

## VOTO

O trabalho apresentado pela 8ª Secex merece elogios.

2. Trata-se de um amplo diagnóstico das múltiplas áreas de atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, incluindo as entidades da administração indireta que lhe são vinculadas, com destaque para a Conab e a Embrapa.
3. A iniciativa ganha importância por constituir instrumento valioso para aprimorar o grau de conhecimento deste Tribunal sobre a atuação governamental nessas três grandes áreas: agricultura, pecuária e abastecimento alimentar; ramos de atuação vitais para a economia e a própria segurança estratégica nacional.
4. A relevância do agronegócio pode ser medida pelo seu impacto no Produto Interno Bruto, do qual representa mais de 20%, de acordo com dados do IPEA e do IBGE. Em 2010, os negócios agroindustriais contribuíram para o PIB com a expressiva cifra de R\$ 180,8 bilhões.
5. As exportações brasileiras de produtos agropecuários são igualmente relevantes, atingindo o nível recorde de US\$ 76,4 bilhões, segundo informações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Em comparação com o ano anterior (2009), as exportações do setor agropecuário cresceram 18%. Embora a participação do agronegócio no total de exportações brasileiras tenha sofrido uma queda entre 2009 e 2010, passando de 42,5% para 37,9%, esses percentuais são consideráveis.
6. Em termos de geração de empregos, o setor agropecuário responde por cerca de 37% do total nacional<sup>1</sup>.
7. Não obstante a grandeza desses números, o levantamento de auditoria ora apresentado demonstrou que as ações ministeriais na área enfocada ainda carecem de muitos aperfeiçoamentos.
8. Seria redundante reprimir, aqui, todos os mais de 45 achados e oportunidades de melhoria identificados pela equipe da 8ª Secex.
9. Contudo, julgo oportuno destacar alguns pontos que considero de maior relevância.

**MACROPROCESSO I: AUMENTAR A PRODUÇÃO DE PRODUTOS NÃO ALIMENTARES E NÃO ENERGÉTICOS.**

10. Nesse macroprocesso, registrou-se o descasamento entre o planejamento estratégico do Ministério e o plano plurianual vigente. Esse achado denota a necessidade de aperfeiçoar as ações de planejamento, no âmbito da pasta, principalmente em face da importância estratégica do setor agropecuário à economia nacional e à sociedade brasileira.
11. No Programa 6003 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário, verificou-se a concentração de transferências voluntárias em poucas unidades da federação (Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Pará), além do elevado percentual de créditos inscritos em restos a pagar, em 2009. Essas anomalias sinalizam baixo grau de efetividade na execução do programa, a reclamar ações corretivas por parte do Ministério.

**MACROPROCESSO II: AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO DA AGROENERGIA NA MATRIZ ENERGÉTICA**

12. Apurou-se que os agentes do setor produtivo agroenergético consideram deficientes as políticas públicas na área de estabilização de preços, gerando fortes baixas do combustível na safra e fortes altas na entressafra. Esse fato, por sinal, foi notoriamente sentido pelo mercado consumidor na recente crise de alta de preços do álcool combustível, verificada em nível nacional no segundo trimestre deste ano,

<sup>1</sup> Os números apresentados estão disponíveis, de forma ampla, em revistas eletrônicas especializadas no ramo da agroindústria, na Internet, e nos sítios dos próprios Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Trabalho e Emprego, também na Internet.

que redundou também em aumento da gasolina. É sabido que essas oscilações no preço do álcool combustível estão associadas ao ciclo produtivo da cana-de-açúcar (safra-entressafra) e às variações no preço internacional do açúcar. Considerando a importância crescente do etanol no mercado interno, em face da elevada produção de bicomcombustíveis, é premente a criação e o incremento de políticas governamentais para a regulação do setor sucroalcooleiro, o que pode ser feito mediante o fortalecimento dos estoques reguladores.

