISLEGIS apresentam o texto disponível de inteiro teor, alterações e links para redações anteriores e normas vinculadas.

Embora o SISLEGIS continue disponível, verificou-se que os normativos mais recentes constantes do sistema foram publicados até 31 de março de 2015, evidência de que não está ocorrendo atualização, fato que resulta em prejuízos para o acesso dos fiscais e técnicos aos normativos vigentes, dispostos e sistematizados em um único documento.

Para subsidiar o processo de avaliação da equipe de auditoria e considerando a necessidade da adoção de um critério objetivo e padronizado de avaliação, foram estabelecidos os critérios de avaliação abaixo descritos:

**0 [não absoluto]** – As normas de defesa agropecuária não estão disponíveis em documento único e atualizado.

**1 [sim com aspectos restritivos]** – As normas de defesa agropecuária estão disponíveis em documento único e atualizado, porém não há facilidade de acesso pelos fiscais.

**2 [sim absoluto]** – As normas de defesa agropecuária estão disponíveis em documento único e atualizado, facilitando o acesso dos fiscais à estrutura normativa existente.

A análise da equipe de auditoria encontra-se sumarizada no quadro a seguir:

*Quadro – análise da equipe de auditoria acerca da resposta à subquestão.*

Serviço	Sipoa	Sipov
Avaliação	0	0

### 2.1.3.7 INFORMAÇÃO

#### Controles internos no âmbito do SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

##### Fato

Nas respostas preliminares encaminhadas pela SFA/PR não foram apresentadas evidências suficientes sobre a existência de rotinas de interlocução sistemática entre as instâncias, nem haviam sido relatadas ações que demonstrassem a efetiva coordenação das atividades. A resposta apresentada inicialmente sobre o acompanhamento do convênio firmado com a instância estadual no âmbito do SUASA não permitia afirmar que o Plano de Trabalho estava alinhado com ações de reforço para atingimento de objetivos sistêmicos, definidos em razão de diagnóstico prévio.

Da mesma forma, a SFA/PR não havia demonstrado a realização de ações para desenvolvimento de critérios de alinhamento dos componentes da análise de risco com base em metodologias reconhecidas internacionalmente e harmonização de sua aplicação em todas as instâncias do SUASA, previstas na iniciativa 05H2. A iniciativa 05H2 consta do Programa 2028 – Defesa Agropecuária, inserido no Plano Plurianual 2016-2019, que



tem por objetivo “Fortalecer o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA”.

Diante da não apresentação de evidências suficientes de sua atuação no âmbito do SUASA, que tem o MAPA como Instância Central e Superior, a SFA/PR foi instada a se manifestar.

Após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030, encaminhado através do Ofício nº 12325/2017/NAC2/PR/Regional/PR-CGU, e após Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 25 de julho de 2017, a SFA/PR apresentou a seguinte manifestação, por meio do Ofício nº 14/2017/SPA-PR – MAPA, de 28 de julho de 2017, para contextualizar sua atuação na coordenação das ações do SUASA e no acompanhamento do convênio firmado com a instância estadual:

*“A celebração do Convênio nº 794630/2013, bem como de seus Termos Aditivos está alinhada com as orientações emanadas pela Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA (Ofícios Circulares 04/2013, 02/2015 e Orientação para Convênio SUASA de 10/03/2016, todos em anexo SEI 2874944) e é resultado da interlocução e coordenação entre as instâncias intermediárias e locais do SUASA representadas pelo órgão estadual e a instância central do SUASA representada pela SFA-PR.*

*A proposta do órgão estadual está vinculada à sua capacidade instalada para execução das atividades e contemplou as seguintes áreas do SUASA: Saúde Animal, Sanidade Vegetal e de Inspeção de Produtos de Origem Animal.*

*Esclarecemos que até a atualidade o órgão estadual não possui capacidade instalada para realizar a ampliação da execução das ações relacionadas às Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, de Fiscalização de Insumos Agrícolas e Pecuários, condição não impeditiva para celebração com as demais áreas.*

*Nesse mesmo sentido, para cada área do SUASA há orientação de inclusão de metas compulsórias, porém, para a celebração do convênio não é compulsória a proposição de ações de todas as áreas do SUASA.*

*Dessa forma, pode ser verificado em todos os Planos de Trabalhos pactuados (em anexo SEI 2874944) a presença das etapas/metaspulsórias orientadas pela SDA para as áreas envolvidas no Convênio nº 794630.*

*A cada repactuação, por meio dos Termos de Ajuste e Termos Aditivos, foram realizadas adequações no Plano de Trabalho de forma a ajustá-lo às deficiências diagnosticadas por meio dos relatórios de acompanhamento (todos em anexo, SEI 2874944), buscando assim, um contínuo processo de aperfeiçoamento e eficiência da execução das ações de defesa agropecuária, também de natureza contínua.*

*A execução das metas/etapas compulsórias não está necessariamente vinculada ao Plano de Aplicação sendo desenvolvidas, em sua grande maioria, com recursos próprios do órgão estadual.*

*Importante registrar que, o citado diagnóstico das necessidades da defesa agropecuária resultado da interlocução e coordenação entre as instâncias do SUASA resultou em pactuação de metas/etapas compulsórias além daquelas orientadas pela SDA, como a ampliação de atividades de levantamento e monitoramento de pragas vegetais e ampliação do escopo de diagnóstico do laboratório do órgão estadual (exemplo em anexo, SEI 2874944).*

*Quanto ao acompanhamento/fiscalização da execução do Convênio, por ocasião da celebração inicial foram estabelecidas exigências ao órgão estadual de forma a sistematizar e subsidiar o apropriado planejamento e acompanhamento pela SFA-PR,*



como a entrega de relatórios de execução física e financeira bimestrais (anexos, SEI 2874944).

*Há comprovação do regular e efetivo cumprimento pelo órgão estadual das exigências estabelecidas, bem como do acompanhamento/fiscalização da execução do plano de trabalho pela SFA-PR, como pode ser observado nos relatórios de acompanhamento emanados das áreas envolvidas, antes das repactuações por meio de Termos Aditivos (todos anexos, SEI 2874944).”*

A SFA também encaminhou anexo ao Ofício nº 14/2017/SPA-PR – MAPA, de 28 de julho de 2017, os Relatórios de Fiscalizações do Convênio nº 794630/2013 e demais expedientes que demonstram a ocorrência de ações de interlocução e coordenação entre as instâncias. No que se refere aos estudos para o 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, no âmbito da iniciativas 05H2, a superintendência relatou que tais ações estão no âmbito de competência da Coordenação Geral de Inteligência e Estratégia – CGIE da SDA, e portanto, não foi realizado nenhuma ação local neste sentido.

## **2.1.4 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

### **2.1.4.1 INFORMAÇÃO**

#### **Resultados das ações de coleta e análise de *Escherichia coli* verotoxigênica e *Salmonella spp***

##### **Fato**

Na verificação dos resultados das ações de fiscalização, na ação orçamentária **214W-IMPLEMENTAÇÃO DA DEFESA A GROPECUÁRIA**, no âmbito do Sipoa/PR, pertencentes à estrutura da Divisão de Defesa Agropecuária – DDA/SFA, responsável na SFA/PR pelos programas nacionais de sanidade animal e vegetal, além dos serviços de inspeção e fiscalização de produtos e insumos agropecuários, analisou-se os resultados das coleta e análise de *Escherichia coli* verotoxigênica e *Salmonella spp.* em carne de bovino in natura, para verificar a compatibilidade das fiscalizações com a Norma Interna DIPOA/SDA Nº 01, de 17 de junho de 2015, que aprova os procedimentos para a coleta e análise.

A citada norma dispõe que o plano amostral para estimar a prevalência de *Escherichia coli* verotoxigênica e *Salmonella spp.* em carne de bovino in natura está descrito no Anexo I e o DIPOA divulgará periodicamente o cronograma de coletas de amostras.

Considerando que a realização dos trabalhos de coleta e o resultado não constavam do Plano Operativo apresentado, foi solicitado da DDA/SFA-PR informar o cronograma de coletas de amostras elaborado pelo DIPOA para o exercício de 2016, bem como, o quantitativo de amostras coletadas no Estado do Paraná e o resultado das análises realizadas.

Com base nas respostas apresentadas pela Unidade, verificou-se que as ações de coleta e análise dos patógenos *E. coli* verotoxigênica e *Salmonella spp.* em carne bovina in natura



ocorreram nos estabelecimentos registrados junto ao Serviço de Inspeção Federal, conforme cronograma elaborado e conforme determinado no normativo referido.

Ressalve-se, entretanto, que segundo respostas apresentadas, os SIFs ainda não receberam resultado de vinte amostras das 44 realizadas no exercício de 2016.

#### **2.1.4.2 CONSTATAÇÃO**

##### **Inexistência de indicadores instituídos para o acompanhamento do grau de aderência às diretrizes estabelecidas para as ações de fiscalização programadas no âmbito do Sipoa e Sipov.**

##### **Fato**

Não obstante tenha sido observada a ocorrência de um planejamento das ações de inspeção e fiscalização no âmbito da atuação do Sipoa/PR e do Sipov/PR, não foi verificada a existência de indicadores para o acompanhamento da programação previamente elaborada.

Cabe ressaltar que a Portaria MAPA nº 428, de 09 de junho de 2010, que aprovou o Regimento Interno das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dispõe no artigo 15, Inciso IV, que compete à Divisão de Defesa Agropecuária, “*participar da elaboração de indicadores de desempenho institucional e operacional*”.

Diante do exposto, conclui-se que os controles internos adotados para a verificação da aderência das ações de inspeção e fiscalização no âmbito da defesa agropecuária na SFA/PR são insuficientes e carecem da instituição de indicadores para o monitoramento cíclico da atuação no exercício. Os indicadores são importantes instrumentos de gestão que possibilitam um diagnóstico objetivo do desempenho da SFA/PR no atendimento à sua missão institucional. Juntamente com a instituição dos indicadores, faz-se necessária a utilização de uma rotina periódica de avaliação e análise dos resultados, registrando-se as razões para eventuais desvios em relação aos parâmetros instituídos e possíveis impactos na proteção da segurança alimentar.

##### **Causa**

Omissão da chefia da DDA/SFA/PR quanto à implementação de indicadores de desempenho institucional e operacional, competência da Divisão de Defesa Agropecuária, conforme estabelecido no Regimento Interno das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, artigo 15, Inciso IV.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 25 de julho de 2017, o gestor manifestou concordância pela necessidade de implementação de indicadores para o acompanhamento do grau de aderência às diretrizes estabelecidas para as ações de fiscalização programadas no âmbito do Sipoa e Sipov e acrescentou que a SFA/PR avaliará medidas para sua implementação.





Em resposta ao Ofício nº 12325/2017/NAC2/PR/Regional/PR-CGU, que encaminhou o Relatório Preliminar, o gestor apresentou sua manifestação no sentido de corroborar os argumentos acima, conforme Ofício nº 12/2017/SPA-PR-MAPA, de 27 de julho de 2017.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando que o gestor concordou com a necessidade de instituição de indicadores para avaliação do resultado das ações de fiscalização, as providências a serem adotadas serão acompanhadas no âmbito do monitoramento das ações de controle.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Instituir indicadores de desempenho com parâmetros que viabilizem o acompanhamento periódico das ações de inspeção e fiscalização na atuação da defesa agropecuária, de forma a permitir análise objetiva quanto aos resultados alcançados no exercício.

### **2.1.4.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Inexistência de sistema informatizado para o registro e monitoramento das ações de fiscalização no âmbito da SFA/PR**

##### **Fato**

A partir da avaliação da adequação dos sistemas corporativos utilizados pela SFA/PR para o registro do resultado das fiscalizações, bem como para o monitoramento das medidas saneadoras das não conformidades, verificou-se que não existe um sistema informatizado com plataforma específica para o lançamento e tratamento das informações originadas das atividades de inspeção e fiscalização no âmbito da defesa agropecuária.

