

PARECER Nº , DE 2013

Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, sobre o AVS nº 73/2012, de 2012 (Aviso nº 1410- Seses-TCU- Plenário, de 31 de outubro de 2012, na origem), que trata do “Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 026.155/2011-7, pelo Plenário desta Corte na sessão Ordinária de 31/10/2012, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam” .

Relator: Senador **JORGE VIANNA**

1 RELATÓRIO

1.1 INTRODUÇÃO

Trata-se do AVS nº 73, de 2012 (Aviso nº 1410-Seses/TCU- Plenário, de 31 de outubro de 2012, na origem), que trata do Acórdão nº 2961/2012 -TCU- Plenário proferido nos autos do processo nº TC 026.155/2011-7, pelo Plenário desta Corte na sessão Ordinária de 31/10/2012, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam.

O Referido Acórdão versa sobre auditoria operacional destinada a avaliar as ações de defesa agropecuária desenvolvidas nas regiões de fronteira, sob a coordenação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, tal como definido na Lei nº 8.171/1991.

1.2 ANÁLISE

O Plano de Fiscalização de 2011 do TCU elegeu a Defesa Sanitária Animal e Vegetal como Tema de Maior Significância (TMS) Regional, sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso do Sul (Secex/MS). Foi então realizado levantamento de auditoria com o objetivo de coletar informações necessárias à formulação de propostas de ações de controle na área, tendo sido o presente trabalho sugerido a partir do levantamento mencionado, no qual foi constatado um quadro preocupante no que tange às ações de defesa sanitária.

Para nortear o desenvolvimento do trabalho do TCU, foram formuladas três questões de auditoria, abrangendo a eficiência dos procedimentos realizados pelo Mapa na fiscalização do trânsito internacional de mercadorias nas regiões de fronteira, a adequação da fiscalização de bagagens para coibir a entrada de pragas e doenças e a efetividade das ações de fiscalização ostensiva nas vias de acesso informais a outros países para impedir o trânsito ilegal de produtos de origem animal ou vegetal e seus insumos.

As ações do Programa de Vigilância Agropecuária Internacional (Viagiagro) são executadas nas Superintendências Federais de Agricultura, por intermédio dos serviços das Unidades de Vigilância Agropecuária (Uvagros). A auditoria constatou que mais da metade das unidades locais do sistema Viagiagro não está mantendo cadastro atualizado de seus usuários, a saber, exportadores e importadores e seus representantes legais, o que contraria previsão do Manual do Viagiagro. Essa deficiência pode dificultar a localização e o controle das cargas inspecionadas e liberadas.

Foram constatadas, também, deficiências estruturais em 80% das Unidades de Vigilância Agropecuária. Tais deficiências incluem instalações com dimensões incompatíveis com as necessidades, ausência de rampas cobertas para inspeção de cargas (em 50% dos postos), falta de área para isolamento e segregação de cargas perigosas (em 70% dos postos), entre outras, que podem comprometer as atividades de vigilância.

Essa realidade já havia sido detectada pelo Tribunal em auditoria operacional realizada, em 2006, no Programa Viagiagro, na qual também foram detectadas deficiências estruturais semelhantes às ora apontadas e expedidas recomendações ao Mapa (Acórdão nº 1.318/2006-Plenário). Assim, cabe dar ciência ao Mapa acerca da questão, sem prejuízo de recomendar ao Ministério que realize estudos com a finalidade de identificar os produtos com maior probabilidade de comercialização em cada ponto de fronteira, de modo a compatibilizar a infraestrutura e o quadro de pessoal dos postos com suas reais necessidades.

Passando ao controle de bagagens de passageiros com o objetivo de detectar produtos de origem animal ou vegetal, constatou-se que grande parte das Unidades de

Vigilância Agropecuária não realiza fiscalizações de bagagens ou o fazem de modo ineficiente. Das vinte unidades visitadas pelos auditores, em apenas um quarto delas as bagagens são fiscalizadas em horário integral. Em 40% das unidades, não há qualquer controle de bagagem. Além disso, a fiscalização conduzida pela Receita Federal não supre essa deficiência, uma vez que seu objetivo é controlar o limite de compras no exterior e a possível destinação comercial dos produtos trazidos do exterior.

Ainda com relação a esse tópico, constatou-se a inexistência, em diversos postos, de equipamentos necessários à identificação de produtos de origem animal e vegetal, bem assim de incineradores e autoclaves para tratamento dos produtos apreendidos. Outro problema sério observado pela equipe de auditoria refere-se à ausência de integração entre os diversos órgãos encarregados da fiscalização nas aduanas e postos de fronteira. Na grande maioria dos postos, os órgãos atuam de forma isolada, sem se beneficiar de uma ação mais harmônica, na qual se somem os esforços de cada unidade, produzindo um resultado superior ao obtido pelo somatório das ações isoladas.

O último ponto discutido no relatório de auditoria relacionou-se à fiscalização em estradas secundárias, rios, pontos críticos e demais vias informais de acesso a outros países. Em sete dos dez Estados vizinhos às fronteiras, a fiscalização ostensiva das vias secundárias não é feita, proporcionando a entrada de mercadorias de qualquer natureza, aumentando, assim, sobremaneira o risco de ingresso de doenças e pragas no país. Apenas nos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul os órgãos de defesa agropecuária possuem postos fixos de vigilância em rodovias na faixa de fronteira e realizam fiscalizações itinerantes em vias de acesso secundárias.

Do ponto de vista legal, vale ressaltar que o Decreto nº 5.741/2006 instituiu o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e atribuiu ao Mapa a condição de instância central e superior daquele sistema. Assim, compete ao Mapa a vigilância sanitária agropecuária nos pontos oficiais de entrada e saída de mercadorias na faixa de fronteira nacional, conforme art. 55 do mencionado decreto. Quanto à vigilância das vias de acesso informal, o art. 157 do mencionado decreto prevê que seja realizada de forma descentralizada, inclusive autorizando o Mapa a celebrar convênios com entes públicos para apoiar ações no campo da defesa agropecuária. Nesse sentido, cabe ao Mapa atuar de forma proativa e articulada com outros órgãos fiscalizadores, de forma a obter melhorias significativas no controle das vias informais de acesso ao país.

1.3 ACÓRDÃO PROFERIDO

Número do acórdão: 2961/2012

Número Ata: 44/2012- Plenário, de 31/10/2012

Sumário:

AUDITORIA OPERACIONAL. AÇÕES DE DEFESA SANITÁRIA ANIMAL E VEGETAL NA FRONTEIRA BRASILEIRA. DEFICIÊNCIAS FÍSICAS DAS INSTALAÇÕES DOS POSTOS DE FRONTEIRA. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE BAGAGENS DE PASSAGEIROS. INEXISTÊNCIA DE EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À FISCALIZAÇÃO E AO TRATAMENTO DE MERCADORIAS REJEITADAS. FRAGILIDADE NA FISCALIZAÇÃO OSTENSIVA NAS VIAS ALTERNATIVAS DE ACESSO AO PAÍS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional nas ações de defesa sanitária animal e vegetal executadas na fronteira brasileira.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1 - recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) que:

9.1.1 - proceda a adequação no Sistema SIGVIG para que somente forneça o número do protocolo quando houver a efetiva entrega da documentação pertinente, para a devida análise da completude documental do cadastro do importador/exportador, e que as alterações de ordem dos protocolos de requerimento de fiscalizações somente sejam efetuadas em conformidade com os normativos específicos e desde que justificadas em campo próprio da tela de consulta, esta aberta via internet para todos os interessados em acompanhar o fluxo de movimentações de pedidos, a fim de garantir ampla transparência ao processo;

9.1.2 - avalie a oportunidade e conveniência de delimitar o conjunto de produtos passíveis de serem importados/exportados em cada ponto de fronteira em função da espécie desses produtos, considerando a localização geográfica, status zoossanitário e fitossanitário, análises de risco, requisitos e controles sanitários, com os objetivos de otimizar a alocação de recursos materiais e humanos nesses pontos e de formar corredores de exportação dotados de infraestrutura adequada e quadro de pessoal especializado para atender as suas necessidades específicas;

9.1.3 - promova a inclusão no Manual do Vigiagro de dispositivos próprios suficientemente detalhados para a fiscalização de bagagens, que contenham critérios uniformes de riscos fitozoossanitários para a abordagem de veículos e passageiros, observadas as respectivas peculiaridades de cada região, com os devidos registros informatizados para controle, nos moldes do que já é feito nos aeroportos, a exemplo dos canais de parametrização da Receita Federal do Brasil;

9.1.4 - avalie a conveniência e oportunidade de se equipar os portos, aduanas, postos e travessias oficiais da fronteira com detectores de materiais orgânicos, a exemplo daqueles instalados nos aeroportos internacionais, de forma a conferir maior efetividade às fiscalizações de bagagens que possam conter produtos de origem animal e/ou vegetal;

9.1.5 - adote providências no sentido de criar metas e indicadores de desempenho específicos para as atividades de inspeção de bagagens, os quais sirvam para o diagnóstico e planejamento do trabalho das Uvagos, e de estabelecer rotinas de visitas gerenciais, munidas de dados provenientes dos referidos indicadores, a fim de melhor controlar o desempenho das atividades desenvolvidas nas aduanas existentes no país e de se aferir a regularidade e o desempenho dentro dos padrões requeridos;

9.1.6 - adote providências para que sejam realizadas rotineiramente, direta ou indiretamente, fiscalizações ostensivas em estradas secundárias e pontos críticos de acesso ao País, preferencialmente em conjunto com outros órgãos fiscalizadores, nacionais ou dos países vizinhos, incluindo a obtenção de recursos, realização de acordos com as forças policiais federais e estaduais, investimentos em serviços de inteligência e disciplinamento normativo das ações;

9.1.7 - adote prática de interlocução e entrosamento com os órgãos que atuam ostensivamente nas vias alternativas de acesso à fronteira, e promova acordos de

cooperação, treinamentos e outras ações que possam auxiliar no combate das pragas e doenças que possam ingressar no País; e

9.1.8 - promova estudos com vistas a obter soluções possíveis para garantir repasses automáticos e regulares de recursos a Estados e Municípios, independentemente de convênio ou instrumento congênere, para financiamento de projetos e programas de defesa fitozoosanitária, a exemplo do que ocorre com as transferências do Fundo Nacional de Saúde - FNS, efetuadas nos moldes do art. 3º da Lei 8.142/1990, de forma a não haver descontinuidade de repasse de recursos que venha a prejudicar as ações de defesa sanitária;

9.2 - dar ciência à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) acerca da desconformidade com o capítulo V do Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, aprovado pela IN/SDA n.º 26/2001, verificada nas divisas situadas em Corumbá/MS, Epitaciolândia/AC, Oiapoque/AM, Aceguá/RS, Itaqui/RS, Jaguarão/RS e São Borja/RS, onde a fiscalização de bagagens em veículos ou pedestres nas travessias oficiais de fronteira não vem sendo realizada, e em Mundo Novo/MS e Uruguaiana/RS, locais em que essa atividade é realizada apenas em horário comercial;

9.3 - dar ciência à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) acerca das recomendações a seguir discriminadas, ainda não implementadas, oriundas do Acórdão 1.318/2006 - Plenário, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vígiagro, em 2006:

9.3.1 - providencie, com a Secretaria da Receita Federal, meios para efetuar a troca automática de informações entre os sistemas Siscomex e SIGVIG, evitando a duplicidade de procedimentos, a exemplo do cadastramento dos importadores/exportadores e deferimento de liberação de importação, com base no art. 6º do Decreto nº 660, de 25.09.1992 (subitem 9.2.5 do Acórdão 1.318/2006 - Plenário);

9.3.2 - identifique as necessidades de adequação da infraestrutura das unidades de Vigilância Agropecuária Internacional nos aeroportos, portos organizados, aduanas especiais (portos secos) e pontos de fronteira, públicos ou privados, ou qualquer outro recinto alfandegado, situado em zona primária ou secundária, segundo as exigências constantes da IN/Mapa nº 4/2005 (subitem 9.1.1 do Acórdão 1.318/2006 - Plenário);

9.3.3 - mapeie os produtos e impactos do programa e construa indicadores de desempenho, com base nos produtos chave identificados, em questões relevantes sobre o desempenho e na experiência das Superintendências Federais de Agricultura, viabilizando nos sistemas eletrônicos, se necessário, a disponibilidade de dados para seu cálculo, e adote-os nacionalmente de forma padronizada (subitem 9.1.22 do Acórdão 1.318/2006 - Plenário); 9.3.4 - promova a divulgação ostensiva das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários nas regiões de fronteira, mediante, por exemplo, fixação de placas, cartazes e informativos em locais visíveis, utilização da mídia local, distribuição de folhetos aos motoristas que passam pelos postos de fiscalização, entre outras formas (subitem 9.1.16 do Acórdão 1.318/2006 - Plenário);

9.3.5 - adote medidas, juntamente com o Ministério dos Transportes e com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária-Infraero, no sentido de realizar a instalação ou a reativação dos incineradores que atendam à legislação ambiental nos portos e aeroportos, de forma que o procedimento de incineração do lixo de bordo ou do produto descartado resultante de apreensões ocorra no próprio local (subitem 9.2.8 do Acórdão 1.318/2006 - Plenário);

9.3.6 - adote providências para promover concurso público para provimento de cargos de fiscais e agentes administrativos para as Unidades de Vigilância

Agropecuária, de modo a adequar o quantitativo de pessoal à demanda de trabalho (subitem 9.2.3 do Acórdão 1.318/2006 - Plenário); e

9.3.7 - implemente mecanismos que incentivem a permanência de servidores em locais pouco atrativos ou de difícil acesso, mediante, por exemplo, concursos de remoção que possuam critérios que favoreçam servidores que atuem nessas localidades, seja sob o aspecto financeiro, seja mediante maior facilidade na remoção para unidades mais concorridas (subitem 9.2.4 do Acórdão 1.318/2006 - Plenário);

9.4 - dar ciência à Casa Civil da Presidência da República que a recomendação a seguir descrita, oriunda do Acórdão 1.318/2006-Plenário, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiaagro, em 2006, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ainda não foi implementada: "implemente programa de harmonização das atividades de agentes e autoridades dos portos e aeroportos, a exemplo do extinto Programa Harmonização das Atividades de Agentes de Autoridades nos Portos - PROHAGE, com o objetivo de estabelecer mecanismos institucionais que garantam a boa integração dos órgãos intervenientes no comércio exterior." (subitem 9.3 do Acórdão 1.318/2006 - Plenário);

9.5 - encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada dos respectivos relatório e voto e do Relatório de Auditoria:
9.5.1 - aos Ministros de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Meio Ambiente; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; dos Transportes e da Saúde;

9.5.2 - aos Secretários Executivo e de Defesa Agropecuária e ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

9.5.3 - ao Secretário Federal de Controle Interno; ao Secretário da Receita Federal e ao Coordenador-Geral de Administração Aduaneira daquela Secretaria;

9.5.4 - à Agência Nacional de Vigilância Sanitária;

9.5.5 - aos Presidentes da Câmara dos Deputados e das Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Fiscalização Financeira e Controle daquela Casa;

9.5.6 - aos Presidentes do Senado Federal, da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle daquela Casa; e

9.5.7 - à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, para subsidiar o monitoramento do Programa Vigiaagro, previsto para 2012;

9.6 - determinar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) que envie ao Tribunal, aos cuidados da 8ª Secex, no prazo de 90 dias, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das providências indicadas neste acórdão, com a identificação dos responsáveis; e

9.7 - arquivar o presente processo

É o Relatório.

2 VOTO

A auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União desenhou a real situação dos programas e ações específicos de governo na área de defesa sanitária animal e vegetal, apontando as falhas e fazendo as pertinentes recomendações à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cumprindo, assim a finalidade de verificar a existência de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade das ações governamentais.

Este tema é essencial para o País, particularmente, para os estados fronteiriços que somam 16.585 km de fronteiras com 10 países, estabelecendo uma forte correlação com os processos de vigilância sanitária animal e vegetal.

Isto posto, somos de opinião que esta Comissão:

- a) Tome conhecimento do feito;
- b) Informe à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal do conteúdo deste relatório;
- c) Remeta o processado ao arquivo.

Sala da Comissão, em

,Presidente

,Relator