

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-026.155/2011-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidade: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa)

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.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional na área de defesa sanitária vegetal e animal, exercida, direta e indiretamente, na faixa de fronteira brasileira pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

2. Especificamente, o trabalho teve por objetivo estudar e avaliar os programas e ações específicos de governo na área de defesa sanitária animal e vegetal, executados na faixa da fronteira brasileira, com ênfase nos que abranjam o controle de entrada de pragas e doenças, bem como nas rotinas, procedimentos e parcerias a cargo dos órgãos responsáveis por essa política pública.

3. Transcrevo, a seguir, o relatório produzido pela equipe de auditoria (peça 54), com o qual anuíram os dirigentes da Secex/MS:

“1. Introdução

1.1. Identificação do objeto de auditoria

Trata o presente relatório de auditoria operacional realizada na área de defesa sanitária vegetal e animal, exercida, direta e indiretamente, na faixa de fronteira brasileira pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária - MAPA.

1.2. Antecedentes

2. *Segundo informações constantes do portal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, em 2010 o Agronegócio Brasileiro representou 22,4% do PIB nacional, garantiu 37% das exportações do País e respondeu por um terço dos empregos gerados no mercado interno. O gráfico apresentado abaixo ilustra a importância do agronegócio no saldo da balança comercial brasileira ao longo das duas últimas décadas.*

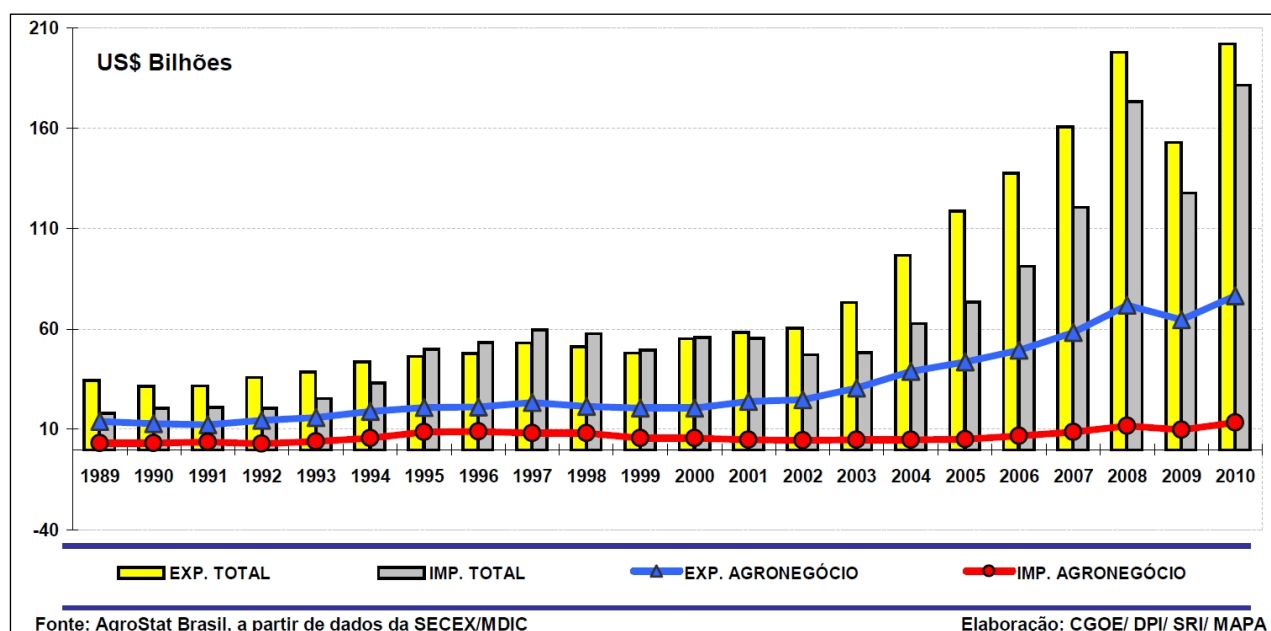


Fig. 1: Evolução anual da balança comercial brasileira e do agronegócio de 1989 a 2010 (em US\$ bilhões)

3. Ainda de acordo com o MAPA, de 1960 a 2010, a produção brasileira de grãos aumentou 774%. A área do País ocupada pela agricultura passou de 22 milhões de hectares para 47,5 milhões e a produtividade passou de 783 para 3.173 quilos por hectare. No mesmo período, a pecuária passou a ocupar uma área 39% maior, conquanto a produção de carne bovina tenha aumentado 251%. A produtividade passou de 0,47 para 1,2 cabeças por hectare no período. Conforme o MAPA, a expectativa é que até 2020 haja um aumento de produção de 26,8% na pecuária e de 23% na agricultura.

4. Entende-se que a eventual entrada de pragas ou doenças no território nacional pode comprometer os esforços do Governo Federal no fomento à atividade agropecuária, na arrecadação de impostos e na geração de empregos e divisas para o Brasil.

5. Para garantir a estabilidade na produção agropecuária nacional e os benefícios decorrentes para a economia do País, bem como o seu crescimento contínuo, o MAPA deve defender os limites do território brasileiro de novas pragas e doenças que possam comprometer a produção e/ou aumentar seus custos, de forma a manter a competitividade dos produtos agropecuários brasileiros nos mercados nacional e internacional.

6. O Tribunal de Contas da União, preocupado com a manutenção de um sistema bem estruturado e eficiente de vigilância agropecuária, que garanta a segurança alimentar no território nacional e assegure a quantidade, a qualidade e a inocuidade da produção, efetuou diversos trabalhos de controle externo relacionados a esse tema, com destaque para as auditorias operacionais realizadas, em 2005, no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa e no Programa de Segurança Fitossanitária no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários, as quais revelaram uma série de deficiências na área de defesa animal e vegetal.

7. Recente levantamento de escopo amplo em toda a estrutura do MAPA, realizado pela 8ª Secretaria de Controle Externo, revelou que, a despeito das recomendações e determinações emanadas por esta Corte nos citados trabalhos, **essa área continua vulnerável** e ainda requer estudos mais detalhados, especialmente em regiões de maior risco fitozoosanitário, como as fronteiras do Brasil com outros países da América do Sul.

8. Na mesma linha, em levantamento realizado no âmbito do TC 032.423/2010-1, a Secretaria de Controle Externo em Mato Grosso do Sul, considerando a importância da agropecuária para a economia regional e a grande faixa de fronteira de seu Estado, também identificou a defesa sanitária como um tema prioritário.

9. *Diversas vulnerabilidades no planejamento, automação, estruturação física, lógica e normativa, entrosamento com Entes Estaduais (principalmente no que se refere a repasses destinados à defesa agropecuária) e na utilização de critérios de risco para atuação e melhor aproveitamento do quadro funcional das Superintendências Federais de Agricultura, todas já identificadas pelo Tribunal, merecem atenção.*

10. *Esse cenário torna o Brasil, um País com 16.885 km de fronteiras terrestres, altamente suscetível ao bioterrorismo e à ocorrência de contrabando internacional de animais, plantas, sementes e produtos agropecuários **in natura**, o que aumenta substancialmente o potencial de introdução de pragas e doenças capazes de comprometer os esforços do Governo Federal em manter a continuidade do crescimento de produção nacional.*

11. *Diante de tais fatos, em reunião técnica com membros da Secex/MS, 8ª Secex, Seprog e Adplan, ocorrida em Brasília/DF, em 23/03/2011, evidenciou-se a necessidade de, mais uma vez, o Tribunal atuar no controle externo da operacionalização das ações de vigilância fitozoosanitária, em esforço conjunto com os demais envolvidos na atividade, mas com foco na defesa agropecuária de regiões de fronteira, já identificadas como as que apresentam maior risco na introdução de novas doenças e pragas.*

12. *Nesse contexto, no Plano de Fiscalização de 2011, o 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.*

13. *Realizou-se, então, Levantamento de Auditoria, no âmbito do TC - 006.743/2011-0, com o objetivo de coletar dados e informações suficientes para embasar a proposição de um plano de ações de controle relacionadas ao referido Tema, com ênfase nos programas e ações específicos de governo que abranjam o controle de entrada de pragas e doenças em áreas de fronteira com outros Países.*

14. *O conjunto das vulnerabilidades e riscos diagnosticados durante o referido Levantamento revelou um quadro preocupante acerca das atividades de defesa sanitária, merecedor de ações de controle por parte deste Tribunal.*

15. *Nesse sentido, o Relator, Ministro José Múcio Monteiro, autorizou, por Despacho, em 02/08/2011, no TC 019.182/2011-2, a realização da presente Auditoria, com abrangência nacional e participação das Unidades Técnicas situadas nos Estados fronteiriços.*

1.3. Objetivos e escopo da auditoria

16. *Os riscos sanitários agropecuários na fronteira brasileira chamam a atenção, principalmente no caso de continuidades terrestres ao longo da divisa com o Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai, onde se observam índices crescentes de ocupação, com intensas trocas comerciais, definidas por rotas formais e informais.*

17. *Para atuar na importação legal e combater a entrada ilegal de produtos ao longo dos 16.885 km (dezesseis mil, oitocentos e oitenta e cinco quilômetros) de fronteira que separam onze Estados brasileiros de 10 dez países, existem apenas 27 (vinte e sete) postos de fiscalização da Receita Federal do Brasil - RFB, que abrigam instalações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa e Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagos, do MAPA. A julgar pelos que foram visitados, nesses postos, os três órgãos sofrem com restrições de verbas e carência de recursos humanos para atender às necessidades de trabalho, o que é agravado pela falta de entrosamento dos agentes da RFB com os Fiscais Federais Agropecuários do MAPA.*

18. *Esse cenário, acrescido de outros eventos de risco diagnosticados durante a fase de levantamento, conduziu a Equipe a definir o objetivo da auditoria, qual seja, estudar e avaliar os programas e ações específicos de governo na área de defesa sanitária animal e vegetal, executados na faixa da fronteira brasileira, com ênfase nos que abranjam o controle de entrada de pragas e doenças, bem como nas rotinas, procedimentos e parcerias a cargo dos órgãos responsáveis por essa política pública, de maneira a contribuir para a preservação da sanidade da agropecuária nacional e,*

consequentemente, para garantia interna da saúde à população e a manutenção e expansão de mercados para os produtos agropecuários nacionais.

19. Para tanto, foram delimitadas as ações de defesa empreendidas na linha de fronteira e formuladas as questões de investigação adiante descritas:

Questão 1: Em que medida os procedimentos realizados pelo MAPA na fiscalização do trânsito internacional de mercadorias nas regiões de fronteira com países limítrofes são ágeis e eficientes, de forma a coibir a entrada de vetores de pragas e doenças sem desestimular a importação legal de produtos de origem animal ou vegetal e seus insumos?

Questão 2: Em que medida as ações de fiscalização ostensiva em bagagens atualmente realizadas pelo MAPA nas regiões de fronteira com países limítrofes adotam mecanismos que coíbam a entrada de vetores de pragas e doenças e desestimulem o trânsito ilegal de produtos de origem animal ou vegetal e seus insumos?

Questão 3: Em que medida as ações de fiscalizações ostensivas atualmente realizadas direta ou indiretamente pelo MAPA nas vias de acesso ao País desde a fronteira com países limítrofes são efetivas para impedir o trânsito ilegal de produtos de origem animal ou vegetal e seus insumos?

20. Com exceção do Pará, foram avaliados todos os Estados brasileiros que fazem divisa com os países da América do Sul, desde o Amapá até o Rio Grande do Sul, quanto às atividades de defesa e vigilância sanitária, em portos fluviais, aduanas, postos de fiscalização e demais acessos informais situados ao longo da fronteira. O Estado do Pará não foi incluído nessa avaliação porque não existem rodovias ou rios que alcancem as suas fronteiras com a Guiana e o Suriname, visto que essas fronteiras são delimitadas por divisores de águas – serras de Tumucumaque e Acaraí, que funcionam como barreira natural à ligação do Estado com esses países e, portanto, também à entrada de doenças e pragas em seu território.

1.4. Metodologia

21. Durante a fase de Levantamento de Auditoria, iniciaram-se as atividades com a utilização da técnica de **brainstorming**, principalmente para definição de objetivos detalhados, escopo e fontes de informações iniciais.

22. Em seguida, efetuou-se pesquisa interna no âmbito do Tribunal, com vistas a identificar os trabalhos realizados relacionados ao tema, já finalizados ou em andamento.

23. Para conhecer a regulamentação afeta à área a ser examinada, reuniu-se e estudou-se a legislação e manuais pertinentes.

24. Analisou-se o Plano de Gestão Estratégica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o propósito de conhecer e avaliar as ações e indicadores em andamento, notadamente aqueles relacionados às atividades exercidas na defesa sanitária da fronteira brasileira.

25. Também foram extraídos dos Relatórios de Gestão do MAPA e das respectivas Superintendências Federais de Agricultura – SFAs informações sobre o quadro de pessoal, a operacionalização das ações de defesa, indicadores de desempenho regionais, principais responsáveis, valores envolvidos e metas fixadas.

26. Para melhor visualizar as condições das faixas de fronteira dos Estados com países sul-americanos e identificar os respectivos graus de risco de entrada de doenças e pragas, adotou-se os seguintes procedimentos:

- a) obtenção de dados sobre as principais vias de conexão dos Estados com países limítrofes ou com outras Unidades Federativas, com a confecção de mapa das fronteiras, com ênfase nas estradas de ligações com países vizinhos;
- b) levantamento de dados de comércio com transporte via terrestre entre o Brasil e os países vizinhos (Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa);
- c) pesquisa junto às Secretarias de Agricultura e Órgãos vinculados nos Estados em questão.

27. Tendo em vista o foco do trabalho nas regiões de fronteira nacional e com base em todas as informações e materiais pesquisados, desenvolveu-se um esquema estratégico para nortear a formulação das questões da matriz de planejamento, conforme figura a seguir:

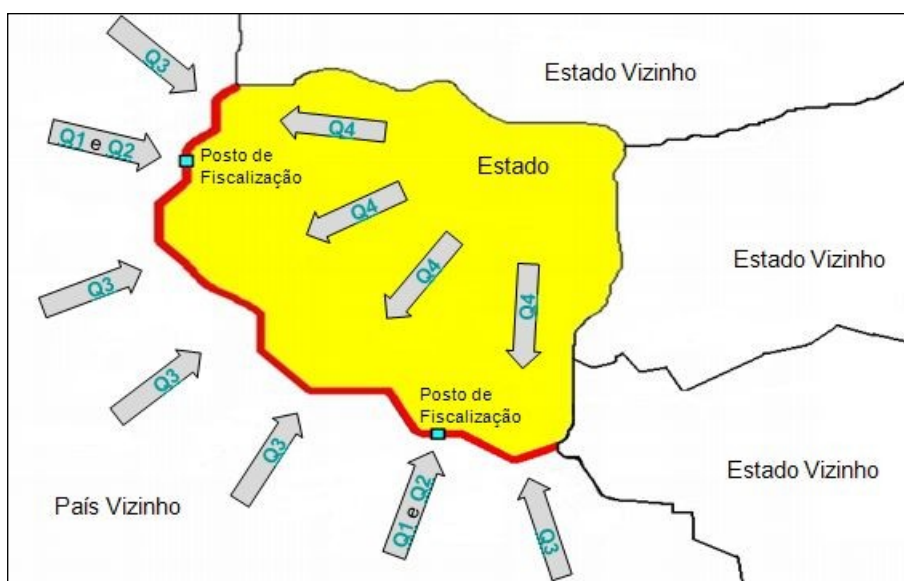


Fig. 2: Esquema estratégico adotado

28. Tal estratégia, simulada em um Estado fictício, permitiu englobar todas as ações de defesa a serem empreendidas na linha de fronteira e envolveu:

- os processos de importação, com suas respectivas inspeções - **Q1**;
- o acompanhamento de passageiros e cargas nos postos de fiscalização – **Q2** (portos secos, molhados e alfandegados);
- as atuações ostensivas nas vias de acesso ao País (estradas, vias secundárias, 'cabriteiras' e eventuais portos clandestinos) – **Q3**; e
- o controle do trânsito de animais e vegetais, vacinações e outras atividades na região, decorrentes da descentralização de recursos do MAPA aos órgãos estaduais de defesa agropecuária – **Q4**.

29. Na sequência, a fim de identificar os principais atores envolvidos, seus interesses e o modo como esses interesses afetam os riscos envolvidos na defesa sanitária da fronteira brasileira, utilizou-se a técnica da análise **stakeholder**, a qual, em conjunto com outros dados, auxiliou a elaboração dos formulários de entrevistas que foram utilizados nas visitas realizadas ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, especificamente ao Secretário de Defesa Agropecuária e ao Coordenador Nacional do Vigiagro, e, ainda, junto às Superintendências Federais de Agricultura de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso (Estado escolhido pela proximidade e em razão de sua extensa linha de fronteira), onde houve encontros com os Superintendentes Regionais, com os chefes das áreas técnicas – Diretores de Defesa Agropecuária, com os agentes envolvidos no setor operacional (serviço de inspeção, saúde animal e sanidade vegetal), além daqueles que estão à frente das fiscalizações (agências ou similares de vigilância estaduais e delegadas/conveniadas) e os despachantes aduaneiros, representantes dos principais interessados no comércio internacional de produtos de origem animal e vegetal.