##### **Causa**

Ausência de ações efetivas para implantação de um sistema corporativo para registro e monitoramento das ações de inspeção e fiscalização no âmbito da defesa agropecuária e de um mecanismo de controle paralelo que se apresente eficiente para apresentar informações tempestivas e abrangentes.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Questionada acerca da sistemática existente para o registro e manutenção de dados sobre as fiscalizações de forma centralizada, por meio da Nota Técnica nº 2/2017/SPA-PR/DAD-PR/SFA-PR/MAPA, de 16 de maio de 2017, a SFA/PR apresentou a seguinte resposta:

*“Para a fiscalização dos SIFs em caráter permanente, a fiscalização ocorria durante toda a atividade do estabelecimento, com frequências pré-estabelecidas.*

*Desta forma, considerando as fiscalizações realizadas em estabelecimentos de fiscalização de caráter permanente e periódico, as informações exatas sobre as não*



*conformidades identificadas ficam em posse dos SIFs, registradas e notificadas às empresas por meio de Relatório de Não Conformidade e Termo de Fiscalização e não eram compiladas pelo SIPOA/PR, não sendo possível a apresentação de levantamento de dados sobre todas as não conformidades identificadas no ano de 2016.*

*Para os casos de não conformidades em que há autuação, os SIFs encaminham o processo com o auto de infração ao SIPOA/PR, de forma a possibilitar a tramitação do processo administrativo, estando este quantitativo demonstrado no item referente aos Autos de Infração”.*

Em resposta ao questionamento específico sobre a existência de registros sobre o monitoramento das medidas saneadoras de não conformidades, por meio da Nota Técnica nº 2/2017/SPA-PR/DAD-PR/SFA-PR/MAPA, de 16 de maio de 2017, a SFA/PR aduziu que:

*“não há registro consolidado sobre o monitoramento das medidas saneadoras das não conformidades originadas das fiscalizações realizadas, o acompanhamento se dá na verificação do processo de fiscalização originado no SEI, através do registro realizado pela equipe de fiscalização subsequente à fiscalização realizada. Na inspeção de produto de origem vegetal, o sistema SEI só passou a ser utilizado para os dados de fiscalização em 2017, de forma que não há dados resultantes de fiscalização consolidados no SEI para exercício 2016.”*

Após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 25 de julho de 2017, o gestor manifestou concordância pela necessidade de melhoria nos sistemas informatizados para o registro do resultado das fiscalizações, bem como para o monitoramento das medidas saneadoras adotadas. Foi acordado ainda, que a SFA/PR avaliará medidas locais para aperfeiçoar o processo de registro das fiscalizações, independentemente de providências sistêmicas e estruturantes a serem implementadas no âmbito da administração central.

Em resposta ao Ofício nº 12325/2017/NAC2/PR/Regional/PR-CGU, que encaminhou o Relatório Preliminar, o gestor apresentou sua manifestação no sentido de corroborar os argumentos acima, conforme Ofício nº 12/2017/SPA-PR-MAPA, de 27 de julho de 2017.

## **Análise do Controle Interno**

Diante das respostas apresentadas, conclui-se que não há no âmbito do Sipoa e Sipov um sistema que registre em plataforma específica, informações sistematizadas com o resultado de todas as ações de fiscalização, e que permita o acompanhamento tempestivo das ações corretivas a respeito das não conformidades.

A SFA/PR informou que com advento do SEI no MAPA, a partir do ano de 2017, as ações de fiscalização estão sendo incluídas em processos eletrônicos contendo os termos fiscais gerados em uma determinada fiscalização. Relatou que no Sistema SEI há diversas modalidades de processos tanto para área vegetal como para área animal.

O sistema SEI propicia a consulta individual por processos, entretanto apresenta limitações para geração de relatórios gerenciais estruturados e de forma consolidadas de forma que estas informações possam auxiliar em novos trabalhos. Entretanto, o SEI mostra-se inadequado para registro e monitoramento do ciclo das medidas adotadas quando às não conformidades e as análises e providências da SFA/PR quanto aos fatos apontados.



A respeito das fiscalizações realizadas em estabelecimentos de fiscalização de caráter permanente e periódico, a SFA/PR informou que não é possível nem mesmo o levantamento de dados sobre todas as não conformidades identificadas no ano de 2016, visto que as situações em que não ocorrem autuação não eram compiladas pelo Sipoa/PR. Conforme resposta apresentada pela SFA/PR, as informações centralizadas no Sipoa sobre as Não Conformidades se referem unicamente aos casos em que há necessidade de autuação. Nos casos em que não há autuação, os registros sobre as notificações encaminhadas às empresas fiscalizadas, através do encaminhamento dos Relatórios de Não Conformidade, bem como o Termo de Fiscalização ficam apenas no âmbito dos SIFs centralizados no Sipoa/PR.

As situações relatadas evidenciam a necessidade urgente de um sistema para o registro das fiscalizações com acesso direto e imediato de todas as situações de não conformidade constatadas nos estabelecimentos de fiscalização em caráter permanente ou periódico. A ausência de acesso direto e tempestivo do Sipoa/PR sobre os registros de não conformidade em que não houve autuação, evidencia fragilidades que podem comprometer de forma sistêmica as ações de fiscalização no seu todo, demandando medidas saneadoras compatíveis com a situação de risco dela decorrente.

A inexistência de informações tempestivas sobre as medidas adotadas para saneamento das não conformidades e a não disponibilização destas informações ao público interno e externo exigem a instituição de rotinas e procedimentos imediatas no sentido de manter registro eficiente e transparente de todas as ações decorrentes das inspeções e fiscalizações, no âmbito da SFA/PR. Tais medidas independem das ações que possam ser adotadas no âmbito do órgão central, para a implantação de um sistema corporativo com plataforma específica para o registro das inspeções e fiscalizações monitoramento destas, a ser disponibilizado em ambiente de rede, com acesso amplo para todos os interessados.

Considerando que o gestor concordou com as deficiências existentes no sistema de registro das fiscalizações e monitoramento das ações adotadas pelos estabelecimentos, as providências a serem adotadas serão acompanhadas no âmbito do monitoramento das ações de controle.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer procedimento que assegure o registro formal em ferramenta que permita armazenar e disponibilizar informações sistêmicas e tempestivas de todo o trâmite das ações de inspeção e fiscalização, em todos os estabelecimentos sujeitos à inspeção permanente ou periódica.

#### **2.1.4.4 CONSTATAÇÃO**

##### **Fiscalizações realizadas pelo Sipoa/PR com frequência distinta do planejamento sem a formalização das justificativas em relatórios gerenciais**

#### **Fato**

Na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos verificou-se que o controle apresentado da frequência das fiscalizações programadas e realizadas no âmbito do Sipoa/PR evidenciou divergência das ações de fiscalização em relação aos normativos existentes, não só em relação à quantidade planejada, como naquela executada. Considerou-se como referência o Risco Estimado - RE, critério norteador das



fiscalizações periódicas definido na Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06 de novembro de 2015, que estabeleceu os procedimentos de cálculo do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento (RE) para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos registrados ou relacionados no Serviço de Inspeção Federal, sujeitos à inspeção periódica.

O Anexo V da Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA orienta que a frequência mínima de fiscalização com base no Risco Estimado Associado ao Estabelecimento deve ser ocorrer conforme segue:

*Anexo V*

<b>Risco Estimado Associado ao Estabelecimento</b>	<b>Frequência mínima de fiscalização</b>
1	Anual
2	Semestral
3	Bimestral
4	Quinzenal

Fonte: NI nº 02/DIPOA/SDA

Observou-se que de um total de 162 estabelecimentos fiscalizados em 2016, em 94 deles a frequência da fiscalização não foi planejada conforme os critérios de Risco Estimado (Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA) e/ou a execução não ocorreu conforme o planejamento elaborado.

Tratando especificamente da divergência entre o número de fiscalizações que deveriam ocorrer com base no critério do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento previsto na Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA e o número de fiscalizações efetivamente programadas, verificou-se que em quinze estabelecimentos foram programadas menos fiscalizações que previstas no normativo. Por outro lado, em seis estabelecimentos foram programadas mais fiscalizações que aquelas recomendadas com base no critério de Risco Estimado. Portanto, em 21 estabelecimentos o número de fiscalizações foi programado em desacordo com a Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA.

Reportando-se à divergência entre o número de fiscalizações programadas, e aquelas efetivamente realizadas, verificou-se que em trinta estabelecimentos o número de fiscalizações foi executado em número maior que o programado (do total de 41 programadas foram realizadas 95 fiscalizações). Por outro lado, em 48 estabelecimentos o número de fiscalizações ocorreu em número menor que o programado (de um total de 90 previstas foram realizadas 40 fiscalizações). Destaque-se que em cinco estabelecimentos não apenas a programação ocorreu em desconformidade com o critério do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento, como a execução das fiscalizações não observou a frequência programada no planejamento.

Considerando-se que os relatórios apresentados não tratam das justificativas para as divergências apresentadas, foi elaborado à SFA/PR questionamento acerca das divergências mencionadas.

## **Causa**

Os controles internos instituídos para o acompanhamento das ações executadas no âmbito da defesa agropecuária não foram suficientes para impedir que a frequência das inspeções e fiscalizações fosse planejada em desconformidade com os critérios de Risco Estimado, bem como, não impediram que o quantitativo de fiscalizações fosse realizado em desacordo com o planejamento elaborado, sem que os motivos para as divergências tenham sido devidamente formalizados.



## **Manifestação da Unidade Examinada**

Questionada acerca das divergências no quantitativo de fiscalizações programadas e executadas, a SFA/PR, por meio do Ofício nº 5/2017/DDA-PR – MAPA, de 25 de maio de 2017, apresentou as seguintes justificativas:

### ***“I- Sobre as fiscalizações realizadas em número menor que o previsto:***

*Observa-se que todos os estabelecimentos apresentados na tabela pertencem a área de lácteos e mel, que já eram fiscalizados de forma periódica, entretanto, sem considerar os dados exigidos pela norma, sobre estabelecimento de risco mediante volume de produção, demandas e violações.*

*Além de atender o novo modelo, a Norma Interna citada também considerou que servidores Auditores Fiscais em atividade em estabelecimentos de abate (inspeção permanente), não poderiam ser deslocados para outras ações de fiscalização, ficando exclusivamente nos estabelecimentos determinados.*

*Essa situação gerou impacto e prejuízo para a inspeção periódica, pelo fato de que anteriormente a norma, muitas das ações fiscais em estabelecimentos de inspeção periódica eram realizadas com a colaboração destes servidores. Além da fiscalização periódica o prejuízo foi sentido em outras ações (coleta de amostras, atendimento à denúncias, supervisões, etc.).*

*A demora da implantação inicial, também foi motivo de atrasos para a realização das atividades, pois, embora a norma tenha sido publicada em novembro de 2015, o Serviço na área de leite e mel, iniciou a implantação efetiva em março de 2016 e nesse sentido, há de se considerar a escassez de pessoal que ocorre nos meses finais e iniciais de cada ano.*

*Entretanto, imputa-se que a maior gravidade na falha em atender as fiscalizações programadas conforme a norma interna se encontra na falta de pessoal secundando a falta de treinamento dos servidores.*

### ***II- Sobre as fiscalizações realizadas em número maior que o previsto:***

*Número mínimo de fiscalizações em cada estabelecimento está determinado pela Norma, e no caso, cabe critério discricionário da administração em realizar número acima do estipulado, ainda que a programação de risco estabeleça frequências mais baixas.*

*Este critério, atrelado a oportunidade e conveniência.*

*Também é critério que tem seu lastro em fatores, tais como verificações de planos de ações corretivas (que as empresas apresentam no caso de verificação de não conformidades durante as fiscalizações), coletas de amostras de produtos (para o cumprimento de programas de conformidade de produtos e de processos), atendimento à denúncias (demandas extraordinárias), acompanhamentos em Regime especial de Fiscalização (regime adotado em casos de violação resultados de amostras de produtos, suspeita ou constatação de fraudes, etc.), adoção de ações fiscais, identificação de risco de saúde pública e outras circunstâncias, que, caso seja necessário, poderão ser verificadas nos processos administrativos citados na tabela apresentada.*

*Deste modo, entende-se que as fiscalizações realizadas a mais, dependem de cada caso concreto encontrado e não ferem a Norma Interna, visto que, nela consta apenas referência de um número mínimo a ser executado.*



Após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 25 de julho de 2017, o gestor manifestou concordância quanto às fragilidades dos controles internos no âmbito do processo de planejamento e execução das fiscalizações. Foi acordado que a SFA/PR avaliará um conjunto de medidas objetivando assegurar o fortalecimento dos controles internos, por meio do aprimoramento da estrutura de governança, gestão de riscos e procedimentos de integridade.

Em resposta ao Ofício nº 12325/2017/NAC2/PR/Regional/PR-CGU, que encaminhou o Relatório Preliminar, o gestor apresentou sua manifestação no sentido de corroborar os argumentos acima, conforme Ofício nº 12/2017/SPA-PR-MAPA, de 27 de julho de 2017.

## **Análise do Controle Interno**

As justificativas apresentadas pelo Sipoa/PR mencionam a recente implantação da Norma Interna nº 02/2015, publicada em novembro de 2015, que apresentou nova metodologia para a frequência de fiscalizações no âmbito animal, com parâmetros anteriormente não considerados, demandando adequação de procedimentos, o que exigiu consultas a diversos documentos, realização de cálculos, esforços e empenho junto aos servidores, que não receberam nenhum treinamento ou reunião presencial.

O resultado da pesquisa de opinião aplicado aos fiscais indicou que menos de 10 % do total confirmou que são realizadas ações periódicas de capacitação, com a finalidade de manter atualizado o conhecimento dos agentes de fiscalização (AFFA, AISIPOA, AAA, AOA), corroborando a informação apresentada pela SFA/PR, nas justificativas sobre a não observância à Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06 de novembro de 2015, no que se refere às fiscalizações realizadas no exercício de 2016.

Além da falta de treinamento adequado para atender a nova metodologia, a SFA/PR citou a falta de servidores para atender o novo modelo, uma vez que os Auditores Fiscais que atuam nos estabelecimentos de abate (inspeção permanente) não poderiam ser deslocados para outras ações de fiscalização sem prejuízo a estas atividades inadiáveis.