13. Ainda nesse tema, foi reportada a falta de um marco regulatório suficiente para biocombustíveis. Nesse sentido, o relatório noticia a elaboração de um anteprojeto de lei que dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis<sup>2</sup>. Sem entrar no mérito desse anteprojeto – quanto a seu conteúdo –, é importante, sem dúvida, que se aprove um marco regulatório mais preciso para o setor dos biocombustíveis.

14. Outra deficiência apontada pela equipe da 8ª Secex refere-se ao Programa 1409 - Desenvolvimento da Agroenergia pelo Departamento da Cana-de-açúcar e Agroenergia (DCAA), operacionalizado principalmente pela Secretaria de Produção e Agroenergia – SPAE. Verificou-se que a maior parte do orçamento desse programa é destinada a custeio administrativo, como pagamento de energia elétrica, vigilância predial, estagiários, combustíveis etc. Também foi apurada a realização de despesas “com alimentação animal, produtos veterinários e sêmem bovino” (item 2.44 do Relatório). Apesar da baixa materialidade desses gastos, é certo que eles são estranhos aos objetivos do programa. Tais evidências reclamam a devida correção.

15. Outro ponto relevante em relação a esse importante macroprocesso é que não houve registro de cumprimento de metas físicas relativas aos valores de restos a pagar executados no exercício.

### MACROPROCESSO III: GARANTIR A SEGURANÇA ALIMENTAR

16. Foi reportada a deficiência no planejamento das atividades relacionadas à defesa animal e vegetal, tanto na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) que faz a normatização, quanto nas Superintendências Federais de Agricultura (SFA) visitadas pelas equipes técnicas do Tribunal.

17. Ademais, apurou-se que os indicadores de desempenho adotados no planejamento e os mecanismos de coleta dos dados são, em geral, desconhecidos pelos técnicos responsáveis pela defesa agropecuária nos Estados ou pela gerência média local (coordenadores).

18. Outro ponto de interesse refere-se às competências do Ministério para participar de negociações internacionais na área de sanidade agropecuária. A importância dessa atividade reside no risco de criação de barreiras sanitárias por parte de países importadores de produtos agropecuários brasileiros. No âmbito do Ministério, essa competência é atribuída a sua Secretaria de Relações Internacionais (SRI). Não obstante, segundo o Relatório, haveria conflitos de competência entre a SRI e a DAS. Esse fato, se confirmado, pode gerar sobreposição de atividades, em prejuízo à eficiência dessa área de atuação ministerial.

19. Reporta-se, ainda, a deficiência e a defasagem do marco regulatório das ações de defesa agropecuária, principalmente se considerados os avanços tecnológicos das últimas décadas.

20. Com efeito, a defesa sanitária é regida por decreto publicado há quase 80 anos! Trata-se do Decreto 24.114/1934. Segundo informações colhidas junto a técnicos do Ministério, embora esse decreto tenha sofrido atualizações, é necessária a edição de um novo diploma regulatório.

21. De modo semelhante, a legislação sobre inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal foi publicada há mais de 60 anos (Lei 1.283/1950).

---

<sup>2</sup> Disponível em [http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/ci/ap/GTBio\\_PropostaRegulacaoBiocombustiveis.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/ci/ap/GTBio_PropostaRegulacaoBiocombustiveis.pdf)