30. O resultado do cruzamento dessas entrevistas e das observações diretas aos processos de trabalho acompanhados permitiu que fosse efetuada a análise SWOT, por meio da qual se buscou diagnosticar as forças e fraquezas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento relacionadas à defesa sanitária da fronteira, bem como as oportunidades e ameaças presentes no ambiente externo.

31. *Ao final da etapa do levantamento, foi possível elaborar a matriz de risco, na qual se descrevem os eventos passíveis de impedir a introdução e disseminação de pragas e doenças em território nacional, com as respectivas indicações de ações de controle, de acordo com os critérios de gravidade, urgência e tendência.*

32. *Diante da necessidade de se avaliar o desempenho do sistema de defesa sanitária praticada em toda a extensão da faixa de fronteira nacional, optou-se pela realização da auditoria na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Os dados com os estados participantes e os respectivos Auditores estão no Apêndice C.*

33. *Tendo em vista, contudo, que a questão **Q4** - controle do trânsito de animais e vegetais, vacinações e outras atividades decorrentes da descentralização de recursos aos órgãos estaduais de defesa agropecuária – não se reveste de características operacionais, mas de conformidade, decidiu-se pelo seu tratamento em fiscalização específica, a ser realizada após a conclusão da presente.*

34. *Assim, tendo delimitado o objetivo e escopo da auditoria, elaborou-se a matriz de planejamento e prepararam-se roteiros de entrevistas e observações, os quais foram aplicados no teste-piloto realizado no Rio Grande do Sul, Estado detentor da maior quantidade de postos de fiscalização do Vigiaagro do Brasil e que faz divisa com dois países com os quais existe intenso comércio internacional de mercadorias agropecuárias.*

35. *Em seguida, com base no que no foi posto à prova, ajustou-se a matriz e os instrumentos de coleta de dados, os quais foram levados à Oficina de Trabalho, realizada em Campo Grande/MS, com apoio de Auditor da 8ª Secretaria de Controle Externo e composta pelos membros das equipes responsáveis pela aplicação dos roteiros nos Estados fronteiriços, para apresentação dos trabalhos anteriores e do material elaborado, discussão em grupo, validação e uniformização de procedimentos.*

36. *Durante a fase de execução, enquanto as equipes designadas aplicavam os roteiros nas Superintendências Federais de Agricultura, nos órgãos estaduais responsáveis pela defesa agropecuária e nas Uvagos situadas na fronteira, a coordenação desta auditoria entrevistou dirigentes do MAPA, do Ministério da Justiça e do Ministério da Defesa, em Brasília/DF.*

37. *Por derradeiro, de posse das informações colhidas, foi possível consolidar as respostas e reunir, de forma estruturada, os principais elementos que constituirão os capítulos centrais deste Relatório.*

1.5. Organização do Relatório

38. *O presente relatório está dividido em oito capítulos. O primeiro constitui esta introdução. O segundo aborda a visão geral da Defesa Sanitária na fronteira, demonstrando o seu funcionamento, agentes envolvidos, legislação pertinente e os aspectos quantitativos orçamentários. Os capítulos terceiro, quarto e quinto expõem, respectivamente, os achados de auditoria relacionados aos Processos de Importação nas regiões de fronteira, à Fiscalização Ostensiva nos postos de fronteira e à Fiscalização Ostensiva nas vias secundárias de acesso ilegal ao País. O sexto traz considerações adicionais e o sétimo, a conclusão. No oitavo é explicitada a proposta de encaminhamento.*

2. Visão Geral

2.1. Defesa Animal e Vegetal na Região de Fronteira.

39. *No Brasil, a defesa sanitária vegetal é regulada pelo Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, e a animal pelo Decreto nº 24.548, de 03 de Julho de 1934.*

40. *A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola, reservou um capítulo para tratar do tema defesa agropecuária e foi regulamentada pelo Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006.*

41. *Referido decreto instituiu o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, cujas atividades são executadas, de forma concorrente, em todo o território nacional, pelas Instâncias Central e Superior, Intermediárias e Locais, representadas, respectivamente, pelo Governo Federal, através do MAPA, que desempenha o papel de coordenador, e pelos órgãos estaduais e municipais.*

42. *Ao MAPA compete:*

I - a vigilância agropecuária de portos, aeroportos e postos de fronteira internacionais e aduanas especiais;

II - a fixação de normas referentes a campanhas de controle e de erradicação de pragas dos vegetais e doenças dos animais;

III - a aprovação dos métodos de diagnóstico e dos produtos de usos veterinário e agrônomo;

IV - a manutenção do sistema de informações epidemiológicas;

V - a regulamentação, regularização, implantação, implementação, coordenação e avaliação das atividades referentes à educação sanitária em defesa agropecuária, nas três Instâncias do Sistema Unificado;

VI - a auditoria, a supervisão, a avaliação e a coordenação das ações desenvolvidas nas Instâncias intermediárias e locais;

VII - a representação do País nos fóruns internacionais que tratam de defesa agropecuária;

VIII - a realização de estudos de epidemiologia e de apoio ao desenvolvimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;

IX - o aprimoramento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;

X - a cooperação técnica às outras instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;

XI - a manutenção das normas complementares de defesa agropecuária; e

XII - a execução e a operacionalização de atividades de certificação e vigilância agropecuária, em áreas de sua competência.

43. *Para apoiar, subsidiariamente, as ações no campo da defesa agropecuária, o MAPA é autorizado a celebrar convênios com entes públicos.*

44. *Dessa forma, para se proteger contra o ingresso de animais, vegetais e seus produtos que possam atuar como vetores ou veículos de disseminações ou dispersões de determinadas pragas ou doenças, a fronteira brasileira é assistida por atividades de vigilância sanitária agropecuária, em trânsito internacional aduaneiro, nos pontos oficiais de ingresso e saída das mercadorias, veículos e pedestres, exercida pelo MAPA, por intermédio do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro, e, nas vias alternativas de acesso ilegal conta com monitoramento efetuado por órgãos estaduais de defesa agropecuária em postos fixos e móveis, sustentados, em boa parte, por recursos federais repassados por intermédio de instrumentos de descentralização.*

45. *Para ilustrar a dimensão do esforço necessário à preservação sanitária nas regiões fronteiriças, ressalta-se que a extensão total das fronteiras do Brasil é de 16.885 km, assim distribuídos entre os países limítrofes e as unidades da federação, conforme dados obtidos junto às Primeira e Segunda Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites, da Coordenação-Geral das Comissões de Limites do Ministério das Relações Exteriores:*

<i>Extensões das fronteiras dos Estados brasileiros com os países vizinhos</i>		
<i>País</i>	<i>Extensão</i>	<i>Distribuição da fronteira nos Estados brasileiros</i>
<i>Guiana Francesa</i>	<i>730 km</i>	<i>Situada totalmente no Estado do Amapá</i>
<i>Suriname</i>	<i>593 km</i>	<i>52 km no Amapá e 541 km no Pará</i>
<i>Guiana</i>	<i>1.606 km</i>	<i>642 km no Pará e 964 km em Roraima</i>
<i>Venezuela</i>	<i>2.199 km</i>	<i>1.314 km em Roraima e 885 km no Amazonas</i>
<i>Colômbia</i>	<i>1.644 km</i>	<i>Situada totalmente no Estado do Amazonas</i>
<i>Peru</i>	<i>2.995 km</i>	<i>1.430 km no Amazonas e 1.565 km no Acre</i>
<i>Bolívia</i>	<i>3.126 km</i>	<i>666 km no Acre, 1.457 km em Rondônia, 902 km no Mato Grosso e 398 km no Mato Grosso do Sul</i>
<i>Paraguai</i>	<i>1.366 km</i>	<i>1.180 km no Mato Grosso do Sul e 186 km no Paraná</i>

Argentina	1.261 km	296 km no Paraná, 250 km em Santa Catarina e 715 km no Rio Grande do Sul
Uruguai	1.068 km	Situada totalmente no Estado do Rio Grande do Sul.
Total	16.885 km	

46. Pela importância da agropecuária na economia nacional, ações de fiscalização sanitária na fronteira devem ser contínuas, tanto para garantir a sanidade dos produtos de origem animal e vegetal, quanto para manter o crescimento do agronegócio nacional e evitar qualquer espécie de embargo de países importadores.

2.2. Unidades do MAPA envolvidas

47. Dentro da estrutura do MAPA, a defesa sanitária compete à Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA, responsável pelo programa 0357 – Segurança da Sanidade na Agropecuária. Esse programa objetiva evitar a entrada de pragas e doenças que afetem negativamente a produção agropecuária nacional, garantindo a qualidade, inocuidade e quantidade de alimentos produzidos. A SDA também é responsável pelo programa 0346 – Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas, que visa assegurar a qualidade dos alimentos e bebidas ofertados ao consumidor.

48. Para cumprir sua missão, a Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA/MAPA conta com a estrutura organizacional exibida a seguir:

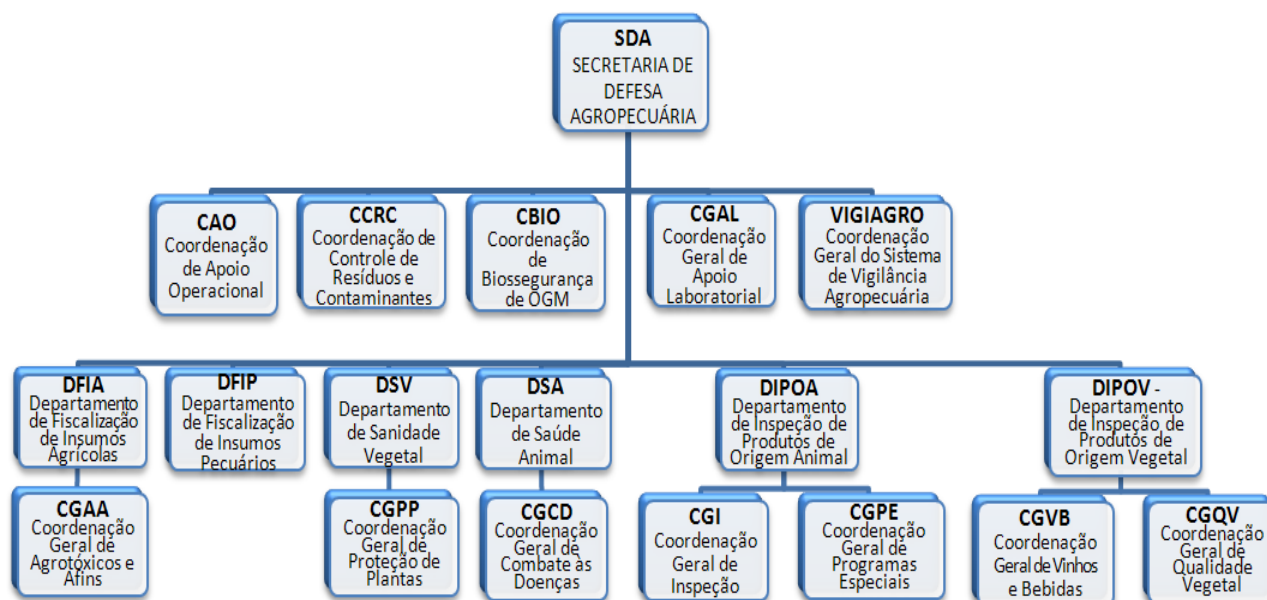


Fig. 3: Organograma da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA/MAPA

49. Dentro dessa estrutura, apresenta maior interesse ao objeto desta auditoria a Coordenação Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária – Vigiagro, que tem como principal função programar, promover e controlar a execução das atividades de vigilância agropecuária, em portos, aeroportos, postos de fronteiras e aduanas especiais. Atua nas unidades da federação por intermédio das Uvagos – Unidades de Vigilância Agropecuária, as quais se subordinam hierarquicamente à Divisão de Defesa Agropecuária – DDA da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFA de cada Estado.

50. Embora as Divisões de Defesa Agropecuária nos Estados se reportem hierarquicamente às respectivas Superintendências, tecnicamente elas se subordinam diretamente a cada um dos seis departamentos da SDA e à Coordenação do Vigiagro, cabendo-lhes, além das atribuições referentes aos departamentos da SDA, a administração e supervisão das Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagos. A sua estrutura organizacional é apresentada a seguir:

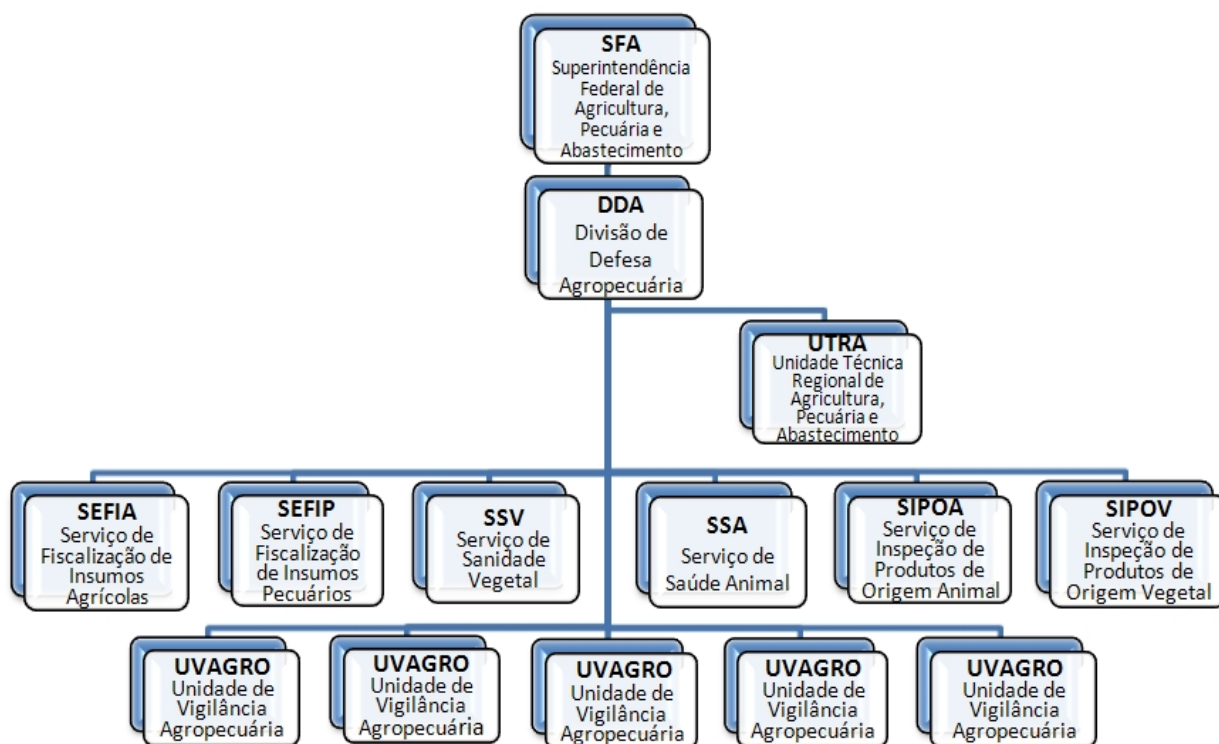


Fig. 4: Organograma das Divisões de Defesa Agropecuária nos Estados

51. A Divisão de Defesa Agropecuária – DDA/SFA, a quem compete a normalização, coordenação e execução das atividades relacionadas à sanidade dos produtos de origem animal e vegetal, inclusive de insumos agrícolas, possui os seguintes serviços, que reproduzem a estrutura da SDA:

- Serviço de Saúde Animal - SSA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, prevenção, controle e erradicação de doenças dos animais, emissão de certificado sanitário internacional para a exportação de animais vivos, material genético de animais e produtos de origem animal, autorização de importação de animais vivos e de material genético de animais, aplicação de medidas de defesa sanitária animal, com vistas a evitar disseminação de doenças, educação sanitária e rastreabilidade animal;
- Serviço de Sanidade Vegetal - SSV, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de vigilância fitossanitária, prevenção, controle e erradicação de pragas dos vegetais, aplicação das medidas de defesa fitossanitária, com vistas a evitar a disseminação de pragas dos vegetais, educação fitossanitária e fiscalização das atividades relacionadas aos organismos geneticamente modificados;
- Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SIPOA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de inspeção **ante-mortem** e **post-mortem** de animais de açougue, inspeção higiênico-sanitária e tecnológica dos estabelecimentos que procedem ao abate de animais de açougue e que industrializam, beneficiam, manipulam, fracionam e embalam matérias-primas, produtos, subprodutos e derivados de origem animal destinados ao comércio interestadual e internacional, fiscalização da classificação de matérias-primas, produtos, subprodutos e derivados de origem animal, inspeção higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos, subprodutos e derivados de origem animal destinados ao comércio interestadual e internacional, reinspeção e fiscalização de produtos de origem animal no comércio varejista e atacadista, quando couber, e apoio para o

controle de resíduos químicos e biológicos e de contaminantes;