No tocante ao número de fiscalizações realizadas com frequência maior que o previsto no normativo, a SFA/PR informou que a Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA, de 06 de novembro de 2015, estabelece apenas o número mínimo de fiscalizações em cada estabelecimento, e que a critério da administração este número pode ser alterado, segundo a oportunidade e conveniência. A SFA/PR esclareceu que tal fato pode ser em decorrência de ações corretivas, atendimento a denúncias, coletas de produtos para cumprimento de programas de conformidade de produtos e processos, identificação de risco de saúde pública dentre outros. Acrescentou que as circunstâncias que determinaram um número maior de fiscalização constam dos processos administrativos individuais.

Contudo, não foi verificado no Plano Operativo Anual de 2016, que consiste no documento formal de planejamento, ou em qualquer outro relatório gerencial, menção às circunstâncias que determinaram o aumento do número de fiscalizações, e quais os estabelecimentos demandariam tal necessidade.

Ainda que o normativo que trata da frequência de fiscalizações permita a alteração desta frequência em razão de circunstâncias específicas, as mudanças em relação ao planejamento inicial devem ser devidamente formalizadas e aprovadas pela administração, com a clara exposição dos motivos de sua necessidade. Esta medida é fundamental para a consistência do componente “avaliação de riscos”, que fornece





subsídios para verificar se a SFA/PR identifica e avalia os riscos associados aos objetivos como uma base para determinar a forma como devem ser gerenciados.

Considerando que o gestor concordou com a necessidade de fortalecimento dos procedimentos de controle no âmbito do planejamento e execução das fiscalizações, as providências a serem adotadas serão acompanhadas no âmbito do monitoramento das ações de controle.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer procedimento que assegure o registro, em documento formal, das razões para o planejamento das fiscalizações em quantitativos diversos daqueles estabelecidos na Norma Interna nº 02/DIPOA/SDA (calculados conforme o critério de Risco Estimado - RE) e ainda, o registro das justificativas quando a frequência das fiscalizações estabelecidas no planejamento não for observada (seja em quantitativo menor ou maior que o fixado), de forma que os motivos para as alterações sejam acessíveis aos interessados, tanto internamente, quanto para o público externo.

#### **2.1.4.5 CONSTATAÇÃO**

##### **Execução parcial das fiscalizações previstas no âmbito da classificação de produtos vegetais e ausência de normativos para determinação de sua frequência**

#### **Fato**

Para se obter um diagnóstico sobre a aderência das fiscalizações planejadas e realizadas no âmbito dos produtos de origem vegetal, solicitou-se da DDA/SFA-PR apresentar os resultados da classificação. Por meio do Ofício nº 5/2017/SPA-PR-MAPA, de 02 de maio de 2017, foi apresentada a seguinte planilha, sobre as fiscalizações previstas e realizadas no âmbito dos produtos de origem vegetal.

*Quadro - Fiscalizações realizadas sobre os produtos de origem vegetal.*

ÁREA	TIPO DE ESTABELECIMENTO	ATO FISCAL	QUANTIDADE PREVISTA	QUANTIDADE REALIZADA
BEBIDAS	Produtor, comerciante, Importador	Termos de Inspeção	114	184
CLASSIFICAÇÃO	Processador, Embalador, Industrializador, comerciante, entidades classificadoras	Termo de Fiscalização	304	217
<b>TOTAL</b>			<b>418</b>	<b>401</b>

Fonte: Ofício nº 5/2017/SFA-PR – MAPA de 02 de maio de 2017

Solicitou-se da DDA/SFA-PR, justificativas para os motivos que concorreram para a não realização das fiscalizações que haviam sido planejadas para a “classificação”, considerando-se que a execução correspondeu a 71% do planejado.

Além da não realização dos quantitativos previstos para as ações de classificação, verificou-se também, a inexistência de normativos para determinar a frequência de inspeções/fiscalizações no âmbito dos produtos de origem vegetal. Desta forma, foi



solicitado da SFA/PR informar com é definido o quantitativo de fiscalizações realizados nos estabelecimentos, e se este número é revisado no decorrer do exercício.

## **Causa**

Os controles internos instituídos para o acompanhamento da execução das ações de defesa agropecuária não foram suficientes para impedir que a frequência das inspeções e fiscalizações fosse realizada em desacordo com o planejamento elaborado.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Ofício nº 5/2017/DDA-PR – MAPA, de 25 de maio de 2017, a SFA/PR informou que:

*“A execução de fiscalização aquém do estabelecido para o ano de 2016 justifica-se porque esta meta foi estabelecida ainda em 2015 no Plano Operativo Anual-POA com base na realidade conjuntural daquele momento. No decorrer do ano de 2016 advieram eventos imprevistos e que ocasionaram o comprometimento da execução, seja porque houve diminuição da força de trabalho para realização de atividades de fiscalização, seja pela incidência de eventos que demandaram o recrutamento dos técnicos para outras atividades da inspeção vegetal.*

*Cabe a ressalva, desde logo, de que os números de fiscalização inicialmente lançados no POA 2016 não foram revistos, pois supunha-se ser possível atingi-los a despeito dos fatores acima expostos. Contudo, devido às conjunturas de fatores associados e ao expressivo número de exportadores para China, dos quais não se podia pré-estimar, houve comprometimento da meta inicial, embora, como dito antes, houve um redirecionamento de atenção para outras atividades afetas à inspeção de produtos de origem vegetal”.*

No que se refere ao questionamento quanto aos critérios utilizados para definir a frequência das fiscalizações, por intermédio da Nota Técnica nº 2/2017/SPA-PR/DAD-PR/SFA-PR/MAPA, de 16 de maio de 2017, foi apresentada a seguinte resposta:

*“A frequência leva em consideração o binômio disponibilidade de servidores e recursos vs. número de estabelecimentos, considerada a hipótese de existência de recursos orçamentários. Como informado, anteriormente, o Serviço de Inspeção de Produtos de origem Vegetal elabora o Plano Operativo Anual – POA para o ano subsequente, tendo as inspeções como indicador da atividade. O quantitativo proposto no POA anual é estimado com base na possibilidade de atingir as metas com o quantitativo de servidores e recursos previstos. A programação inicial é estabelecida em relação aos Estabelecimentos produtores de bebidas com registros junto ao MAPA, dando-se prioridade àqueles que apresentam maiores riscos associados à atividade, bem como àqueles que apresentaram inconformidades anteriores e/ou necessitam de retorno para verificar atendimento às exigências apresentadas pela Fiscalização.*

*As metas podem ser revistas ou redirecionadas no decorrer do exercício anual, seja por demandas externas ou outras externalidades que afetem o serviço, seja por uma diretriz do órgão central para uma ação específica, ou ainda, por conta da demanda de estabelecimentos registrantes, os quais requerem, para fins de efetivação de seu registro, uma vistoria nas instalações e estas ações fiscais podem assumir precedência em relação às fiscalizações de rotina, não sendo possível prever de antemão o número exato destas ações. Outras demandas externas que igualmente impactam: denúncias, encaminhadas*



*ao MAPA, requisições advindas do Ministério Público; demandas do órgão central para fiscalização/coleta de um determinado produto. Nestes casos, o efetivo de servidores fiscais é direcionado para verificação das denúncias ou atendimento das demandas, acarretando na alteração da meta inicial.”*

Após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 25 de julho de 2017, o gestor manifestou concordância quanto às fragilidades existentes no planejamento e execução das fiscalizações no âmbito do Sipov. Foi acordado que a SFA/PR avaliará um conjunto de medidas objetivando assegurar o fortalecimento dos controles internos, por meio do aprimoramento da estrutura de governança, gestão de riscos e procedimentos de integridade.

Em resposta ao Ofício nº 12325/2017/NAC2/PR/Regional/PR-CGU, que encaminhou o Relatório Preliminar, o gestor apresentou sua manifestação no sentido de corroborar os argumentos acima, conforme Ofício nº 12/2017/SPA-PR-MAPA, de 27 de julho de 2017.

### **Análise do Controle Interno**

A inexistência de normativos para determinar a frequência e que disponha sobre os critérios a serem utilizados fragiliza o processo de fiscalização no âmbito dos produtos vegetais, diante da falta de parâmetros para a determinação do número de fiscalizações necessárias para o atingimento dos objetivos institucionais. A ausência de indicadores de desempenho dificulta, ainda, a aferição dos resultados pelos órgãos de controle.

Portanto, faz-se necessária a edição de normativo que disponha sobre os critérios para as fiscalizações no que se refere aos produtos vegetais, de forma a auxiliar o planejamento e a execução das fiscalizações nos estabelecimentos.

Da mesma forma, as divergências na execução decorrentes de circunstâncias que resultem na necessidade de mudanças do planejamento, bem como os impactos dessas alterações no cumprimento dos objetivos institucionais, devem ser devidamente formalizadas e referendadas pelas instâncias superiores.

Considerando que o gestor concordou com a necessidade de fortalecimento dos procedimentos de controle no planejamento e execução das fiscalizações no âmbito do Sipov, as providências a serem adotadas serão acompanhadas no âmbito do monitoramento das ações de controle.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar normativo(s) que disponha(m) sobre a fiscalização de produtos de origem vegetal, instituindo, por exemplo, critérios técnicos para o planejamento das fiscalizações, bem como indicadores para o acompanhamento da execução, levando em consideração os parâmetros locais auditáveis.

## **2.1.4.6 CONSTATAÇÃO**

### **Defasagem das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal - atividade de interesse do importador subsidiada com recursos públicos**

#### **Fato**



No âmbito da avaliação dos resultados quantitativos obtidos pela SFA/PR com os recursos alocados nas ações orçamentárias do Programa de Defesa Agropecuária no exercício de 2016, verificou-se que a maior volume da despesa, no valor de R\$ 2.170.677,21, foi destinado ao pagamento da Cia De Desenvolvimento Agropecuário Do Paraná – CODAPAR, contratada para a prestação do apoio operacional e laboratorial à classificação dos produtos importados.

Os valores das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal, de que trata o Decreto-lei nº 1.899, de 21 de dezembro de 1981 atualmente estão fixados pela Portaria Interministerial MF / PR / MAPA nº 531, de 13 de outubro de 1994. Ou seja, as taxas não estão mais sendo corrigidas desde aquela data, estão desatualizadas e não refletem os custos efetivamente incorridos na classificação, atividade realizada no exercício do poder de polícia. Desta forma, parte significativa dos limitados recursos previstos para as ações de Defesa Agropecuária, são alocados para custear o contrato relacionado à classificação dos produtos importados. Diante da desatualização das taxas, o valor arrecadado dos importadores, destinatários dos produtos vegetais que entram no país, é insuficiente para as despesas de classificação.

Cabe registrar, ainda, que o aporte de recursos no contrato de prestação do apoio operacional e laboratorial para classificação dos produtos importados verificado no exercício de 2016 aumentará de forma substancial nos exercícios subsequentes, uma vez que, conforme valores da proposta vencedora da licitação realizada para a continuidade dos serviços, o contrato excederá o montante de R\$ 7.000,000,00 anuais. Infere-se, portanto, que parte dos recursos orçamentários, que já são objeto de contingenciamento, são utilizados para subsidiar os custos da classificação de produtos vegetais importados, cujo ônus deveria ser suportado integralmente pelo importador.

Diante do fato relatado, foi solicitado da SFA/PR responder ao seguinte questionamento:

*2. Informar se a SFA/PR participou ou tem conhecimento de estudos ou ações no sentido de proceder à atualização das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal (de que trata o Decreto-lei nº 1.899/81), atualmente fixadas pela Portaria Interministerial MF / PR / MAPA nº 531, de 13 de outubro de 1994.*

Verificou-se nos expedientes anexos à Nota Técnica Nº 2/2017/SPA-PR/DAD-PR/SFA-PR/MAPA, de 16 de maio de 2017, evidências de que houve tentativas no sentido de buscar a atualização da taxa de classificação.