22. Essa defasagem é suprida mediante a edição de diversas instruções circulares, o que torna difusa a regulação da matéria, em prejuízo à agilidade das consultas, ao conhecimento dessas normas pelo público alvo e, provavelmente, à própria uniformidade dos procedimentos de fiscalização.
23. Outro ponto anotado é a falta de suporte laboratorial adequado aos trabalhos dos fiscais do Ministério, o que reclama investimentos na área, a realização de convênios e outras medidas para sanear ou mitigar o problema.
24. Destacam-se, também, as deficiências do **Sistema Vigiagro** (Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários). Embora esse sistema tenha sido alvo de auditoria deste Tribunal, versada no TC 012.488/2005-5, e objeto do Acórdão 1.318/2006 – Plenário, a equipe do presente levantamento registra que as recomendações então expedidas ainda não foram cumpridas a contento.
25. Ainda no tocante à operação do Vigiagro, foi relatado que, nas regiões de fronteira, bem como em portos e aeroportos visitados, não foram localizados autoclaves ou incineradores na área primária em número suficiente para o descarte seguro de materiais apreendidos. Em alguns casos, os materiais são descartados em aterros sanitários sem tratamento. Isso é grave, pois representa, conforme bem anotado no Relatório, um risco potencial de entrada de doenças no País.
26. Reportou-se, ainda, a deficiência nas fiscalizações de fronteira seca. Em algumas regiões, essa atividade se restringe apenas às estradas principais e ao horário comercial, nos postos de fiscalização. Não é uma fiscalização ostensiva. Isso permite o ingresso de materiais vegetais e animais via estradas secundárias ou mesmo em estradas principais fora do horário de expediente.
27. O Vigiagro padece, também, de insuficiente grau de informatização nas áreas de fronteiras (portos, aeroportos e postos de fronteira). Nesse sentido, o sistema informatizado Sisvigiagro ainda não entrou em operação, apesar de o Tribunal ter expedido recomendações nesse sentido. Com isso, a informatização dos serviços é feita mediante sistemas diferentes, inclusive mediante planilhas eletrônicas, em prejuízo à consolidação de dados e às ações de fiscalização e controle por parte do próprio Ministério.
28. Merece destaque, também, a dificuldade de fiscalização de convênios na área de sanidade vegetal e animal, pois em alguns estados o Ministério não possui agentes suficientes para fiscalizar adequadamente os convênios.
29. Um importante instrumento para a garantia da qualidade dos produtos fiscalizados pelo MAPA é o Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos – Sisbov.
30. Não obstante a importância estratégica desse serviço, especialmente para garantir a sanidade do rebanho bovino e bubalino nacional, a equipe da 8ª Secex verificou um baixo grau de implementação, quanto ao número de propriedades abrangidas. Chama atenção o fato de alguns dirigentes de federações de agricultura terem afirmado à equipe do Tribunal que o Sisbov havia terminado. Esse fato torna-se mais grave se considerarmos que a rastreabilidade oferecida pelo Sisbov é condição para exportação de carne bovina para vários países.

#### MACROPROCESSO IV: IMPULSIONAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PAÍS POR MEIO DO AGRONEGÓCIO

31. Sobre esse tópico, o primeiro achado a ressaltar é que gestores e técnicos da Secretaria de Política Agrícola e da Assessoria de Gestão Estratégica do MAPA, ouvidos pela equipe de fiscalização, consideraram que não há, efetivamente, uma política agrícola nacional de longo prazo.
32. A par disso, foi registrada a baixa confiabilidade dos dados fornecidos por bancos operadores para equalização de juros de financiamentos agrícolas, além da deficiência nas informações oriundas do Sistema de Registro Comum das Operações Rurais – Recor, instrumento gerencial de

acompanhamento da aplicação do desempenho do crédito rural. Essas falhas prejudicam as atividades de acompanhamento e controle gerencial.

33. Outra questão afeta ao desenvolvimento sustentável do agronegócio é a iminente alteração do Código Florestal Brasileiro. Segundo apurado mediante entrevistas com agentes da Secretaria de Produção e Agroenergia – Spae –, as modificações previstas nessa legislação pode vir a prejudicar lavouras de café e de cacau já consolidadas em algumas regiões, que passariam a ser consideradas ambientalmente irregulares, obrigando seus proprietários ao reflorestamento de áreas hoje plantadas com a respectiva cultura.

34. Outra preocupação anotada nas entrevistas é a alegada falta de sensibilidade dos órgãos de meio ambiente em relação aos problemas dos produtores rurais.