- *Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal - SIPOV, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e supervisão técnica da classificação de matérias primas, produtos e subprodutos e derivados de origem vegetal, inspeção e fiscalização higiênico-sanitária e tecnológica dos estabelecimentos que produzem, fabricam, padronizam, acondicionam, engarrafam, importam e exportam vinhos, derivados da uva e do vinho, bebidas e vinagres, controle higiênico-sanitário dos produtos vegetais oriundos da produção interna, da importação e destinados à exportação e apoio para o controle de resíduos químicos e biológicos e de contaminantes;*

- *Serviço de Fiscalização de Insumos Pecuários - SEFIP, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e inspeção de insumos pecuários, relativas à produção, importação e exportação de produtos de uso veterinário e de produtos destinados à alimentação animal, à produção, comércio, importação e exportação de material genético animal e à prestação de serviços de reprodução animal e de inseminação artificial;*

- *Serviço de Fiscalização de Insumos Agrícolas - SEFIA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e inspeção de insumos agrícolas, relativas à produção, importação e exportação de agrotóxicos e afins, produção, comercialização, importação e exportação de fertilizantes, corretivos e inoculantes e biofertilizantes, produção, certificação, comercialização, utilização, importação e exportação de sementes e mudas; e pesquisa, produção, utilização, comercialização e importação de organismo geneticamente modificado, em articulação com as demais unidades das SFAs.*

52. *Também atuam sob coordenação, orientação e programação específicas da DDA em cada Estado as seguintes unidades desconcentradas de execução finalística:*

- *Unidades Técnicas Regionais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – UTRAs, a quem compete executar as atividades de defesa e desenvolvimento agropecuário em cidades-polo no interior dos Estados, atuando como representações locais da DDA/SFA do Estado;*

- *Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagos, localizadas nos Aeroportos Internacionais e nas cidades fronteiriças, a quem compete executar as atividades de fiscalização agropecuária, procedendo, na importação e na exportação, à realização de exames de animais vivos e de vegetais e partes de vegetais, inspeção de produtos de origem animal e vegetal, de sêmen animal, de embriões de animais, de produtos para alimentação animal, de produtos de uso veterinário, de agrotóxicos, seus componentes e afins, de fertilizantes, de corretivos, de inoculantes, de sementes e mudas e de vinhos e bebidas em geral, inspeção de forragens, boxes, caixas e materiais de acondicionamento e embalagens na importação desses produtos. A localização das Uvagos no território nacional é mostrada no mapa que é exibido a seguir:*

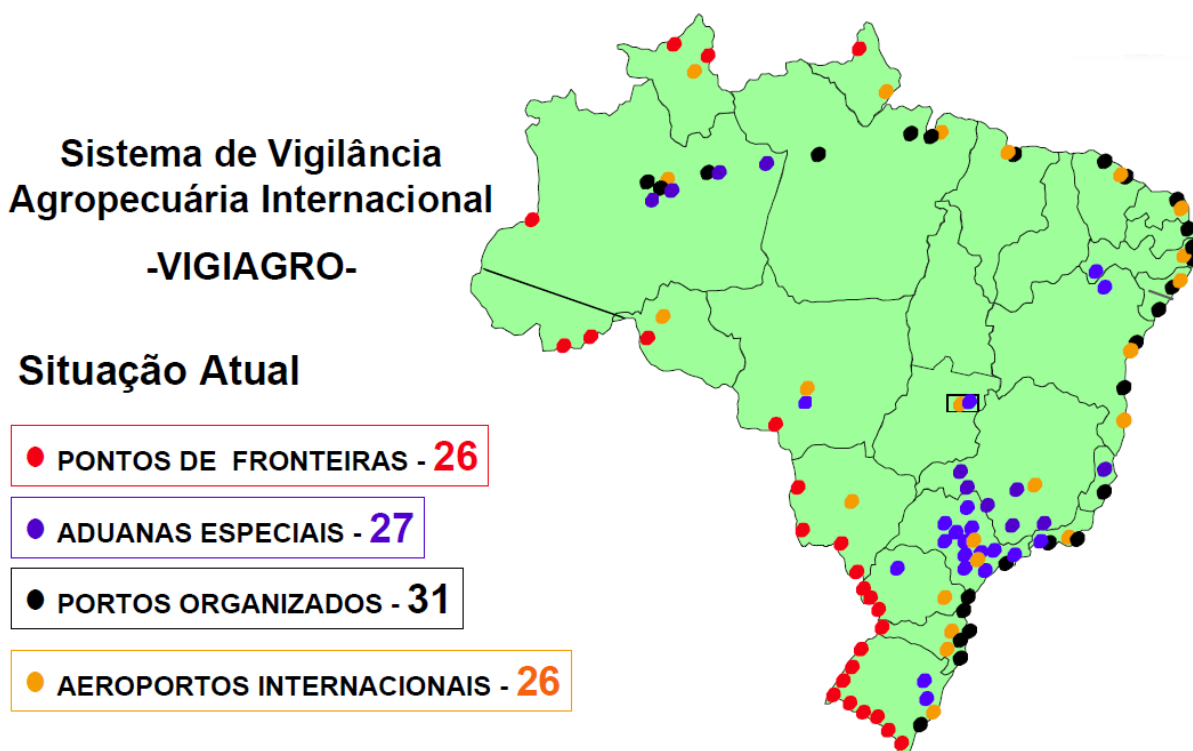


Fig. 5: Unidades do Vigiagro no Brasil

2.3. Outras Entidades envolvidas na Região de Fronteira

53. Além das unidades já relacionadas, também desempenham importante papel na operacionalização da defesa sanitária animal e vegetal nas regiões de fronteira as seguintes entidades:

- *Secretaria de Relações Internacionais (SRI/MAPA):* Responsável pelas negociações internacionais do MAPA. Tem a incumbência de negociar eventuais barreiras sanitárias tanto para produtos exportáveis nacionais quanto para produtos importáveis de origem animal ou vegetal;
- *Governos Estaduais:* Responsáveis pela Defesa Animal e Vegetal dentro dos Estados por suas Agências ou Secretarias Estaduais de Defesa. Em geral, são executores de convênios com o MAPA nesta área;
- *Governos Municipais:* Responsáveis pela Defesa Animal e Vegetal dentro dos Municípios, geralmente por suas Secretarias de Agricultura;
- *Receita Federal do Brasil:* responsável pela administração, fiscalização e controle aduaneiros, e também pela repressão ao contrabando e descaminho, no limite de sua alçada;
- *Polícia Federal,* que, entre outras atribuições, exerce as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e atua na prevenção e repressão do contrabando e do descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e dos demais órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- *Polícias Estaduais,* com destaque para o Gefron – Grupo Especial de Fronteira, de Mato Grosso, e o DOF – Departamento de Operações de Fronteira, de Mato Grosso do Sul, que serviram de modelo para a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp criar o projeto Pefron – Policiamento Especializado de Fronteiras. O projeto objetiva manter em todos os Estados fronteiriços grupos especiais de policiamento, formados por policiais civis e militares, para atuar de forma coordenada com as polícias Federal, Rodoviária Federal Militar e Civil na repressão aos crimes típicos das áreas fronteiriças, com recursos para treinamento e equipamentos provenientes de

convênios firmados entre os Governos Estaduais e a Senasp.

2.4. Aspectos orçamentários e financeiros

54. *As atividades relacionadas à defesa sanitária nas fronteiras não têm individualização orçamentária específica e estão contidas nas ações do Programa 0357 - Segurança da Sanidade na Agropecuária, o qual, no entanto, também contempla todas as demais atividades voltadas à sanidade agropecuária, em todos os Estados da Federação.*

55. *A melhor medida do dispêndio de recursos com a defesa sanitária das fronteiras é dada pelos custos com o Vigiagro (Ações 2180 e 2181) e pelos valores repassados aos Estados em convênios destinados a atividades de defesa agropecuária.*

56. *A tabela e gráfico exibidos a seguir mostram os valores das despesas realizadas com o Vigiagro, nos exercícios de 2011, 2010 e 2009, em cada um dos Estados de fronteira considerados. Chama atenção a queda substancial do volume de recursos destinados para o Vigiagro desses Estados no exercício de 2011, da ordem de 40% (quarenta por cento) em média, em relação ao exercício anterior.*

Despesa Executada do Vigiagro nos Estados de fronteira

Estado	2011	2010	2009
Acre	66.806,58	143.791,57	75.570,45
Amazonas	431.615,08	110.596,71	256.293,32
Amapá	0,00	7.999,54	35.597,06
Mato Grosso do Sul	166.871,42	255.035,81	266.441,99
Mato Grosso	35.224,98	98.819,61	166.005,38
Paraná	350.996,30	619.639,83	851.983,38
Rondônia	23.644,05	127.911,18	132.317,90
Roraima	43.804,62	94.363,67	97.647,45
Rio Grande do Sul	535.106,62	1.064.600,21	779.233,70
Santa Catarina	133.531,85	205.269,44	170.400,03
TOTAL	1.787.601,50	2.728.027,57	2.831.490,66

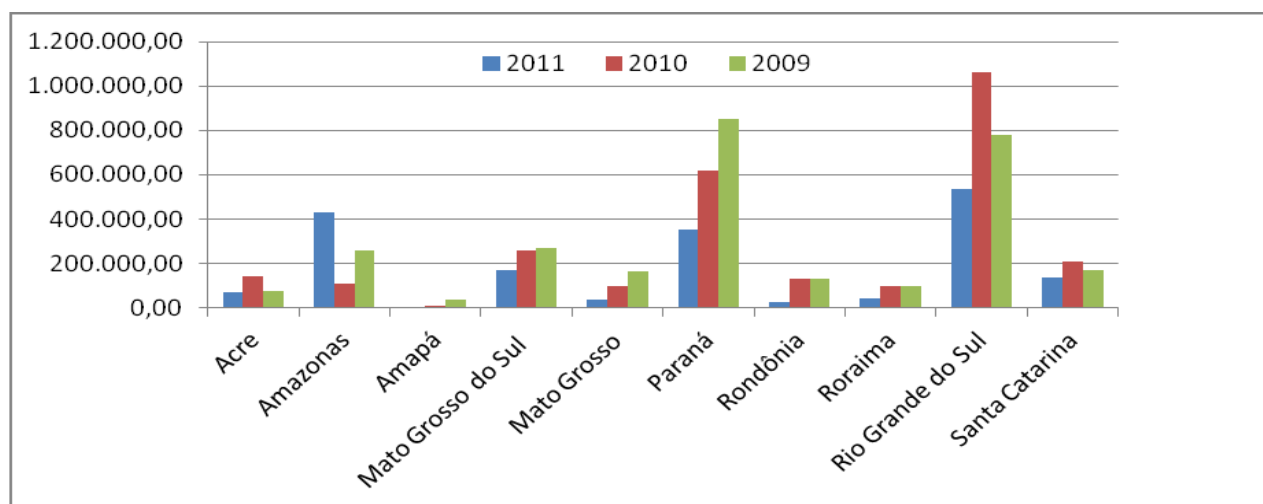


Fig. 6: Despesa Executada do Vigiagro nos Estados de fronteira

57. *Nesses três últimos anos, os referidos Estados foram contemplados com os valores adiante discriminados e graficamente representados, por intermédio de convênios firmados com o MAPA específicos para aplicação na defesa sanitária agropecuária:*

UF	2011	2010	2009
Acre	2.142.442,49	0,00	0,00
Amazonas	3.439.957,10	3.965.120,41	4.508.035,34
Mato Grosso do Sul	19.399.448,71	2.866.770,00	6.542.348,60
Mato Grosso	5.030.337,60	1.866.918,60	5.062.402,50

Paraná	0,00	0,00	7.500.000,00
Rondônia	0,00	10.505.646,20	0,00
Roraima	0,00	0,00	0,00
Rio Grande do Sul	10.073.701,04	0,00	0,00
Santa Catarina	6.543.450,00	0,00	1.939.896,00
Totais	46.629.336,94	19.204.455,21	25.552.682,44

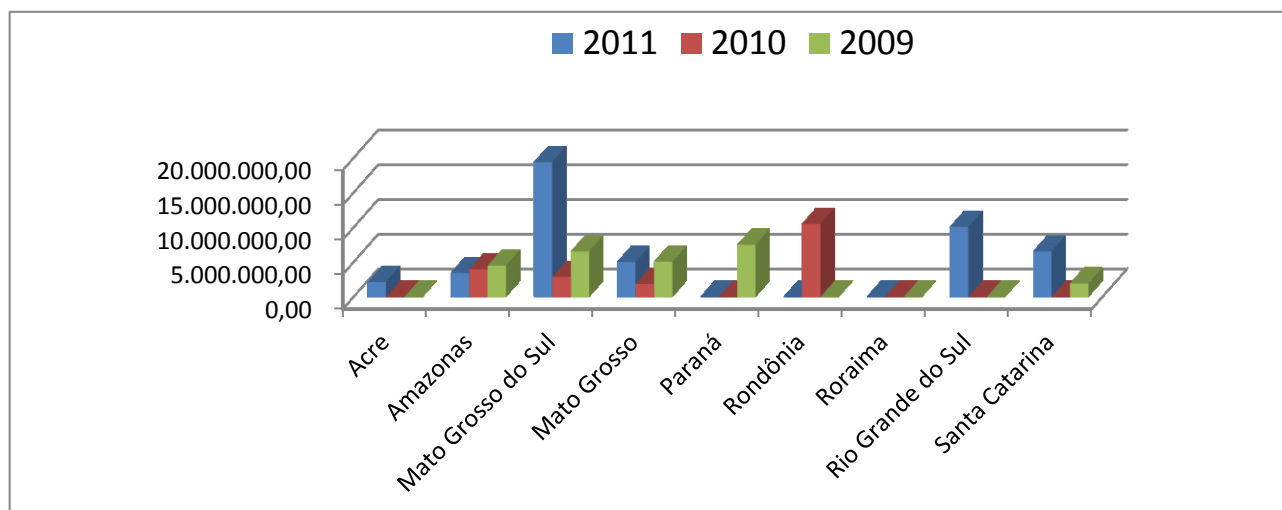


Fig. 7: Recursos de convênios destinados à defesa sanitária agropecuária nos Estados de fronteira

58. Diante de tais números, afora os casos de interrupções de recursos, alguns justificados por inadimplências perante o governo federal, observam-se valores de convênios consideravelmente distintos entre Estados localizados na fronteira, fato que pode ser explicado pela ausência de critérios gerais e uniformes para a delegação da atividade de defesa animal e vegetal às unidades da federação.

3. Processos de Importação nas Regiões de Fronteira

59. As ações do Programa de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro são executadas nas Superintendências Federais de Agricultura, por intermédio dos serviços das Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagos, muitas delas localizadas em postos da fronteira, com o objetivo de prevenir o ingresso, a disseminação e o estabelecimento de pragas e enfermidades no País.

60. As normas e diretrizes que regulamentam a fiscalização do trânsito internacional de animais, vegetais, seus produtos e subprodutos, derivados e partes, resíduos de valor econômico e insumos agropecuários foram consolidadas em único instrumento - Manual de Procedimentos Operacionais do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro, utilizado como ferramenta dos Fiscais Federais Agropecuários e usuários do Sistema para orientar e harmonizar os procedimentos e tornar mais ágil a liberação das mercadorias nos portos organizados, aeroportos internacionais, aduanas especiais e postos de fronteira.

61. Referidas normas visam disciplinar, orientar e esclarecer os princípios determinados pela legislação vigente e, ainda, padronizar as ações desenvolvidas pelos servidores que atuam no Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional do Brasil.

62. Para atender a necessidade de gerenciamento e controle do recebimento, envio e fiscalização do trânsito internacional de mercadorias agropecuárias foi criado o Sistema de Informações Gerenciais de Importação e Exportação do Vigiagro – Sigvig, ainda em fase de implantação.

63. Assim, diante de tais regras, entendeu-se oportuno verificar e acompanhar os procedimentos utilizados nos pontos de ingresso de mercadorias agropecuárias, a fim de avaliar se as

atividades relacionadas à fiscalização contêm eventuais excessos de exigências, burocracia ou casos de favorecimentos nos processos que integram o Sistema.

64. É preciso facilitar a legalidade e dificultar a ilegalidade. O processo deve ser simples para incentivar a utilização das vias oficiais e assim coibir o fluxo informal de entrada de mercadorias que possam conter vetores de pragas e doenças.

65. Nesse sentido, foram colhidas informações e observados procedimentos, os quais permitiram identificar oportunidades de melhoria, adiante detalhadas, relacionadas ao Programa Vigagro nos postos localizados na fronteira.

3.1. Existência de cadastros de importadores incompletos

66. De acordo com o Manual do Vigagro, Capítulo II, Seção I, a Unidade local do Sistema Vigagro manterá cadastro atualizado de seus usuários – exportadores e importadores e seus representantes legais.

67. Das unidades visitadas, observou-se que 55% (cinquenta e cinco por cento) delas ainda não estão utilizando o Sistema Sigvig para cadastramento de importadores e controle dos processos de importação. Constatou-se a existência de cadastros incompletos em um quarto das unidades desse grupo.

68. Já dentre as Uvagos que são usuárias do Sigvig, verificou-se existirem cadastros incompletos de importadores/exportadores em 45% (quarenta e cinco por cento) delas – número que equivale a 20% (vinte por cento) do total das unidades visitadas.

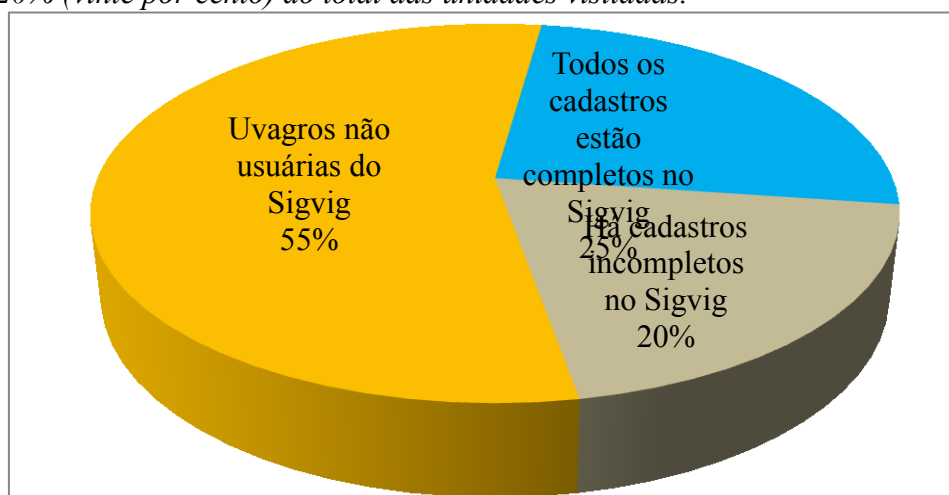


Fig. 8: Uso do SIGVIG nas Uvagos visitadas X Completude dos cadastros

69. Essa anomalia só é possível porque, embora o sistema Sigvig exija que seja digitado algum conteúdo em todos os campos, à exceção do número do CPF, não faz nenhum tipo de análise de consistência quanto à informação inserida. Desse modo, um servidor apressado ou desidioso pode preencher campos do cadastro com caracteres quaisquer.

70. Adicionalmente, a atualização do banco de dados só é efetuada quando há um pedido por intermédio de procuração apresentada pelo despachante, o que pode ocorrer espontaneamente ou em atendimento a e-mail enviado automaticamente pelo sistema ao despachante quando vence o prazo dado à procuração.

71. A existência de cadastros incompletos e possível defasagem dos dados cadastrais do importador podem dificultar a localização e o contato (controle e rastreabilidade) das cargas inspecionadas e liberadas.

72. Seria pertinente a fixação de uma rotina de controle de atualizações do cadastramento dos importadores e utilização de mecanismos que exigissem o preenchimento completo dos campos obrigatórios pelo Manual do Vigagro.

73. Tal providência seria suprida por meio da comunicação entre o Sistema Integrado de Comércio Exterior - Siscomex, da Receita Federal, e o Sistema de Informações Gerenciais de Importação e Exportação do Vigagro – SIGVIG, do MAPA.

74. *Recomendação nesse sentido foi efetuada no Acórdão 1.318/2006 – Plenário (subitem 9.2.5), que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiaagro.*

75. *Ocorre que, segundo informado pelo MAPA, no processo de monitoramento da referida decisão – TC 001.845/2008-6, julgado pelo Plenário, por intermédio do Acórdão nº 2.378/2008, até maio de 2008, como o SIGVIG ainda não havia sido implantado, os estudos de viabilidade de integração entre os dois sistemas não haviam sido concluídos, de forma que não foi possível perceber se essa troca de informações seria exequível. E pelo que se observou na presente auditoria, a situação ainda continua pendente.*

76. *Dessa forma, seria conveniente dar ciência aos gestores do MAPA acerca da questão, em consonância com as orientações dispostas na Portaria-Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, sem prejuízo de se comunicar à Seprog, por ter efetuado o monitoramento do Acórdão nº 1.318/2006 – Plenário, e à 8ª Secex, por ter o MAPA entre as Unidades Jurisdicionadas de sua clientela.*

3.2. Fragilidades na sistemática de protocolo eletrônico, sequenciamento para atendimento, critérios de preferência, transparência e informatização.

77. *O Capítulo II, Seção II, do Manual do Vigiaagro, contém as regras para se requerer a fiscalização de produtos agropecuários.*

78. *Segundo aquele normativo, deverá ser anexada ao Requerimento toda a documentação pertinente, oportunidade em que será entregue uma via ao interessado, com registro de sua numeração, data, horário de entrega dos documentos, assinatura e carimbo, para fins de conhecimento e acompanhamento dos procedimentos administrativos e de fiscalização correspondentes.*

79. *O fato é que o Sistema Sigvig possibilita o requerimento ainda que o despachante não entregue a documentação no mesmo momento. Dessa forma, a numeração fica comprometida, pois, em tese, o protocolo deveria ser iniciado somente quando da efetiva entrega dos documentos.*

80. *Uma solução possível seria a adoção de dois controles: um para aqueles que apresentassem somente o requerimento e outro para os que entregassem a documentação completa.*

81. *Independentemente do método a ser empregado, o atual controle de numeração de protocolo não transmite a segurança desejada aos usuários porque permite a alteração da ordem sequencial dos requerimentos, por qualquer critério não transparente, ainda que possa ser considerado justo.*

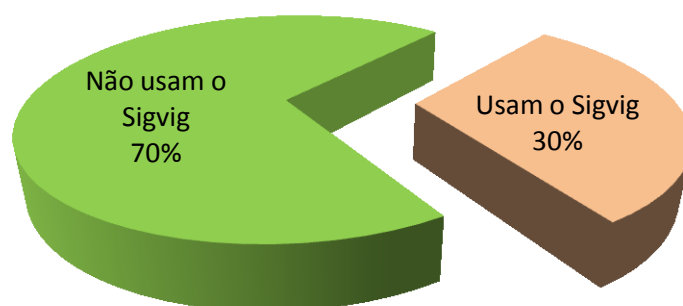


Fig. 9: Uso do Sigvig pelas Uvagos para protocolo do requerimento de importação

82. *Essa falha do sistema, aliada à ausência de critérios pré-definidos que justifiquem a alteração da ordem, em determinados casos, pode gerar desconfiças por parte dos despachantes e empresas importadoras/exportadoras, ante a opção de favorecimento a uns e dificuldades a outros.*

83. *Nesse sentido, seria adequado que o Sistema Sigvig somente fornecesse o número do protocolo quando houvesse a efetiva entrega da documentação, para a seguida análise da completude documental, e que as alterações de ordem dos protocolos de requerimento de fiscalizações somente fossem feitas em conformidade com os normativos específicos e desde que justificadas em campo próprio, aberto via internet para todos os interessados em acompanhar o fluxo de movimentações de*

pedidos. Dessa forma, o processo de protocolo, análise documental e liberação de cargas tornar-se-iam plenamente transparentes.

3.3. Deficiências físicas nas instalações do MAPA, nos postos de fronteira e portos secos, que dificultam a liberação de cargas e/ou expõe a riscos fitozoosanitários.

84. *Nos termos do Manual do Vigiagro, Cap. I, Seção VII, a instalação e funcionamento de unidades de Vigilância Agropecuária Internacional nos Aeroportos, Portos Organizados, Aduanas Especiais (Portos Secos) e Postos de Fronteira, públicos ou privados, ou qualquer outro recinto alfandegado, situado em zona primária ou secundária, dependem da disponibilização, por parte das administrações dessas áreas, de condições que viabilizem a adequada operação dos serviços de inspeção e fiscalização agropecuárias, com vistas à liberação de cargas e bagagens, na importação e exportação.*

85. *Dispõe ainda que a instalação efetiva da unidade de Vigilância Agropecuária Internacional dependerá, também, da disponibilidade, por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de recursos humanos e materiais, depois de definidas as condições de instalação e de infraestrutura indispensáveis ao desenvolvimento, com segurança e eficiência, da atividade de fiscalização agropecuária*

86. *Contudo, pelo que se constatou nas Unidades de Vigilância Agropecuária percorridas, existem muitas deficiências nas instalações dos postos de fronteira, aduanas e portos secos. De fato, em 80% das Uvagos visitadas, os responsáveis responderam que a infraestrutura disponível não está de acordo com as normas do Manual do Vigiagro e em dimensões compatíveis com os volumes operados, de modo a permitir que os Fiscais Federais Agropecuários desempenhem adequadamente e com segurança as suas funções nos postos de fronteira.*

87. *Entre as vinte Unidades visitadas pelas equipes de auditoria em postos de fronteira, uma (Dionísio Cerqueira/SC) não dispõe de ambiente climatizado (ar condicionado); duas (Ponta Porã/MS e Tabatinga/AM) não têm acesso à internet; quatro (Assis Brasil/AC, Epitaciolândia/AC, Itaqui/RS e São Borja/RS) não dispõem de sanitários masculino e feminino; oito não possuem área e mobiliário para laboratório básico, exame e acondicionamento das amostras e em nove não há equipamento básico (lupa, microscópio, lâminas, lamínulas etc.) para análise laboratorial.*

88. *Metade das Uvagos vistoriadas não possui rampas cobertas para inspeção de cargas – o que impede ou atrasa a fiscalização de cargas a granel em dias chuvosos - número igual ao das que não dispõem de currais, baias e bretes, o que torna precária a fiscalização de animais.*

89. *Em 70% dos postos falta uma área para isolamento e segregação de cargas perigosas ou para tratamento sanitário e em 90% não existem incineradores, autoclaves ou câmaras frias: apenas em Aceguá/RS e Jaguarão/RS há incineradores, somente Dionísio Cerqueira/SC e Tabatinga/AM contam com autoclaves e as únicas câmaras frias estão em São Borja/RS e Uruguaiana/RS.*

90. *Para fechar o quadro, 95% das Uvagos não têm quarentenário na zona primária (a exceção é Aceguá/RS) e 100% delas não possuem pedilúvios, rodolúvios, gaiolas, canis e câmaras de fumigação.*

91. *O gráfico exibido a seguir ilustra a situação da infraestrutura nas Uvagos dos pontos de fronteira observados:*

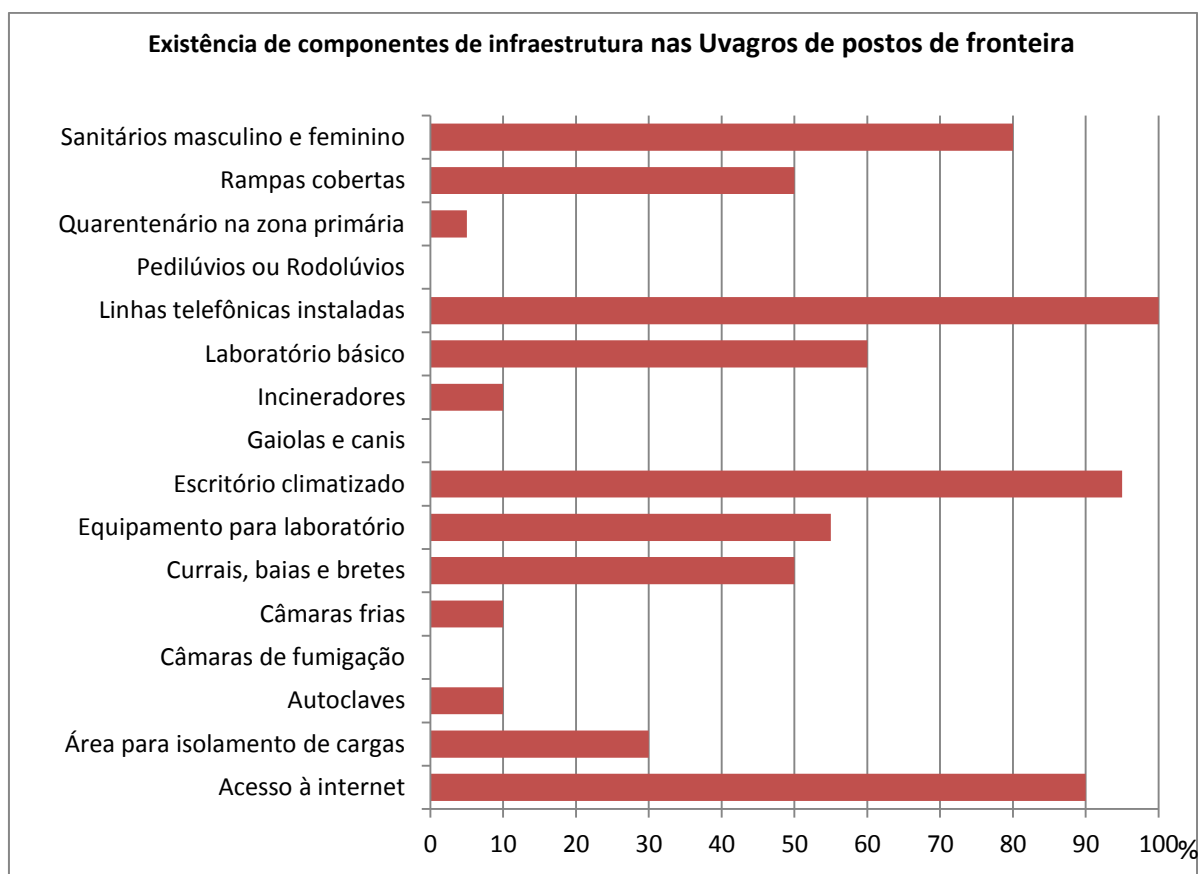


Fig. 9: Existência de componentes de infraestrutura nas Uvagos de postos de fronteira

92. Dessa forma, as atividades de vigilância ficam comprometidas e podem facilitar a exposição a riscos fitozoosanitários.

93. Seria, então, apropriado que o MAPA elaborasse um plano de ação, a partir de um diagnóstico nacional, com vistas a equipar os postos de fiscalização, portos secos e aduanas, de toda a infraestrutura necessária ao bom desempenho das funções de vigilância agropecuária internacional.

94. Ocorre que o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.318/2006 – Plenário (subitem 9.1.1), que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiagro, já havia recomendado ao MAPA que identificasse 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 04/2005, requerendo às respectivas administrações dessas áreas que adotassem providências cabíveis, inclusive, no caso das públicas, quanto à previsão de recursos orçamentários para esse fim.

95. Diante desse fato, considerando as deficiências estruturais encontradas na presente auditoria e que no processo de monitoramento da referida decisão – TC 001.845/2008-6, julgado pelo Plenário, por intermédio do Acórdão nº 2.378/2008, a recomendação foi considerada em implementação, em 2008, haja vista que mais da metade das unidades pesquisadas (67%) ainda não apresentava estrutura apropriada de laboratórios básicos e não dispunha de áreas e equipamentos específicos para o adequado controle sanitário, seria conveniente dar ciência aos gestores do MAPA acerca da questão, em consonância com as orientações dispostas na Portaria-Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, sem prejuízo de se comunicar à Seprog, por ter efetuado o monitoramento do Acórdão nº 1.318/2006 – Plenário, e à 8ª Secex, por ter o MAPA entre as Unidades Jurisdicionadas de sua clientela.

96. Não obstante, com vistas a otimizar a infraestrutura dos vários pontos oficiais de ingresso e saída de mercadorias agropecuárias, em consonância com as diretrizes do próprio Manual do Vigiagro, cumpre recomendar ao MAPA que 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 o objetivo de formar corredores de exportação, dotados de infraestrutura adequada e quadro de pessoal especializado para atender as suas necessidades específicas de fiscalização.

3.4. Ausência de uniformidade na aplicação dos indicadores de desempenho e controles internos deficientes.

97. De acordo com o Manual do Vigiagro, capítulo II, Seção IX, as Unidades e os Serviços de Vigilância Agropecuária Internacional deverão remeter, via Serviço/Seção de Gestão, por meio eletrônico ou via sistema informatizado à Coordenação Geral do Sistema VIGIAGRO, até o décimo dia útil do mês subsequente, os dados de exportação e importação de animais, vegetais, seus produtos e subprodutos, derivados e partes, resíduos de valor econômico e insumos agropecuários.

98. Além disso, são estabelecidas metas regionais relacionadas às atividades de vigilância.

99. Contudo, pelo que se observou, em conjunto com as entrevistas efetuadas, o controle se restringe ao fornecimento pelas Uvagos de quantidades de produtos exportados/importados e fiscalizados, as quais são utilizadas unicamente para atender as exigências dos Relatórios de Gestão.

100. Não há, portanto, um controle gerencial periódico que acompanhe aquelas atividades, não somente sob o aspecto da regularidade dos procedimentos adotados, mas também sob o ponto de vista operacional, de modo a mensurar a eficácia e efetividade das atividades exercidas nos postos de fiscalização e, assim, embasar o diagnóstico e planejamento das Uvagos e ainda subsidiar as decisões gerenciais, garantindo o melhor desempenho dentro dos padrões requeridos.

101. Perguntados sobre a existência de controle periódico dos gestores do MAPA ou da Superintendência para aferição da regularidade e desempenho dentro dos padrões requeridos, 25% dos chefes das Uvagos responderam que tal controle existe e é feito de forma sistemática; 45% que é feito, mas de forma esporádica e os 30% restantes responderam não haver controle algum.

Há controle periódico dos gestores para se aferir a regularidade e o desempenho?

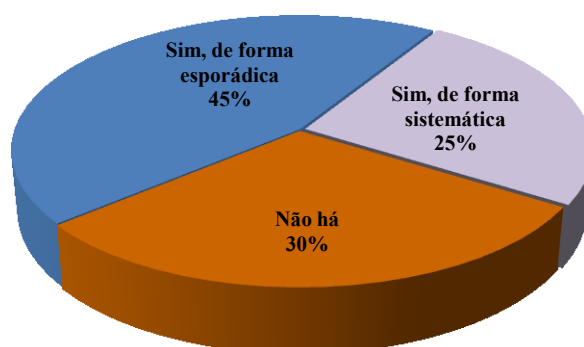


Fig. 10: Controle dos gestores para aferição da regularidade e desempenho

102. Tampouco auditorias específicas por equipes compostas por servidores do próprio MAPA foram realizadas nos últimos três anos, muito embora tenha havido treinamento de fiscais federais agropecuários para exercerem tais atividades.

103. Pelo que se observou nos Relatórios de Gestão, cada Unidade tem autonomia para apresentar seus próprios indicadores de desempenho e isso não é uniformizado pelo MAPA. Além disso, de acordo com as entrevistas, tanto os fiscais quanto os gerentes, inclusive os Superintendentes, desconhecem tais indicadores, os quais ficam restritos tão somente ao conhecimento do servidor responsável pela elaboração do Relatório de Gestão a ser encaminhado nas tomadas de contas.

104. O que se depreende é que, além de não utilizarem indicadores de desempenho uniformes, as Superintendências Regionais não acompanham a evolução dessas atividades ao longo do ano e restringem-se a consignar nos seus respectivos Relatórios de Gestão alguns indicadores para medir, às vezes de forma equivocada, aspectos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

105. *Tais fatos denotam falta de monitoramento e controle gerencial, o que contribui para a ausência de diagnóstico dos problemas e planejamento deficiente, e pode resultar no aumento do risco fitozoosanitário, pela falta de controle e apoio às atividades de defesa agropecuária.*

106. *Seria de bom alvitre, então, criar sistemática de rotina de auditorias e acompanhamento gerencial objetivo e constante das atividades exercidas nas Uvagos, a partir de indicadores uniformes que mensurem aspectos relacionados à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, com objetivo de se diagnosticar problemas e melhor planejar as atividades executadas, além de se aferir a regularidade dentro dos padrões requeridos.*

107. *Mas é preciso considerar, no entanto, que o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1318/2006 – Plenário, apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiagro e efetuou as seguintes recomendações à Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA:*

‘9.1.9 - acompanhe a implementação das recomendações contidas nos relatórios de auditorias realizadas pela Coordenação do Vigiagro em suas unidades, estabelecendo prazo para que a unidade auditada se manifeste sobre o relatório, bem como para a efetiva implementação das recomendações, caso as justificativas apresentadas não sejam acatadas; e

9.1.22 - 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.’

108. *Relativamente ao subitem 9.1.9, no monitoramento da referida decisão - TC 001.845/2008-6, julgado pelo Plenário, por intermédio do Acórdão nº 2.378/2008, o MAPA informou que instituiu as Auditorias Técnico-Fiscais e Operacionais no âmbito do Vigiagro, por intermédio da Portaria MAPA n.º 316/2006.*

109. *Contudo, pelo que foi extraído das entrevistas aplicadas neste trabalho, apesar de terem sido treinados servidores para execução dessas tarefas, não foi autorizada nenhuma auditoria para esse fim.*

110. *Quanto ao subitem 9.1.22, assim se posicionou o MAPA durante o mencionado monitoramento:*

‘- foi criado um novo indicador, sendo ele o percentual entre as ocorrências sanitárias e o total de importações e exportações demandadas no ano. Um dos problemas desse indicador é que ele é afetado por diversas variáveis que não estão sob o controle do Vigiagro, como o aumento de tentativas no sentido de entrar com mercadoria em desacordo com as normas. A auditoria havia apontado a necessidade de criação de mais indicadores para que se pudessem medir outros aspectos do programa além da quantidade de partidas inspecionadas. A coordenação do Vigiagro informou que estaria sendo iniciado processo de contratação de serviços para realização de oficina para elaboração do Planejamento Estratégico do Vigiagro.’

111. *Em que pesem tais considerações, seria conveniente dar ciência aos gestores do MAPA acerca da questão, em consonância com as orientações dispostas na Portaria Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, sem prejuízo de se comunicar à Seprog, por ter efetuado o monitoramento do Acórdão nº 1.318/2006 – Plenário, e à 8ª Secex, por ter o MAPA entre as Unidades Jurisdicionadas de sua clientela.*

4. Fiscalização de Bagagens de Passageiros nos Portos, Aduanas, Postos e Travessias Oficiais da Fronteira

112. *Um dos pontos de entrada de pragas e doenças situa-se justamente nas aduanas, portos e postos de fiscalização situados nas rodovias da fronteira, por onde transitam veículos e pessoas com bagagens que possam conter produtos agropecuários.*

113. *De nada adianta aperfeiçoar o controle de bagagens a serem inspecionadas nos aeroportos, os quais são equipados com detectores de produtos de origem animal ou vegetal, se não existir uma criteriosa fiscalização nas bagagens oriundas de países fronteiriços com o Brasil, quando do acesso por terra.*

114. Faz parte das atribuições dos Fiscais Federais lotados nas Unidades de Vigilância Agropecuária a fiscalização de bagagens de passageiros oriundos do exterior, com vistas a detectar produtos e derivados de origens animal ou vegetal que possam veicular agentes etiológicos de pragas e de doenças.

115. Observam-se, contudo, critérios e posturas diferenciados entre as Uvagos visitadas, seja pela inexistência de fiscalização de passageiros verificadas em determinados locais, ou mesmo pela falta de uniformização de procedimentos em outras regiões, sem contar as escalas de plantão de Fiscais, as quais ocorrem em apenas dois Estados da Federação.

4.1. Não realização da fiscalização de bagagens e passageiros nos portos, aduanas, postos e travessias oficiais da fronteira.

116. Embora a legislação em vigor disponha que todo viajante que dê entrada ao Brasil, inclusive os tripulantes, qualquer que seja a via de transporte, é obrigado a preencher e apresentar à fiscalização aduaneira a Declaração de Bagagem Acompanhada (DBA), conforme modelo aprovado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, observa-se que a referida declaração não é exigida nos pontos de fronteira por onde trafegam veículos.

117. Nas visitas efetuadas nesses pontos, verificou-se que grande parte das Uvagos - Unidades de Vigilância Agropecuária ou não realizam fiscalizações de bagagens ou as efetuam de modo ineficiente, fatos ocasionados principalmente pela carência de pessoal nesses locais.

118. A fiscalização de pista feita pela Receita Federal não supre essa falha, pois as suas ações são direcionadas à observância do limite de compras no exterior e destinação comercial dos produtos adquiridos.

119. Importa destacar que, diferentemente dos aeroportos internacionais, nos pontos de fronteira não existem detectores de materiais orgânicos, tampouco incineradores que atendam à legislação ambiental.

120. Dentre as vinte Uvagos visitadas nesta auditoria, em oito delas (40% do total) não existe fiscalização alguma de bagagens e, dentre as doze restantes, em sete (35% do total), essa inspeção é feita apenas no horário comercial. Portanto, dentre as unidades observadas, em somente cinco (25%) as bagagens são fiscalizadas diuturnamente, sendo que em duas destas a fiscalização é realizada pelos órgãos de defesa estaduais (Cidasc - Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina e Indea - Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso).

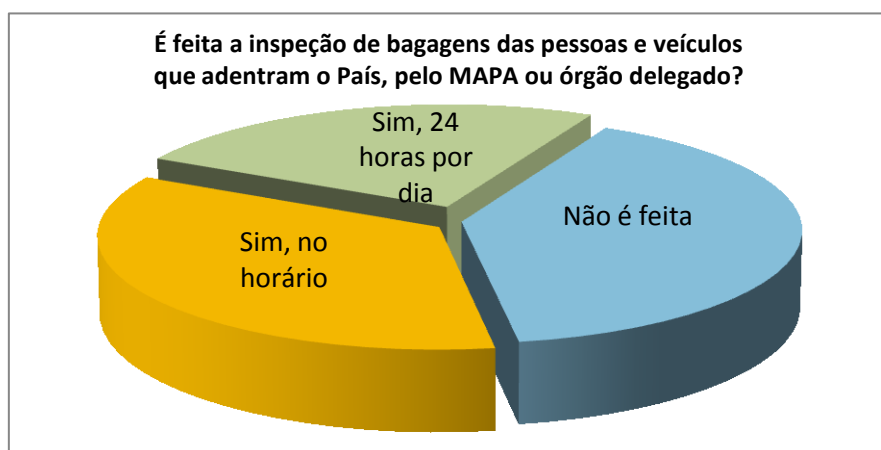


Fig. 11: Realização de inspeção de bagagens das pessoas e veículos que adentram o País

121. Comprometem ainda mais o controle os casos de desvios que podem ser utilizados pelos motoristas que desejem evitar a fiscalização, a exemplo do posto de Corumbá/MS e de Foz do Iguaçu/PR, situado próximo à Argentina, e, também, as situações das cidades gêmeas, onde o trânsito de pessoas e mercadorias entre os países vizinhos ocorre de forma facilitada e o poder de defesa empreendido pelas ações da vigilância sanitária é limitado, elevando significativamente os riscos de ingresso de pragas e doenças para o Brasil.

122. *Percebe-se, assim, um considerável grau de vulnerabilidade na fronteira brasileira, sob a perspectiva da defesa sanitária, nos pontos de passagem de veículos e/ou pessoas que adentram ao país, os quais, na maioria dos casos, ou não sofrem qualquer tipo de controle ou são vigiados exclusivamente em horário comercial, apesar do tráfego ininterrupto, ocorrendo interceptações apenas mediante identificação visual do fiscal que detecta o transporte de produto agropecuário, sem a aplicação de critérios fitozoosanitários para a seleção.*

123. *Conforme já diagnosticado na auditoria realizada no Vigiagro, a insuficiência de pessoal do MAPA na fronteira proporciona essa situação indesejada, razão pela qual o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1318/2006 – Plenário, efetuou as seguintes recomendações à Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA:*

'estabeleça critérios objetivos para definir a lotação ideal das unidades do Vigiagro, considerando, por exemplo, o número mensal de fiscalizações, o volume de produtos a serem fiscalizados, a distância entre os locais de fiscalização e a sede da unidade, entre outros fatores;

proceda à adequação da jornada de trabalho dos fiscais federais agropecuários nas unidades do Vigiagro localizadas no mesmo estado, como por exemplo, por meio da adoção de sistema de rodízio, de forma a estimular a capacidade em atuar em qualquer uma delas, desempenhando atividades diversificadas, e a inibir o estabelecimento de vínculo com despachantes;

adote providência 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; e

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.'

124. *Em 2008, no processo de monitoramento da referida decisão – TC 001.845/2008-6, julgado pelo Plenário, por intermédio do Acórdão nº 2.378/2008, verificou-se que ainda não havia sido publicada portaria de regulamentação de horário nas Unidades do Vigiagro, tampouco concluídos os estudos acerca da possibilidade de criação de gratificações de interiorização ou a adoção de alguma espécie de indenização de transporte para a transferência de pessoas para tais regiões.*

125. *Também foi constatado que, apesar de o MAPA ter realizado concurso público, em 2006, para o preenchimento de 390 (trezentos e noventa) vagas do cargo de Fiscal Federal Agropecuário, houve pouca contribuição para a adequação do quantitativo de pessoal à demanda de trabalho do Vigiagro, sendo utilizado, principalmente, para solucionar a carência de servidores em outros setores do Ministério. Além disso, foi considerada inadequada a opção pelo sistema de rodízio, por mera resistência dos fiscais.*

126. *Nesta auditoria constatou-se que a situação continua pendente, fato que provoca a utilização de critérios distintos acerca da fiscalização de bagagens nas unidades visitadas, havendo umas que realizam os procedimentos em tempo integral, outras que se restringem ao horário de expediente normal e outras ainda que sequer incluem essa tarefa como suas obrigações, isso tudo independentemente das lotações de cada Uvagro.*

127. *Diante desse quadro, nos termos do art. 4º da Portaria/Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, há que se 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 nº 26/2001, verificada nas divisas situadas em Corumbá/MS, Eptaciolândia/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 feita apenas em horário comercial.*

4.2. Inexistência de critérios fitozoosanitários, de registros informatizados e de uniformidade de procedimentos para a seleção e interceptação de veículos e pedestres na fiscalização de bagagens realizada nos pontos oficiais de ingresso no País.

128. *Observou-se, nas Uvagos visitadas, não haver registros informatizados e uniformidade de procedimentos para a fiscalização de bagagens de veículos e/ou passageiros que ingressam no país.*

129. *No trabalho de avaliação das ações de vigilância e fiscalização no trânsito internacional de produtos agropecuários do Programa Vigiagro, o TCU, por intermédio do Acórdão 1318/2006 – Plenário, recomendou à Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que, em conjunto com a Secretaria de Defesa Agropecuária promovesse, em conjunto com o Ministério da Fazenda, a elaboração de normas conjuntas para fiscalização em terminais de passageiros de aeroportos internacionais que levasse em consideração o risco fitozoossanitário envolvido.*

130. *Com a intenção de implementar a referida recomendação, foi editada e publicada a Instrução Normativa Conjunta RFB/SDA/ANVISA nº 819, de 8 de fevereiro de 2008, pela Receita Federal, MAPA e ANVISA, os quais não se restringiram a definir os procedimentos de fiscalização de bens que integram a bagagem acompanhada de viajante procedente do exterior apenas nos aeroportos internacionais, mas também nos portos e pontos de fronteira alfandegados.*

131. *Em seguida, foram aprovadas as normas operacionais conjuntas necessárias ao cumprimento da citada Instrução Normativa pela Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (COANA), da RFB, VIGIAGRO, da SDA, e Gerência Geral de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados, da ANVISA, por intermédio da Portaria Conjunta Coana/Anvisa nº 14, de 16 de maio de 2008.*

'Ficaram estabelecidas as seguintes diretrizes:

I - seleção para inspeção realizada com base em análise de risco, considerando as necessidades de controle a cargo de cada órgão ou entidade;

II - objetividade e agilidade na atuação, com vistas a preservar as condições de comodidade dos viajantes sem prejuízos para a fiscalização;

III - integração dos controles, eliminando, sempre que possível, duplicidade de procedimentos;

IV - compartilhamento de equipamentos, instrumentos e informações, preservado o sigilo fiscal; e

V - capacitação conjunta para o exercício articulado de procedimentos de fiscalização.'

132. *Além disso, definiram-se os seguintes critérios para a seleção de bagagens, a serem utilizados de forma isolada ou combinada:*

I - área de origem ou procedência do meio de transporte com possibilidade de representar risco;

II - identificação prévia de passageiro com possibilidade de representar risco;

III - perfil de bagagem de risco;

IV - perfil pessoal de passageiro de risco; e

V - aleatoriedade.'

133. *Na prática, entretanto, tanto pelo que foi extraído de entrevistas, como pelo que ficou demonstrado, nos postos de fronteira, os fiscais da Receita Federal utilizam-se de critérios pessoais, muitas das vezes auxiliados pelas experiências adquiridas, baseando-se unicamente no risco da ocorrência de contrabando ou descaminho para a seleção de veículos ou pedestres em trânsito internacional. Não há fiscalização rotineira por parte da Anvisa. E no tocante à área de agropecuária, a julgar pelo que está disposto no Manual do Vigiagro, não existem critérios específicos para a parametrização, levando-se a inferir que 100% das bagagens deveria ser objeto de inspeção, o que seria infactível.*

134. *Existem vários locais em que sequer existe rotina de inspeção de bagagens. As justificativas para a ausência dessa espécie de fiscalização vão desde a carência de recursos humanos até a dificuldade de se executar tais atividades, principalmente em cidades contíguas entre o Brasil e o país vizinho, sem separação por rios.*

135. *Mesmo nas localidades em que há a fiscalização, verificou-se que não são seguidos critérios definidos de abordagem. A título de exemplo, em Bonfim/RR, os Fiscais Federais Agropecuários, por sua iniciativa, vistoriam todos os veículos que adentram o País; em Mundo*

Novo/MS, são abordados preferencialmente taxis, caminhonetes e carros com placa paraguaia ou com vários homens a bordo e a iniciativa da fiscalização é tanto da RFB como do MAPA; e em Uruguiana/RS, a iniciativa é da Receita Federal, que aciona os fiscais do MAPA apenas quando detecta produtos agropecuários proibidos.

136. *Além disso, os registros dessas abordagens não são informatizados e na maioria dos postos de fiscalização não há escalas de plantão, restringindo-se apenas aos horários comerciais.*

137. *Vale frisar a inexistência de orientações acerca de horários de tais atividades, escalas de plantão, e até mesmo de critérios a serem seguidos para interceptação de veículos.*

138. *Essa situação representa um sério risco de ingresso de produtos agropecuários que possam conter pragas ou doenças, sem contar a falta de expectativa de controle que se cria naqueles locais, o que facilita ainda mais o trânsito ilegal de produtos de natureza animal ou vegetal.*

139. *Seria recomendável, então, que se incluíssem no Manual do Vigiagro dispositivos próprios suficientemente detalhados para a fiscalização de bagagens, que contenham critérios uniformes de riscos fitozoosanitários para a abordagem de veículos, passageiros e pedestres, 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 - RFB.*

4.3. Falta de divulgação das regras da defesa sanitária junto ao público que atravessa a fronteira nos portos, aduanas, postos e travessias oficiais.

140. *O Tribunal, por intermédio do Acórdão 1318/2006 – Plenário, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiagro, efetuou a seguinte recomendação à Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA (subitem 9.1.16):*

‘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.’

141. *No processo de monitoramento da referida decisão – TC 001.845/2008-6, julgado pelo Plenário, por intermédio do Acórdão nº 2.378/2008, o MAPA informou que fixaria painéis, em português e espanhol, onde se destacariam os produtos de origem animal e vegetal sujeitos à inspeção sanitária.*

142. *Todavia, na presente auditoria, observou-se que, na maioria dos casos, as placas, cartazes e informativos são mantidos em locais de visibilidade questionável, geralmente nas dependências das Uvagos, e folhetos, quando existentes, não são entregues aos motoristas dos veículos que por ali passam. Dentre os postos visitados, os únicos em que se observou existir divulgação eficiente foram os de Bonfim e Pacaraima, ambos em Roraima, que afixaram grandes cartazes (**outdoors**) à margem da rodovia em pontos de boa visibilidade próximos aos pontos de travessia.*

143. *Em geral, constatou-se não haver uma política aplicada de conscientização e divulgação das regras de ingresso de produtos dessa natureza nas travessias oficiais da fronteira.*

144. *Assim sendo, entende-se conveniente dar ciência aos gestores do MAPA acerca da questão, em consonância com as orientações dispostas na Portaria-Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, sem prejuízo de se comunicar à Seprog, por ter efetuado o monitoramento do Acórdão nº 1.318/2006 – Plenário, e à 8ª Secex, por ter o MAPA entre as Unidades Jurisdicionadas de sua clientela.*

4.4. Inexistência de equipamentos necessários à fiscalização e ao tratamento de mercadorias rejeitadas nos portos fluviais, aduanas, postos e travessias oficiais da fronteira.

145. *Observou-se a inexistência de equipamentos próprios para identificação de produtos de origem animal e vegetal - “scanners”. Essa deficiência dificulta o trabalho dos Fiscais e os restringe à utilização de critérios pessoais, amostrais e aleatórios para abordagem de veículos e seleção de bagagens.*

146. O aumento de eficácia que tais equipamentos podem proporcionar à fiscalização justifica a recomendação para que seja avaliada a conveniência e oportunidade de se dotar os portos, aduanas, postos e travessias oficiais da fronteira, de detectores de materiais orgânicos, a exemplo daqueles instalados nos aeroportos internacionais, como forma de se conferir maior efetividade às inspeções de bagagens que possam conter produtos de origem animal e vegetal.

147. Outro ponto que merece destaque diz respeito à ausência de incineradores e autoclaves para tratamento de produtos apreendidos, nas travessias oficiais da fronteira. Quanto a essa deficiência, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1318/2006 – Plenário, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiaagro, efetuou a seguinte recomendação – subitem 9.2.8 - à Secretaria Executiva do MAPA, em conjunto com a Secretaria de Defesa Agropecuária:

'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.'

148. No processo de monitoramento da referida decisão – TC 001.845/2008-6, julgado pelo Plenário, por intermédio do Acórdão nº 2.378/2008, o MAPA informou que o Ministério dos Transportes apresentou, em 2006, a autoclavagem como método de tratamento de resíduos sólidos a ser utilizado nos portos. Desde então, conforme se observou nesta fiscalização, o MAPA não adotou nenhuma medida conjunta com aquele órgão.

149. Assim sendo, seria conveniente dar ciência aos gestores do MAPA acerca da questão, em consonância com as orientações dispostas na Portaria Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, sem prejuízo de se comunicar à Seprog, por ter efetuado o monitoramento do Acórdão nº 1.318/2006 – Plenário, e à 8ª Secex, que tem o MAPA como sua Unidade Jurisdicionada.

4.5. Ausência de integração efetiva com outros órgãos fiscalizadores nos portos, aduanas, postos e travessias oficiais da fronteira.

150. O sistema ideal de fiscalização nas aduanas e postos de fronteira deveria ser composto por todos os órgãos que tenham atribuições específicas de atuação perante as pessoas que ingressam no país, operando de forma harmônica e coordenada, com suas respectivas competências preservadas.

151. Porém, o que se observou nas visitas a campo desta auditoria foi que a situação nas aduanas não estava organizada de acordo com o referido modelo. Em várias, havia local designado para alguns órgãos, a exemplo da Polícia Federal e Anvisa, mas não havia agentes em operação.

152. Nos locais em que havia servidores lotados de outras instituições, além dos fiscais da Receita Federal, não se percebia ações em conjunto, de forma coordenada.

153. No caso específico de fiscais do MAPA, nos poucos locais em que se realizava fiscalização de bagagens, verificou-se que operavam de forma isolada.

154. Verificou-se que os agentes do MAPA, além de não seguirem critérios de abordagem pré-definidos, geralmente vinculam-se às interceptações efetuadas pelos fiscais da Receita Federal e, mesmo assim, apenas durante o expediente normal, ou seja, no período diurno, ao passo que a Receita Federal possui escala de plantão diuturno. E, conquanto haja exceções, na maioria dos postos, os fiscais da Receita Federal do plantão noturno não são orientados para se atentarem a produtos de origem animal ou vegetal que possam estar ingressando no país.

155. Ressalte-se, porém, que no período em que se visitaram as aduanas, observou-se a participação do Exército e agentes de órgãos estaduais na vigilância da fronteira, por conta do surto de febre aftosa detectado no Paraguai, razão pela qual, em alguns Estados, principalmente Mato Grosso do Sul e Paraná, havia um grau maior de interceptação de veículos, principalmente caminhonetes e ônibus, pelos Fiscais Federais Agropecuários.

156. De qualquer forma, à exceção de poucos locais em que existe alguma integração, ainda que de maneira informal, o fato é que os órgãos continuam atuando de forma isolada e descoordenada, sem intercâmbio de informações, mesmo diante das limitações materiais e operacionais de cada um dos atores envolvidos.

157. *Esse ponto foi objeto de recomendação do TCU à Casa Civil da Presidência da República, por intermédio do Acórdão 1318/2006 – Plenário – subitem 9.3, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiaagro:*

‘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.’

158. *No processo de monitoramento da referida decisão – TC 001.845/2008-6, julgado pelo Plenário, por intermédio do Acórdão nº 2.378/2008, a Secretaria Executiva da Casa Civil informou que o assunto havia sido notificado ao MAPA e ao Ministério da Fazenda. Contudo, até o momento desta auditoria, pelo que foi observado, tal medida não foi suficiente para dar início a um processo de coordenação e integração entre os agentes e autoridades portuárias.*

159. *Dessa forma, seria conveniente dar ciência à Casa Civil acerca da questão, em consonância com as orientações dispostas na Portaria Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, sem prejuízo de se comunicar à Seprog, por ter efetuado o monitoramento do Acórdão nº 1.318/2006 – Plenário, e à 8ª Secex, por ter o MAPA entre as Unidades Jurisdicionadas de sua clientela.*

4.6. Ausência de Metas, Indicadores de Desempenho e Controles Internos para a fiscalização de bagagens nos portos, aduanas, postos e travessias oficiais da fronteira.

160. *A aplicação de indicadores de desempenho garante o alcance de dois objetivos: o primeiro, sob a perspectiva do gestor público, ao proporcionar ferramentas que lhe permitam gerenciar melhor os recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que possa prestar contas ou informar a sociedade sobre o uso destes recursos; o segundo, da ótica do cidadão e das entidades fiscalizadoras, que poderão exercer um melhor controle e avaliação do desempenho do gestor público.*

161. *Não obstante, foi observada a absoluta inexistência de indicadores de desempenho próprios para as atividades de inspeções de bagagens nos postos de fiscalização de fronteiras, bem como de rotina de controles gerenciais dessas atividades e de auditorias específicas pelo MAPA.*

162. *Questionados, os responsáveis pelas Uvagos foram unânimes quanto à não utilização de indicadores de desempenho que reflitam adequadamente a eficiência e eficácia nos procedimentos aplicados à fiscalização de bagagens, passageiros e encomendas.*

163. *Dessa maneira, não há como se mensurar as atividades exercidas nas aduanas, as quais serviriam de base para o diagnóstico e planejamento das Uvagos e ainda subsidiar as decisões gerenciais, garantindo a regularidade dos procedimentos e o melhor desempenho dentro dos padrões requeridos.*

164. *Assim sendo, é de se esperar que o MAPA adote providências para criar metas e indicadores de desempenho específicos para as atividades de inspeções de bagagens, os quais sirvam para o diagnóstico e planejamento do trabalho das Uvagos, e também para estabelecer rotinas de visitas gerenciais, munidos de dados provenientes dos referidos indicadores, com o propósito de melhor controlar o desempenho das atividades desenvolvidas nas aduanas existentes no país, além de se aferir a regularidade e o desempenho dentro dos padrões requeridos.*

5. Fiscalização ostensiva nas vias alternativas de acesso ilegal ao País.

165. *A dificuldade de controle da permeável fronteira brasileira, com mais de 7.000 km em linha seca, decorre especialmente de sua extensão, da existência de inúmeras cidades-gêmeas e da facilidade de entrada e saída de pessoas aos países vizinhos.*

166. *A ausência de investimentos em infraestrutura e em equipamentos, a carência de recursos humanos e o distanciamento entre os órgãos que lá atuam limita ainda mais o poder de proteção da fronteira pelo Estado no combate aos crimes de contrabando de armas e munições, narcotráfico, exploração de madeira, tráfico de pessoas, furto e roubo, principalmente de veículos, além do trânsito ilegal de animais pela região.*

167. *Diante desse quadro, não é difícil deduzir que haja fragilidade, também, nas ações de controle de mercadorias e/ou produtos de origem animal e vegetal que ingressam de forma ilegal no País, mesmo porque o MAPA concentra suas atividades apenas nos canais de acesso legais, sendo que*

apenas os Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul praticam um certo controle na fronteira de forma ostensiva, valendo-se de recursos federais descentralizados para esse fim.

168. Cabe frisar que apesar de o MAPA não atuar diretamente no controle das vias de acesso ilegais ao longo da fronteira, compete a ele, consoante disposto na Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, exercer o papel de instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, o qual contempla as ações de vigilância e defesa sanitária animal e vegetal, organizadas, sob a coordenação do Poder Público, nas várias instâncias federativas do Brasil.

169. Independentemente desse panorama, o Governo Federal vem se preocupando com a vulnerabilidade da nossa fronteira, reconhecendo a impossibilidade de se colocar homens para proteger cada quilômetro dessas áreas, porém discutindo estratégias que invistam em conhecimento e tecnologia.

170. Nesse sentido, instituiu, por intermédio do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras, o qual contempla três dimensões: as ações estruturantes, que visam a implementação de projetos para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira; a cooperação internacional, que busca a integração e a realização de parcerias com países vizinhos para atuação na fronteira; e as ações repressivas, onde se incluem as Operações Ágata e Sentinela.

171. A Operação Sentinela, conduzida pelo Ministério da Justiça, por intermédio da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, é de caráter permanente, com foco na inteligência e na investigação policial, e conta com apoio logístico das Forças Armadas.

172. A Operação Ágata, coordenada pelo Ministério da Defesa, em articulação com outros órgãos, é episódica e ostensiva.

173. Durante a fase de execução da presente auditoria, estava em curso a Operação Ágata II, momento em que foi confirmado foco de febre aftosa no Paraguai, fato que determinou mudança de prioridades na referida operação e forçou o Exército a contribuir com o governo do Estado de Mato Grosso do Sul na implementação de medidas de vigilância sanitária na fronteira.

174. Em visita às autoridades do Ministério da Defesa e da Justiça, em Brasília/DF, questionou-se a ausência do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária - MAPA, responsável pelas atividades de defesa sanitária agropecuárias do país, no rol de órgãos que atuam nas diretrizes do Plano Estratégico de Fronteiras.

175. Explicou-se que o projeto é recente, teve participação inicial dos órgãos envolvidos nas ações relacionadas à segurança pública e, à medida que foi avançando, foram chamados outros órgãos que também atuam na fronteira, tais como a Receita Federal e o IBAMA, assim como o MAPA, principalmente depois da notícia do foco de febre aftosa no País vizinho.

176. Realmente, pelo que se observou, foram intensificadas as medidas de vigilância sanitária na fronteira de Mato Grosso do Sul, com a montagem de barreiras pelo Exército e unidades volantes conduzidas por fiscais da Agência de Defesa Sanitária Animal e Vegetal de Mato Grosso do Sul - IAGRO/MS.

177. Nesse Estado, o MAPA atua como supervisor das ações desenvolvidas pelo IAGRO/MS, designa técnicos para missões em países vizinhos, porém não possui estrutura para vigiar a faixa de fronteira fora dos postos de fiscalização e aduanas, embora a Secretaria de Defesa Agropecuária, órgão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, estruturada pelo Decreto 3.152/99, seja responsável pelo exercício de polícia sanitária no âmbito do MAPA em todo o território nacional.

178. Nos demais Estados, em que pesem suas próprias peculiaridades, percebem-se atuações distintas, seguindo a visão e filosofia de trabalho inerente a cada um dos agentes dos governos estaduais, com apoio financeiro do MAPA, por intermédio de convênios celebrados para subsidiar as ações no campo da defesa agropecuária.

179. Foram detectadas, enfim, algumas fragilidades, adiante elencadas, as quais demandam reflexões e motivam a busca de alternativas de ações individuais e conjuntas que convirjam para a concepção de um modelo de controle, municiado por canais de intercâmbio de informações, capaz de reduzir os riscos existentes nesses espaços.

5.1. Ausência de Fiscalização Ostensiva pelo MAPA em estradas secundárias, rios, pontos críticos e demais vias informais de acesso a outros países.

180. De acordo com as entrevistas realizadas, o entendimento predominante no MAPA é de que a vigilância da entrada ilegal de produtos de origem animal e vegetal não é de sua competência.

181. Assim, na faixa de fronteira, fora dos postos de ingresso legal, mais especificamente ao longo da divisa, seca ou fluvial, de onde partem as vias de acesso secundárias ao país, a defesa sanitária, quando existente, é realizada pelos órgãos de defesa agropecuária estaduais, com a ajuda do Governo Federal, por intermédio de convênios pactuados com o MAPA, que repassa recursos para aquisição de automóveis, equipamentos, computadores, pagamentos de diárias etc.

182. Em sete dos dez Estados vizinhos às fronteiras, a fiscalização ostensiva dessas vias secundárias simplesmente não existe, o que possibilita a livre entrada de pessoas transportando mercadorias de qualquer natureza e representa um alto grau de risco de ingresso de doenças e pragas no País. Apenas em Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, os órgãos de defesa agropecuária, respectivamente IDARON/RO, INDEA/MT e IAGRO/MS, possuem postos fixos de vigilância em rodovias na faixa de fronteira e realizam fiscalizações volantes em vias de acesso secundárias.

183. Quando da realização das visitas a campo desta auditoria, os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul não contavam com os recursos federais para a manutenção dos postos fixos e volantes em função da ausência de convênios específicos para a defesa animal. Em Mato Grosso, onde, segundo o INDEA/MT, existem ao longo da fronteira 7 postos fixos (barreiras) e 3 volantes, sem que nenhum dos trabalhos seja supervisionado pelo MAPA, a equipe volante trabalhava cinco dias no mês, em dias guardados em sigilo, as atividades eram mantidas com recursos próprios, mas em Mato Grosso do Sul não se desenvolvia nenhum trabalho dessa natureza, face à inércia do Governo do Estado em despender recursos próprios para esse fim. Essa situação só foi alterada pela ocorrência de um surto de febre aftosa no Paraguai que motivou a liberação emergencial de recursos federais para o Estado, que, então, deslocou fiscais do IAGRO/MS para trabalhar em barreiras montadas pelo Exército Brasileiro.

184. Em boa parte dos Estados fronteiriços, com o aporte de recursos de convênios com o Ministério da Justiça, funciona o Policiamento Especializado de Fronteiras – PEFRON, criado para atuar de forma preventiva e repressiva nas regiões de fronteira e divisas, no controle aos crimes típicos da região, dentro de suas atribuições, por meio de ações preventivas e itinerantes. Sua ação restringe-se ao controle de crimes, sem qualquer direcionamento à fiscalização de produtos de origem animal ou vegetal, tanto pela ausência de atribuições ou mesmo treinamentos especializados nesse sentido, como pela falta de integração desse policiamento com os órgãos estaduais de defesa agropecuária.

185. Tendo em vista o aspecto criminal envolvido no trânsito ilegal de animais, vegetais, seus insumos e derivados, há, inclusive, risco de vida aos fiscais agropecuários que atuam nessas áreas, agravado pelo fato de residirem, em sua maioria, nas cidades de fronteira nas quais exercem suas atividades de fiscalização.

186. Dessa forma, até pela ausência de dispositivos constitucionais objetivos e específicos para a questão da defesa sanitária na linha de fronteira, tanto o Governo Federal quanto os Estaduais, concorrem para a fragilidade de controle nessas áreas, ao limitar seus esforços apenas às ações de manutenção do sistema unificado de atenção à sanidade agropecuária, realizadas em todo o território estadual, por intermédio de convênios.

187. Vale destacar que tais ações não são executadas de maneira desejada na fronteira, tanto pela limitação operacional dos órgãos estaduais quanto pela deficiente supervisão efetuada pelo MAPA. Agravam a situação os momentos de paralisação dessas atividades, em decorrência de bloqueios de repasses motivados por contingenciamento de despesas ou por casos de inadimplência dos Estados.

188. Diante desse quadro, por não se coibir a entrada clandestina de animais, vegetais, seus produtos e insumos, eleva-se o risco de introdução de vetores de pragas e doenças no País, além de se facilitar a biopirataria e o bioterrorismo.

189. Mas em que pesem tais considerações, importa reconhecer a existência de um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, articulado, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde, onde as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais se organizam, sob a coordenação do Poder Público, nas várias instâncias federativas, nos termos da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.

190. O SUASA foi instituído pelo Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, oportunidade em que se atribuiu ao MAPA, como Instância Central e Superior daquele Sistema, o exercício das atividades privativas do Governo Federal, de natureza política, estratégica, normativa, reguladora, coordenadora, supervisora, auditora, fiscalizadora e inspetora, incluindo atividades de natureza operacional, se assim determine o interesse nacional ou regional.

191. Assim, a defesa da agropecuária nacional deve ser exercida de forma concorrente pelos agentes de todas as instâncias federativas que participam do SUASA, coordenados pelo MAPA.

192. Não há dúvida quanto à responsabilidade privativa do MAPA acerca das atividades de vigilância sanitária agropecuária, em trânsito internacional aduaneiro, nos pontos oficiais de ingresso e saída das mercadorias na faixa de fronteira nacional, consoante dispõe o art. 55 do referido Decreto.

193. Porém, a vigilância das vias alternativas de acesso informal, pelos rios, estradas secundárias que cruzam a divisa e outros caminhos clandestinos, conquanto seja considerada atinente aos órgãos que integram a segurança nacional, responsáveis pela repressão ao contrabando e crimes transfronteiriços, em tese também deve ser reconhecida como parte das atribuições do MAPA, ainda que execute as ações de defesa sanitária nessas áreas de forma descentralizada, em função de suas próprias limitações.

194. É nesse sentido, inclusive, o que dispõe o art. 157 do mencionado Decreto, que autoriza o MAPA a celebrar convênios com entes públicos, para apoiar, subsidiariamente, as ações no campo da defesa agropecuária.

195. Existem Estados da fronteira, a exemplo de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre, que possuem postos fixos e móveis, para fiscalização do trânsito de animais, vegetais e seus produtos, incluindo, entre outras medidas, os mecanismos de interceptação e exclusão de doenças e pragas, destruição de material apreendido, sustentados, em boa parte, por recursos federais repassados pelo MAPA, a quem cabe à supervisão de tais atividades.

196. Há que se considerar, também, que a fronteira brasileira, fora dos acessos oficiais, necessita de monitoramento contra o ingresso de animais, vegetais e seus produtos que possam atuar como vetores ou veículos de disseminações ou dispersões de determinadas pragas ou doenças. Esse controle deve ser efetuado por agentes que detêm conhecimentos específicos sobre o tema ‘defesa sanitária’.

197. Foi por essa razão, inclusive, que o MAPA foi convidado recentemente a se integrar a outros órgãos federais envolvidos no Plano Estratégico de Fronteira, instituído pelo Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, sob a coordenação dos Ministérios da Defesa e da Justiça, o qual contempla ações que visam a implementação de projetos para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira.

198. Portanto, diante das competências e atribuições que lhe foram reservadas, o MAPA, como coordenador do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, deve assumir seu papel de liderança na defesa agropecuária da fronteira nacional e atuar de forma pró-ativa e articulada com outros órgãos fiscalizadores, com o objetivo de impedir o ingresso ao País de pragas vegetais e agentes de enfermidades animais e, assim, preservar a sanidade da agropecuária nacional, garantir a saúde da população e manter a expansão de mercados para os produtos dessa categoria.

199. É preciso, então, pacificar o entendimento quanto às competências dos órgãos federal e estaduais acerca da defesa sanitária na faixa de fronteira e, assim, traçar planos conjuntos para o fortalecimento do controle, investindo-se em atividades de inteligência, obtendo-se o mapeamento completo de estradas secundárias e pontos de acesso críticos ao País nas fronteiras, além de criações de normativos que imponham e disciplinem a realização de fiscalizações ostensivas nessas áreas.

200. Seria, portanto, recomendável que o MAPA adotasse medidas para que fossem 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.

5.2. Omissão e falta de entrosamento do MAPA com outros agentes que operam ostensivamente na fronteira

201. O Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, atribuiu ao MAPA o papel de coordenador do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA e elencou entre suas competências a execução e a operacionalização de atividades de vigilância agropecuária. Contudo, no que tange ao controle de acessos ilegais de mercadorias agropecuárias pelos caminhos alternativos, rios e outros pontos críticos da fronteira, o MAPA se omite e, tampouco promove entrosamento com os órgãos que operam ostensivamente na fronteira, os quais, quando interceptam produtos de origem animal ou vegetal ou seus insumos, adotam procedimentos próprios, sem seguir qualquer orientação padronizada quanto ao tratamento e destinação desses produtos.

202. Sabe-se que tanto a Receita Federal, através da Divisão de Repressão ao Contrabando e Descaminho, quanto a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as Forças Armadas e outros órgãos estaduais atuam, com certa rotina, ostensivamente nessas áreas.

203. Questionados a respeito, apenas os chefes das Uvagos de Foz do Iguaçu/PR, Dionísio Cerqueira/SC, Guajará-Mirim/RO e Tabatinga/AM responderam serem aproveitadas operações de outros órgãos, como Polícia Federal, Receita Federal, Anvisa, Polícia Rodoviária Federal e Polícias Estaduais de Fronteira para a fiscalização agropecuária e serem compartilhadas e utilizadas informações sobre contrabando e apreensões com esses órgãos de fiscalização da zona de fronteira.

204. Como caso isolado, em Tabatinga/AM, o Fiscal Federal Agropecuário participa em ações conjuntas com a Polícia Federal na abordagem dos barcos em trânsito na Tríplice Fronteira (Brasil, Peru e Colômbia).

205. Seria oportuno que o MAPA se sintonizasse com esses órgãos, ainda que suas atribuições sejam muito peculiares e exijam conhecimentos e procedimentos específicos, em razão da própria existência de constante fluxo ilegal de mercadorias de origem animal ou vegetal nessas áreas, mesmo porque também se trata de medida de defesa de interesse do Estado brasileiro.

206. Sem desconsiderar a oportunidade de revisar os seus conceitos quanto à atuação ostensiva no controle de acessos ilegais de produtos agropecuários na faixa de fronteira, seria conveniente que o MAPA procurasse a interlocução com outros órgãos que operam naquelas áreas, no sentido de se estabelecer acordos de cooperação, treinamentos e outras ações que possam auxiliar no combate das pragas e doenças que possam ingressar no País.

5.3 Interrupção do fluxo de recursos da defesa sanitária por contingenciamento ou inadimplência

207. O objetivo geral dos convênios pactuados com os órgãos estaduais de defesa agropecuária é de apoiar a manutenção do Sistema Unificado de Atenção à Saúde Animal e Vegetal através da descentralização de recursos destinados ao financiamento de ações de custeio e investimento.

208. Entre outras finalidades, tais recursos são necessários para a melhoria ou aumento dos postos de vigilância na fronteira, ou seja, para o fortalecimento da defesa agropecuária brasileira.

209. Alguns Estados, porém, mantêm suas divisas vulneráveis ao ingresso de produtos agropecuários por vias informais, sem a devida vigilância, pela ausência de auxílio financeiro federal.

210. *Há vários casos de Estados que são impedidos de receberem recursos em função da vinculação da liberação de verbas da defesa sanitária à adimplência com o governo federal em outras áreas.*

211. *É emblemático o caso do Rio Grande do Sul, que, após permanecer por seis anos sem convênio com o MAPA para atividades de vigilância sanitária, firmou convênio, em 15/08/2011 com o objetivo de estruturar e manter o Sistema Unificado de Atenção à Saúde Animal, mas, até o final de novembro/2011, o MAPA ainda não havia repassado os recursos, em razão da omissão do Estado em cumprir a contrapartida.*

212. *Dessa forma, por questões legais, a defesa sanitária nacional na faixa de fronteira tem sofrido com a descontinuidade de ações de monitoramento, já que os governos estaduais, em geral, ressentem-se de suas próprias incapacidades financeiras para suportar as despesas necessárias para cumprir tal missão.*

213. *Há que se considerar que se trata de um grande desafio para os Estados, diante de suas limitações e sem contar com a ajuda operacional do MAPA, manter um controle eficiente na extensa linha de divisa com os países da América do Sul, composta por rios, estradas vicinais, muitas delas não catalogadas, e outros caminhos clandestinos.*

214. *O aporte de recursos necessários para investimentos e atividades de defesa agropecuária nessas regiões é significativo e requer regularidade de repasses, além de planejamento detalhado, com definições de metas e de ações geograficamente localizadas.*

215. *Nesse sentido, o Tribunal, já em 2005, por intermédio do Acórdão nº 2.978/2005 – 1º Câmara, recomendava ao MAPA que adotasse medidas de avaliação sobre a conveniência e a oportunidade de se expedir norma operacional básica para regulamentar a política de defesa agropecuária e a delegação da atividade de defesa animal e vegetal às unidades da federação, à luz dos dispositivos da Lei nº 9.712/1998.*

216. *Por se tratar de questão de segurança nacional, que visa manter protegida nossa fronteira contra o ingresso de pragas e doenças, por vias informais, o ideal seria a desvinculação da liberação das verbas de defesa sanitária à adimplência dos Estados com o Governo Federal.*

217. *Considerando, no entanto, ser matéria de ordem legal, seria apropriado que o MAPA promovesse estudos, com vistas a obter soluções possíveis para garantir repasses automáticos e regulares de recursos, independente de convênio ou instrumento congênere, com objetivos determinados, financiando projetos e programas com compromissos estabelecidos, a exemplo do que ocorre com as transferências do Fundo Nacional de Saúde – FNS a Estados e Municípios, efetuadas nos termos do art. 3º da Lei 8.142/90.*

6. Considerações adicionais

218. *Atualmente, dos 3.302 (três mil, trezentos e dois) Fiscais Federais Agropecuários do MAPA, apenas 149 estão lotados nas cidades de fronteira do Brasil, ou seja, 4,51% (quatro vírgula cinquenta e um por cento) de todo o efetivo.*

219. *Segundo levantamento efetuado pela Coordenação do Vigiagro, durante o monitoramento do Acórdão 1.318/2006 – Plenário, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiagro - TC 001.845/2008-6, julgado pelo Plenário, por intermédio do Acórdão nº 2.378/2008, em 2008 o programa apresentava um déficit de 718 profissionais, divididos em 184 agrônomos, 135 veterinários, 189 técnicos de nível médio e 210 servidores administrativos. A fim de se comparar a situação vivenciada pelo Vigiagro em 2005 com a de 2008, foi elaborada a Tabela adiante exibida, onde se analisaram 17 unidades de vigilância. Percebe-se que a situação de pessoal em diversas unidades permanecia crítica, apresentando déficits significativos em relação à lotação considerada ideal pelo MAPA.*

Comparativo entre a lotação proposta e a lotação efetiva de Fiscais Federais Agropecuários (agrônomos e veterinários), em um grupo de 17 unidades do Vigiagro, segundo posições de outubro/2005 e março/2008.

Local	Fiscal Federal Agropecuário	
	Veterinário	Agrônomo

	<i>Ideal</i>	<i>Em 2005</i>	<i>Em 2008</i>	<i>Déficit 2008</i>	<i>Variação</i>	<i>Ideal</i>	<i>Em 2005</i>	<i>Em 2008</i>	<i>Déficit 2008</i>	<i>Variação</i>
<i>Foz do Iguaçu/PR</i>	16	5	4	75%	-20%	30	6	7	77%	17%
<i>Paranaguá/PR</i>	9	9	9	0%	0%	18	13	10	44%	-23%
<i>Aeroporto de Curitiba/PR</i>	6	4	4	33%	0%	8	4	6	25%	50%
<i>Itajaí/SC</i>	10	2	6	40%	200%	9	3	5	44%	67%
<i>Vitória/ES</i>	4	3	3	25%	0%	12	9	10	17%	11%
<i>Aeroporto Viracopos Campinas/SP</i>	12	8	5	58%	-38%	18	12	9	50%	-25%
<i>Porto de Santos/SP</i>	14	6	11	21%	83%	44	24	28	36%	17%
<i>Aeroporto de Guarulhos/SP</i>	20	13	5	75%	-62%	20	20	20	0%	0%
<i>Superterminais Manaus/AM</i>	0	2	0	0%	-100%	5	0	3	40%	300%
<i>Porto, Aeroporto de Manaus e fronteira de Tabatinga/AM</i>	9	4	6	33%	50%	15	1	8	47%	700%
<i>Aurora EADI Manaus/AM</i>	0	0	0	0%	0%	3	2	2	33%	0%
<i>Porto de Manaus/AM</i>	0	0	0	0%	0%	1	2	1	0%	-50%
<i>Porto de Belém/PA</i>	1	4	0	0%	-100%	9	10	7	22%	-30%
<i>Aeroporto de Belém/PA</i>	0	4	5	0%	25%	4	10	2	50%	-80%
<i>Porto de Fortaleza/CE</i>	6	5	5	17%	0%	8	6	5	38%	-17%
<i>Porto de Pecém/CE</i>	5	4	4	20%	0%	10	9	7	30%	-22%
<i>Aeroporto de Fortaleza/CE</i>	6	5	5	17%	0%	8	5	5	38%	0%

220. Diante desse panorama, o Tribunal efetuou, à época, as seguintes recomendações:
 '9.2.3. adote providência 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; e

9.2.4. 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.'

221. A tabela a seguir, confeccionada pela SDA – Secretaria de Defesa Agropecuária, mostra que nas unidades do Vigiaagro localizadas em fronteiras há uma carência de 37 (trinta e sete) agrônomos, 23 (vinte e três) veterinários, 50 (cinquenta) técnicos de nível médio, 29 (vinte e nove) servidores administrativos de nível médio e 5 (cinco) de nível superior:

Tabela 5 - Servidores lotados nas Unidades do Vigiaagro localizadas em fronteiras																
UF	Unidade Vigiaagro	TIPO	Agrônomo			Veterinário			Técnico Nível Médio			Administrativo Médio			Administrativo Superior	
			Existente	Necessário	Saldo	Existente	Necessário	Saldo	Existente	Necessário	Saldo	Existente	Necessário	Saldo	Existente	Necessário
AC	Assis Brasil	UVAGRO	0	1	(1)	0	1	(1)	1	2	(1)	1	2	(1)	0	0
	Epitaciolândia	UVAGRO	0	1	(1)	1	1	0	1	2	(1)	0	2	(2)	0	0
AM	Tabatinga	UVAGRO	1	2	(1)	0	2	(2)	0	1	(1)	0	1	(1)	0	0
AP	Fronteira do Oiapoque	UVAGRO	0	2	(2)	0	1	(1)	0	1	(1)	1	2	(1)	0	1
MS	Corumbá	UVAGRO	2	3	(1)	1	2	(1)	2	2	0	1	1	0	0	0
	Mundo Novo	UVAGRO	2	2	0	0	1	(1)	1	2	(1)	1	1	0	0	0

	Ponta Porã	UVAGRO	2	2	0	0	2	(2)	0	2	(2)	2	2	0	0	0	0
	Bela Vista	UVAGRO	0	1	(1)	0	1	(1)	0	1	(1)	0	1	(1)	1	1	0
	Porto Murtinho	UVAGRO	0	2	(2)	0	1	(1)	0	2	(2)	2	2	0	0	0	0
MT	Cáceres	UVAGRO	1	2	(1)	0	1	(1)	0	2	(2)	0	2	(2)	0	0	0
PR	Foz do Iguaçu	SVA	6	13	(7)	2	5	(3)	5	10	(5)	4	5	(1)	0	2	(2)
	Capanema	UVAGRO	0	1	(1)	0	1	(1)	0	2	(2)	0	2	(2)	0	0	0
	Guaíra	UVAGRO	1	1	0	0	1	(1)	1	2	(1)	3	3	0	0	0	0
	Santa Helena	UVAGRO	1	1	0	1	1	0	1	2	(1)	1	2	(1)	0	0	0
RO	Guajará-Mirim	UVAGRO	1	2	(1)	1	2	(1)	4	4	0	7	7	0	0	0	0
RR	Bomfim	UVAGRO	1	2	(1)	0	2	(2)	1	2	(1)	3	3	0	0	0	0
	Pacaraima	UVAGRO	1	2	(1)	1	2	(1)	3	3	0	8	8	0	0	0	0
RS	Uruguaiana	SVA	5	10	(5)	4	5	(1)	10	12	(2)	1	5	(4)	0	1	(1)
	Aceguá	UVAGRO	1	2	(1)	7	7	0	0	2	(2)	1	2	(1)	0	0	0
	Chuí	UVAGRO	2	2	0	1	1	0	0	2	(2)	1	2	(1)	0	0	0
	Itaqui	UVAGRO	1	2	(1)	0	0	0	0	2	(2)	0	2	(2)	0	0	0
	Jaguarão	UVAGRO	2	3	(1)	2	2	0	0	2	(2)	1	2	(1)	0	0	0
	Livramento	UVAGRO	2	4	(2)	4	4	0	0	6	(6)	0	2	(2)	0	0	0
	Porto Xavier	UVAGRO	1	3	(2)	0	1	(1)	1	2	(1)	1	2	(1)	0	0	0
	Quaraí	UVAGRO	1	2	(1)	0	1	(1)	1	2	(1)	1	2	(1)	0	0	0
	São Borja	UVAGRO	3	5	(2)	2	2	0	4	4	0	0	2	(2)	0	0	0
SC	Dionísio Cerqueira	SVA	5	6	(1)	2	2	0	0	10	(10)	2	4	(2)	0	1	(1)
TOTAIS			42	79	(37)	29	52	(23)	36	86	(50)	42	71	(29)	1	6	(5)

222. Assim, seja pelas informações constantes na tabela acima, seja pelo que se observou em campo ou pelo que se coletou nas entrevistas realizadas neste trabalho, a situação continua crítica nas unidades de fronteira, o que motiva que seja dada ciência do fato aos gestores do MAPA, em consonância com as orientações dispostas na Portaria-Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, sem prejuízo de se comunicar à Seprog, por ter efetuado o monitoramento do Acórdão nº 1.318/2006 – Plenário, e à 8ª Secex, por ter o MAPA entre as unidades jurisdicionadas de sua clientela.

7. Manifestação do Gestor

223. Ao final do prazo de quinze dias que lhe foi dado para se manifestar quanto aos achados, conclusões e propostas de encaminhamento constantes do presente relatório, o MAPA encaminhou a esta Secex o Memorando nº 096/2012 da Secretaria de Defesa Agropecuária (peça 24), no qual não se refuta ponto algum da fiscalização, em tácito posicionamento favorável à exposição da Equipe de Auditoria, exceto quanto à fiscalização ostensiva nas vias alternativas de acesso ilegal ao país, aspecto em que se posiciona, de forma sucinta, no sentido de que a atuação do Ministério restringe-se ao que estabelece a legislação e a sua competência regimental.

224. No referido expediente, o órgão ressalta ainda que este trabalho oferecerá a oportunidade de dar sequência aos processos de revisão e modernização dos procedimentos de planejamento e gestão das ações relacionadas à defesa sanitária na fronteira brasileira e assevera que, no prazo definido por este Tribunal, apresentará um Plano de Ação com os devidos esclarecimentos.

8. Conclusão

225. O foco desta auditoria ficou restrito à avaliação das ações de defesa agropecuária desenvolvidas nas regiões de fronteira, sob a coordenação do MAPA, instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, nos termos da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.

226. *Envolveu a análise de atuação dos Fiscais Federais Agropecuários nos portos fluviais, aduanas e postos de fronteira, em que se desenvolvem as atividades relacionadas ao Programa de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro. Esse Programa já foi objeto de auditoria de natureza operacional do TCU em 2005, oportunidade em que as análises se estenderam também à atuação nos portos marítimos e aeroportos internacionais.*

227. *Embora tenha havido avanços significativos tanto na estrutura como na condução dos serviços oferecidos pelos operadores do Vigiagro, observa-se, ainda, a persistência de deficiências antes diagnosticadas, com destaque para as áreas de fronteira, cujas unidades demandam por suprimento pessoal e material para garantir a sanidade no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal, de forma integrada com os demais órgãos do sistema.*

228. *Aspectos relacionados à infraestrutura, lotação de fiscais, regras de remoção, integração com órgãos aduaneiros, ausência de sanções, descarte de material orgânico e insuficiência de divulgação de regras internacionais ainda são questões não equacionadas e que atingem com maior ênfase as áreas de fronteira nacional.*

229. *Outro ponto observado diz respeito às rotinas de fiscalização de bagagens de passageiros em trânsito internacional, atividades que também fazem parte da competência do Sistema de Unidades do Vigiagro.*

230. *Além da pouca integração com outros órgãos aduaneiros, constatou-se que tais procedimentos previstos na legislação básica não estão sendo realizados ou estão sendo realizados de modo ineficiente, haja vista a ausência de critérios de parametrização que levam em consideração o risco fitozoosanitário envolvido.*

231. *Por fim, verificaram-se as áreas de ingresso ilegal de mercadorias agropecuárias, ao longo da divisa, fora dos portos organizados, aduanas, pontos de fronteira e outros recintos alfandegários, onde há necessidade de controle ostensivo e itinerante através de vias de acesso utilizadas indevidamente, de forma frequente, por pessoas que atravessam os limites territoriais de seus países.*

232. *Por serem regiões mais frágeis, até mesmo pela diversidade da geografia existente, são alvos de todas as formas de crime organizado e transformam-se em grande desafio para a segurança nacional, que precisa lançar mão de estratégias de defesa que contemplem integração entre os organismos de fiscalização competentes, valendo-se de instrumentos de inteligência coordenada e tecnologia avançada para conter os ilícitos.*

233. *Inserem-se nesse contexto as ações inerentes à defesa agropecuária, as quais também devem ser vistas como questão de segurança nacional, haja vista os riscos existentes e a repercussão econômica negativa gerada por eventual ingresso de doenças e/ou pragas para o território brasileiro.*

234. *Contudo, a julgar pelo que foi colhido das entrevistas e observado nesta fiscalização, a vigilância agropecuária nessas áreas é ineficiente, quando não é inexistente.*

235. *Há certa preocupação e alcança considerado valor quando emergem notícias de ameaças urgentes de entradas de doenças ao País, a exemplo do recente foco de febre aftosa diagnosticado no Paraguai a cerca de 100 km (cem quilômetros) da divisa com o Estado de Mato Grosso do Sul, tendo sido registrado novo foco na mesma região em janeiro do corrente ano.*

236. *Espera-se do MAPA, como órgão coordenador das ações de defesa agropecuária desenvolvidas em conjunto com as demais instâncias federativas, conduta mais pró-ativa, no sentido de identificar as deficiências existentes, avaliar os procedimentos utilizados, estabelecer diretrizes, parcerias, controlar, subsidiar, enfim, envidar esforços para que a fronteira também seja protegida contra o ingresso de pragas vegetais e agentes de enfermidades animais.*

237. *A materialidade de recursos federais previstos para aplicação na defesa sanitária exige do MAPA capacidade de planejamento e gestão como meio de controlar os riscos de prejuízos econômicos resultantes de um possível embargo comercial causado pela fragilidade de controle na faixa fronteiriça nacional.*

238. *Em verdade, o MAPA não possui um diagnóstico da defesa sanitária e carece de uma cesta de indicadores gerenciais para o monitoramento de suas ações na fronteira que possam subsidiar a priorização das intervenções e a alocação de recursos públicos.*

239. *Tendo em vista os riscos e as oportunidades de melhoria detectadas nesta auditoria, estão sendo propostas recomendações voltadas a aperfeiçoar a atuação do MAPA no planejamento, na gestão da política de defesa sanitária e no apoio institucional aos entes federados.*

240. *No que tange às questões que já haviam sido apontadas na auditoria operacional realizada no Programa Vigiaagro, em 2006, as quais já foram objeto de recomendações deste Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.318/2006 – Plenário, e permaneciam pendentes de implementação até o final desta fiscalização, a equipe optou por dar ciência aos respectivos gestores para adoção de providências, a fim de que possam ser devidamente acompanhadas nas contas do MAPA.*

241. *Por fim, considerando que o MAPA integra a clientela da 8ª Secex, unidade técnica que participou efetivamente, desde o início deste trabalho, com sugestões e orientações, por intermédio de seu dirigente e auditores selecionados para esse fim, e que a referida Secretaria já faz o devido acompanhamento do órgão sob sua jurisdição, além de vir se desenvolvendo na sistematização e customização contínua das contas das unidades sob sua jurisdição, entende-se adequado substituir, neste caso específico, a proposição do monitoramento das recomendações impostas pelo Tribunal, na forma preconizada pelo Manual de Auditoria Operacional, pela rotina de verificação realizada nas próprias Prestações de Contas Anuais e no bojo do monitoramento contínuo da clientela (Jornal União, de 15/3/2012), justamente pela possibilidade de se controlar as implementações efetuadas por meio do Plano de Ação, a ser enviado pelo MAPA, com o detalhamento e cronologia das medidas que serão adotadas.*

9. Proposta de Encaminhamento

242. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. José Múcio Monteiro, com as seguintes propostas:*

I - *recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA), com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que:*

a) *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;*

b) *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;*

c) *promova a inclusão no Manual do Vigiaagro 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 - RFB;*

d) *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;*

e) adote providências no sentido de criar metas e indicadores de desempenho específicos para as atividades de inspeções 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;

f) 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;

g) 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

h) 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 8.142/90, de forma a não haver descontinuidade de repasse de recursos que venha a prejudicar as ações de defesa sanitária;

II - 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, Eptaciolândia/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;

III - 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 Vigiaagro, em 2006:

a) 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);

b) 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 a adequação da estrutura dos laboratórios básicos nas unidades de vigilância agropecuária, de acordo com a demanda de trabalho. (subitem 9.1.1 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);

c) 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);

d) 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);

e) 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);

f) 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

g) 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);

IV - dar ciência à Casa Civil da Presidência da República que a recomendação a seguir descrita, oriundas do Acórdão 1.318/2006–Plenário, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiagro, 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);

V - encaminhar cópia da decisão que vier a ser adotada, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

a) aos Ministros de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Meio Ambiente; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; dos Transportes e da Saúde;

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

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

d) à Agência Nacional de Vigilância Sanitária;

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

f) 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

g) à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, para subsidiar o monitoramento do Programa Vigiagro, previsto para 2012;

VI - 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 deliberações que vierem a ser prolatadas pelo Tribunal, com a identificação dos responsáveis; e

VII - arquivar o presente processo.”

É o relatório.

VOTO

Trago à consideração deste Colegiado 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.

2. 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.

3. Para nortear o desenvolvimento do trabalho, 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.

4. Passo a comentar os principais achados de auditoria, começando por aqueles relativos aos processos de importação nas regiões de fronteira.

5. 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 (Uvagos). A auditoria constatou que mais da metade das unidades locais do sistema Vigiagro não está mantendo cadastro atualizado de seus usuários, a saber, exportadores e importadores e seus representantes legais, o que contraria previsão do Manual do Vigiagro. Essa deficiência pode dificultar a localização e o controle das cargas inspecionadas e liberadas.

6. 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.

7. Essa realidade já havia sido detectada pelo Tribunal em auditoria operacional realizada, em 2006, no Programa Vigiagro, 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.

8. Também foi objeto de recomendação do Tribunal no referido Acórdão nº 1.318/2006-Plenário a construção de indicadores de desempenho relativos a atividades relevantes exercidas nos postos de fiscalização. Na presente auditoria foi constatada a falta de uniformidade nos indicadores de desempenho, bem como a ausência de um acompanhamento gerencial das atividades exercidas na Uvagos. Deve-se, então, dar ciência ao Mapa sobre a questão.

9. 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.

10. Essa situação foi detectada na auditoria operacional no Vigiagro, tendo sido apontada como principal causa, naquela oportunidade, a insuficiência de pessoal. Desde então, embora o Mapa tenha realizado concurso público para o preenchimento de 390 vagas de Fiscal Federal Agropecuário, não houve mudança significativa no quadro descrito, sendo necessário dar ciência ao Ministério acerca da desconformidade de diversos postos de fronteira com as disposições do Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. De acordo com a metodologia prevista nas auditorias de natureza operacional, versão preliminar do relatório de auditoria foi submetida ao Mapa, tendo este apresentado posicionamento divergente da equipe de auditoria apenas no que diz respeito à fiscalização das vias alternativas de acesso ao país, esclarecendo que a atuação do Mapa nesse particular se restringe ao que estabelece a legislação e o regimento do Ministério. Assinalou, no entanto, que o assunto será mais bem debatido no Plano de Ação que o Mapa pretende lançar para contemplar os procedimentos que necessitam de revisão e aperfeiçoamento, de acordo com o presente relatório.

15. Não poderia terminar este voto sem enfatizar o pequeno avanço que tiveram as questões abordadas na auditoria operacional realizada seis anos atrás no Programa Vigiagro. O baixo percentual de implementação das recomendações do Tribunal, confirmado no presente trabalho, sugere que o Mapa não vem dando as respostas necessárias à melhoria da defesa sanitária vegetal e animal na fronteira brasileira. A auditoria ora relatada possui maior abrangência e, assim, oferece contribuições significativas para que ocorram progressos nessa atividade. Cabe ao Mapa encarar com a devida seriedade as conclusões do trabalho e empenhar-se para solucionar os diversos problemas apontados, alguns dos quais permanecem sem encaminhamento satisfatório desde 2006.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de outubro de 2012.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2961/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-026.155/2011-7
2. Grupo I, Classe V - Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MS
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

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, Eptaciolândia/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 Vigiagro, 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.

10. Ata nº 44/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/10/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2961-44/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

TC-026.155/2011-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Inicialmente, desejo expressar ao Eminentíssimo Ministro José Múcio meu reconhecimento pela dedicação e eficiência com que conduziu este trabalho, de forma a elaborar o Voto ora apresentado.

2. Notória é a importância desse trabalho, pois não há País que queira buscar o pleno desenvolvimento que não se preocupe com questão tão relevante.

3. Um País como o nosso, que mantém a sua estrutura econômica ainda bastante dependente da agricultura e pecuária, deveria se preocupar com o risco sanitário à economia, além, evidentemente, de não se descuidar, ante o risco que um falha no sistema de vigilância sanitária pode ocasionar à saúde das populações e rebanhos, devido à perigosas formas de doença que podem surgir e se disseminar rapidamente.

4. É muito preocupante, Senhores Ministros, a constatação de que questões observadas em auditoria realizada em 2006 e objeto de recomendações por esta Corte de Contas ainda não foram equacionadas, a exemplo de aspectos relacionados à infraestrutura, lotação de fiscais, regras de remoção, integração com órgãos aduaneiros, ausência de sanções, descarte de material orgânico e insuficiência de divulgação de regras internacionais.

5. Assim, estamos ainda a mercê das fragilidades nas ações de defesa agropecuária desenvolvidas nas regiões de fronteira, 7.000 km em linha seca, sob a coordenação do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa), por meio das atividades relacionadas ao Programa de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro, conforme restou demonstradas neste Trabalho.

6. Destaco do Relatório de Auditoria, por relevantes, a incipiência na realização da fiscalização de bagagens e passageiros nos portos, aduanas, postos e travessias oficiais da fronteira, bem como a inexistência de critérios fitozoosanitários, de registros informatizados e de uniformidade de procedimentos para a seleção e interceptação de veículos e pedestres na fiscalização de bagagens realizada nos pontos oficiais de ingresso no Brasil, evidentemente fruto das deficiências estruturais observadas em 80% das Unidades de Vigilância Agropecuária.

7. Daí, a importância da realização das recomendações propostas por sua Excelência à Secretaria de Defesa Agropecuária do Mapa, hoje ocupada por gestores que considero muito acima da média, a exemplo de seu Diretor, Dr. Enio Marques Pereira.

Com essas palavras, mais uma vez, parabenizo o eminente Ministro José Múcio Monteiro, extensivo aos servidores e dirigentes da Secex/MS que conduziram este importante trabalho.

Sala das Sessões, em 31 de outubro de 2012.

AROLDO CEDRAZ
Ministro