

Aviso nº 930 - GP/TCU

Brasília, 18 de julho de 2022.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1585/2022, para ciência, em especial no que tange à informação constante no subitem 9.5 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 6/7/2022, ao apreciar os autos do TC-012.887/2021-8, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

O mencionado processo trata de *“Relatório de Auditoria Operacional no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) com o objetivo de avaliar a sua governança e gestão, compreender o processo de tomada de decisão de investimentos e verificar se têm sido atingidos os seus objetivos”*.

Por oportuno, informo que o inteiro teor do aludido Acórdão pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 1585/2022 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-012.887/2021-8.
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa/Secretaria de Política Agrícola.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a Relatório de Auditoria Operacional no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) com o objetivo de avaliar a sua governança e gestão, compreender o processo de tomada de decisão de investimentos e verificar se têm sido atingidos os seus objetivos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, que, no prazo de 120 dias contados da notificação deste acórdão, passe a divulgar de forma periódica, transparente, acessível e atualizada as informações relevantes do Funcafé, protegida a informação sigilosa e pessoal, contendo no mínimo: atas das reuniões do Conselho Deliberativo de Política do Café e de seu comitê técnico; dados das receitas recebidas; detalhamento da execução orçamentária por destinação; e valores desembolsados às instituições financeiras e recebidos pelos beneficiários finais, consoante o disposto nos arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011;

9.2. com fundamento no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020, recomendar ao Mapa que:

9.2.1. elabore e publique normativo regulamentando a metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra;

9.2.2. elabore plano estratégico para o Funcafé alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério;

9.2.3. desenvolva e dê publicidade, anualmente, a um plano com metas e indicadores de desempenho precisos, claros e mensuráveis, que compreendam as várias dimensões do desempenho, como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade para a gestão do Funcafé;

9.2.4. proponha à Casa Civil da Presidência da República a revisão da norma que regulamenta o Funcafé, atualizando, em especial, a destinação de recursos, bem como as competências e responsabilidades sobre o aludido Fundo; e

9.2.5. promova a integração de dados das operações contratadas do sistema que gerencia o Funcafé no Mapa com o sistema de registro das operações no Banco Central do Brasil, de forma a evitar a inserção e manutenção das mesmas informações em ambos os sistemas;

9.3. informar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Conselho Deliberativo da Política do Café que, atualmente, o Funcafé aplica a quase totalidade dos recursos em financiamento, em detrimento de outras possíveis destinações legais, tais como: pesquisa, capacitação, e promoção e publicidade do café brasileiro;

9.4. cientificar a Secretaria do Tesouro Nacional sobre a existência de recursos ociosos no Funcafé para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo, nos termos da Emenda Constitucional 109;

9.5. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional o uso apenas parcial dos recursos públicos pelo Funcafé, uma vez que, nos

últimos 5 anos-safra, em média, 36,3% do orçamento não alcançou efetivamente os beneficiários finais do Fundo;

9.6. autorizar a SecexAgroambiental a proceder ao monitoramento das deliberações prolatadas no presente processo;

9.7. arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 26/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/7/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1585-26/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-012.887/2021-8

Natureza: Auditoria Operacional.

Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa/Secretaria de Política Agrícola.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEIEIRA (FUNCAFÉ). AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. IDENTIFICAÇÃO DE PONTOS PASSÍVEIS DE MELHORIAS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com pequenos ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Agricultura e Meio Ambiente, vazada nos seguintes termos (peça 66):

“I. Introdução

1. Trata-se de Auditoria no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) com o objetivo de avaliar a governança e a gestão desse Fundo, compreender como ocorre a tomada de decisão de investimentos e verificar se os objetivos para qual foi criado têm sido atingidos.. A auditoria é decorrente do Acórdão 588/2018 – Plenário (TC 017.245/2017-6) e foi autorizada pelo despacho de 13 de abril de 2021 do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 5 do TC Adm 005.207/2021-5).
2. Em 2017, o Tribunal realizou levantamento em 581 órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre governança e gestão (TC 017.245/2017-6), o qual subsidiou a construção do Acórdão 588/2018-TCU-Plenário. Nessa decisão, recomendou-se a ‘fiscalização nos fundos constantes do Orçamento-Geral da União, considerando o alto volume de recursos neles depositados, a baixa capacidade de governança e gestão ou a ausência de estrutura adequada das organizações responsáveis por sua administração, controle ou operacionalização e o alto risco associado a esses recursos’. Dentre os 56 fundos analisados nesse trabalho estava o Funcafé, que contou com R\$ 5,28 bilhões de dotação no exercício de 2017, valor que alcançou R\$ 5,98 bilhões no orçamento de 2021, segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).
3. Atualmente, o Brasil é o maior exportador de café no mercado mundial e ocupa a segunda posição entre os países consumidores da bebida (Embrapa Café, 2020). Além disso, o país responde por um terço da produção mundial de café, o que o coloca como maior produtor mundial, posto que detém há mais de 150 anos (Abic, 2021). Segundo dados do Ministério da Economia (ME), o café ocupou em 2020 a 11ª posição dos produtos mais exportados pelo Brasil e 3º em exportações do setor agropecuário (ComexVis, 2021). O estado de Minas Gerais é o maior exportador de café do país (76,7%) e os principais destinos da exportação do café brasileiro são: Alemanha (19,4%), Estados Unidos (18,7%), Bélgica (9,40%), Itália (8,39%) e Japão (5,87%), dados de 2020.
4. Um dos principais instrumentos governamentais de apoio a este setor é o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), que surgiu em 1986 pelo Decreto-Lei 2.295, durante o processo de redemocratização e reforma administrativa do Brasil para estimular a sustentabilidade da cadeia produtiva do café.

5. De acordo com o sítio eletrônico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o Fundo se destina ao desenvolvimento de pesquisas, ao incentivo à produtividade e à produção, à qualificação da mão de obra, à publicidade e à promoção dos cafés brasileiros, bem como apoia a competitividade da cadeia da cafeicultura, com linhas de crédito para financiamentos do custeio, comercialização e aquisição de café e capital de giro para cooperativas, indústrias de torrefação solúvel e exportadores.
6. Segundo o Relatório de Gestão do Ministério de 2019 (p. 62), no Plano Safra 2019/2020, referente ao período de julho de 2019 a junho de 2020, o Ministério disponibilizou cerca de R\$5 bilhões para financiamento no âmbito deste fundo. Trata-se de um volume 3,5% superior ao ofertado no ano-safra anterior, repassado a 35 agentes financeiros para sua operacionalização.
7. Ao longo da fase de planejamento da auditoria, identificou-se que nos últimos anos, quase a totalidade dos recursos foi disponibilizada para as linhas de crédito (99,24%). Nesse contexto, houve redução de recursos aplicados em pesquisa e capacitação, e não foram observados investimentos em promoção e propaganda do café brasileiro. Além disso, apenas 63,62% dos recursos do Fundo chegaram ao seu público-alvo de 2016 a 2020.
8. Considerando esse escopo de trabalho, analisou-se como são tomadas as decisões de investimento dos recursos do Fundacafé, se o fundo tem conseguido atingir os objetivos para os quais foi criado, quais os mecanismos existentes e a robustez dos controles para aumentar a chance de sucesso dos recursos públicos investidos, bem como impedir que os recursos desses fundos sejam capturados por interesses privados.
9. Para tanto, na etapa de planejamento foram definidas as seguintes questões a serem investigadas, divididas nos três mecanismos da governança pública (Decreto 9.203/2013, art. 5º): liderança, estratégia e controle:
 - a. Em que medida as decisões do Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC) para destinação dos recursos do Fundacafé seguem critérios objetivos e diretrizes legais e constitucionais, considerando aspectos orçamentários e o risco de captura por interesses privados?
 - b. Em que medida o planejamento e as diretrizes de aplicação dos recursos do Fundacafé têm contribuído para o atingimento dos objetivos definidos no Decreto-Lei 2.295/1986 e no Decreto 94.874/1987?
 - c. Em que medida os mecanismos de controle do Fundacafé contribuíram para uma aplicação eficiente, eficaz e transparente dos recursos públicos?
10. Com relação à metodologia aplicada na auditoria, durante as fases de planejamento e execução, foram realizadas várias entrevistas com especialistas, cooperativas de produção e de crédito, instituições financeiras, entidades representativas dos principais atores do setor cafeeiro, além dos órgãos e entidades governamentais responsáveis pela gestão do Fundacafé.
11. Também foram realizados dois painéis de referência com especialistas, entidades, instituições financeiras, gestores públicos, em suma, com os principais atores da cafeicultura para apresentação e validação das matrizes de planejamento e achados da auditoria.
12. Além disso, foram desenvolvidas as técnicas de diagnósticos **Swot**, DVR, Análise Recí, Análise dos **Stakeholders**, bem como a extração e análise de dados do Sistema Fundacafé do Mapa e do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) do Banco Central do Brasil (Bacen) a fim de se realizar um diagnóstico do Fundo. A partir dos resultados dessas análises, foram selecionados os itens mais relevantes para serem agregados nesta fiscalização.
13. Por fim, o presente relatório está organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, os sete achados identificados, as conclusões e as propostas de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, critérios, evidências, causas, efeitos, boas práticas, conclusões, propostas de encaminhamento e os benefícios esperados. Nas peças 53 a 59 dos autos, consta análise detalhada dos achados. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: a análise dos comentários dos gestores; o detalhamento

da metodologia utilizada nesta auditoria; o índice de documentos e o relatório de análise de dados do Funcafé.

II. Visão Geral

Breve Histórico

14. O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) surgiu em meados dos anos 1980, Decreto-Lei 2295/1986, e desde a sua origem tem como finalidade quatro pilares: desenvolver pesquisas na área; incentivar a produtividade e competitividade; defender o preço do café; e melhorar as condições de vida do produtor, conforme se depreende do art. 7^a do Decreto-Lei 2.295/1986, **in verbis**:

‘(...) seus recursos destinar-se-ão ao financiamento, modernização, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação; ao desenvolvimento de pesquisas, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado, interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural (Art. 7º Decreto-Lei 2.295/1986).’

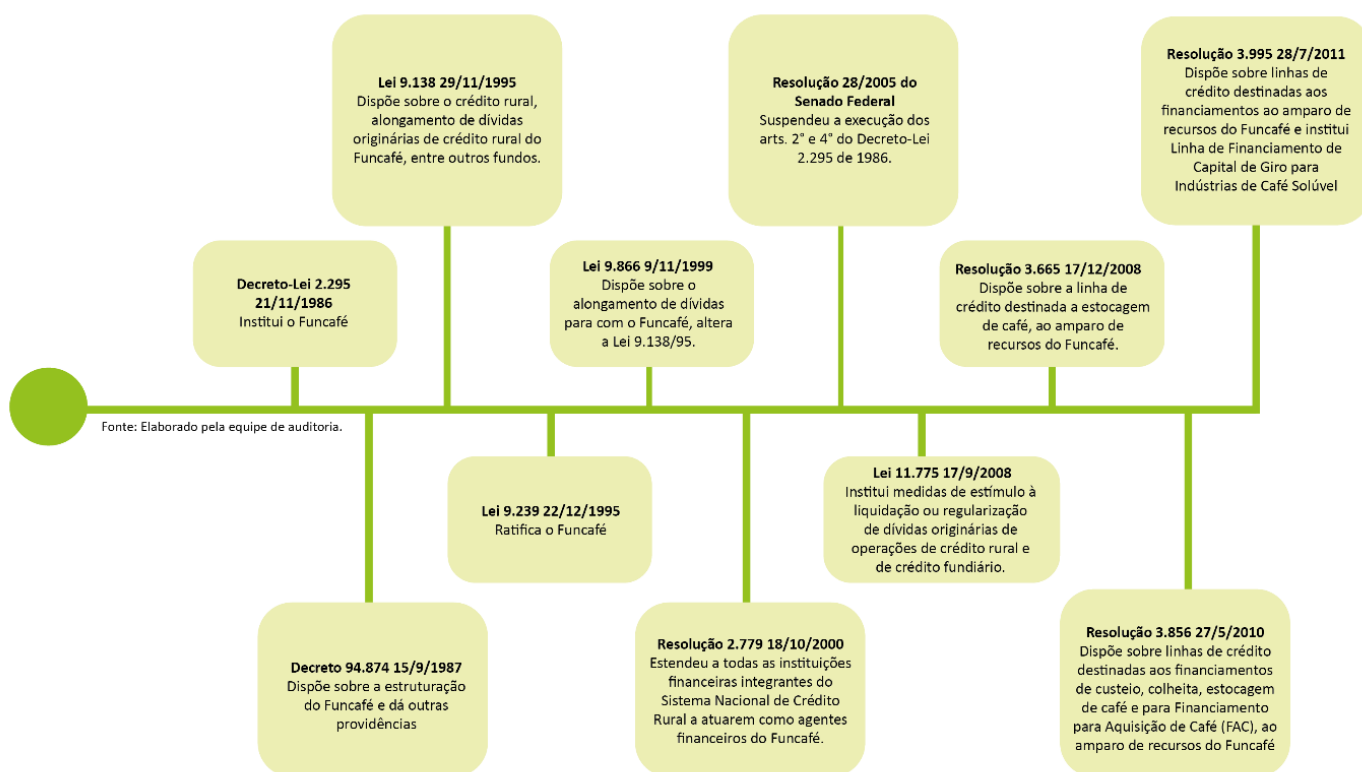
15. Segundo esse Decreto-Lei, as receitas do Fundo viriam de uma contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide), ou seja, uma cota de contribuição nas exportações de café (art. 2º cc art. 6º), exigida em contrapartida à isenção do imposto de exportação às vendas de café determinada pelo art. 1º dessa norma.

16. Ocorre que em 2004, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional a cobrança da contribuição sobre as exportações. Logo, a Resolução 28/2005 do Senado Federal suspendeu a execução do referido art. 2º do Decreto-Lei 2.295/1986. Desde então, o Funcafé não recebe recursos novos e vem incrementando a sua dotação, basicamente, a partir da rentabilidade de aplicações financeiras e juros de financiamentos ao setor.

17. Segue abaixo tabela que apresenta resumo de cada uma das normas que fundamentam o Funcafé desde a sua instituição:

Tabela 1 - Normativos do Funcafé

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.



18. Outro normativo relevante para o Fundo é o Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central do Brasil (Bacen). Este manual apresenta os encargos financeiros e os limites de crédito

do Funcafé (MCR 7-5), bem como as regras de como o Fundo deve ser operacionalizado, especificamente no capítulo 9. Em outras palavras o MCR:

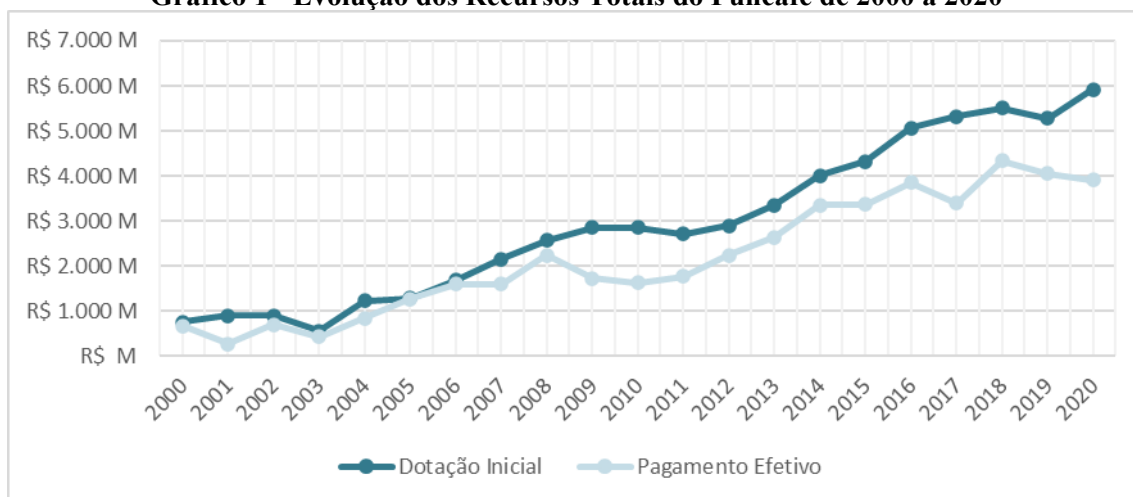
‘(...) codifica as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e aquelas divulgadas pelo Banco Central do Brasil relativas ao crédito rural, às quais devem subordinar-se os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), sem prejuízo da observância da regulamentação e da legislação aplicáveis (MCR, 2021)’

Dados Orçamentários do Funcafé

19. Em 2020, o Fundo contou com orçamento recorde para o ano-safra 2020-2021, uma vez que foram dotados 5,71 bilhões de reais para financiamentos. Esse total foi distribuído em várias linhas de crédito: R\$ 1,6 bilhão para linhas de custeio; R\$ 2,3 bilhões para financiar a estocagem de café; R\$ 1,15 bilhão para aquisição dele; R\$ 650 milhões destinados ao capital de giro; R\$ 10 milhões para recuperação de cafezais danificados (Resolução CMN 4.789, de 26 de março de 2020).

20. Com efeito, em 2000 a dotação total do Fundo era de R\$ 746,5 milhões e atualmente (exercício de 2021) está em R\$ 5,978 bilhões (fonte: Siop), ou seja, em vinte anos o Funcafé multiplicou seus recursos em torno de oito vezes. Na tabela abaixo é apresentada a dotação inicial total do Funcafé e o valor efetivamente pago, considerando restos a pagar (RAP):

Gráfico 1 - Evolução dos Recursos Totais do Funcafé de 2000 a 2020



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), acesso em 27/7/2021.

21. Essa evolução ocorre, uma vez que todo o recurso do Funcafé recebe alguma remuneração. De fato, enquanto os recursos não são desembolsados para os agentes financeiros, eles são remunerados pela taxa Selic pela conta única da União. No momento em que ficam no Agente Financeiro e não são emprestados ao beneficiário final os recursos também são remunerados pela taxa Selic e devolvidos ao Mapa. Por fim, pelo tempo que estão efetivamente contratados pelo beneficiário final os recursos são remunerados por taxa definida no MCR 1-9 (atualmente em 4%).

Características Gerais do Objeto

22. A cafeicultura, distintamente de outros setores agrícolas relevantes para a economia brasileira, possui um fundo diretamente ligado ao setor, o Funcafé.

23. Conforme mencionado anteriormente, os recursos do Funcafé são destinados para a disponibilização de linhas de crédito para financiamentos dos tratos culturais da lavoura, armazenagem, comercialização e aquisição do produto, capital de giro para indústrias e cooperativas de produção, e ainda para recuperação de cafezais danificados por chuvas de granizo, geadas, vendavais ou outros fenômenos climáticos.

24. Ademais, o site do Mapa informa que o Fundo tem por objetivo beneficiar integrantes do agronegócio do café, como produtores, cooperativas, indústrias, beneficiadores e exportadores

deste produto. As condições de concessão dos financiamentos são propostas pelo Mapa, aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), publicadas em Resoluções do Banco Central (Bacen), e consolidadas no Capítulo 9 do Manual de Crédito Rural-MCR.

25. Os valores do Fundo chegam aos produtores após uma série de trâmites previstos em normativos. Em primeiro lugar, o valor disponibilizado ao Funcafé, a cada ano, é previsto dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA), após consulta ao saldo existente no fundo. Depois disso, o Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC) se reúne para distribuir os recursos aprovados nas linhas de financiamento, como citado. A etapa seguinte é a oficialização das linhas de financiamento pelo CMN e a definição das taxas de juros pelo Governo Federal.

26. Por fim, é feita a chamada para os agentes financeiros (bancos e outras instituições do setor) que operacionalizarão o Fundo e efetivamente irão contratar com o beneficiário final. Esses agentes são credenciados e assinam contratos com o Ministério da Agricultura, seguindo critérios técnicos. Em 2020, os recursos foram distribuídos por 34 agentes. Normalmente, a oficialização do CNM e a chamada para operação do Funcafé ocorre a partir de junho.

27. Cabe salientar que segundo informações da Coordenação-Geral do Café (CGCAF) do Mapa, o Funcafé não apresenta inadimplência, pois o risco das operações recai sobre o agente financeiro contratado, segundo o item 9.1.1.b do MCR. Quanto às renegociações, a CGCAF informou que há 'pouca coisa antiga', uma vez que a última renegociação ocorreu em 2015.

28. Para fins de controle das operações, o Mapa utiliza o Sistema Funcafé, implementado em 2016 após recomendação da CGU. Segundo o CGCAF, todos os agentes financeiros contratados utilizam esse sistema para registro de suas operações com fontes do fundo.

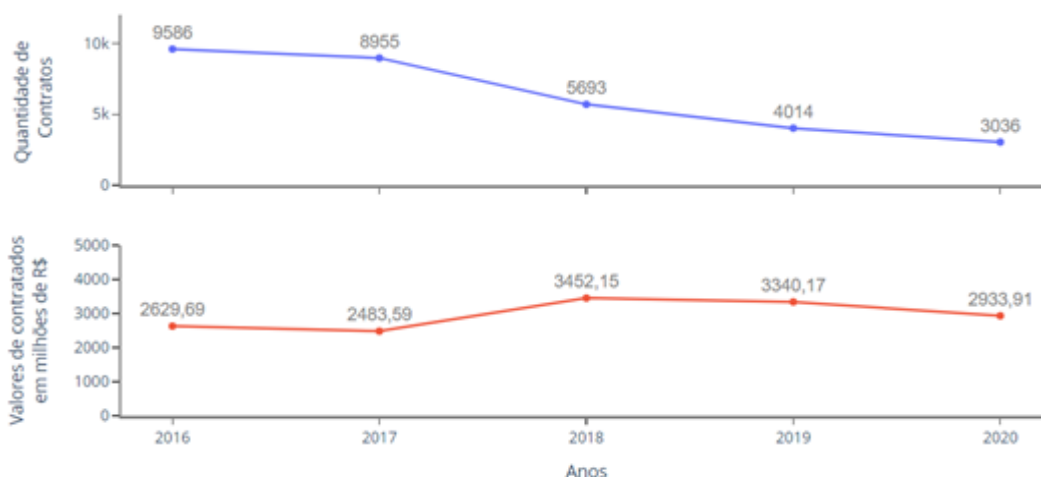
29. No que se refere à transparência do fundo, até 2014 o Mapa publicava relatório anual de atividades, sendo que no sítio eletrônico do Ministério constam relatórios de 2002 a 2014. Esses documentos apresentavam dados financeiros (contratação, liberação, agentes financeiros e valores aplicados), orçamentários (execução, sub-repasses) e operacionais (beneficiários atendidos, distribuição por UF, leilões) do Funcafé, bem como levantamento da safra, gastos com pesquisa e desenvolvimento e ações para promoção do café, como feiras e eventos para o setor.

30. Segundo a CGCAF, até 2015 havia departamento específico para o café no Mapa que, além de ser responsável por assuntos relacionados aos financiamentos, ao planejamento e ao orçamento, tratava da comunicação e consolidava as informações necessárias para os relatórios. Atualmente, devido ao enxugamento de estrutura e pessoal ocorrido ao longo dos últimos anos, os relatórios foram descontinuados.

Raio-X do Funcafé

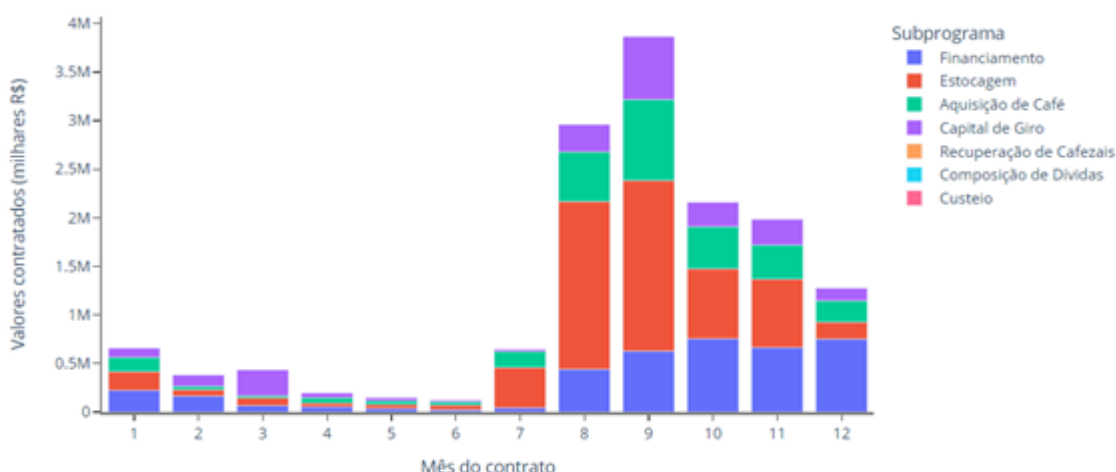
31. A seguir serão apresentadas informações importantes para a compreensão de como ocorreram os financiamentos com recursos do Funcafé no período de 2016 a 2020. Esses dados foram consolidados a partir da extração e análise das operações registradas com a fonte Funcafé (70) no Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) do Banco Central do Brasil (Bacen). Maior detalhamento poderá ser verificado no Relatório de Análise de Dados do Funcafé constante do Apêndice IV.

32. Primeiramente, percebe-se que no período de 2016 a 2020, o número de contratos (operações) apresentou tendência decrescente. No entanto, os valores totais de recursos contratados estiveram entre R\$ 2,5 e 3,5 bilhões, conforme os gráficos abaixo:

Gráfico 2 - Evolução da Quantidade e Valores Totais Contratados por Ano


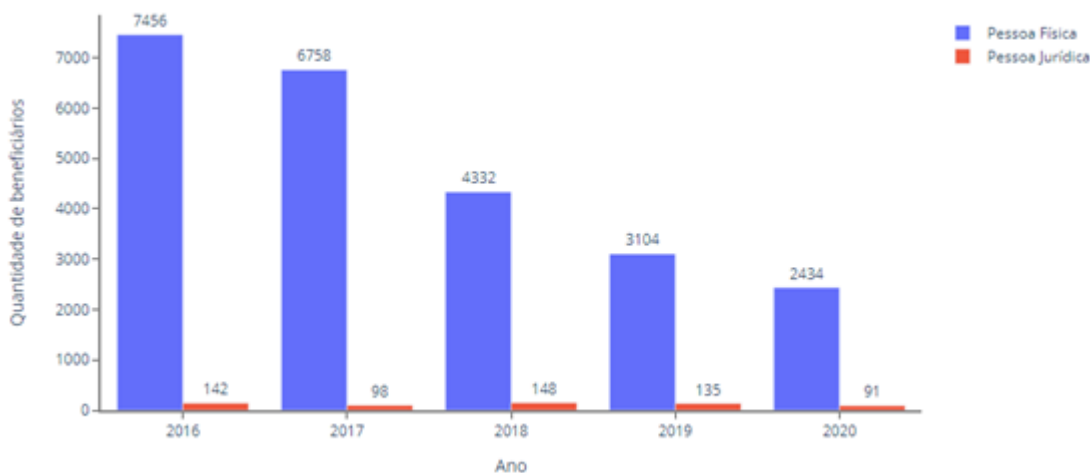
Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 2) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

33. As contratações com o Fundo concentraram-se no início dos anos-safras, isto é, nos primeiros meses a partir de julho, conforme se depreende no gráfico abaixo que apresenta a distribuição dos valores contratados de 2016 a 2020 nos doze meses do ano:

Gráfico 3 - Distribuição dos Valores Totais ao Longo dos Meses por Linhas de Crédito


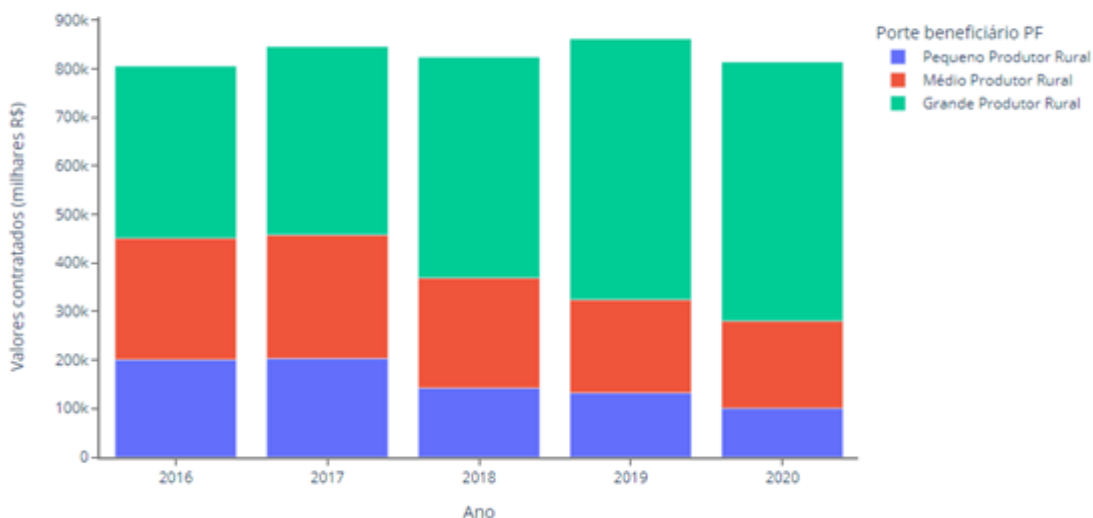
Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 3) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

34. De 2016 a 2020, cerca de 28% (R\$ 4,15 bilhões) dos recursos foram contratados por pessoas físicas e 72% (R\$10,69 bilhões) por pessoas jurídicas (peça 51, p. 5). Durante esse período, considerando-se beneficiários diferentes atendidos, percebeu-se redução significativas na quantidade de pessoas físicas, conforme gráfico 4. Cabe salientar que nas linhas de custeio e comercialização, o atendimento às pessoas físicas se dá, também, através de operações de crédito contratadas por cooperativas de produção, ocorre que os sistemas ainda não detalham as pessoas físicas (cédulas-filhas) atendidas nessas operações, apresentando somente a operação com a cooperativa (cédula- mãe).

Gráfico 4 - Evolução da Quantidade de Beneficiários por Ano (PF e PJ)


Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 6) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

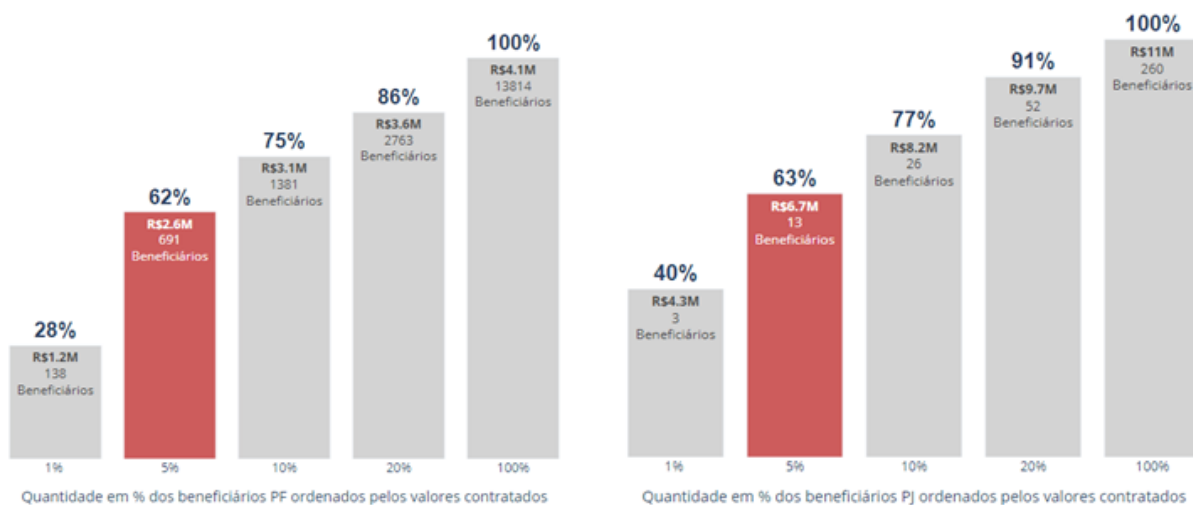
35. Outra constatação relevante é que, no período analisado, considerando o empréstimo direto, houve redução da participação de pessoas físicas de pequeno porte (18,8% do total) em detrimento do incremento da participação daquelas de maior porte (54,6% do total) nos recursos do Fundo (ver gráfico abaixo).

Gráfico 5 - Distribuição dos Valores dos Contratos por Porte de Beneficiário PF por Ano


Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 11) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

36. No que se refere a concentração de recursos de financiamentos do Funcafé, verificou-se que os 5% maiores recebedores pessoas físicas (691 pessoas de 13.814), receberam 62% dos recursos no Fundo de 2016 a 2020. Para pessoas jurídicas, o percentual é semelhante, no entanto chama a atenção que 3 cooperativas (1,15% do total, ou 3 de 260) receberam cerca de 40% dos recursos nesse período:

Gráfico 6 - Distribuição da Concentração dos Recursos por Faixas PF e PJ, em Milhares de Reais



Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 12) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sisor.

37. Segundo dados da Embrapa Café, o Brasil possuía em 2020 aproximadamente 300 mil estabelecimentos produtores de café, dos quais 82% são considerados da cafeicultura familiar. Assim, buscou-se verificar a participação da agricultura familiar no Funcafé.

38. Dos valores contratados do Fundo no período de 2016 a 2020, 8,3% (R\$ 1,23 bilhão) foram com mutuários ‘dapianos’ PF e PJ, ou seja, que possuíam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa na data do contrato, segundo verificação do Mapa (peça 49). Desse valor, 20,6% (R\$ 253,5 milhões) foram contratados com pessoas físicas e 79,4% (R\$ 977,4 milhões) com cooperativas da agricultura familiar. Segundo o Mapa, essa situação se deve, em grande parte, à vantagem histórica na taxa de juros do Pronaf sempre abaixo da operada com o Funcafé.

39. A participação da agricultura familiar no Funcafé apresentou no período de 2016 a 2020 queda tanto no número de contratos (redução de 88,74%) como nos valores totais contratados (diminuição de 29,02%). Considerando-se apenas pessoas físicas, a redução nos valores contratados foi de 81,77% (peça 51, p. 21). Por outro lado, o **ticket** médio das operações passou de R\$ 66,72 mil para R\$ 420,84 mil reais, demonstrando que o Funcafé tem atendidos cada vez mais o extrato de maior renda do grupo de agricultores familiares.

Gráfico 7 - Evolução da Quantidade, Valores Totais e Valores Médios com Beneficiários ‘Dapianos’



Fonte: Relatório de Análise de Dados do Funcafé (peça 51, p. 20) elaborado pela equipe de auditoria a partir de extração de dados do Sicor.

III. Achados de Auditoria

40. A presente seção detalhará os resultados alcançados após a realização dos procedimentos de auditoria. Foram identificados sete achados baseados nas três questões de auditoria formuladas na etapa de planejamento os quais serão apresentados nas próximas seções por meio da exposição dos seguintes elementos: critérios, evidências, causas, efeitos, boas práticas, conclusões, propostas de encaminhamento e benefícios esperados.

III.1 Ausência de Critérios para Destinação de Recursos

Figura 1 - Síntese do 1º Achado

Não existe uma metodologia estabelecida, baseada em critérios objetivos, para a definição dos valores que serão alocados nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra.

41. Os princípios da impessoalidade e da publicidade são valores explícitos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e devem orientar as ações da administração pública. Ademais, o Decreto 9.203/2017, que trata da governança pública federal, traz as seguintes diretrizes em seu art. 4º:

‘III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.’

42. Nesse sentido, conforme o art. 16 do Regimento Interno do Mapa (Decreto 10.253/2020), compete à Secretaria de Política Agrícola (SPA) ‘analisar e formular proposições e atos normativos de regulamentação do setor agropecuário’ (inciso II). No que se refere ao Funcafé, segundo o art. 2º do Decreto 10.071/2019 (Regimento Interno do CDPC), cabe a este conselho ‘aprovar anualmente, o direcionamento das dotações orçamentárias consignadas ao Fundo de Defesa da Economia Cafeeira na Lei Orçamentária Anual’ (inciso V).

43. Ocorre que foram solicitados ao Mapa, via ofício de requisição 1-174/2021-TCU/Secex Agroambiental (peça 6), os estudos, pareceres e critérios técnicos, no âmbito do CDPC e Comitês Técnicos, que embasaram a distribuição dos recursos nas diferentes linhas de crédito, dos últimos 5 anos-safras.

44. Na resposta encaminhada à equipe de auditoria, foi informado que não há pareceres jurídicos no âmbito do CDPC e Comitês (atual e anteriores), bem como não há critérios pré-estabelecidos para a distribuição dos recursos nas diferentes linhas de crédito (peça 10, p. 2).

45. Segundo entrevista com gestores do Mapa (peça 20), o procedimento de definição dos valores é realizado em reunião interna da Coordenação-Geral do Café (CGCAF) com participação do Departamento de Comercialização e Abastecimento (DCA) e anuência do Secretário de Política Agrícola. A seguir, a proposta é apresentada no Comitê Técnico do CDPC e logo segue para aprovação do CDPC.

46. Na figura abaixo, consta a proposta de distribuição de recursos nas diversas linhas de crédito apresentada na 71ª reunião Ordinária do CDPC, realizada em 11/4/2019 (peça 11, p. 9):

Figura 2 - Proposta Apresentada no CDPC para o ano-safra 2019/2020

PROPOSTA DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS			
Linhas de Financiamentos	2018	2019	Var % (2019/2018)
	Resolução 4.646		
Custeio	1.100.000	1.300.000	18,2
Estocagem	1.862.000	1.962.000	5,4
Aquisição de Café -FAC	1.063.000	1.149.000	8,1
Recuperação de Cafezais	10.000	10.000	0,0
Giro Solúvel	200.000		
Giro Torrefação	300.000	650.000	-29,7
Giro Cooperativa de Produção	425.200		
Total financiamento	4.960.200	5.071.000	2,2
LOA (Financ. Agroneg. Café)	5.136.000	5.071.418	-1,3
Despesas discricionárias	10.000	13.599	36,0
Equalização	100.000	156.372	56,4
Reserva de contingência	35.576	31.871	-10,4
TOTAL LOA	5.105.776	5.273.260	
Receita Estimada	5.105.914	5.598.168	9,6

Fonte: Mapa, Ofício 383/2021/SPA/Mapa (peça 11, p. 9).

47. O Ministério ainda informou, em resposta ao ofício requisição 3-174/2021-TCU/Secex Agroambiental (peça 33), que:

‘(...) as tabelas são elaboradas considerando a abordagem histórica da aplicação dos recursos; as demandas do setor acolhidas através de seus representantes nos fóruns de discussão que tratam do Funcafé e a disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo. São apresentadas pela SPA, confirmadas ou alteradas no Comitê Técnico do CDPC antes de serem submetidas ao Pleno do Conselho Deliberativo da Política do Café-CDPC para aprovação e, posterior encaminhamento ao Conselho Monetário Nacional – CMN (peça 37, p. 5).’

48. Assim, o que se observa é que não existe metodologia definida para elaboração da planilha, posto que o procedimento é subjetivo, sendo tão somente realizado com base nos valores atribuídos às linhas no ano-safra anterior e informações do setor.

49. Não é elaborado nenhum documento formal demonstrando a memória de cálculo dos valores atribuídos, nem há registro no Sistema Eletrônico de Informações do Mapa (SEI), segundo entrevista com os gestores (peça 20).

50. Além disso, inexistente monitoramento ou avaliação para verificar se as linhas têm sido adequadas para o desenvolvimento do setor cafeeiro e retroalimentar com informações a tomada de decisão no ano-safra seguinte.

51. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014) trata do assunto no tópico de monitoramento e avaliação:

‘Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental (*Ibid.*, p. 62)’

52. Com efeito, o Mapa não consegue avaliar o impacto de determinada linha de crédito para o setor cafeeiro, pois não existem indicadores de desempenho da gestão do Funcafé, bem como inexistente planejamento estratégico do setor, como será demonstrado no Achado 3.

53. Também não é possível avaliar se a aplicação nas diferentes linhas de crédito tem cumprido os objetivos do Fundo.

54. Segundo Referencial de Controle de Políticas públicas do TCU (BRASIL, 2020, p. 53-54):

‘Também é importante verificar se foram estabelecidos critérios objetivos para a priorização dos beneficiários, caracterizados pela parcela do público-alvo que é alcançada pela política pública, quando os recursos disponíveis não forem suficientes. O estabelecimento de condicionalidades ou critérios de elegibilidade objetivos é fundamental para avaliação da eficácia da política pública, conforme destacado por pesquisadoras do Ipea:

A explicitação dos critérios de priorização dos beneficiários é essencial para orientar as ações do programa nos casos já assinalados de insuficiência de recursos para atender todo o público-alvo. Revela, também, os compromissos, ou as opções políticas, assumidos na execução do programa e facilita o monitoramento e a aferição de sua eficácia.’

55. O problema em tela deve-se, também, à desatualização da base normativa do Funcafé, como será tratado no Achado 5.

56. Como consequência, o Mapa está exposto a riscos como a captura por determinados grupos de interesse, pois a decisão a respeito dos valores atribuídos não está baseada em critérios técnicos estabelecidos em normativo. Também há o risco de determinadas linhas de crédito não serem efetivas para o atingimento dos objetivos da política pública, pois o Mapa carece de instrumentos de monitoramento e avaliação.

57. Como boa prática, pode ser destacada a Portaria SPA/Mapa 19/2021, que define os critérios para a distribuição dos recursos do Funcafé entre os agentes financeiros interessados em operacionalizar os recursos do Fundo. Essa Portaria estabelece critérios para distribuição dos recursos de cada linha entre os agentes financeiros com base no atendimento de beneficiários do ano anterior.

58. Ante o exposto, conclui-se que o processo de definição dos valores que serão alocados nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra carece de metodologia estabelecida, baseada em critérios objetivos.

59. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que publique normativo regulamentando metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra.

60. Os benefícios esperados são a melhoria na alocação dos recursos do Funcafé, a partir da aplicação desses valores de forma mais efetiva para o atingimento dos objetivos do Fundo, o aumento da transparência e a mitigação à promoção de interesses pessoais.

III.2 Baixos investimentos em pesquisa, capacitação e promoção do café brasileiro

Figura 3 - Síntese do 2º Achado

Verificou-se que quase a totalidade dos recursos do Funcafé (99,24%) foram destinados a financiamento no período de 2013 a 2021. Com isso, foram gastos apenas 0,15% dos recursos em pesquisa e capacitação, valores que estão caindo sistematicamente ao longo desse período. Além disso, desde 2015 não há gastos do Fundo em promoção e propaganda do café brasileiro.

61. O Decreto 94.874/1987, que regulamenta o Funcafé, traz, em seu art. 1º, os principais objetivos do Fundo:

‘Art. 1º: Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé criado pelo Decreto-lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986, (...) destina-se ao **financiamento, modernização, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação; ao desenvolvimento de pesquisas**, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado, interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural (grifo nosso).’

62. No art. 4º são apresentadas as destinações de recursos prioritárias (alíneas a, b do inciso I) e aquelas subsidiárias (alíneas a - j do inciso II). Como será tratado no achado 5, as destinações prioritárias estão obsoletas e não existe mais alocação de recursos para elas. Além disso, algumas destinações subsidiárias têm sido cada vez mais preteridas. Os recursos do Fundo têm ido quase exclusivamente para financiamento **stricto sensu**.

63. Segundo dados da execução orçamentária (Siafi), de 2013 a 2021, em média, 99,24% dos recursos disponibilizados anualmente pelo Funcafé se concentraram na unidade orçamentária (UO) 74901, a qual se materializou nas linhas de crédito do Fundo: custeio, comercialização, financiamento para aquisição de café (FAC), capital de giro e recuperação de cafezais. Por outro lado, para a UO 22906, no mesmo período, foram dotados 0,20% e efetivamente pagos 0,16% dos recursos totais.

64. Atualmente, o Funcafé é operacionalizado a partir dessas duas UOs: a UO 22906, que contém ações orçamentárias gerais do Fundo (despesas discricionárias) e a UO 74901, que contém os valores utilizados para os financiamentos concedidos (despesas financeiras).

65. Segundo entrevistas com os integrantes do CDPC (peça 20), outra situação que acaba por concentrar os recursos em financiamentos são as limitações e contingenciamentos orçamentário na UO 22906.

66. Em outra entrevista, com representantes da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em 29/7/2021 (peça 47, p. 9), relatou-se que com o advento do teto orçamentário (Emenda Constitucional 95/2016), as despesas primárias do exercício ficam limitadas ao total do exercício anterior corrigido pelo IPCA. Ocorre que apenas a UO 22906 está sujeita a essa regra, por ser constituída de despesas primárias discricionárias, já a UO 74901, por conter despesas financeiras, não está sujeita a essa restrição.

67. A SOF também informou que a decisão sobre quais ações orçamentárias serão limitadas é de competência da alta administração do Mapa, uma vez que a Secretaria apenas define o referencial monetário, isto é, o limite global orçamentário para que o Ministério aloque suas despesas a cada exercício financeiro.

68. Segundo a Nota Técnica 1/2021 da Embrapa Café (peça 16, p. 3-12), do total solicitado pela empresa e definido pelo CDPC, apenas 57,47% foram dotados no orçamento, de 2016 a 2021. A entidade tem por finalidade coordenar, formular, propor e orientar estratégias e ações de geração, desenvolvimento e transferência de tecnologia do Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café (PNP&D/Café). Em decorrência disso, vários projetos de pesquisa e capacitação geridos pela Empresa no âmbito do Consórcio Brasileiro do Café que são propostos e previstos não são executados.

69. No que se refere aos recursos para pesquisa, a execução orçamentária do PO 0006 – Pesquisa e Desenvolvimento da Cafeicultura, da ação orçamentária 20Y8 foi a seguinte de 2013 a 2021:

Tabela 2 - Execução Orçamentária do PO 0006 - Pesquisa e Desenvolvimento da Cafeicultura

Ano	Dotação Inicial (R\$ mil)	Empenhado (R\$ mil)	Pago (R\$ mil)	RAP Pago (R\$ mil)	Pago Efetivo (R\$ mil)	Pago Ef./Dota. (%)
2013	10.000	9.123	419	5.827	6.246	62,5
2014	6.500	6.249	645	57	702	10,8
2015	5.500	5.404	2.389	5.033	7.422	134,9

2016	10.610	9.905	8.452	2.964	11.416	<i>107,6</i>
2017	9.690	5.513	1.263	1.404	2.667	<i>27,5</i>
2018	7.942	7.934	6.691	4.113	10.804	<i>136</i>
2019	12.014	11.966	2.042	1.101	3.144	<i>26,2</i>
2020	7.380	7.357	2.766	9.188	11.954	<i>162</i>
2021	5.159	268	218	3.088	3.307	<i>64,1</i>
Total	74.795	63.721	24.886	32.778	57.664	<i>77,1</i>

Fonte: SIOP, acesso em: 11/08/2021.

70. Com relação aos recursos para promoção e propaganda do café brasileiro, o CDPC tem feito propostas cada vez menores de dotação orçamentária, mas esses valores não foram efetivamente aplicados devido às limitações orçamentárias.

71. Os investimentos para a promoção de café (PO 0004 da ação 20Y8) apresentaram a seguinte execução orçamentária:

Tabela 3 - Execução Orçamentária do PO 0004 - Promoção de Café

Ano	Dotação Inicial (R\$ mil)	Empenhado (R\$ mil)	Pago (R\$ mil)	RAP Pago (R\$ mil)	Pago Efetivo (R\$ mil)	Pago Ef./Dota. (%)
2013	2.000	1.969	1.969	0	1.969	<i>98,5</i>
2014	2.000	1.062	1.062	0	1.062	<i>53,1</i>
2015	2.500	100	100	0	100	<i>4</i>
2016	1.593	0	0	0	0	<i>0</i>
2017	450	0	0	0	0	<i>0</i>
2018	150	0	0	0	0	<i>0</i>
2019	115	0	0	0	0	<i>0</i>
2020	60	0	0	0	0	<i>0</i>
2021	66	0	0	0	0	<i>0</i>
Total	8.934	3.131	3.131	0	3.131	<i>35</i>

Fonte: SIOP, acesso em: 11/08/2021.

*Considerou-se a dotação inicial, uma vez que a partir de 2016 a dotação atual estava zerada, salvo nos exercícios de 2019 e 2021.

72. Depreende-se da tabela acima que desde 2015 e por decisão do gestor não houve empenho de recursos para atividade de promoção de café.

73. O Mapa, em resposta ao Ofício Requisição 1-174/2021-TCU/SecexAgroambiental (peça 10, p.5), explica a inexistência de previsão de gastos para essa área nos últimos 5 (cinco) anos-safra no seguinte sentido:

‘(...) não houve destaque em virtude de constantes cortes e contingenciamentos nos orçamentos discricionários consignados ao Fundo, decidindo o CDPC por alocar os poucos recursos em pesquisa agropecuária por meio do Consórcio de Pesquisa do Café conduzido pela Embrapa.’

74. Além disso, conforme citado em diversas entrevistas com atores e atas de reunião do CDPC (peças 20 e 47), devido à falta de promoção e publicidade, há redução do potencial de competitividade do café brasileiro frente a outros *players* internacionais, a exemplo do café colombiano.

75. No que se refere aos recursos destinados à capacitação (PO 0002), a execução orçamentária foi a seguinte:

Tabela 4 - Execução Orçamentária do PO 0002 - Capacitação de Técnicos e Produtores

Ano	Dotação Inicial (R\$ mil)	Empenhado (R\$ mil)	Pago (R\$ mil)	RAP Pago (R\$ mil)	Pago Efetivo (R\$ mil)	Pago Ef./Dota. (%)
2013	500	0	0	0	0	0
2014	1.500	1.200	873	0	873	58,2
2015	2.000	2.000	2.000	327	2.327	116,4
2016	1.274	1.274	1.274	0	1.274	100
2017	2.000	1.200	334	0	334	16,7
2018	1.200	1.164	1.164	866	2.030	169,2
2019	924	924	0	0	0	0
2020	495	495	495	924	1.419	283,9
2021	395	0	0	0	0	0
Total	10.293	8.258	6.140	2.117	8.258	80,2

Fonte: SIOP, acesso em: 11/08/2021.

76. Também são dotações orçamentárias com valores baixos e, somente parte, cerca de 80% dos recursos previstos na LOA, para capacitação foram efetivamente pagos (no exercício ou em exercícios subsequentes) pela Embrapa Café.

77. As principais causas apontadas para os baixos investimentos em pesquisa, capacitação e promoção do café brasileiro foram as já mencionadas limitações e contingenciamentos orçamentários das ações discricionárias do Funcafé, bem como as decisões da alta administração do Mapa em restringir recursos discricionários do Fundo. Além disso, o foco do Mapa e do CDPC na sustentabilidade financeira do Funcafé, mantendo quase a totalidade dos gastos em financiamentos **stricto sensu**.

78. Como consequência do presente achado observa-se que projetos de pesquisa e capacitação não são executados, ocorre uma redução do potencial de competitividade do café brasileiro em nível global e os objetivos do Fundo são atendidos somente de forma parcial.

79. Ante o exposto, conclui-se que dos recursos disponibilizados anualmente pelo Funcafé se concentraram nas linhas de crédito do Fundo e que os investimentos em pesquisa, capacitação e promoção do café brasileiro foram preteridos.

80. Propõe-se, dessa forma, que seja informado ao Mapa e ao CDPC que atualmente o Funcafé aplica quase a totalidade dos recursos em financiamento, em detrimento de outras possíveis destinações legais como: pesquisa, capacitação, e promoção e publicidade do café brasileiro.

81. Os benefícios esperados da ação de controle são a melhoria na competitividade e qualidade do café brasileiro e o aprimoramento da cadeia produtiva do café no Brasil.

III.3 Ausência de Planos e Indicadores

Figura 4 - Síntese do 3º Achado

Não existe planejamento estratégico de médio e longo prazo para o Funcafé, bem como não há metas e indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

82. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU ‘a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas’ (BRASIL, 2014, p. 47).

83. O Decreto de governança pública federal (Decreto 9.203/2017), por sua vez, também trata desses pontos nos art. 4º e 5º:

‘Art. 4º. São diretrizes da governança pública:

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.’

84. Nesse sentido, foram solicitados, via ofício de requisição 1-174/2021-TCU/Secex Agroambiental (peça 6), os planos estratégicos, táticos e operacionais existentes para a gestão do Funcafé, bem como suas metas e indicadores de desempenho.

85. O Mapa informou, em sua resposta, que não existem planos estratégicos, táticos e operacionais. Ademais, afirmou que as metas e indicadores de desempenho referentes aos recursos direcionados para financiamentos à cafeicultura são representados pelo volume de recurso programado e contratado com os agentes financeiros (AFs) que firmam contrato com o Funcafé (peça 10, p. 4-5).

86. Em entrevista realizada com gestores do Mapa (peça 20, p. 7), em 3/5/2021, foi ressaltado que não existem indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação do Funcafé. Também informaram que não há indicadores no Plano Plurianual (PPA) atual e que, por isso, não os utilizam.

87. No referido ofício, também foi questionado por que o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Cafeeiro - PEDSC/Mapa foi descontinuado em 2015 e quais os prejuízos da falta de planos de médio e longo prazos para o Funcafé.

88. Em sua resposta, o Mapa informou que o último PEDSC/MAPA (peça 15) foi realizado para o período de 2012 a 2015 e que a pasta enfrentou sucessivas reformulações e reestruturações que comprometeram a continuidade das atividades desenvolvidas anteriormente.

‘A partir de 2015, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) enfrentou sucessivas reformulações. Por meio do Decreto nº 8.492, de 13 de julho de 2015, foi aprovada uma nova estrutura regimental e o quadro dos cargos em comissão e das funções de confiança, vindo posteriormente a publicação de novos Decretos alterando aquele e os que sucederam.

Nesse período, a Secretaria de Produção e Agroenergia foi extinta, assim como o Departamento do Café, ocorrendo de os assuntos afetos à política do café terem sido alocados na Secretaria de Política Agrícola. Além disso, os assuntos que antes eram tratados por duas coordenações-gerais, uma que realizava o planejamento e conduzia o orçamento, assim como a realização de convênios e o acompanhamento dos assuntos relacionados a política cafeeira, e a outra que realizava a execução e acompanhamento das linhas de financiamento, passaram a ser geridos por apenas uma coordenação-geral, havendo, inclusive, a diminuição de forma significativa do quadro de servidores que atuavam no acompanhamento e execução desses assuntos (peça 10, p. 4).’

89. Além disso, o Mapa asseverou que o ‘Conselho Deliberativo do Café, instância decisória das políticas cafeeiras, o que inclui a aprovação do PEDSC, também foi submetido a recriação e reformulações, acarretando numa baixa frequência de reuniões nesse período’ (peça 10, p. 4)

90. A desatualização da base normativa do Funcafé também é uma das razões das dificuldades de planejamento, tendo em vista que não há definição sobre planos e metas na legislação em questão.

91. Devido à inexistência de planejamento, bem como à falta de metas e indicadores de gestão, o Mapa não consegue avaliar ou quantificar os resultados da política pública. Ou seja, não é possível a realização de monitoramento e avaliação do cumprimento dos objetivos da política e se a destinação dos recursos se encontra adequada.

92. Além disso, não basta apenas planejar. O processo tem que ser periodicamente atualizado, além de ser retroalimentado com informações provenientes de monitoramento e avaliação da

política pública. Se não há indicadores, não há como medir se a política está atingindo os objetivos pretendidos nos requisitos de eficácia, eficiência e efetividade.

93. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, no que tange ao planejamento enquanto processo, a atividade se renova no tempo, devendo os planos serem atualizados periodicamente. Assim, o planejamento deve ser encarado como exercício ‘flexível e contínuo, considerando que mudanças são inevitáveis durante a implantação para se ajustar a diferentes circunstâncias, novas informações, ou achados dos processos de avaliação e monitoramento’ (BRASIL, 2014, p. 50).

94. O Manual Técnico de Planejamento Plurianual do Governo Federal (2020-2023) ao tratar de planejamento do setor público assevera que:

‘a literatura sobre planejamento no setor público costuma realçar a importância de esclarecer os objetivos e apontar os resultados a serem alcançados; estabelecer indicadores de desempenho que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação; e quantificar os custos requeridos para o financiamento dos programas de governo (BRASIL, 2020, p. 12).’

95. Adicionalmente, observou-se que o Funcafé não foi tratado no Relatório de Gestão do Mapa para o exercício de 2020. No exercício de 2019, por sua vez, foi citado em um pequeno trecho. Apesar de existirem diversos indicadores de desempenho em ambos os planos, nenhum deles trata especificamente desta política pública.

96. No Plano Safra 2020/2021, o Funcafé é mencionado em apenas dois parágrafos, quase idênticos e de forma bem geral, como se depreende do trecho abaixo:

‘O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé - dispõe de R\$ 5,7 bilhões para a safra 2020/21, destinados aos financiamentos de custeio, estocagem, aquisição de café, recuperação de cafezais e capital de giro para indústrias e cooperativas.’

97. Assim, constata-se que, além de não haver planejamento de médio e longo prazos para a utilização dos recursos, o Funcafé não é tratado de forma detalhada em outros instrumentos do Mapa, como Relatório de Gestão e Plano Safra. Esses apontamentos também guardam relação com o achado 7, que trata das fragilidades na transparência e prestação de contas.

98. Como consequência da ausência de planos e indicadores de desempenho, o Mapa é incapaz de avaliar se os recursos estão sendo aplicados de forma efetiva, eficaz e eficiente. Além de proporcionar a existência de recursos ociosos, isto é, que não chegam aos beneficiários finais do Fundo e de proporcionar um risco de concentração de recursos das linhas do Funcafé em determinados grupos de interesse.

99. Ante o exposto, conclui-se que o Mapa carece de um planejamento estratégico para o setor cafeeiro, bem como não há indicadores de desempenho da gestão do fundo.

100. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que: publique plano estratégico para o Funcafé alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério. Adicionalmente, publique, anualmente, plano com metas e indicadores de desempenho precisos, claros e mensuráveis e que compreendam as várias dimensões do desempenho, como eficiência, eficácia, efetividade, economicidade para a gestão do Funcafé.

101. Os benefícios esperados são a aplicação dos recursos do Funcafé de forma eficaz, eficiente e efetiva e a possibilidade de melhoria contínua da execução da política.

III.4 Existência de recursos ociosos

Figura 5 - Síntese do 4º Achado

Nos últimos 5 anos-safras, 36,3% dos recursos do Funcafé ficaram ociosos, isto é, não chegaram aos beneficiários finais do Fundo.

102. De acordo com o princípio da eficiência, que está insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o gasto público deve ser realizado da forma mais racional e otimizada possível.

‘o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com

o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2002, p. 83).’

103. Além disso, o Decreto 9.203/2017, que trata da governança pública federal, apresenta como diretriz no art. 4º, inciso VII, ‘avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios’.

104. No caso do Funcafé, existem duas unidades orçamentárias que utilizam recursos do Funcafé: UO 22906 - Fundo de Defesa da Economia Cafeeira e a UO 74901 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira/Funcafé – Mapa, considerando o período de 2013 a 2021.

105. Assim, os recursos do Funcafé podem ser divididos em dois grupos: aqueles relacionados aos financiamentos **stricto sensu** e os relacionados aos demais gastos e despesas do fundo como Promoção do Café (PO 0004 da ação 20Y8), Pesquisa e Desenvolvimento em Cafeicultura (PO 0006 da ação 20Y8), Capacitação (PO 0002 da ação 20Y8) e Sistematização da Cafeicultura (PO 0005 da ação 20Y8).

106. Foram solicitados ao Mapa, via ofício requisição 3-174/2021-TCU/Secex Agroambiental (peça 33), os desembolsos e aplicações de recursos do Funcafé para os exercícios de 2016 a 2020.

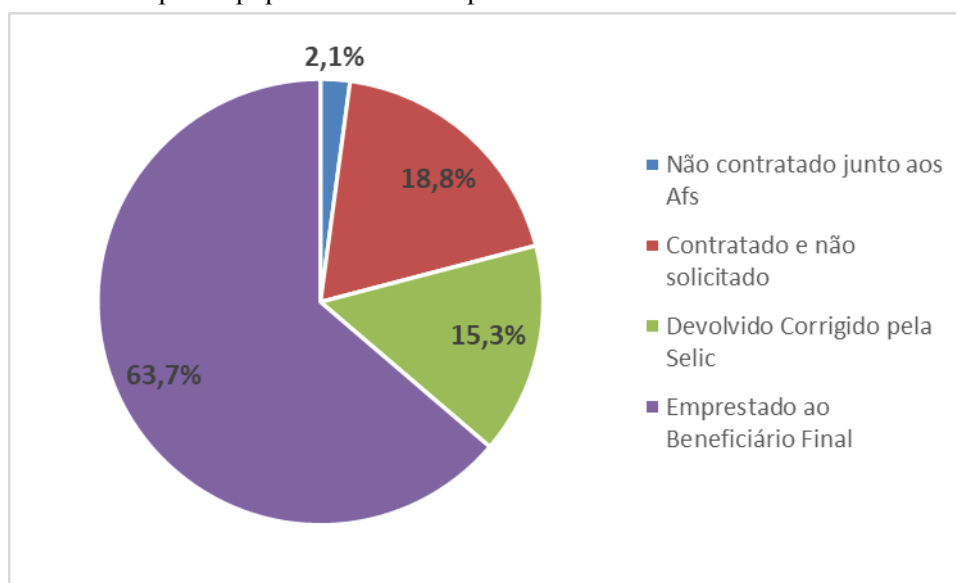
107. A partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), observou-se que, em média, 99,21% dos recursos foram alocados na UO 74901, na qual estão as ações orçamentárias das linhas de financiamentos do Fundo e equalização de taxas de juros.

108. De acordo com a resposta do Ministério (peça 40), nos últimos 5 anos-safras, do total de recursos disponibilizado para financiamentos **stricto sensu** pelo Fundo, 2,1% não foram contratados junto aos agentes financeiros; 18,8% apesar de contratados, não solicitados; 15,3% foram solicitados e não emprestados (retornaram corrigidos pela taxa Selic); e 63,7% foram efetivamente emprestados aos beneficiários finais do Funcafé.

109. Assim, entende-se que 36,3% dos recursos do Fundo ficaram ociosos no período, o que totalizou R\$ 9,17 bilhões, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 8 - Distribuição dos Recursos do Funcafé do ano-safra 2016/2017 a 2020/2021

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Ofício 566/2021/GAB-SPA/SPA/Mapa (peça



40).

110. Nesse contexto, os recursos do Funcafé são remunerados de três formas: pelo Tesouro Nacional, pelos agentes financeiros ou pelos juros dos empréstimos das operações, definida a cada ano-safra por Resolução do CMN.

111. A remuneração pelo Tesouro Nacional, conforme as Medidas Provisórias 2170-36 e 2179-36 de 2001, ocorre enquanto os recursos do Funcafé não são solicitados pelas instituições financeiras, assim permanecem na Conta Única da União (CTU) e são remunerados por uma média ponderada de 98% da taxa Selic.

112. Após análise das informações prestadas pelo Mapa, verificou-se que a Conta Única da União pagou ao Funcafé o montante de R\$ 1,593 bilhões, no período de 2016 a 2020, o que representou mais da metade (56%) das novas receitas do Fundo.

113. As outras receitas foram de R\$ 307 milhões da remuneração dos recursos solicitados e não aplicados pelos agentes financeiros remunerados pela taxa Selic e R\$ 947 milhões dos juros dos empréstimos contratados com os beneficiários finais, conforme tabela abaixo:

Tabela 5 - Principais Novas Receitas do Funcafé de 2016 a 2020

Rendimento	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Taxa Selic paga pelos AF	98,36	75,64	48,07	56,28	29,33	307,68
Rendimento Selic CTU	307,72	326,56	355,36	316,17	287,91	1.593,72
Juros dos Empréstimos	220,31	263,15	195,35	145,72	123,30	947,82

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Ofício 566/2021/GAB-SPA/SPA/Mapa (peça 39), valores em R\$ milhões de reais.

114. Em parte para sanar essa situação, o Mapa informou em entrevista em 5/8/2021 (peça 47, p.11) que há tratativas para desonerar a conta única, a saber:

‘(...) existe uma proposta do BNDES no sentido de aplicar os recursos em títulos públicos enquanto não são desembolsados para os agentes financeiros. Isso desoneraria a conta única de União. Estar na conta única seria uma garantia de liquidez, mas isso custa para o estado.’

115. A fim de se verificar a participação do Funcafé no crédito para o setor cafeeiro, solicitou-se ao Banco Central do Brasil, via Ofício 2-174/2021-TCU/Secex AgroAmbiental (peça 8), os valores contratados nas operações com o produto ‘café’ nas diversas fontes e programas do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), de 2016 a 2020.

116. O resultado consta da tabela abaixo que demonstra que o Fundo teve participação de 32% no período, sendo recursos livres dos agentes financeiros (sem programa) a principal fonte de recurso do crédito para a cafeicultura:

Tabela 6 - Distribuição do Produto Café por Programa do SNCR de 2016 a 2020

Programa	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Part (%)
Sem programa	3.016,5	3.964,8	3.741,3	3.889,7	4.232,3	18.844,5	42,53
Funcafé	2.446,3	2.399,8	3.384,9	3.228,3	2.720,6	14.179,9	32,00
Pronamp	929,3	1.099,2	1.088,3	1.453,1	1.574,2	6.144,0	13,87
Pronaf	887,2	973,8	987,4	1.060,3	1.222,0	5.130,7	11,58
Total por ano	7.279,3	8.440,8	9.205,1	9.632,3	9.750,9	44.308,4	100,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Sicor, Banco Central do Brasil (peça 18), valores em R\$ milhões de reais.

117. Em entrevistas realizadas com cooperativas de produção e instituições financeiras (peças 20 e 47) restou constatado que outras fontes de recurso são mais utilizadas que o Funcafé. Isso aconteceria pois há maiores dificuldades para operacionalizar o Funcafé, por se tratar de um ‘crédito burocrático’, isto é, com maiores entraves burocráticos para ser obtido.

118. Outro ponto destacado pela instituição financeira entrevistada (peça 47, p. 8) foi, que como risco das operações com Funcafé recai apenas sobre o agente financeiro, essas entidades acabam restringindo a aplicação da ‘fonte Funcafé’ para a sua carteira de clientes com melhor qualidades de crédito.

119. Além disso, vários entrevistados (extratos às peças 20 e 47) citaram que com a taxa Selic em patamares baixos, os **spreads** (rendimento financeiro) das operações com Funcafé não têm sido atrativos para as instituições financeiras.

120. No que se refere à indústria, em entrevista com representantes desse setor (peça 20, p. 3), foi afirmado que ‘há um desincentivo de acesso ao crédito para o pequeno produtor, mas para as multinacionais é mais fácil’. Segundo a entidade isso se deve à dificuldade de acesso ao crédito devido a dois problemas: garantias e isonomia da taxa de juros. O último problema foi corrigido recentemente pelo CMN.

121. Por fim, depreende-se a partir das entrevistas com os integrantes do CDPC e do Mapa (extratos às peças 20 e 47) que há um foco dos gestores na sustentabilidade financeira do Funcafé. Isso ficou claro, por exemplo, quando um entrevistado afirmou que ‘(...) não aplicam em outras linhas de crédito, pois não há ‘retorno’ para o fundo’ (peça 20, p. 11).

122. Dessa forma, podem ser elencadas as seguintes razões para existência de recursos ociosos: a) os agentes financeiros não aplicam a totalidade dos recursos contratados junto ao Funcafé; b) existência de programas alternativos para o setor cafeeiro que tem operacionalizado um volume maior de recursos, além de recursos livres dos agentes financeiros; e c) falhas no desenho da política do Fundo, como a falta de critérios objetivos para destinação dos recursos nas diferentes linhas de crédito, ausência de planejamento e de indicadores de desempenho, como já relatado nos achados 1 e 3.

123. As principais consequências do presente achado são recursos públicos com materialidade relevante parados no Fundo, remuneração de parte dos recursos por taxa atrelada à Selic pelo Tesouro Nacional e expansão da dotação do Fundo aumentando sua ociosidade e sua ineficiência.

124. Nesse contexto, observa-se que a Emenda Constitucional 109 (EC 109) trouxe, em seu art. 5º, a possibilidade de destinação, até final do exercício financeiro de 2023, do superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo de todos os entes da federação para a amortização da dívida, exceto das fontes que financiam fundos de fomento regional e dos fundos cujas receitas/recursos encontram-se ressalvadas na regra que veda a vinculação

125. Com base no referido dispositivo constitucional, em abril de 2021, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realizou uma amortização de R\$ 140 bilhões da dívida pública federal no ‘primeiro pacote’ de desvinculações de superávit financeiros de fundos públicos (peça 47, p. 14).

126. Em reunião realizada com a STN em 11/8/2021 (peça 47, p.13), foi informado que a EC 109, apesar de excepcionar alguns fundos como da educação e saúde, por exemplo, abrange o Funcafé. Afirmaram que o ‘Funcafé não está nas exceções para ser utilizado até 2023’.

127. Ante o exposto, conclui-se que nos últimos cinco anos-safra cerca de 36,3% dos recursos do Funcafé ficaram ociosos e não chegaram aos beneficiários finais.

128. Propõe-se, assim, informar à Secretaria do Tesouro Nacional sobre a existência de recursos ociosos no Funcafé para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo, nos termos da EC 109. Além disso, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional da ineficiência do uso de recursos públicos pelo Funcafé, uma vez que nos últimos 5 anos-safra, em média, 36,3% do orçamento não alcançou os beneficiários finais do Fundo.

129. Os benefícios esperados da ação de controle são a melhoria no equilíbrio fiscal do estado brasileiro e a melhoria da eficiência da aplicação de recursos públicos.

III.5 Desatualização da Norma que Regulamenta o Funcafé

Figura 6 - Síntese do 5º Achado

O Decreto 94.874/1987, que regulamenta o Funcafé, apresenta dispositivos que não são mais coerentes com a realidade atual da agricultura e do setor cafeeiro, além de citar órgãos e entidades que não mais se relacionam com a política pública.

130. O art. 4º do Decreto 9.203/2017, que trata da governança pública federal, traz como diretriz a edição e revisão de atos normativos, ‘pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente’ (inciso IX).

131. Nessa linha, o Decreto 9.191/2017, que trata das normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, estabelece que:

‘Art. 22: Incumbe aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos, conforme as áreas de competências dos órgãos.’

132. No achado em tela, o Decreto 94.874/1987, que estrutura o Fundo, apresenta no art. 4º as destinações de recursos prioritárias (alíneas a, b do inciso I) e aquelas subsidiárias (alíneas a - j do inciso II).

133. Segundo o Mapa no Ofício 566/2021/Gab-SPA/SPA/Mapa (peça 37, p. 2-3), as duas destinações prioritárias, que são compensação do valor das bonificações e de quaisquer outros incentivos concedidos à exportação de café e formação dos estoques reguladores, estão obsoletas e não há alocação de recursos do Funcafé para elas.

134. A compensação do valor das bonificações e de quaisquer outros incentivos concedidos à exportação de café (alínea a) perdeu o efeito devido à declaração de inconstitucionalidade da cota de contribuição incidente sobre exportações de café em decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário 408.830-4 - ES.

135. Já a alínea b (formação e manutenção de estoque regulador) é consenso entre os atores do setor acaba por ser ineficiente e onerosa para a atividade cafeeira. Essa informação foi ratificada em reunião com a Secretaria de Política Agrícola do Mapa em 12/8/2020 (peça 47, p.15).

136. Quanto às destinações subsidiárias, segundo o Mapa (peça 37, p. 1-2), apenas a metade recebeu algum recurso nos últimos anos, sendo que a alínea a (racionalização da cultura cafeeira e assistência à cafeicultura, com o objetivo de elevar o grau de produtividade e competitividade dos setores produtivos) é entendida como a destinação dos financiamentos do Fundo (UO 74901).

137. Cabe destacar que a parte final do art. 3º do Decreto 94.874/197 veda quaisquer destinação de recursos que não aquelas do art. 4º.

138. Em reunião com a Secretaria de Política Agrícola (SPA) do Mapa (peça 47, p.15), comentou-se como tema prioritário do Ministério a ampliação da cobertura de Seguro Rural, a qual atualmente no Brasil é de 20%, enquanto nos EUA a cobertura é de 80%. Para a cultura do café esse percentual é de 8%, ou seja, abaixo da média brasileira. Segundo a SPA, o Funcafé poderia contribuir para sanar essa situação, no entanto há vedação pelo art. 3º citado acima.

139. Adicionalmente, no art. 2º, o Decreto apresenta três fontes de recursos do Funcafé, das quais apenas a do inciso III atualmente representa receita para o Fundo, que trata do retorno das aplicações financeiras.

140. Além disso, o Decreto prevê na segunda parte do parágrafo único do art. 4º, que o Banco do Brasil S.A. seria agente financeiro exclusivo do Funcafé. Posteriormente, a Resolução CMN 2.779/2000 autorizou qualquer instituição financeira integrante do Sistema Nacional de Crédito Rural a atuar como agente financeiro do Fundo.

141. A norma ainda traz as competências para o Ministro de Estado da Indústria e do Comércio (MDIC), ouvido o Conselho Nacional de Política Cafeeira (CNPC), em aprovar: I - as instruções gerais de operação do Funcafé; II - o orçamento anual e plurianual do Fundo; e III - as eventuais reformulações do orçamento do Fundo (art. 5º). Essas competências são exercidas atualmente pelo CDPC e CMN.

142. Por fim, o Decreto cita órgãos e entidades que não mais se relacionam com a política pública, como o extinto Instituto Brasileiro do Café (IBC) e o MDIC.

143. Podem ser elencadas como razões para desatualização da norma em tela a falta de interesse dos gestores na redefinição das destinações do Fundo e deficiências no monitoramento da política pública.

144. As principais consequências do presente achado são a ausência de orientação para as destinações de recursos do Funcafé e limitações à modernização e à flexibilização das atividades do Fundo.

145. Pode ser citada como boa prática a Lei 11.540/2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a qual define explicitamente suas receitas e aplicações. A norma foi atualizada no ano de 2021.

146. Ante o exposto, conclui-se que diversos artigos do Decreto 94.874/1987, que regulamenta o Funcafé, estão desatualizados.

147. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que proponha à Casa Civil da Presidência da República a revisão da norma que regulamenta o Funcafé, atualizando, em especial, as destinações de recursos, bem como as competências e responsabilidades sobre o Fundo.

148. Os benefícios esperados são a adequação da norma estruturante do Funcafé à realidade atual da política agrícola para o setor cafeeiro, a melhoria na governança e gestão das decisões quanto às destinações de recursos do Fundo e a melhoria na segurança jurídica da política pública.

III.6 Fragilidades nos Controles do Sistema Funcafé

Figura 7 - Síntese do 6º Achado

Foram identificadas diversas inconsistências nas informações constantes entre os Sistema Funcafé e Sicor, no período de 1/1/2018 a 31/12/2020. Parte dos registros de operações do Funcafé carece de correlação com os financiamentos contratados pelos beneficiários do fundo através do Sicor.

149. O Decreto 10.046/2019, que trata da governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, estabelece em seu art. 3º, inciso III, a seguinte diretriz para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades:

‘os mecanismos de compartilhamento, interoperabilidade e auditabilidade devem ser desenvolvidos de forma a atender às necessidades de negócio dos órgãos e entidades de que trata o art. 1º, para facilitar a execução de políticas públicas orientadas por dados.’

150. Já o Decreto 10.332/2020, que traz a estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, estabelece no seu objetivo 6, a seguinte iniciativa:

‘Objetivo 6 – Serviços públicos integrados

Iniciativa 6.4. Estabelecer barramento de interoperabilidade dos sistemas do Governo federal, até 2020, de forma a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais compartilhem os dados.’

151. Nesse contexto, o Sistema Funcafé é o sistema informatizado para gerenciamento de recursos do Funcafé pelo Mapa. Este sistema gerencia a comunicação de informações com as instituições financeiras e utiliza dados do Bacen (taxa Selic), do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor), bem como produz relatórios gerenciais com informações do próprio Fundo.

152. Com intuito de avaliar a fidedignidade das informações constantes do Sistema Funcafé e a sua compatibilidade com aquelas presentes no Sicor, foi encaminhado e-mail ao Mapa (peça 35) solicitando a base de dados do Sistema Funcafé. Ao Bacen foi encaminhado o Ofício de Requisição 2-174/2021-, TCU/Secex AgroAmbiental (peça 8), requisitando a base de dados do Sicor. O período solicitado na extração em ambos os casos foi de 01/01/2016 a 31/12/2020.

153. Além disso, foram realizadas entrevistas com os gestores da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) e da Coordenação-Geral do Café (CGCAF) (peça 20, p.17) do Mapa para verificar as funções e os recursos disponíveis no Sistema Funcafé, bem como para discutir os requisitos da extração de dados desse sistema. O Mapa forneceu chave de acesso ao sistema com o perfil de ‘colaborador’ à equipe do TCU.

154. A equipe de auditoria realizou cruzamento de dados para verificar a consistência entre as bases dos sistemas. Nessa análise, foram identificados 63 (sessenta e três) registros com divergências entre os dois sistemas nos anos de 2018 a 2020 e gerado um relatório com essas inconsistências.

155. O relatório de inconsistências foi então encaminhado para o Mapa como anexo do ofício 3-174/2021-, TCU/SecexAgroAmbiental, de 9/8/2021 (peça 33), com os seguintes questionamentos constante de seus itens 2.7 e 2.8:

Item 2.7 Informe os motivos das inconsistências identificadas pela equipe de auditoria na análise preliminar dos dados do Sistema Funcafê, na qual foram identificados 63 registros de operações do Sistema Funcafê que não constam no Sicor, considerando dados de 1/1/2018 a 31/12/2020 (planilha anexa);

Item 2.8. Informe, tomando por base na tabela abaixo, quais os impactos para a gestão do Funcafê, de uma operação de crédito estar registrada na base do Sistema Funcafê e não na base do Sicor e vice-versa (diferença de R\$ 165,68 milhões em 2020).das inconsistências identificadas pela equipe de auditoria na análise preliminar dos dados do Sistema Funcafê, na qual foram identificados 63 registros de operações do Sistema Funcafê que não constam no Sicor, considerando dados de 1/1/2018 a 31/12/2020 (planilha anexa)'

Gráfico 9 - Valores Contratados pelos Beneficiários Finais - Sicor e Sistema Funcafê



Fonte: Relatório Preliminar de Análise de Dados do Funcafê, elaborado pela equipe de auditoria

156. O Mapa encaminhou sua resposta, por meio do Ofício 566/2021/GAB-SPA/SPA/MAPA (peças 42-43), na qual justificou todas as 63 inconsistências. A sua maioria consistia 'erro de digitação, por parte dos agentes financeiros, da Referência Bacen ao informar a operação no Sistema Funcafê; operações que foram descontinuadas e o agente não solicitou a exclusão no Sistema Funcafê; operações que não constam na base Sicor' e segundo a resposta do Ministério, todas as falhas foram devidamente corrigidas.

157. Logo após, o Bacen também informou que houve uma falha na extração de parte dos dados e encaminhou nova versão incluindo novas operações. Na nova extração de dados do Sicor, foram resolvidas as inconsistências restantes.

158. Em entrevista com gestores do Mapa (peça 20, p. 17), constatou-se que essas inconsistências identificadas ocorrem, principalmente, por não haver integração e interoperabilidade entre os sistemas do Mapa e do Bacen (Sicor), além disso a equipe da CGCAF/Mapa não realiza validações das informações entre os dois sistemas.

159. Também foi informado que a auditoria da CGU de 2018 sugeriu a validação das informações do Sistema Funcafê com o Sicor, pois atualmente possui apenas validações básicas de formação de REF_BACEN. Segundo o Mapa, 'não há interface entre os sistemas, mesmo após várias tentativas junto ao Bacen' (peça 47, p. 12).

160. Apesar da correção realizada pelo Mapa nas irregularidades observadas durante a auditoria, uma vez que os sistemas operam de forma independente, eles ficam sujeitos a novas ocorrências no futuro. Isso gera um prejuízo na operacionalização do Funcafê pelo Mapa, já que o Ministério dispõe de informações distintas daquelas registradas no Sicor.

161. Nesse sentido o Mapa, em resposta ao Ofício de Requisição (peça 37, p.5), informou que:

‘(...) concluiu-se que não há a diferença identificada no ano de 2020, necessitando de acesso de forma automatizada (Sistema Funcafé e Sistema Sicor) de modo a possibilitar o acompanhamento constante das situações levantadas e aí então passar para avaliação de impacto na gestão do Fundo.

Há que se considerar também que, apesar das tratativas realizadas com Banco Central desde 2019, ainda não dispomos de acesso rotineiro à base de dados Sicor para uma automatização de forma a validar em tempo real as operações lançadas pelos agentes financeiros no Sistema Funcafé.’

162. As principais razões para os problemas apontados no presente achado são a inexistência de integração entre os sistemas Funcafé e Sicor e ausência de acesso rotineiro à base de dados Sicor pelo Mapa de forma a validar em tempo real as operações lançadas pelos agentes financeiros no Sistema Funcafé.

163. Podem ser apontadas as seguintes consequências para a falta de interoperabilidade dos sistemas: prejuízo na operacionalização do Funcafé pelo Mapa, risco de haver desembolsos aos agentes financeiros de valores distintos do registrado no Sicor, dificuldades de monitorar e avaliar as informações que estão inseridas no Sistema Funcafé e tomada de decisão pelo CDPC com base em um sistema que possui inconsistências.

164. Ante o exposto, conclui-se que não há interface e interoperabilidade entre os sistemas Funcafé e Sicor, tampouco a equipe da CGCAF/Mapa realiza validações das informações entre os dois sistemas.

165. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que promova a integração de dados das operações contratadas do sistema que gerencia o Funcafé no Mapa com o sistema de registro das operações no Banco Central do Brasil de forma a evitar a inserção e manutenção das mesmas informações em ambos os sistemas.

166. Os benefícios esperados da ação de controle são a redução da possibilidade de erros e fraudes nos sistemas, a simplificação do serviço público e o aumento da segurança e economia para todo o processo.

III.7 Baixa transparência e fragilidade na prestação de contas

Figura 8 - Síntese do 7º Achado

O Mapa não divulga as atas de reunião do CDPC e de seu Comitê Técnico, bem como, a partir de 2015, parou de publicar os Relatórios de Atividades do Funcafé, que apresentavam informações relevantes sobre a gestão e prestação de contas do Fundo. Além disso, nos últimos dois Relatórios de Gestão do Ministério e no Plano Safra 2020/2021, o Funcafé praticamente não foi mencionado.

167. A transparência é princípio da governança pública, definido no inciso VI, do art. 3º do Decreto 9.293/2017. Cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar gestão transparente, propiciando amplo acesso e proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade, bem como preservar a informação sigilosa e pessoal. Além disso, devem promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo, conforme arts. 6º e 8º do Decreto 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

168. Ademais, devem cumprir a diretriz da governança pública de manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade, bem como promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação, consoante os incisos VIII e XI, do art. 4º do Decreto 9.203/2017.

169. O sítio do Mapa possui as seguintes informações sobre o Conselho Deliberativo da Política do Café – CDPC: lista de membros, lista de membros do Comitê Técnico do CDPC, Decreto nº 10.071/2019 - Dispõe sobre o CDPC, Portaria MAPA nº 4/2020 - Nomeação dos representantes

titulares e suplentes do CDPC e do Comitê Técnico. Entretanto, as atas de reunião do CDPC e de seu Comitê Técnico não são divulgadas no sítio.

170. Por meio do ofício de requisição 1-174/2021-TCU/Secex AgroAmbiental (peça 6), foram solicitadas as atas das reuniões do CDPC e dos Comitês Técnicos (atual e anteriores), dos últimos 6 (seis) anos.

171. Da análise dos documentos enviados, constatou-se que as informações contidas nas atas deveriam ser de conhecimento público, pois trazem as deliberações acerca dos principais assuntos relacionados à política, como distribuição das linhas de crédito, gastos com promoção e marketing do café, assistência técnica, dentre outros.

172. Nesse sentido, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU destaca que ‘vale averiguar se foram publicadas, de maneira aberta e acessível ao público, atas de reuniões ou outros documentos, que evidenciem o funcionamento do sistema de governança da política pública’ (BRASIL, 2020, p. 63)

173. Ademais, no item 2.5 - análise de alternativas e tomada de decisão, o Referencial apresenta como boa prática de tomada de decisão: ‘garantir que o processo de tomada de decisão quanto à escolha da política seja aberto (motivado, transparente, participativo e **accountable**)’ (Ibid., p. 40).

174. Outro ponto que merece destaque é que o Mapa divulgava em seu sítio, até o ano de 2014, informações relevantes a respeito do fundo no ‘Relatório de Atividades do Funcafé’. O documento trazia informações sobre a execução orçamentária e receitas do fundo; financiamentos do café; levantamento de safra e custos de produção; investimentos em pesquisa e desenvolvimento, promoção do café, capacitação de produtores, entre outros assuntos.

175. Entende-se que tais informações deveriam ser divulgadas de forma acessível e periódica para o público em geral como era feito anteriormente, tendo a em vista a necessidade de transparência pública.

176. Além disso, o Funcafé não foi tratado no Relatório de Gestão do Mapa para o exercício de 2020 e, no exercício de 2019, foi citado em um pequeno trecho. Já no Plano Safra 2020/2021, o Funcafé é mencionado apenas em dois parágrafos, quase idênticos, e de forma bem geral, como já relatado no Achado 3.

177. Adicionalmente, constatou-se que o Ministério não divulga na planilha de liberação de recursos, disponível em seu sítio eletrônico, os valores que efetivamente chegaram aos beneficiários finais durante ao ano-safra.

178. Em entrevista com gestores do Mapa no dia 3/5/2021 (peça 20, p. 7), foi informado que a prestação de contas do Fundo ocorre atualmente apenas pela alimentação de dados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

179. Nos procedimentos de auditoria, verificou-se que os problemas relacionados à baixa transparência e prestação de contas à sociedade estão relacionados com as sucessivas alterações na estrutura organizacional do Mapa, a recriação e reformulação CDPC e não identificação da sociedade como ator relevante da política.

180. As principais consequências do presente achado de auditoria são dificuldade de controle social da política pública, o risco de captura dos recursos do fundo por grupos de interesse e a transmissão de informações incompletas para a sociedade.

181. Uma boa prática observada é o desenvolvimento do Painei do Funcafé, que segundo a pasta, foi homologado para o público interno e depende de ajustes finais da área de TI do Ministério para ser publicado para usuários externos. Em resposta ao ofício requisição 3-174/2021-TCU/Secex AgroAmbiental (peça 33), o Mapa informou que o objetivo do Painei é reunir informações referentes às contratações dos recursos do Funcafé, apresentando, por exemplo, os valores contratados e aplicados por ano, agente financeiro, finalidade do crédito, tipo de beneficiários e em quais regiões do país os recursos foram aplicados (peça 37, p. 5).

182. Ante o exposto, conclui-se que o Mapa é pouco transparente na divulgação de informações relevantes do Funcafé que deveriam ser acessíveis ao público em geral. Além disso, quase não há prestação de contas à sociedade da aplicação de recursos do fundo.

183. Propõe-se, assim, determinar ao Mapa que passe a divulgar, no prazo de 120 dias, de forma periódica, transparente, acessível e atualizada as informações relevantes do Funcafé, protegida a informação sigilosa e pessoal, contendo no mínimo: atas das reuniões do CDPC e de seu comitê técnico; dados das receitas recebidas; detalhamento da execução orçamentária por destinação; valores desembolsados às instituições financeiras e recebidos pelos beneficiários finais.

184. Os benefícios esperados da ação de controle são melhorias no controle social da política.

IV. Conclusão

185. O café é uma cultura seguramente importante para o país, tanto no que se refere ao peso do setor para ao PIB agropecuário, quanto aos empregos gerados e ao desenvolvimento das regiões cafeeiras. O Brasil é o maior produtor e exportador de café, no entanto há desafios relevantes como a modernização do parque cafeeiro, o desenvolvimento da pesquisa e inovação, além da promoção e marketing do café brasileiro.

186. O setor cafeeiro, desde 1986, dispõe do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé para investimentos em pesquisa, custeio, estocagem, financiamento para aquisição de café e capital de giro a cooperativas, industriais e exportadores. A partir de 2016 esse Fundo passou a contar com orçamento anual acima de R\$ 5 bilhões, sendo que para a safra 2020, contou com orçamento recorde de R\$ 5,71 bilhões, demonstrando a sua materialidade e relevância.

187. Com o transcorrer dos anos, o Fundo passou a concentrar seus recursos majoritariamente em financiamentos (99,24% de 2013 a 2021) e, com isso, tornando-se uma fonte suplementar de crédito para o setor cafeeiro, com as limitações inerentes a um fundo público, além de concorrer com outras fontes de crédito, o que o levou a perda de participação e importância no período analisado.

188. A presente auditoria identificou que há disfunções na gestão e governança do Funcafé, especificamente na tomada de decisão de investimentos e distribuição dos recursos, nos mecanismos de planejamento e controle, bem como na transparência e prestação de contas, no marco legal e no atendimento efetivo do público-alvo do Fundo. De certa forma, todos os achados da presente auditoria estão interligados e contribuíram para o diagnóstico quanto às deficiências no desenho da política pública, a qual vem atendendo parcialmente os seus objetivos.

189. Nesse sentido, verificou-se que não existe uma metodologia estabelecida, baseada em critérios objetivos, para a definição dos valores que serão alocados nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra.

190. Ademais, devido à excessiva concentração do Funcafé em financiamentos, identificou-se que foram gastos apenas 0,15% dos recursos em pesquisa e capacitação, valores que estão caindo sistematicamente ao longo desse período. Além disso, desde 2015 não há gastos do Fundo em promoção e propaganda do café brasileiro.

191. No que se refere a planos, metas e indicadores, verificou-se que não existe planejamento estratégico de médio e longo prazo para o Funcafé, bem como não há metas e indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

192. Devido a falhas no desenho do Fundo, à existência de fontes alternativas e aos agentes financeiros não aplicarem a totalidades dos recursos contratados junto ao Funcafé, nos últimos 5 anos-safra, 36,3% dos recursos ficaram ociosos, isto é, não chegaram aos beneficiários finais desta política pública.

193. Quanto ao marco normativo, o Decreto que regulamenta o Funcafé apresenta dispositivos que não são mais coerentes com a realidade atual da agricultura e do setor cafeeiro, além de citar órgãos e entidades que não mais se relacionam com a política pública.

194. Adicionalmente, foram identificadas diversas inconsistências nas informações constantes dos sistemas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Sistema Funcafé) e do Banco Central do Brasil (Sicor), no período de 1/1/2018 a 31/12/2020. Parte dos registros de operações do Funcafé carece de correlação com os financiamentos contratados pelos beneficiários do fundo através do Sicor. Isso ocorreu porque os sistemas não se possuem integração.

195. Outro ponto relevante para a qualidade da governança do Funcafé é o aprimoramento da transparência e da prestação de contas. Nesse sentido, cabe ao Mapa divulgar as atas de reunião do Conselho Deliberativo da Política do Café e de seu Comitê Técnico, bem como as informações relevantes sobre a gestão e prestação de contas do Fundo no 'Relatório de Atividades do Funcafé', o que não ocorre desde 2015. Além disso, no Relatório de Gestão da pasta ministerial dos últimos dois anos e no Plano Safra 2020/2021, o Funcafé praticamente não foi mencionado.

196. Por fim, cabe salientar que apesar da não identificação de irregularidade nos financiamentos do Funcafé analisados, o diagnóstico obtido das operações com o Fundo mostrou que houve redução no número de contratos, aumento do **ticket** médio e concentração em mutuários de maior porte (beneficiários com maior poder aquisitivo). Em vista disso, a agricultura familiar, a qual tem grande representatividade na cafeicultura nacional (82% dos estabelecimentos), acaba tendo dificuldades de acesso a esta política pública'.

2. Em conclusão, a equipe de auditoria propõe ao Tribunal, com a concordância do escalão dirigente, determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que no prazo de 120 dias, passe a divulgar de forma periódica, transparente, acessível e atualizada as informações relevantes do Funcafé, protegida a informação sigilosa e pessoal, contendo no mínimo: atas das reuniões do Conselho Deliberativo de Política do Café e de seu comitê técnico; dados das receitas recebidas; detalhamento da execução orçamentária por destinação; e valores desembolsados às instituições financeiras e recebidos pelos beneficiários finais, consoante o disposto nos arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011.

3. Outrossim, sugere o encaminhamento das seguintes recomendações ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

- 3.1. publique normativo regulamentando metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra;
- 3.2. publique plano estratégico para o Funcafé alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério;
- 3.3. publique, anualmente, plano com metas e indicadores de desempenho precisos, claros e mensuráveis e que compreendam as várias dimensões do desempenho, como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade para a gestão do Funcafé;
- 3.4. proponha à Casa Civil da Presidência da República a revisão da norma que regulamenta o Funcafé, atualizando, em especial, as destinações de recursos, bem como as competências e responsabilidades sobre o Fundo; e
- 3.5. promova a integração de dados das operações contratadas do sistema que gerencia o Funcafé no Mapa com o sistema de registro das operações no Banco Central do Brasil de forma a evitar a inserção e manutenção das mesmas informações em ambos os sistemas.

4. Por fim, ainda se alvitra informar ao Mapa sobre a aplicação dos recursos do Funcafé em sua quase totalidade no financiamento da safra, em detrimento de outras possíveis destinações legais, bem como dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional sobre a existência de recursos ociosos no Funcafé para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo, nos termos da Emenda Constitucional 109, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional da ineficiência do uso de recursos públicos pelo Funcafé, uma vez que nos últimos 5 anos-safras, em média, 36,3% do orçamento não alcançou os beneficiários finais do Fundo.



É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado o Relatório de Auditoria Operacional no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) com o objetivo de avaliar a sua governança e gestão, compreender o processo de tomada de decisão de investimentos e verificar se os seus objetivos têm sido atingidos.

2. A auditoria foi autorizada por meio do Acórdão 588/2018 – Plenário, no bojo do qual se verificou a existência de inúmeros fundos da União com alto volume de depósitos, baixa capacidade de governança e gestão ou ausência de estrutura adequada das organizações responsáveis por sua administração, controle ou operacionalização e alto risco associado a esses recursos.

3. Conforme visto no Relatório precedente, o Funcafé se destina ao desenvolvimento de pesquisas, ao incentivo à produtividade e à produção, à qualificação da mão de obra, à publicidade e à promoção dos cafés brasileiros, bem como ao apoio à competitividade da cadeia da cafeicultura, com linhas de crédito para financiamentos do custeio, comercialização e aquisição de café e capital de giro para cooperativas, indústrias de torrefação solúvel e exportadores. O normativo que o rege é o Decreto-Lei 2.295/1986.

4. As receitas do Fundo proviriam de uma contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide) incidente sobre as exportações de café. Contudo, em 2004 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional a cobrança da contribuição sobre as exportações, o que motivou a suspensão de execução do art. 2º do Decreto-Lei 2.295/1986 por meio de Resolução do Senado Federal (Resolução 28/2005).

5. Desse modo, o Funcafé não tem novos aportes de recursos desde então e sua dotação subsiste essencialmente a partir da rentabilidade de aplicações financeiras e dos juros provenientes dos financiamentos ao setor. O Fundo alcançou dotação de aproximadamente R\$ 5,98 bilhões no orçamento de 2021, segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

6. A presente auditoria teve como escopo, portanto, analisar como são tomadas as decisões de investimento dos recursos do Funcafé, se têm sido atingidos os objetivos para os quais o fundo foi criado, quais os mecanismos existentes e a robustez dos controles para aumentar a chance de sucesso dos investimentos públicos, bem como impedir que os seus recursos sejam capturados por interesses privados.

7. Para tanto, a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – Secex Agroambiental empreendeu inúmeras entrevistas com atores importantes nesse segmento, realizou dois painéis para a apresentação e validação das matrizes de planejamento e achados da auditoria, também com os principais atores da área, e ainda, desenvolveu técnicas voltadas a obter um diagnóstico do Fundo.

8. O setor cafeeiro é bastante significativo para a economia do país. Conforme dados colhidos pela Secretaria, o Brasil ocupa a posição de maior exportador de café do mundo há mais de 150 anos e responde por um terço de toda a produção mundial. Além disso, o café ocupa o posto de 11º produto mais exportado pelo Brasil e o 3º entre produtos do setor agropecuário. O estado de Minas Gerais é o nosso maior exportador, respondendo pela produção de 76,7% de todo o café destinado ao exterior.

9. O Fundo, desse modo, tem sua origem nos anos 1980, com a finalidade de financiar o que seriam os quatro pilares fundamentais do setor, na visão do legislador à época: desenvolvimento de pesquisas na área; incentivo à produtividade e competitividade; defesa do preço do café; e melhoria das condições de vida do produtor (art. 7º do Decreto-Lei 2.295/1986).

10. Para cumprir esse desiderato, anualmente a Lei Orçamentária autoriza uma dotação específica para alocação pelo Fundo. Em seguida, o Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC) decide como alocar os valores nas linhas de financiamento, as quais são posteriormente oficializadas pelo Conselho Monetário Nacional, consoante taxa de juros estabelecida pelo Governo Federal, para então serem repassados aos agentes financeiros e emprestados aos beneficiários finais.

11. Uma característica relevante dos empréstimos com recursos do Funcafé é a de que ele não apresenta risco de inadimplência, uma vez que a sua regulamentação, por meio do Manual de Crédito Rural (item 9.1.1), transfere tal risco para o agente financeiro contratado.
12. Entre os dados colhidos na auditoria, concernentes ao período de 2016 a 2020, merecem destaque a verificação de uma tendência decrescente no número de operações ou contratos, sem correspondente diminuição dos valores pactuados, os quais variaram de R\$ 2,5 a 3,5 bilhões, com aumento do **ticket** médio das operações de R\$ 66,72 mil para R\$ 420,84 mil reais, demonstrando que o Funcafé tem atendido cada vez mais o extrato de maior renda do grupo de agricultores familiares.
13. Outrossim, a divisão dos recursos entre pessoas físicas e jurídicas ocorreu na proporção de 28% para as primeiras e 72% para estas últimas. Esses dados, no entanto, não conseguem refletir a quantidade real de pessoas físicas beneficiadas, uma vez que os empréstimos destinados a cooperativas (cédula-mãe), com posterior repasse aos cooperados, não são objeto de registro por “cédula-filha” (pessoas físicas ou cooperado).
14. Passando aos achados de auditoria identificados pela equipe da Secex-Agroambiental, esses podem ser assim resumidos:
- 14.1. ausência de metodologia objetiva para a definição dos critérios de alocação dos recursos nas diferentes linhas de crédito;
 - 14.2. destinação da quase totalidade dos recursos ao financiamento da produção, em detrimento do desenvolvimento dos demais pilares consagrados pela lei do Funcafé, a exemplo de pesquisa e capacitação, bem como promoção e propaganda do café brasileiro;
 - 14.3. ausência de Planos e Indicadores;
 - 14.4. ociosidade de parcela significativa de recursos do Fundo;
 - 14.5. defasagem da norma regulamentadora do Funcafé com a realidade atual da agricultura e do setor cafeeiro;
 - 14.6. inconsistências nas informações dos sistemas Funcafé e Sicor; e
 - 14.7. baixa transparência e fragilidade na prestação de contas.
15. Examinando cada um dos pontos acima descritos sinteticamente, observa-se que, de fato, há alguns aspectos que podem ser melhorados na gestão do Funcafé, ou, ao menos, objeto de maior reflexão por parte dos responsáveis pelas políticas públicas do setor, de forma a conferir mais transparência aos processos decisórios e possibilitar, por outro lado, avaliação dos resultados atingidos segundo indicadores pré-estabelecidos.
16. No tocante ao primeiro dos achados **supra**, solicitaram-se os documentos técnicos que teriam embasado a distribuição de recursos nas diferentes linhas de crédito dos últimos 5 anos-safras, sobrevivendo como resposta a ausência desses critérios e também de pareceres jurídicos nesse sentido, sendo a decisão alocatória tomada com base nos valores atribuídos às linhas no ano-safra anterior e informações do setor, em reunião interna da Coordenação-Geral do Café (CGCAF) com participação do Departamento de Comercialização e Abastecimento (DCA) e anuência do Secretário de Política Agrícola.
17. Outrossim, não há mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados com a política de alocação nos moldes em que realizada, com o fito de se retroalimentar o processo decisório dos anos subsequentes e mensurar os ganhos obtidos com a política pública atual.
18. Nesse cenário, mostra-se pertinente a sugestão da Unidade Instrutiva de se recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) que publique normativo regulamentando metodologia de cálculo para distribuição dos recursos do Funcafé nas diferentes linhas de crédito a cada ano-safra.
19. Com relação ao achado concernente à concentração da destinação dos recursos ao financiamento da produção do café, em detrimento de outras finalidades igualmente passíveis de serem contempladas com recursos do Fundo, a justificativa para tanto se fundou nas limitações e contingenciamento de ações discricionárias do Funcafé, bem como em decisões da alta administração do Fundo.

20. Acerca desse ponto, ainda que haja uma destinação quase integral dos valores do Fundo ao financiamento da safra, com potencial redução da competitividade do café brasileiro em nível global, ante a ausência de pesquisas, capacitação e promoção do nosso produto, entendo que essa decisão se insere no âmbito do mérito da política pública brasileira de incentivo da cadeia produtiva do café, a qual tem sua competência definida por lei e deve ser concebida e implementada pelos órgãos competentes, a exemplo do Mapa e do Conselho Deliberativo da Política do Café, razão pela qual me parece suficiente a proposta da equipe de auditoria, no sentido de apenas informar a esses órgãos sobre a situação detectada, sem emitir recomendação ou determinação a esse respeito.

21. O terceiro achado consiste na falta de indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação do Funcafé, bem como para o Plano Plurianual (PPA). Além disso, verificou-se a falta de planejamento de médio e longo prazos para a utilização de recursos e a inexistência de detalhamento do Funcafé em outros instrumentos do Mapa, a exemplo do Relatório de Gestão e Plano Safra. Diante dessa situação, não é possível avaliar a efetividade, a eficácia e a eficiência da aplicação dos recursos do Fundo, bem como de outros riscos apontados no Relatório de Auditoria, como a concentração dos recursos em poucos destinatários ou a existência de recursos ociosos.

22. Destarte, pertinente recomendar ao MAPA a elaboração de plano estratégico para o Funcafé, alinhado com os objetivos estratégicos do Ministério, bem como de plano anual com metas e indicadores de desempenho precisos, claros e mensuráveis, com vistas a possibilitar a melhoria dos mecanismos de avaliação da política pública anual para o setor cafeeiro.

23. No que diz respeito à existência de recursos ociosos no Fundo (subitem 13.4 **supra**), as razões para tanto foram descritas como as seguintes: a) não aplicação da totalidade dos recursos por parte dos agentes financeiros; b) existência de programas alternativos de crédito para o setor cafeeiro, os quais têm operacionalizado volume maior de recursos; e c) falhas no desenho do Fundo, falta de planejamento e de indicadores de desempenho.

24. Com a superveniência da Emenda Constitucional 109, o superávit do Funcafé poderá vir a ser utilizado, até o final do exercício de 2023, para a amortização da dívida pública, de modo que sua não-aplicação no seu objeto finalístico nos próximos anos poderá ensejar a sua destinação para fins alheios àqueles para os quais foi criado, em prejuízo ao setor cafeeiro e com possíveis repercussões negativas até mesmo para esse importante produto do agronegócio no Brasil. Por outro lado, a sua utilização para a amortização da dívida pública tem como aspecto positivo a redução do desequilíbrio fiscal do Estado brasileiro.

25. Desse modo, afigura-se importante a proposta da Unidade Técnica, no sentido de informar à Secretaria do Tesouro Nacional sobre a existência de recursos ociosos no Funcafé para fins de desvinculação dos superávits financeiros dos exercícios vindouros do Fundo, nos termos da EC 109, bem como de dar ciência também à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional do uso apenas parcial dos recursos públicos pelo Funcafé, uma vez que nos últimos 5 anos-safra, em média, 36,3% do orçamento não alcançou os beneficiários finais do Fundo.

26. Com relação à desatualização da normatização sobre o Funcafé, observou-se, em especial, que o Decreto-Lei 94.874/1987, que estrutura o Fundo, contém diretrizes já não mais aplicáveis, a exemplo das seguintes: destinação prioritária dos recursos; previsão de fontes de recursos atualmente inexistentes; operacionalização via agente financeiro único (em desconformidade com normas supervenientes do Conselho Monetário Nacional); atribuição de competências ao Ministro de Estado da Indústria e do Comércio (MDIC), hoje exercidas por outros órgãos; e menção a órgãos que não mais se relacionam com a política pública cafeeira.

27. Mais uma vez, pertinente a recomendação endereçada à Casa Civil da Presidência da República, para que revise e/ou atualize a norma regulamentadora do Funcafé, em especial no tocante à destinação de recursos e às competências e responsabilidades sobre o Fundo.

28. Por fim, quanto aos achados remanescentes, acerca de inconsistências nos sistemas e baixa transparência e fragilidade nas prestações de contas, afiguram-se acertadas as medidas sugeridas pela Unidade Especializada, de recomendar a promoção da integração de dados das operações contratadas

do sistema que gerencia o Funcafé no Mapa com o Sistema de Registro das Operações no Banco Central do Brasil, bem como a determinação ao Mapa para que passe a divulgar, no prazo de 120 dias, de forma periódica, transparente, acessível e atualizada as informações relevantes do Funcafé.

29. Em suma, a presente auditoria não detectou irregularidades ou impropriedades graves no Funcafé, porém foram identificadas algumas disfunções no seu sistema de governança e gestão, as quais podem ser objeto de aprimoramento mediante as recomendações e determinação ora endereçadas ao Mapa, de adequações na política de alocação dos recursos do fundo, revisão legislativa do setor, adoção de indicadores de desempenho, melhoria da confiabilidade dos sistemas e aumento da transparência das atividades do Fundo.

30. Por fim, parabenizo a Secex-Agroambiental pelo trabalho de excelência e pela profundidade e tecnicidade de seu parecer, com especial ênfase aos Auditores da equipe de auditoria, Helio Antônio Rossi de Castro Filho, Bruno Oliveira Tavares de Lyra e Cezar Batalha de Araújo, bem como ao Secretário, Hugo Chudyson Araújo Freire.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 6 de julho de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.930/2022-GABPRES

Assunto: DIVERSAS

Processo: 012.887/2021-8

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 01/08/2022

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.