35. A descentralização de recursos mediante convênios e contratos de repasse também foi apontada como área crítica. Isso porque haveria, segundo as informações colhidas em entrevistas, um número excessivo de emendas parlamentares, em detrimento do objetivo institucional dos Serviços de Política e Desenvolvimento Agropecuário – Sepdags, unidades regionais voltadas ao desenvolvimento e ao fomento do setor agropecuário em nível regional. Ainda em relação aos Sepdags, foi reportada a falta de estrutura adequada a seu bom funcionamento.

36. Reportou-se, também a ocorrência de atrasos na implantação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv, prejudicando o processo de seleção de conveniados e de controle de convênios.

37. No âmbito de atuação da **Companhia Brasileira de Abastecimento – Conab**, apurou-se, junto a gestores e técnicos das superintendências regionais visitadas, que as estruturas físicas de armazenagem são antigas, precárias e tecnologicamente ultrapassadas, além de estarem no limite de capacidade operacional. Essa verificação ganha especial importância, se considerarmos o aumento crescente da produção agrícola brasileira, bem como a necessidade de aprimorar a política de estoques reguladores.

38. Foi precisamente nesse sentido que o Relatório de Auditoria Operacional na Ação de Formação de Estoques Públicos – PGPM, versado no TC 009.789/2009-0, apontou que os armazéns da Conab não atendem aos requisitos mínimos, dispostos pela Lei 9.973/1991 e a Instrução Normativa 32/2004, para se habilitarem na recepção de produtos. Entre os achados contidos nesse relatório, ressalta-se o risco de ter-se uma grande estrutura de armazenamento público que, por não atender aos critérios de certificação de unidades armazenadoras, não poderá ser utilizada, o que implicará o pagamento a terceiros para a guarda dos produtos.

39. Também foram apontadas deficiências na fiscalização de estoques públicos a cargo da Conab. Isso em virtude da insuficiência do quadro de servidores habilitados a essa atividade.

40. O Sistema de Faturamento e Controle de Estoques Públicos – XFAC, a cargo da Conab, apresenta falhas que se refletem negativamente na execução dos programas de armazenamento.

41. Na área de transferência de tecnologia, o levantamento concentrou-se na atuação da **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa**, mediante visitas a cinco de seus centros de pesquisa.

42. Nessa parte do trabalho, apurou-se a dificuldade de transferência de tecnologia aos produtores, em virtude, principalmente, à extinção, de fato, do Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural, que, antes dos anos 90, tinha a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – Embrater – como unidade coordenadora, em nível nacional, desse tipo de ação. Também nessa época, as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural – Ematers –, braços operacionais dessa política, passaram à responsabilidade dos respectivos entes da federação.

## MACROPROCESSO V: PROMOVER RELACIONAMENTO ADEQUADO COM O AGRONEGÓCIO E PARCEIROS

43. Nesse macroprocesso, a principal constatação foi a ausência de um padrão de identidade visual entre as unidades descentralizadas do Ministério, o que dificulta a identificação dos servidores, especialmente dos fiscais, pelos usuários externos. Entre as soluções apontadas pela equipe de auditoria, sugere-se o uso de uniformes ou insígnias padronizados.

44. Também foi apurada a falta de padronização de processos e procedimentos, a exemplo de formulários padronizados de atendimento ao público.

## MACROPROCESSO VI: PROMOVER EXCELÊNCIA ADMINISTRATIVA

45. Esse macroprocesso envolve três desafios estratégicos postos pelo próprio Ministério: “Fortalecer o Processo de Gestão Estratégica do MAPA”; “Ter Eficiência e Transparência na Execução Orçamentária e Financeira”; e “Melhorar continuamente a Infraestrutura e os Processos de Trabalho”.