## **Causa**

Inexistência de rotinas para a revisão periódica dos normativos, sobretudo daqueles que estabelecem os valores referenciais para cobrança de taxas de serviços realizados pela defesa agropecuária, no exercício das ações de promoção da segurança alimentar.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Mediante a NOTA TÉCNICA Nº 2/2017/SPA-PR/DAD-PR/SFA-PR/MAPA, de 16 de maio de 2017, a SFA/PR respondeu da seguinte forma:



*“A questão da defasagem nos valores das taxas de classificação de produtos de origem vegetal importados e sua premente necessidade de atualização vem sendo discutida de longa data pelo SIPOV/PR. Já em novembro de 2012, durante os trabalhos da licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de apoio à classificação e importação, o SIPOV/PR reportava ao órgão central a dificuldade que a defasagem de valores acarretava, até mesmo para conseguir o levantamento básico de orçamentos para balizar o edital (v. mensagem de e-mail -anexo). No ano de 2015, em virtude da constatação de que a empresa contratada para prestação de serviço de apoio (CODAPAR) enfrentava dificuldades de operar o contrato com os valores contratados tendo por referência a Portaria 531/1994, a SFA/PR encaminhou ao órgão central do MAPA em Brasília as dificuldades reportadas pela empresa e as provocações para que as taxas de classificação fossem atualizadas (v. Memorando nº 007/2015 –GAB/SFA/PR; Ofício nº 0401/2015 SIPOV/DDA/SFA/PR; e Memorando nº 279/2015-GAB/SFA/PR - anexos). O assunto da atualização das taxas esteve entre as tratativas com o órgão central do MAPA pois considera-se tal medida com necessária devido ao transcurso de mais de duas décadas sem a respectiva atualização. Em 2014, em encontro nacional de técnicos que atuam na inspeção vegetal em Campo Grande-MS, o SIPOV/PR igualmente participou de discussões neste respeito, relatando a preocupação quanto ao tema dos valores das taxas de classificação de importação e pedindo pelo urgente reajuste das taxas. Ainda como forma de contribuir, em 2015, o SIPOV/PR enviou informações que pudessem subsidiar a parametrização de índices do Decreto Lei nº 1.899/81, como por exemplo, um índice de atualização da OTN/ORTNs que poderia auxiliar na referência dos novos valores a serem afixados (v. mensagem e-mail-anexo). Em setembro de 2015, mediante solicitação do Diretor do DIPOV, remeteu-se os dados da importação para o DIPOV a fim de subsidiar os estudos levados adiante por aquele Departamento sobre a atualização de taxas de classificação (v. mensagem e-mail anexa). Já em janeiro do ano corrente, mediante nova requisição do DIPOV, o SIPOV/PR remeteu dados de importação de produtos para fins de atualização das taxas de classificação de importação (v. mensagem de e-mail – anexo). Logo, verifica-se que a SFA/PR tem participado das discussões sobre o tema.”*

Além disso, após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030, por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 25 de julho de 2017, o gestor informou que o valor das taxas de classificação foi objeto de discussão no âmbito da SFA/PR, a qual manifestou preocupação diante da falta de atualização desde o ano de 1994. Acrescentou que, ainda que não seja de sua competência a alteração dos dispositivos legais que disciplinam a referida taxa, buscará sensibilizar o órgão superior, o MAPA, sobre a necessidade de atualização dos valores das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal, que tem impacto relevante nas despesas da superintendência, especialmente no Paraná.

Em resposta ao Ofício nº 12325/2017/NAC2/PR/Regional/PR-CGU, que encaminhou o Relatório Preliminar, o gestor apresentou sua manifestação no sentido de corroborar os argumentos acima, conforme Ofício nº 12/2017/SPA-PR-MAPA, de 27 de julho de 2017.

### **Análise do Controle Interno**

A falta de atualização das Taxas de Classificação dos Produtos Importados resulta na necessidade de complementação dos recursos financeiros com orçamento da União, uma





vez que o valor arrecadado dos importadores não é suficiente para fazer frente às despesas de classificação.

A problemática da desatualização das referidas taxas foi objeto de discussões em instâncias distintas e em fóruns diversos. Entretanto, as iniciativas não resultaram em êxito, assim como não há evidência de que o assunto tenha sido tratado em nível da alta administração, mesmo diante dos argumentos inatacáveis de necessidade de reajuste das taxas, há mais de 22 anos sem atualização.

Do exposto conclui-se que os limitados recursos descentralizados para as ações de defesa agropecuária podem ser utilizados de forma mais eficiente, se procedida à necessária atualização do valor da Taxa de Classificação dos Produtos Importados. Os custos da atividade devem ser custeados pelos sujeitos passivos do fato gerador, como contrapartida ao serviço público específico prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Portanto, faz-se necessária a adoção de medidas para corrigir a defasagem das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal. Tais providências exigem tratamento prioritário em nível institucional. A defasagem citada resulta em sérias dificuldades e impacta inclusive na elaboração das licitações, diante da ausência de parâmetros atualizados para avaliação dos custos, a serem estabelecidos mediante procedimentos que leve em conta a espécie do produto, o tipo de transporte utilizado para a entrada no território nacional, a frequência de ingresso, o volume, bem como a infraestrutura e a logística, que possuem características regionais específicas.

Considerando que o gestor concordou com a necessidade de atualização das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal e informou que buscará sensibilizar a administração superior para a recomposição dos valores, as providências a serem adotadas serão acompanhadas no âmbito do monitoramento das ações de controle.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Manter gestão junto a alta administração no sentido de atualizar as Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal para recompor as perdas inflacionárias desde a instituição do valor vigente, via Portaria Interministerial, em 1994, de forma que estas sejam compatíveis com os custos efetivamente incorridos nas atividades de classificação de produtos importados.

## **2.1.5 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO**

### **2.1.5.1 CONSTATAÇÃO**

**Não utilização de parâmetro de preços, inclusive do estabelecido no Termo de Referência, para verificação dos valores cobrados pela contratada - Prime.**

#### **Fato**

O contrato administrativo nº 04/2015 foi celebrado no dia 08 de junho de 2015 entre a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Paraná - SFA/PR e a PRIME Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. - EPP, CNPJ nº 05.340.639/0001-30, com o seguinte objeto: serviços de gestão da frota de veículos oficiais da SFA/PR,





com operação de sistema informatizado via internet e tecnologia de cartão eletrônico, por meio de redes de estabelecimentos credenciados, englobando a disponibilização dos serviços de manutenção em geral de veículos, incluindo manutenção preventiva, corretiva, fornecimento de peças e serviços, bem como serviço de lavagem e reboque 24 horas, por intermédio de uma rede de prestadores de serviços credenciados, nos termos e condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital.

O prazo de vigência estabelecido no contrato foi de 12 meses, com início na data de 15 de junho de 2015 e encerramento no dia 14 de junho de 2016, prorrogável, por interesse das partes, até o limite de 60 meses, ou seja, até o dia 14 de junho de 2020.

O valor mensal, bem como anual, da contratação refere-se à taxa de administração de 0% (zero por cento), ou seja, não há incidência de taxa de administração sobre os valores dos serviços prestados pelos estabelecimentos credenciados.

*Quadro – Estimativa anual dos serviços de manutenção com fornecimento de peças – Edital Pregão Eletrônico 04/2015*

DESCRIÇÃO	VALOR ESTIMADO ANUAL R\$
918 Lavagens	30.294,00
Manutenção e Reboque 24 horas	355.000,00
<b>TOTAL ESTIMADO</b>	<b>385.294,00</b>

Fonte: Processo Administrativo nº 21034.000434/2015-87.

Para operacionalizar a execução do contrato nº 04/2015, a contratada disponibilizou à SFA/PR o acesso a um sistema informatizado denominado FITCARD, operado com tecnologia de cartão magnético.

A cada serviço demandado pela SFA/PR, a contratada fornece, para aprovação, por meio do FITCARD, no mínimo três orçamentos dos serviços solicitados, com a relação das peças, componentes e materiais a serem utilizados, bem como o volume de tempo de serviço e o custo da mão-de-obra a ser empregada.

Não há exclusividade na prestação desse tipo de serviço à contratante, ou seja, a SFA/PR pode providenciar diretamente no mercado o conserto do veículo oficial, caso julgue ser mais vantajoso financeiramente.

Os pagamentos devem ser efetuados no prazo de 10 dias contados da apresentação da Nota Fiscal/Fatura contendo o detalhamento dos serviços executados e os materiais empregados.

No momento da contratação da PRIME, a frota da SFA/PR compreendia 150 veículos.

Por meio de consulta ao Portal da Transparência, [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br), verificou-se que no exercício de 2016 foram realizados pagamentos para a PRIME no valor total de R\$ 139.797,19.

Mediante consulta ao sistema FITCARD, observou-se que em 2016 foram realizados serviços em 92 veículos e emitidas 127 ordens de serviço.

A SFA/PR estabeleceu, no Termo de Referência, que para a execução dos serviços de manutenção, os preços praticados deveriam tomar como parâmetro a tabela AUDATEX



(voltada a soluções e informações para o mercado automotivo, nas áreas de sinistro e reparação), ou então o Catálogo SINDIREPA-PR (Sindicato das Empresas de Reparação de Veículos), bem como outro sistema de parâmetro com reconhecimento pelo menos ao nível do Estado do Paraná.

O SINDIREPA, [www.fiepr.org.br/sindicatos/sindirepa/tabela-referencial--precos-de-servicos-1-2420-150615.shtml](http://www.fiepr.org.br/sindicatos/sindirepa/tabela-referencial--precos-de-servicos-1-2420-150615.shtml), disponibiliza uma tabela de referência de preços de serviços automotivos na qual são sugeridos valores de mão de obra por hora/homem para diversos tipos de atividades.

Entende-se que se trata de uma tabela sugestiva e desatualizada, sem precisão na descrição dos serviços descritos e sem a citação das fontes que resultaram nos valores de referência, portanto não parece ser possível a utilização de tal tabela como critério de aferição da conformidade dos valores dos serviços automotivos contratados pela Administração Pública.

Quanto à AUDATEX, [www.solerabrasil.com.br](http://www.solerabrasil.com.br), não é uma tabela propriamente dita. Trata de um sistema de orçamentação eletrônica nas áreas de sinistro e reparação de veículos, que conecta seguradoras, reparadoras e consumidores, e cujo acesso só é permitido para quem fizer aquisição do software da empresa gestora do sistema.

Haja vista a utilização do sistema da AUDATEX como parâmetro de aferição da conformidade dos valores praticados pelas oficinas credenciadas à PRIME, entende-se que o acesso ao aludido sistema deveria ser disponibilizado à SFA/PR, cumprindo ao servidor responsável verificar, antes de cada autorização de execução de serviço automotivo, se os preços praticados pelas oficinas são inferiores àqueles demonstrados no sistema da AUDATEX.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700196/006, de 10 de março de 2017, diligenciou-se a SFA/PR para que informasse se a empresa contratada havia disponibilizado login e senha para a realização de consultas no Sistema AUDATEX, para fins de controle e com vistas à verificação da conformidade dos preços praticados pelas oficinas credenciadas à PRIME previamente às autorizações de execução dos serviços automotivos.

## **Causa**

Falta de utilização do sistema AUDATEX ou de outro método para aferição dos preços constantes dos orçamentos fornecidos pelas empresas credenciadas à contratada.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta, a SFA-PR enviou à CGU-R/PR uma mensagem eletrônica no dia 13 de março de 2017, informando o seguinte:

*“Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600196/006 de 10.03.17, informamos que a contratada não disponibilizou a esta SFA/PR o login e senha do sistema AUDATEX, para consulta aos preços praticados pelas oficinas credenciadas da PRIME.”*



Além disso, após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030, e durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 25 de julho de 2017 o gestor manifestou concordância quanto à necessidade de manter registro formal sobre a aferição da conformidade dos valores praticados pelas oficinas credenciadas à PRIME. Para tanto, avaliará a viabilidade de utilizar um sistema paralelo como parâmetro de verificação da compatibilidade dos valores praticados pelas oficinas credenciadas, ou a alternativa de exigir do próprio credenciado o demonstrativo da adequação dos preços com o sistema AUDATEX.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando que a SFA/PR inseriu no Termo de Referência que, para a execução dos serviços de manutenção, os preços praticados deveriam tomar como parâmetro a tabela do sistema AUDATEX, entende-se que SFA/PR deveria dispor dos meios para realizar as consultas no referido sistema, para fins de controle e com vistas à verificação da conformidade dos preços praticados pelas oficinas credenciadas à PRIME previamente às autorizações de execução dos serviços automotivos.

Desse modo, apesar de não constar de forma clara no contrato a exigência de tal encargo para a empresa contratada, entende-se que a PRIME deve disponibilizar, durante toda a vigência do contrato nº 04/2015, login e senha para que a SFA/PR possa realizar as consultas necessárias no Sistema informatizado AUDATEX, de modo a se verificar o cumprimento da obrigação da contratada estabelecida no item 12.13 do Termo de Referência.

Considerando que o gestor concordou com a necessidade de manter registro formal da aferição da conformidade dos valores praticados pelas oficinas credenciadas à PRIME, as providências a serem adotadas serão acompanhadas no âmbito do monitoramento das recomendações decorrentes da presente ações de controle.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Solicitar à empresa contratada, Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA, login e senha de acesso para o sistema informatizado AUDATEX, de modo que, conforme foi estabelecido no item 9.3 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 04/2015, Processo Administrativo nº 21034.000434/2015-87, se realize consultas, previamente às autorizações para a execução dos serviços de manutenção em sua frota de veículos, verificando se os preços constantes nos orçamentos fornecidos pelas oficinas credenciadas à contratada encontram-se dentro dos valores de mercado, para que haja o efetivo acompanhamento do Contrato.

## **3 Agropecuária Sustentável**

### **3.1 Desenvolvimento do Associativismo Rural e do Cooperativismo**

#### **3.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO**

##### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO**



## **Informação Básica Ação 8622 - Desenvolvimento do Associativismo Rural e do Cooperativismo.**

### **Fato**

As análises compreenderam a verificação da conformidade dos processos licitatórios e das execuções contratuais, em especial quanto à avaliação da regularidade dos editais, da formalização legal e da alteração dos contratos, da atuação da fiscalização e dos pagamentos contratuais, relacionados com as aquisições de serviços administrativos de apoio e de atividades-meio necessárias à gestão da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Paraná - SFA/PR.

A execução da Ação de Desenvolvimento do Associativismo Rural e do Cooperativismo tem por missão cumprir o objetivo do Programa de Agropecuária Sustentável voltado ao fortalecimento do 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.

### **3.1.2 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO**

#### **3.1.2.1 INFORMAÇÃO**

**Compensação de pagamento realizado em duplicidade referente a execução financeira do Contrato nº 01/2015, celebrado entre a SFA/PR e a SIA Inteligência em Agronegócios Ltda.**

### **Fato**

Acerca dos pagamentos contratuais efetuados para a S.I.A. – Serviço de Inteligência em Agronegócios Ltda., CNPJ nº 12.132.120/0001-21, relacionados à execução do contrato administrativo nº 01/2015, celebrado no dia 02 de janeiro de 2015, o Edital do processo licitatório, Pregão nº 09/2014, estabeleceu que:

Com base na documentação fornecida pela SFA/PR e nas pesquisas realizadas no Portal da Transparência, [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br), acerca dos pagamentos realizados para a contratada, se elaborou o seguinte quadro demonstrativo:

*Quadro – Pagamentos realizados para a empresa S.I.A Serviço de Inteligência em Agronegócios*

<b>MÊS</b>	<b>DATA PAGTO</b>	<b>Nº OB</b>	<b>Nº NF</b>	<b>DATA NF</b>	<b>VALOR BRUTO NF (R\$)</b>	<b>DATA ATESTO</b>	<b>TRIB. RETIDOS R\$</b>	<b>VALOR LÍQUIDO NF (R\$)</b>
01/16	05/04/2016	800018	165	18/02/2016	41.916,67	02/03/2016	3.961,13	37.955,54
02/16	05/04/2016	800520	169	09/03/2016	41.916,67	11/03/2016	3.961,13	37.955,54
03/16	25/04/2016	800521	174	07/04/2016	41.916,66	11/04/2016	3.961,13	37.955,52
04/16	06/06/2016	800689	179	09/05/2016	41.916,66	16/05/2016	3.961,13	37.955,54
05/16	23/06/2016	800975	190	06/06/2016	41.916,66	07/06/2016	3.961,13	37.955,54
06/16	28/07/2016	801107	202	06/07/2016	41.916,66	06/07/2016	3.961,13	37.955,54
07/16	19/08/2016	801365	227	04/08/2016	41.916,66	05/08/2016	3.961,13	37.955,54
08/16	28/09/2016	801573	254	06/09/2016	41.916,66	08/09/2016	3.961,13	37.955,54
09/16	03/11/2016	801813	287	03/10/2016	41.916,66	17/10/2016	3.961,13	37.955,54
<b>10/16</b>	<b>01/12/2016</b>	<b>802026</b>	<b>324</b>	<b>11/11/2016</b>	<b>41.916,66</b>	<b>14/11/2016</b>	<b>3.961,13</b>	<b>37.955,54</b>
11/16	20/12/2016	802272	363	07/12/2016	41.916,66	09/12/2016	3.961,13	37.955,54
<b>10/16</b>	<b>20/12/2016</b>	<b>802445</b>	<b>324</b>	<b>11/11/2016</b>	<b>41.916,66</b>	<b>14/11/2016</b>	<b>3.961,13</b>	<b>37.955,53</b>



12/16	-	802444	425	04/01/2017	41.916,74	04/01/2017	3.961,13	37.955,54
	<b>TOTAIS</b>				<b>544.916,68</b>		<b>51.494,69</b>	<b>493.421,99</b>

Fonte: SIAFI 2016 – Documentos fornecidos pela SFA/PR.

A partir da análise dos dados coletados, foi identificado o pagamento em duplicidade da Nota Fiscal nº 324, emitida em 11 de novembro de 2016, referente aos serviços prestados pela contratada durante o mês de outubro de 2016.

O primeiro pagamento ocorreu no dia 01 de dezembro e o segundo no dia 20 de dezembro de 2016.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700196/002, de 24 de fevereiro de 2017, diligenciou-se a SFA/PR para que apresentasse as justificativas para o pagamento realizado em duplicidade em favor da contratada.

Em resposta, a SFA-PR enviou à CGU-R/PR a Informação nº 001/2017/SEOF/DAD/SFA-PR, de 02 de março de 2017, informando o seguinte:

*“Informamos que todos os pagamentos são efetuados em acordo com regramentos ali citados. Porém devido a uma falha por parte dos servidores do SEOF – Serviço de Execução orçamentária e financeira, quando da análise dos documentos encaminhados para sua liquidação, deixou-se de observar que a NFS-E. 324/2016 referente aos serviços prestados no mês de Outubro/2016, foi encaminhada em duplicidade em datas distintas.*

*O pagamento ocorreu em duplicidade em vista de que por problemas no sistema SICON- Sistema de Contratos, que é um subsistema do sistema SIASG de controle e acompanhamento e liquidação das despesas referentes a contratos, formalizados por essa SFA-PR, no qual a liquidação de documentos em duplicidade não é permitida ao ser informando o número documento se já foi liquidado da crítica de documento já liquidado.*

*Tendo em vista, que o fornecedor não pode ficar esperando a solução do problema apresentados em sistemas do governo, fizemos a liquidação da NFS-E já citada no sistema CPR-Contas a Pagar Receber no qual o mesmo não faz crítica na liquidação do documento mesmo sendo informado número idêntico.*

*Informamos que o problema no SICON já foi corrigido, e todas despesas de contratos da SFA-PR estão sendo liquidadas neste sistema, portanto não mais ocorrerá este erro. O acima relatado não nos exime da culpa de efetuarmos o pagamento em duplicidade, mas a partir do momento em que descobrimos esta falha, se acaso houver que se efetuar as liquidações de despesas de contratos foram do SICON, faremos uma análise mais criteriosa dos documentos fiscais encaminhados ao SEOF para verificarmos se não estão sendo encaminhados em duplicidade.*

*No mês de janeiro de 2017 ao fazermos uma análise dos pagamentos efetuados as empresas contratadas, para fim de verificação dos valores inscritos em RESTOS A PAGAR 2016, foi verificada a inconsistência apontada, para evitarmos a emissão de Guia de Recolhimento da União do valor pago e posterior liquidação e pagamento do crédito referente a serviços prestados pela empresa S.I.A Ltda no mês DEZEMBRO/2016, em contato com a empresa de comum acordo ficou acordado que esta emitiria a NFS-E.425/2016 constando serviços prestados DEZ/16 sem o seu devido pagamento, e o valor*



*INSCRITO EM RESTOS A PAGAR ainda constante da conta de RP não Processados a Pagar, o qual seria para pagamento da referida nota fiscal, será CANCELADO sua inscrição.”*

Entende-se que, apesar da ocorrência da inconformidade no pagamento realizado em duplicidade pela SFA/PR, referente ao mês de outubro de 2016, houve o ajuste financeiro por meio da compensação do crédito junto ao fornecedor para quitação da fatura referente ao mês de dezembro de 2016.

### **3.1.3 FISCALIZAÇÃO INTERNA**

#### **3.1.3.1 CONSTATAÇÃO**

**Ausência de comprovação da execução de serviços profissionais, no total de R\$ 201.041,34, pagos à SIA Serviço de Inteligência em Agronegócios Ltda.**

#### **Fato**

O contrato administrativo nº 01/2015 foi celebrado no dia 02 de janeiro de 2015 entre a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Paraná - SFA/PR e a S.I.A. – Serviço de Inteligência em Agronegócios Ltda., CNPJ nº 12.132.120/0001-21, com o seguinte objeto: prestação de serviços especializados em apoiar a implantação e o desenvolvimento do Programa de Produção Integrada de Sistemas Agropecuários em Cooperativismo e Associativismo Rural – PISACOOOP, nos termos e condições estabelecidas no Termo de Referência.

O prazo de vigência estabelecido no contrato foi de 12 meses, ou seja, de 02 de janeiro de 2015 até 01 de janeiro de 2016, podendo ser prorrogado, por interesse da contratante, até o limite de 36 meses.

O valor da contratação foi de R\$ 503.000,00 para o período de 12 meses de vigência.

*Quadro – Objeto da contratação*

Item	Descrição	Preço Mensal R\$	Preço Total R\$
01	Consultoria técnica especializada para realização e execução de treinamentos e capacitação aos beneficiários e envolvidos na implantação e implementação do PISACOOOP, com área de atuação no Território da Cidadania do Cantuquiriguaçu, para atendimento a 21 municípios e outras regiões do Estado do Paraná.	7.750,00	93.000,00
02	Assistência técnica aos produtores que aderiram ao PISACOOOP em todas as fases de planejamento, implantação e implementação da metodologia de desenvolvimento em Unidades Comparativas – Ucs, conclusão e obtenção de resultados, com área de atuação no Território da Cidadania do, com área de atuação no Território da Cidadania do Cantuquiriguaçu, para atendimento a 21 municípios e outras regiões do Estado do Paraná.	34.166,66	410.000,00

Fonte: Contrato administrativo nº 01/2015

Preliminarmente, deve ser registrado que o processo licitatório que culminou no contrato nº 01/2015 já foi objeto de análise por esta Unidade de Controle Interno, quando da realização da Auditoria de Contas da SFA/PR referente ao exercício de 2015, OS nº 201503623.





Naquela oportunidade houve o registro de uma constatação acerca da contratação da S.I.A., relatando a insuficiência no detalhamento do objeto no termo de referência e no contrato, dificultando, sobremaneira, a aferição objetiva da execução de serviços profissionais contratados, em desacordo com o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666, de 1993.

No Relatório de Auditoria nº 201503623 consta o seguinte apontamento:

*“A ausência dos elementos necessários e suficientes para se aferir, quantitativamente e qualitativamente, a execução dos serviços profissionais contratados prejudica a aferição da entrega dos mesmos à UJ contratante.*

*Entende-se que restam ausentes, dentre outros, os seguintes elementos de aferição aos objetos:*

*Item 1 - quantificação dos seminários e treinamentos, estimando o número de participantes, carga horária, localização dos eventos e qualificação dos instrutores, suporte dos eventos e definição dos municípios abrangidos, bem como planilha de custos de cada etapa.*

*Item 2- quantidade de visitas técnicas aos produtores rurais, qualificação mão de obra técnica, matérias empregados, localização dos produtores, estimativa dos deslocamentos, método de aferição dos resultados, e planilha de custo detalhando cada um destes itens. ”*

À época se recomendou que a SFA/PR definisse com precisão, nos instrumentos convocatórios e nos contratos celebrados com fornecedores de produtos e serviços, os objetos que seriam contratados, estabelecendo critérios mais objetivos que contemplassem os elementos necessários, suficientes e adequados para caracterizar os bens e serviços adquiridos, de modo que permitissem a comprovação, nos processos de pagamento, de que os bens e serviços haviam sido entregues em estrita vinculação com o objeto licitado.

A SFA/PR, por sua vez, concordou com o apontamento e informou, por meio do Ofício nº 393/2015 GAB/SFA/PR, de 24 de julho de 2015, que doravante definiria com maior precisão os objetos que seriam contratados, estabelecendo critérios mais objetivos que contemplassem os elementos necessários, suficientes e adequados para caracterizar os serviços contratados.

A reminiscência do aludido registro se faz oportuna, haja vista a dificuldade identificada presentemente para se mensurar com precisão a execução dos serviços profissionais contratados, devido à ausência de definição de elementos objetivos, quantitativos e qualitativos, de aferição.

A empresa S.I.A realiza as cobranças vinculadas à execução do contrato nº 01/2015 por meio de Notas Fiscais de Serviço emitidas mensalmente por sua sede, localizada na cidade de São Gabriel/RS.

Nos documentos fiscais são descritos, genericamente, a realização de consultorias técnicas especializadas e a execução de treinamentos e capacitações aos beneficiários do PISACoop-PR e assistências técnicas aos produtores que aderiram ao Programa PISACoop-PR.



Anexos aos documentos fiscais são enviados os relatórios de atividades mensais nos quais são descritos: o objetivo geral do programa, objetivos específicos do mês, execução e responsabilidade técnica e a relação dos produtores atendidos pelo programa.

As cobranças são realizadas por horas-técnicas, no caso das assistências técnicas, e por atividade, no caso das consultorias de implantação, capacitação e treinamento.

As quantidades de horas de assistências técnicas mensais são sempre idênticas, independentemente do mês a que se referir a cobrança, bem como as atividades de consultorias de implantação, capacitação e treinamento.

Nos processos de pagamento não foram localizadas as atas das reuniões, listas de presença, material de apoio ou quaisquer outros documentos que comprovassem a realização das atividades de assistência técnica, consultorias e treinamentos listados nas notas fiscais e nos relatórios de atividades.

Este apontamento corrobora a previsão registrada no Relatório de Auditoria nº 201503623, de dificuldade para a aferição objetiva da execução dos serviços profissionais contratados por meio do contrato nº 01/2015.

Foi enviada para a SFA/PR a Solicitação de Auditoria nº 201700196/007, de 13 de março de 2017, solicitando a documentação comprobatória da realização das assistências técnicas bem como em relação às consultorias e treinamentos realizados pela S.I.A.

## **Causa**

Recebimento do objeto contratual, pelo fiscal do contrato, sem estarem presentes, no processo de pagamento, os documentos probatórios suficientes acerca da efetiva execução dos serviços profissionais listados nos documentos fiscais.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta, a SFA-PR enviou à CGU-R/PR, no dia 28 de março de 2017, expediente sem número informando o seguinte:

*“1.1.1) Em relação às assistências técnicas: a quantidade de visitas técnicas realizadas pela S.I.A, os produtores rurais visitados, os materiais empregados:*

*No ano de 2016 foram realizadas 366 visitas técnicas de campo totalizando 1380 horas de consultoria direta aos produtores integrantes do programa PisaCoop.*

## **Comentários:**

*As horas aplicadas não são iguais para todos os produtores, pois dependendo da assimilação por um produtor e a complexidade da atividade secundária, este número de horas será diferente.*



*Esta visita tem variação de tempo, podendo ser de 2h a 4h dependendo das variáveis a serem aplicadas e do período em que a visita é feita. O programa trabalha como ano agrícola/atividade, que não coincide com o ano calendário.*

*Todas as visitas são relatadas em formulário próprio da Empresa contratada e quando solicitadas são enviadas para o fiscal de acompanhamento.*

*(...)*

*Por tratar-se de uma consultoria de capacitação e recomendações técnicas são usados para realização das visitas:*

*Veículo próprio da Empresa ou do técnico contratado*

*Computador mod. Lap. Top da Empresa ou do técnico contratado*

*Máquina fotográfica*

*Material de expediente (papel, caneta, bloco de anotações)*

*Material Bibliográfico específico para a área trabalhada.*

*1.1.2) Em relação às consultorias de implantação, capacitação e treinamento: as atas das reuniões de apresentação técnica do Programa aos parceiros institucionais, atas de articulação institucional com os parceiros locais, atas das reuniões de alinhamento de ações técnicas com os CTGs, comprovantes de realização dos seminários, dia de campo e oficinas contendo a localização dos eventos, lista de participantes, instrutores e coordenadores dos eventos, material de apoio utilizado e demais documentos probatórios relacionados à execução das atividades.*

*Como em anos anteriores é apresentado para o Ministério um cronograma de atividades considerando-se o ano agrícola, ano este que não coincide com o ano calendário, destacando-se por atividade safras: Verão/Inverno, épocas de abundância de pastos e épocas de necessidade de suplementação alimentar.*

*Para cada atividade se elabora um cronograma de atividades para o produtor rural considerando-se suas atividades.*

*(...)*

***Comentário referente ao modo de cobrança apresentado pela S.I.A. em suas respectivas Notas Fiscais.***

*Referente às horas técnicas cobradas bem como às cobranças de treinamento e divulgação do Programa são faturados com valores idênticos mês a mês pois cobra na forma 1/12 mês (hum doze avos mês) do valor global contratado. ”*

Acerca do presente registro, a SFA-PR enviou também à CGU-R/PR esclarecimentos adicionais no dia 29 de maio de 2017, por meio do Ofício nº 62/2017/SFA-PR – MAPA, informando que:

*“Quanto às irregularidades apontadas no item 2.2.2.2 do relatório em comento, prestamos os seguintes esclarecimentos, cujas informações foram obtidas junto ao setor responsável desta SFA/PR.*



a) Em relação à insuficiência no detalhamento do objeto no termo de referência e no contrato, dificultando, sobremaneira, a aferição objetiva da execução de serviços profissionais contratados, que já havia sido apontado na Auditoria de Contas da SFA/PR referente ao exercício de 2015, OS nº 201503623 (fls. 82). Naquela oportunidade, segundo o próprio Relatório, “a SFA/PR concordou com o apontamento e informou, por meio do Ofício nº 393/2015 GAB/SFA/PR, de 24 de julho de 2015, que doravante definiria com maior precisão os objetos que seriam contratados, estabelecendo critérios mais objetivos que contemplassem os elementos necessários, suficientes e adequados para caracterizar os serviços contratados”.

Ocorre, contudo, que a SFA/PR tomou providências no sentido de atender tal recomendação da CGU, motivo pelo qual elaborou e fez publicar o **PRIMEIRO TERMO DE APOSTILAMENTO** ao Contrato nº 001/2015/SFA-PR. Tal termo é datado de 28/12/2015 e foi publicado no DOU, 3, de 12/01/2016. Tais documentos encontram-se acostados às fls. 170/173 do Processo Administrativo 21034.004308/2014-11 (**ver Anexo I**), lembrando que tal Termo é citado no corpo das notas fiscais de 2016, emitidas pela empresa SIA.

Esse Termo teve a intenção de trazer um detalhamento do objeto contratado.

Em que pese a elaboração desse Termo, tal documento não chegou ao conhecimento do fiscal de contrato indicado pela SFA/PR e também, ao que parece, ao Setor responsável da empresa SIA, que continuou emitindo as notas fiscais da mesma forma que eram elaboradas na vigência do contrato anterior, em 2015. De fato, há que se reconhecer que houve falha mútua, tanto do Contratante quanto do Contratado. A Tabela que consta no detalhamento físico financeiro das notas fiscais apresentadas em 2016, contém um erro na quantidade de horas e valor de horas técnicas, porém o valor total está correto e de acordo com o contrato firmado. O valor de horas técnicas informado erroneamente no anexo das fiscais não condiz com o previsto no Termo Aditivo do contrato, mas os valores contratos sim. Tal falha, portanto, por si só, não implicou em pagamento indevido, visto que o Contrato previa o pagamento mensal no valor de 1/12 avos do valor total contratado, mediante demonstração dos serviços executados.

b) No que diz respeito às afirmações acostadas às fls. 83/84, de que:

“A empresa S.I.A realiza as cobranças vinculadas à execução do contrato nº 01/2015 por meio de Notas Fiscais de Serviço emitidas mensalmente por sua sede, localizada na cidade de São Gabriel/RS.

Nos documentos fiscais são descritos, genericamente, a realização de consultorias técnicas especializadas e a execução de treinamentos e capacitações aos beneficiários do PISACOOOP-PR e assistências técnicas aos produtores que aderiram ao Programa PISACOOOP-PR.

Anexos aos documentos fiscais são enviados os relatórios de atividades mensais nos quais são descritos: o objetivo geral do programa, objetivos específicos do mês, execução e responsabilidade técnica e a relação dos produtores atendidos pelo programa.

As cobranças são realizadas por horas-técnicas, no caso das assistências técnicas, e por Atividade, no caso das consultorias de implantação, capacitação e treinamento.

As quantidades de horas de assistências técnicas mensais são sempre idênticas, independentemente do mês a que se referira a cobrança, bem como as atividades de consultorias de implantação, capacitação e treinamento.

Nos processos de pagamento não foram localizadas as atas das reuniões, listas de presença, material de apoio ou quaisquer outros documentos que comprovassem a



realização das atividades de assistência técnica, consultorias e treinamentos listados nas notas fiscais e nos relatórios de atividades.

Este apontamento corrobora a previsão registrada no Relatório de Auditoria nº 201503623, de dificuldade para a aferição objetiva da execução dos serviços profissionais contratados por meio do contrato nº 01/2015”. (grifo nosso)

De fato o parágrafo anterior espelha exatamente a situação vivenciada em 2016 em relação ao Contrato nº 01/2015, a qual decorreu pela inobservância daquilo que foi pactuado pelas partes, em 28/12/2015, quando da assinatura do **PRIMEIRO TERMO DE APOSTILAMENTO**, já referido acima.

Com base no reconhecimento dessa inconformidade, essa SFA/PR estará comunicando a empresa SIA, que irá suspender o pagamento mensal, a partir do pagamento relativo ao mês de abril/2017 e referente ao contrato em andamento, até que a mesma atenda integralmente o disposto no **PRIMEIRO TERMO DE APOSTILAMENTO**. O citado Termo também será oficialmente cientificado ao fiscal de contrato indicado pela SFA/PR.

No que diz respeito a afirmação de que “as quantidades de horas de assistências técnicas mensais são sempre idênticas, independentemente do mês a que se referira a cobrança, bem como as atividades de consultorias de implantação, capacitação e treinamento”, tal fato resulta da opção de pagamento na proporção de 1/12 avos mês do valor contratado. Todavia, se o entendimento dessa Controladoria é que é incorreta a fórmula de pagamentos mensal adotada pela SFA/PR, visto que os pagamentos realizados estariam desconexos com a execução dos serviços pela contratada, esta SFA/PR irá empreender esforços e discutir com a Contratada, a alteração dessa forma de pagamento para o mês em curso.

c) No que diz respeito a afirmação de que “foi enviada para a SFA/PR a Solicitação de Auditoria nº 201700196/007, de 13 de março de 2017, solicitando a documentação comprobatória da realização das assistências técnicas bem como em relação às consultorias e treinamentos realizados pela S.I.A.” e que, em resposta, a SFA-PR enviou à CGU-R/PR, no dia 28 de março de 2017, expediente apresentando respostas aos questionamentos dessa Controladoria (fls. 84), informamos que a Solicitação de Auditoria nº 201700196/007 chegou a essa SFA/PR em momento imediatamente anterior à deflagração pela Polícia Federal, da Operação “Carne Fraca”, ocorrida em 17 de março de 2017, quando foram afastados, dentre outros servidores, tanto o Chefe da Divisão de Política, Produção e Desenvolvimento Agropecuário – DPDAG/SFA-PR, quanto seu substituto (ver Anexo II), deixando o Setor responsável pelo acompanhamento de contratos e convênios temporariamente acéfalo.

Diante desses afastamentos e da exiguidade do tempo para atendimento, o citado expediente da CGU foi fundamentado exclusivamente em resposta do fiscal responsável pelo acompanhamento do Contrato no 01/2015, resultando em algumas inconsistências. Primeiro por que o citado fiscal, como já informado anteriormente, não tinha conhecimento do repactuação introduzido pelo **PRIMEIRO TERMO DE APOSTILAMENTO**, bem como pela não inserção dos documentos comprobatórios das atividades executadas, dentre outras, as quais passaremos a discutir mais detalhadamente a partir de agora, no intuito de demonstrar a execução dos serviços pagos a SIA.

#### c.1) Da “Análise do Controle Interno” (fls. 87)

c.1.1) A Tabela de fls. 87, elaborada pela CGU, apresentando o Detalhamento Físico Financeiro – 2016, foi elaborada com base nos processos de pagamentos mensais, o que permitiu concluir que: “...foram realizadas 366 visitas técnicas de campo, totalizando





1380 horas de consultoria direta aos produtores, quantitativo aquém do previsto no detalhamento físico-financeiro do contrato”. Ocorre, todavia, que o quantitativo de horas de consultoria que deveria ter sido levado em consideração não era aquele constante nos processos de pagamentos (notas fiscais), visto que, como já discutido anteriormente, por lapso da empresa SIA e também falha desta SFA/PR, aquele detalhamento contido nos processos de pagamentos refletiam os parâmetros de 2015. O quantitativo de 2016 que deveria ter sido levado em consideração para comparar com aquele efetivamente executado é o de **1308 horas**, resultante do somatório das alíneas 3 e 4 do citado **PRIMEIRO TERMO DE APOSTILAMENTO**. Desta forma, verifica-se que não teria havido execução a menor, **mas a maior**, num total de 72 horas. **A comprovação da execução deste serviço é baseada na documentação constante no Anexo III.**

c.1.2) No que diz respeito aos Eventos realizados em 2016 pela empresa SIA, o Relatório da CGU informa às fls. 88 que: “Comparando os eventos realizados em 2016 com os objetivos estabelecidos para o Contrato nº 01/2015, e pagos pela SFA/PR, conclui-se que a contratada recebeu o valor de R\$ 14.584,50 a mais do que o devido por 7 oficinas que não foram realizadas durante o ano de 2016, tendo em vista que foram realizadas apenas 5 das 12 oficinas previstas”. grifo nosso.

Informamos também que essa SFA/PR, adotará, de imediato, as seguintes providências:

- Comunicação formal do fiscal de contrato indicado pela SFA/PR do **PRIMEIRO TERMO DE APOSTILAMENTO**;

- Comunicação formal da empresa SIA, para que cumpra integralmente o pactuado no **PRIMEIRO TERMO DE APOSTILAMENTO**, Itens 9.1, 9.2 e 9.3, sem o que não será realizado nenhum novo pagamento referente ao contrato em andamento;

- Discussão com a empresa SIA sobre a alteração da forma de pagamento mensal, com vistas a atender recomendação dessa Controladoria;”

Em resposta ao Ofício nº 12325/2017/NAC2/PR/Regional/PR-CGU, que encaminhou o Relatório Preliminar, o gestor apresentou sua manifestação por meio da Informação nº 20/DPDAG-PR/SFA-PR/MAPA, enviada em anexo ao Ofício nº 15/2017/SFA-PR – MAPA, de 31 de julho de 2017, nos seguintes termos:

“Em atenção ao disposto no Ofício no 12325/2017/NAC2/PR/Regional/PR-CGU, de 19/07/2017 e ao que foi discutido na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 25/07 pp., nessa CGU, vimos manifestar o que abaixo segue, no que diz respeito ao Contrato 01/2015, firmado entre essa SFA-PR e a empresa SIA, no âmbito do Programa PISACCOP:

i) Tendo em vista a exiguidade de tempo para elaborar nova manifestação detalhada quanto ao contido no Item 3.1.3 do Relatório Preliminar de Contas Anual e, em consonância ao que foi discutido na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, solicitamos o refazimento das Tabelas referente ao Detalhamento Físico Financeiro e a Execução Física-Financeira, com base no Termo de Apostilamento datado de 28/12/2015, enviado a essa CGU, via e-mail, em 19/07/2017;

ii) Quando da implementação da fase de acompanhamento das cinco Recomendações elaboradas por essa CGU, informamos que apresentaremos novo cálculo das citadas Tabelas; bem como documentos que deixaram de ser apresentados junto ao Ofício 62/2017/SFA-PR-MAPA, de 29/05/2017; Erratas referentes ao Detalhamento Físico-Financeiro que acompanha cada nota fiscal de 2016; bem como rediscussão sobre outros





*documentos que mesmo apresentados, não foram considerados quando da elaboração do Relatório Preliminar e outros.”*

### **Análise do Controle Interno**

Por meio da resposta encaminhada pela SFA/PR no dia 28 de março de 2017, verificou-se que estão sendo realizados alguns eventos relacionados com a execução do Contrato nº 01/2015, contudo, não é possível, pela resposta recebida, aferir o cumprimento integral do objeto contratado nos quantitativos ajustados.

A SFA/PR afirmou, sem apresentar a documentação comprobatória, de que no ano de 2016 foram realizadas 366 visitas técnicas de campo, totalizando 1380 horas de consultoria direta aos produtores, quantitativo aquém do previsto no detalhamento físico-financeiro do contrato.

Das análises realizadas pela equipe de auditoria, foram pagas à contratada o total de 2116 horas técnicas de visitas individuais, ao custo de R\$ 160,90 por hora. Neste caso, considerando a resposta da SFA/PR, foram pagas 736 horas além do quantitativo realizado pela contratada, no valor total de R\$ 118.599,32.

A Unidade informou, também, que durante o ano de 2016 foram realizados 8 eventos, entre os meses de abril a novembro, sendo apenas 5 oficinas de capacitação técnica.

Comparando os eventos realizados em 2016 com os objetivos estabelecidos para o Contrato nº 01/2015, e pagos pela SFA/PR, conclui-se que a contratada recebeu o valor de R\$ 14.584,50 a mais do que o devido por 7 oficinas que não foram realizadas durante o ano de 2016, tendo em vista que foram realizadas apenas 5 das 12 oficinas previstas.

A não realização dos eventos reflete, conseqüentemente, a não utilização das horas técnicas pagas, ou seja, considerando que foram contratadas 220 horas técnicas para a realização das oficinas e de 100 horas para coordenação e supervisão técnica das ações, conclui-se que foram pagas pela SFA/PR o total de 128,33 horas a mais referente à realização das oficinas, no valor de R\$ 20.665,06, e 58,33 horas a mais referente às coordenações e supervisões técnicas das ações, no valor de R\$ 9.399,06.

Ademais, não foram comprovadas as realizações das reuniões de apresentação técnica do Programa aos parceiros institucionais, reuniões de articulação institucional com parceiros locais e as reuniões de alinhamento de ações técnicas com os CTGs, no valor total de R\$ 37.793,40.

Dessa maneira, considerando todas as informações colhidas durante a realização da presente auditoria, entende-se que a S.I.A. recebeu indevidamente o valor de R\$ 201.041,34, conforme detalhado na tabela a seguir:

*Tabela – Execução Física-Financeira, exercício de 2016, referente ao Contrato nº 01/2015 – S.I.A.*

<b>Execução Física Financeira – 2016 - Contrato nº 01/2015</b>							
<b>Assistência Técnica</b>	<b>Prevista</b>			<b>Realizada</b>			<b>Diferença</b>
	<b>Qtde</b>	<b>Unitário (R\$)</b>	<b>Total (R\$)</b>	<b>Qtde</b>	<b>Unitário (R\$)</b>	<b>Total (R\$)</b>	
Horas técnicas / Oficina de capacitação a campo	220	160,90	35.403,50	92	160,90	14.738,44	20.665,06
Horas técnicas de visitas individuais	2.116	160,90	340.641,32	1.380	160,90	222.042,00	118.599,32



Horas técnicas de dia de campo	111	160,90	17.862,68	111	160,90	17.862,68	-
Horas técnicas de coordenação e supervisão técnica das ações	100	160,90	16.092,50	42	160,90	6.693,44	9.399,06
<b>Subtotal 1</b>			<b>410.000,00</b>			<b>261.336,56</b>	<b>148.663,44</b>
Reuniões de apresentação técnica do Programa a parceiros institucionais	6	1.574,73	9.448,35	0	1.574,73	0,00	9.448,35
Reuniões de articulação institucional com parceiros locais.	8	1.574,73	12.597,80	0	1.574,73	0,00	12.597,80
Reuniões de alinhamento de ações técnicas com os CTGs.	10	1.574,73	15.747,25	0	1.574,73	0,00	15.747,25
Seminário Estadual de capacitação PISACOOOP	1	19.940,60	19.940,60	1	19.940,60	19.940,60	0,00
Dia de Campo Estadual PISACOOOP	1	10.264,00	10.264,00	1	10.264,00	10.264,00	0,00
Oficina de capacitação a campo	12	2.083,50	25.002,00	5	2.083,50	10.417,50	14.584,50
<b>Subtotal 2</b>			<b>93.000,00</b>			<b>40.622,10</b>	<b>52.377,90</b>
<b>Total</b>			<b>503.000,00</b>			<b>301.958,66</b>	<b>201.041,34</b>

Fonte: Processos de pagamentos mensais, resposta da SFA/PR à Solicitação de Auditoria nº 201700196/007.

Além disso, entende-se como incorreta a fórmula de pagamentos mensais adotada pela SFA/PR, na proporção de 1/12 avos do valor anual do contrato, tendo em vista que os pagamentos realizados pela Unidade estão desconexos com a execução dos serviços pela contratada.

Considera-se que o representante da Administração deve aferir a efetiva execução dos serviços pela contratada, considerando um cronograma mensal de atividades pré-estabelecido.

Conforme estabelece a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 2008, que dispõe sobre as regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não:

*“Art. 2º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, **que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas,** quando couber.*

(...)

*Art. 34 A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:*

***I – os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;***

Já o art. 63, § 2º, III, da Lei nº 4.320, de 1964, estabelece que:



“Art. 63. (...)”

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

(...)

**III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.**” (Grifo nosso).

Desse modo, se entende que para a comprovação da prestação dos serviços, a contratada deveria apresentar, juntamente com a Nota Fiscal mensal, um relatório analítico relativo às atividades desenvolvidas durante o mês de referência, e todos os documentos que comprovassem o cumprimento das horas técnicas constantes do documento fiscal, inclusive com as assinaturas dos produtores atendidos.

Ademais, deveria apresentar, também, os materiais utilizados nos eventos e as listas de presença assinadas pelos participantes, os demonstrativos relacionados aos recursos humanos empregados e demais documentos e informações que comprovassem objetivamente a execução do objeto contratual.

Quanto aos pagamentos, entende-se que deveriam ser proporcionais à produtividade pactuada, sem a perda da qualidade na execução dos serviços, conforme o cronograma físico-financeiro estabelecido.

Acerca da manifestação encaminhada pela SFA-PR no dia 29 de maio de 2017, por meio do Ofício nº 62/2017/SFA-PR – MAPA, se entende que:

1) O Primeiro Termo de Apostilamento ao Contrato nº 001/2015 não promoveu o devido detalhamento do objeto contratual de maneira suficiente, conforme alegado pela SFA/PR. O objeto foi simplesmente compartimentado em blocos de atividade com previsões de cargas horárias anuais por bloco. Não houve o estabelecimento do quantitativo de horas para cada atividade específica bem como o estabelecimento do valor de cada hora técnica ou de cada atividade contratada.

2) Não foi estabelecido um cronograma de atividades que refletisse o planejamento estratégico do órgão, o estabelecimento de produtos e resultados a serem obtidos mensalmente e a vinculação dos pagamentos à efetiva execução contratual, na medida do cumprimento do cronograma estabelecido.

3) Por meio do referido Termo de Apostilamento a SFA/PR alterou o objeto contratado, reduzindo o quantitativo das horas de visitas técnicas de 2.116 para 1308. Contudo manteve os mesmos valores mensais e anual do contrato. Tal situação denota um reajustamento indevido no valor da hora de visita técnica, de R\$ 160,90 para R\$ 260,43.

Tal alteração está em desacordo a Lei nº 8.666, de 1993, art. 65, que determina o seguinte:

“Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: I - unilateralmente pela Administração: (...) b) quando **necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto**, nos limites permitidos por esta Lei; II - por acordo das partes:



(...) § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, **nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.**” (grifo nosso)

Dessa maneira, se entende que poderia haver a modificação no objeto do Contrato nº 001/2015, em decorrência da diminuição quantitativa das horas técnicas necessárias ao cumprimento dos objetivos do programa, desde que houvesse a redução no valor do contrato proporcionalmente à diminuição na extensão do seu objeto, limitada, a supressão, a 25% do valor inicial atualizado do contrato.

Quanto aos eventos estabelecidos para o Contrato nº 01/2015 e supostamente não realizados, contudo pagos pela SFA/PR, a auditada informou que:

*“No que diz respeito às oficinas realizadas, as cinco listadas no quadro de fls. 88 não refletem apenas aquelas que foram realizadas, mas sim aquelas que foram efetivamente acompanhadas “in loco” pelo fiscal de contrato (Mato Rico, Diamante do Sul, Palmital, Goioxim e Ibema). Tendo em vista a impossibilidade de acompanhamento das demais oficinas, optou-se em acompanhar apenas uma amostra daquelas realizadas (cinco das 12 previstas). A documentação utilizada pela empresa SIA para comprovar a realização das demais oficinas encontram-se no Anexo IV.”*

Diante de tal afirmação, se entende que:

- 1) A execução do objeto contratual deve ser sempre acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração (art. 67, da Lei nº 8.666, de 1993);
- 2) Os documentos encaminhados (declarações) são insuficientes para comprovar a realização das referidas oficinas. Para tanto, se entende necessária a apresentação das listas de presença dos participantes, material de apoio e outros documentos complementares que comprovem a realização das atividades devidamente atestados pelo fiscal do contrato, bem como a apresentação dos resultados alcançados com a realização de tais eventos para o atingimento dos objetivos do programa.

Quanto à falta de comprovação relativa à prestação de 58 horas de serviços de coordenação e supervisões técnicas das ações relacionadas ao Contrato nº 001/2015, a SFA/PR informou que:

*“c.1.3) No que diz respeito a afirmação de que teria sido pago 58,33 horas a mais referente às coordenações e supervisões técnicas das ações, no valor de R\$ 9.399,06, informamos que essas atividades fazem parte de um **conjunto de ações com envolvimento do escritório central, técnicos contratados e parceiros institucionais, que ocorre em diversos momentos da execução do Programa, sem que para isso haja uma formalização das ações empreendidas, o que resultou na dificuldade de apresentação de registros auditáveis,** tanto que tais atividades, quando da repactuação, ficaram incluídas na Alínea 2 da Cláusula Segunda do **PRIMEIRO TERMO DE APOSTILAMENTO**, mais especificamente “Prestar consultoria de customização da Metodologia PISA em áreas de produção do Comitê Técnico Gestor (CTG) das regiões Oeste, Centro Ocidental, Norte Central e Centro-Sul do Paraná (PR), incluindo a articulação institucional necessária com parceiros locais, a manutenção de 58 Unidades Comparativas (UCs) PISACOOOP e a elaboração de materiais técnicos para apresentação de resultados. Carga horária total = 624h”.*

Diante de tal afirmação, se entende que todas as atividades custeadas com recursos públicos devem ser validadas por meio documentos auditáveis, haja vista sua estabilidade e aptidão de representar a ocorrência efetiva de um fato de modo permanente e duradouro.



Destarte, não foram autuados nos processos de pagamento, e tampouco encaminhados à auditoria, os documentos relacionados à execução das coordenação e supervisões técnicas das ações contratadas pela SFA/PR.

Acerca da ausência de comprovação da realização das reuniões de apresentação técnica do Programa aos parceiros institucionais, reuniões de articulação institucional com parceiros locais e as reuniões de alinhamento de ações técnicas com os CTGs, no valor total anual de R\$ 37.793,40, a SFA/PR informou o seguinte:

*c.1.4) Instada a se manifestar, no que diz respeito a não comprovação da realização das reuniões de apresentação técnica do Programa aos parceiros institucionais, reuniões de articulação institucional com parceiros locais e as reuniões de alinhamento de ações técnicas com os CTGs, no valor total de R\$ 37.793,40, a empresa SIA apresentou três atestados, um assinado por Z. M. M, Secretaria de Agricultura de Guaraniaçu, em 2016; de J. O., também Secretário de Agricultura, em 2016, de Ibema; um terceiro atestado assinado por N. P., assessor técnico do Território da Cidadania Paraná Centro e; um quarto assinado por P. L., coordenador do CTG das Declivosas, informando a realização de, pelo menos, 14 reuniões realizadas no ano de 2016, conforme constante no Anexo V. (Os nomes das pessoas citadas na resposta da SFA/PR foram identificados apenas por suas iniciais para preservá-las o sigilo.)*

Verificado o conteúdo do Anexo V, observou-se que a SFA/PR encaminhou cópias digitalizadas de 6 declarações padronizadas, subscritas por diversas pessoas afirmando que as reuniões ocorreram. Todavia, não enviou outros documentos que pudessem evidenciar a realização de tais eventos, a exemplo de listas de presença, atas ou outros documentos pelos quais se pudesse verificar quais foram os assuntos tratados nas reuniões e em qual medida esses temas tratados contribuíram para o atingimento dos objetivos propostos para o programa.

A SFA/PR encaminhou, ainda, anexo ao Ofício nº 62/2017/SFA-PR – MAPA, de 29 de maio de 2017, cópias digitalizadas de 300 Relatórios de Visitas Técnicas, realizadas pela empresa S.I.A aos produtores rurais durante o ano de 2016.

Acerca dos Relatórios de Visitas Técnicas encaminhados, observou-se as seguintes inconformidades:

- 1) nos documentos não constam os horários de início e fim das visitas técnicas, de modo que se possa aferir se o quantitativo de horas executadas está de acordo com a quantidade de horas contratadas;
- 2) 18 documentos não se encontram assinados pelos produtores assistidos;
- 3) o número de visitas técnicas realizadas mensalmente não é uniforme, fato que corrobora o apontamento acerca da inconformidade de se realizar pagamentos mensais uniformes à razão de 1/12 avos do valor anual do contrato.

Após recebimento do Relatório Preliminar nº 201701030, durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada no dia 25 de julho de 2017, o gestor manifestou concordância com o presente apontamento, informando que seriam realizadas retenções nas faturas da empresa contratada e, posteriormente, durante a fase de monitoramento das recomendações da ação controle, seriam apresentados os documentos probatórios da adequabilidade dos pagamentos realizados com a execução física do contrato.

Todavia, no dia 31 de julho de 2017 o gestor apresentou a Informação nº 20/DPDAG-PR/SFA-PR/MAPA, anexa ao Ofício nº 15/2017/SPA-PR – MAPA, registrando que: (i) serão refeitas as tabelas referente o Detalhamento Físico Financeiro e a Execução Física-



Financeira, com base no Termo de Apostilamento datado de 28 de dezembro de 2015; (ii) na fase de implementação e acompanhamento das recomendações serão apresentados novos cálculos das citadas tabelas, bem como documentos que deixaram de ser apresentados junto ao Ofício 62/2017/SFA-PR-MAPA, de 29 de maio de 2017; Erratas referentes ao Detalhamento Físico-Financeiro que acompanha cada nota fiscal de 2016; bem como rediscussão sobre outros documentos que mesmo apresentados, não foram considerados quando da elaboração do Relatório Preliminar e outros.

Acerca da referida manifestação, há que se salientar que todos os documentos apresentados pelo gestor foram considerados e avaliados pela equipe de auditoria e suas análises encontram-se devidamente registradas no presente relatório.

Ressalte-se que o aludido Termo de Apostilamento, encaminhado através de e-mail de 19 de julho de 2017, não promoveu o adequado detalhamento do objeto contratual, tendo, inclusive, alterado o objeto contratado, reduzindo o quantitativo das horas de visitas técnicas de 2.116 para 1308, mantendo os mesmos valores mensais e anual do contrato.

Destarte, registre-se que o simples detalhamento físico-financeiro com base no Termo de Apostilamento, bem como a apresentação de novos cálculos de tabelas e erratas das que já foram apresentadas não se configuram documentos suficientes para elidir a constatação.

Assim, é necessária a celebração de um novo Termo de Apostilamento, considerando os detalhamentos mais amplos baseados no quantitativo de 2.116 horas de visitas técnicas, para que se possa aferir objetivamente a execução do objeto contratual.

Desse modo, considerando os encaminhamentos acordados durante a a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, bem como a manifestação contida na Informação nº 20/DPDAG-PR/SFA-PR/MAPA, as providências a serem adotadas pelo gestor serão acompanhadas no âmbito do monitoramento das recomendações decorrentes do presente relatório.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Proceder retenções nas futuras faturas da contratada até que seja efetivada a recomposição integral ao erário dos valores pagos sem a devida comprovação da prestação do serviço na execução ao Contrato nº 01/2015. Caso a empresa não concorde com as retenções mencionadas, adotar providências visando a rescisão do Contrato nº 01/2015 e proceder a cobrança administrativa e judicial dos valores pagos indevidamente à S.I.A Serviço de Inteligência em Agronegócios Ltda - ME, com a aplicação das cominações legais cabíveis.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade de quem deu causa aos pagamentos sem a comprovação da prestação do serviço no âmbito do Contrato nº 01/2015.

Recomendação 3: Realizar capacitações e treinamentos na área de contratos administrativos e aprimorar os mecanismos de controle interno de modo que se minimize a possibilidade de ocorrência de novos pagamentos indevidos às empresas contratadas.

Recomendação 4: Celebrar novo Termo de Apostilamento ao Contrato nº 001/2015, de modo que se possa aferir de maneira clara e objetiva a execução, ou não, do objeto contratual, estabelecendo a quantidade de horas a serem cumpridas em cada tipo de atividade, conforme tabela constante dos processos de pagamentos, o cronograma de execução das visitas bem como de outros eventos relacionados com o atingimento dos





objetivos do programa, estabelecendo regras acerca dos documentos que devem compor os processos de pagamento, a exemplo dos relatórios das visitas técnicas realizadas no período de referência da cobrança, atas de reuniões, listas de presença assinadas pelos produtores rurais que participarem dos eventos, avaliações de qualidade dos eventos, materiais de apoio, registros fotográficos, relatórios de acompanhamento descrevendo as atividades realizadas e os resultados positivos obtidos pela agricultura familiar da região atendida pelo PISACOOP, considerando os recursos públicos federais investidos. Exigindo-se da contratada, também, que reformule os formulários relacionados às visitas técnicas de modo que demonstrem os horários de início e fim das atividades, exigindo-se que apresentem sempre a assinatura do produtor rural atendido e os dados de contato para eventuais processos de verificação.

Recomendação 5: Rever a fórmula de pagamentos mensais atualmente adotada, à razão de 1/12 avos do valor anual do contrato, em face de sua desconexão com a efetiva execução contratual, estabelecendo fórmula de pagamentos mensais que considere o quanto efetivamente foi executado pela contratada em relação ao cronograma estabelecido.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201700920

**Unidade(s) Auditada(s):** Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SE/MAPA).

**Ministério Supervisor:** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA

**Município (UF):** Brasília/DF

**Exercício:** 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão das unidades auditadas.
3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

Secretaria-Executiva – SE/MAPA (Ordem de Serviço nº 201700920)

- Autorização para execução de serviços sem cobertura contratual com indenização dos serviços prestados por meio do reconhecimento de dívida. (Item nº 1.2.5.2).
- Execução e pagamento de serviço sem a prévia celebração/formalização de instrumento contratual entre o MAPA e a Empresa Indusflex Persianas Eireli ME para prestação de fornecimento e instalação de cortinas e persianas, além de falta de critérios objetivos na definição do quantitativo do objeto contratado. (Item nº 1.2.2.3)
- Inexistência de Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, fragilidades na metodologia de distribuição de recursos e na avaliação e monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no âmbito do SUASA. (Item nº 3.1.1.3)



- Morosidade na implementação das ações descentralizadas que compõem a Política Pública voltada ao apoio à pequena e à média produção agropecuária. (Item 4.1.2.2)
- Descumprimento de obrigações estabelecidas no Contrato Administrativo n.º 30/2016, celebrado entre o MAPA e a CAIXA, referente a contratos de Repasse. (Item n.º 4.1.4.1)
- Defasagem das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal – atividade de interesse do importador subsidiada com recursos públicos. (item n.º 2.1.4.6 do Relatório de Auditoria n.º 201701030).
- Sobrepreço na contratação da Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná
- CODAPAR, Contrato n.º 08/2016, para prestar serviços de apoio operacional e laboratorial à SFA/PR na classificação dos produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico quando importados através dos portos, aeroportos e terminais alfandegados no Estado do Paraná. (Item n.º 2.1.2.1 do Relatório de Auditoria n.º 201701030)
- Ausência de comprovação da execução de serviços profissionais, no total de R\$ 201.041,34, pagos à SAI Serviços de Inteligência em Agronegócios Ltda. (Item 3.1.3.1 do Relatório de Auditoria n.º 201701030)

#### Secretaria de Defesa Agropecuária (Ordem de Serviço n.º 201700920)

- Inexistência de Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, fragilidades na metodologia de distribuição de recursos e na avaliação e monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no âmbito do SUASA. (Item n.º 3.1.1.3)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Não implementação de melhorias no RGP com vistas a sanar as irregularidades detectadas pela CGU, contribuindo com o prejuízo potencial de R\$ 952,7 milhões em pagamentos do seguro desemprego ao pescador artesanal. (Item n.º 2.2.2.1 do Relatório de Auditoria n.º 201700920).

- Falhas nas ações de monitoramento da atuação das SFA no âmbito das atividades de fiscalização/inspeção nas áreas de produtos de origem animal e vegetal, contribuindo com falhas graves identificadas na SFA/PR. (Item n.º 5.2.2.2 do Relatório de Auditoria n.º 201700920)

6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:



<b>CPF do agente público</b>	<b>Cargo ou função</b>	<b>Avaliação do órgão de Controle Interno</b>	<b>Fundamentação da avaliação do Controle Interno</b>
***.696.061-**	Secretário de Defesa Agropecuária	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 5.2.2.2 do Relatório nº 201700920.
***.110.942-**	Secretário de Aquicultura e Pesca	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 2.2.2.1 do Relatório nº 201700920.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		<b>Regularidade</b>	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

7. Ressalta-se que, dentre os responsáveis certificados por Regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Brasília/DF, 29 de agosto de 2017.



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201700920

**Unidade Auditada:** Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SE/MAPA).

**Ministério Supervisor:** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA

**Município/UF:** Brasília/DF

**Exercício:** 2016

**Autoridade Supervisora:** Blairo Maggi

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016, da Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SE/MAPA, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dos resultados finalísticos alcançados, associados às políticas públicas conduzidas pelo MAPA, destaca-se a Ação de Governo Ação 099F - Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural, que permitiu segurar culturas em uma área de 5,6 milhões de hectares, beneficiando 48 mil produtores rurais, mediante a destinação de 398,6 milhões para concessão da subvenção ao prêmio do seguro rural. Esses números representam forte evolução frente aos valores de 2015, em que pese não atingirem os patamares do biênio 2013/2014.

No decorrer dos trabalhos constataram-se fragilidades:

- No monitoramento, pela Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, da atuação das Superintendências Federais de Agricultura - SFA, quanto às ações de fiscalização e inspeção nas áreas de produtos de



origem animal e vegetal, contribuindo com falhas graves identificadas na SFA/PR;

- Implementação insuficiente de melhorias no RGP com vistas a sanar as irregularidades detectadas pela CGU em trabalhos anteriores; e execução e pagamento de serviços sem cobertura contratual;
- Sobrepreço na contratação de empresa para prestação serviços de apoio operacional e laboratorial;
- Ausência de comprovação da execução de serviços de assistência técnica e extensão rural, no total de R\$ 201.041,34, também pela Superintendência Federal de Agricultura do Paraná – SFA/PR.
- Inexistência de Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, e fragilidades na metodologia de distribuição de recursos e na avaliação e monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA;

Nesse contexto, verificou-se uma carência de sistemas corporativos destinados ao registro e gerenciamento das ações de fiscalização/inspeção de produtos de origem animal, além da inexistência de normativos ou orientações para gestão de recursos humanos que visem à rotatividade ou que minimizem os riscos inerentes à criação de vínculos entre o agente de fiscalização/inspeção e os estabelecimentos fiscalizados/inspecionados. Foi proposto, ainda, fortalecer aspectos dos controles administrativos da UPC, e, especificamente no caso da SFA-PR, promover a repactuação do contrato de prestação serviços de apoio operacional e laboratorial, bem como proceder a retenções nas próximas faturas da contratada até que seja efetivada a recomposição integral ao erário dos valores pagos sem a devida comprovação da prestação do serviço na execução do contrato de serviços de assistência técnica e extensão rural, sem prejuízos à apuração de responsabilidade de quem deu causa às falhas identificadas.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, pela REGULARIDADE COM RESSALVAS. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU,





com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 29 de agosto de 2017.