46. Não obstante, as informações obtidas pela equipe de auditoria sinalizam um baixo grau de envolvimento das hierarquias mais altas do Ministério na implantação do respectivo plano de gestão estratégica.

47. Especificamente quanto à importância de estabelecer e seguir um planejamento estratégico, ressalto que a **Embrapa** é um exemplo de que esse procedimento traz bons resultados ao desempenho institucional, bem como à imagem e à credibilidade da entidade perante o público externo, conforme anotado nas conclusões do Relatório.

48. No campo da gestão orçamentária, a falha mais relevante é o elevado índice de inscrições em restos a pagar, fato verificado em quase todos os programas da Função Agricultura. Isso, conforme anotado pela equipe da 8ª Secex, compromete, em certa medida, execução orçamentária do ano seguinte.

49. Outro ponto a salientar é a insipiência na área de controles internos do Ministério. Tal deficiência, segundo o Relatório, é mais crítica no que tange às atividades de fiscalização, em que há o contato direto dos servidores com o público externo interessado nos produtos fiscalizados. Esse tipo de atividade exige rigorosos mecanismos de controle interno para coibir eventuais desvios de conduta funcional, que podem implicar sérios prejuízos à boa fiscalização.

## MACROPROCESSO VII: GERIR PESSOAS, APRENDIZADO E CONHECIMENTO

50. Sobre esse macroprocesso, destaca-se o relativo desconhecimento da política de treinamento e de formação dos servidores do Ministério, principalmente no âmbito das Superintendências Federais de Agricultura – SFAs, fato verificado com boa parte dos entrevistados.

## II

51. Feita essa explanação, acolho as propostas de recomendação formuladas pela unidade técnica, acrescentando que os demais achados serão levados ao conhecimento do MAPA e das entidades fiscalizadas, mediante remessa de cópia destes Relatório, Voto e Acórdão, bem como do Relatório Analítico elaborado pela 8ª Secex.

52. Saliento que as informações contidas no presente trabalho, além de constituir valioso repositório de informações a ser utilizado nos futuros trabalhos do Tribunal, irão, ainda, subsidiar a elaboração dos próximos relatórios anuais de gestão das entidades fiscalizadas, nos termos definidos anualmente pelo Tribunal, com base na IN TCU 47/2004.

53. Com base nos achados aqui apresentados, a 8ª Secex poderá selecionar as áreas de maior risco, materialidade, relevância e oportunidade de acompanhamento e fiscalização, para que sejam detalhadas pelos gestores e pelo controle interno nas contas anuais.
54. Trata-se de uma iniciativa louvável para agregar mais valor ao processo de julgamento de contas, tão importante atribuição deste Tribunal.
55. Outro objetivo não menos importante deste trabalho é subsidiar as ações de fiscalização a cargo deste Tribunal e do próprio controle interno, além de orientar a atuação do Ministério e das empresas e autarquias fiscalizadas neste trabalho.
56. Outrossim, entendo que as informações contidas no presente levantamento podem e devem ser levadas ao conhecimento público, o que deverá ser feito mediante a publicação disponibilização dos presentes Relatório, Voto e Acórdão, bem como do Relatório Analítico, na página deste Tribunal na *Internet*, recomendando-se sua localização na aba Áreas de Atuação-Funções de Governo-“Agricultura e Organização Agrária” e na aba “Publicações” – “Auditorias do TCU”.
57. Ressalto, por oportuno, que as auditorias sugeridas no Relatório são meras indicações, daí não haver óbices a sua publicidade. A eventual aprovação desses procedimentos deverá obedecer aos ditames da Resolução TCU 185/2006.
58. Também se faz oportuno encaminhar cópia dos presentes Relatório, Voto e Acórdão às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária – CRA – e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA – do Senado Federal, e às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR – e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS – da Câmara dos Deputados, para ciência dos achados, com destaque para os subitens 2.142 a 2.146 do Relatório.

Do exposto, Voto por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de junho de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator