



SENADO FEDERAL
AVISO
Nº 71, DE 2012

Aviso nº 1254-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 3 de outubro de 2012.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 008.768/2012-9, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 3/10/2012, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,

Assinatura manuscrita de Augusto Nardes em tinta preta, com uma linha decorativa curva abaixo.

AUGUSTO NARDES
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

ACÓRDÃO Nº 2679/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.768/2012-9.
2. Grupo I – Classe V – Monitoramento.
3. Interessada: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog.
4. Unidade: Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SDA/Mapa.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog.
8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das recomendações efetuadas por meio do acórdão 1.318/2006 – Plenário, que apreciou auditoria de natureza operacional realizada nas ações de vigilância e fiscalização no trânsito internacional de produtos agropecuários (TC 012.488/2005-5), gerenciadas pela SDA/Mapa.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. encerrar o ciclo de monitoramentos do acórdão 1.318/2006 – Plenário, considerando as recomendações:

9.1.1. dos subitens 9.1.4, 9.1.6, 9.1.9, 9.1.11, 9.1.13, 9.1.14, 9.1.15, 9.1.18, 9.1.23, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.9, 9.2.10, 9.2.12, 9.3, 9.4.1 e 9.4.4 implementadas;

9.1.2. dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.10, 9.1.12, 9.1.20, 9.1.21, 9.2.4, 9.2.11 e 9.4.3 em implementação;

9.1.3. dos subitens 9.1.5, 9.1.16, 9.2.3, 9.2.5 e 9.2.7 parcialmente implementadas;

9.1.4. dos subitens 9.1.7, 9.1.8, 9.1.17, 9.1.19, 9.1.22, 9.2.6 e 9.2.8 não implementadas; e

9.1.5. dos subitens 9.4.2 e 9.4.5 não mais aplicáveis;

9.2. enviar cópia do inteiro teor desta deliberação à 8ª Secretaria de Controle Externo, de modo a subsidiar futuras ações de controle no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e em suas unidades vinculadas;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria da Receita Federal, à Secretaria Federal de Controle Interno, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal; e

9.4. apensar os autos ao TC 012.488/2005-5.

10. Ata nº 39/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/10/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2679-39/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.768/2012-9

Natureza: Monitoramento.

Unidade: Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SDA/Mapa.

Interessada: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog.

Advogado: não há.

SUMÁRIO: SEGUNDO MONITORAMENTO DE RECOMENDAÇÕES FEITAS EM AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DE SEGURANÇA FITOZOOSANITÁRIA NO TRÂNSITO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS. IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DAS RECOMENDAÇÕES. ENCERRAMENTO DO CICLO DE MONITORAMENTO. ENVIO DE CÓPIA DA DELIBERAÇÃO A VÁRIAS UNIDADES. APENSAMENTO DO PROCESSO À FISCALIZAÇÃO ORIGINAL.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o relatório do monitoramento das providências adotadas em cumprimento ao acórdão 1.318/2006 – Plenário, com o qual aquiesceu o escalão dirigente da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog:

“1. Introdução

1. No segundo semestre de 2005, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou Auditoria Operacional (ANOp) nas ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários (TC 012.488/2005-5), apreciada pelo Plenário em 02/08/2006 e que resultou no Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário. As ações auditadas pelo TCU são gerenciadas, desde 2004, pela Coordenação-Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária, vinculada à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).
2. O objetivo precípua da auditoria foi avaliar se o Programa de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro) estava suficientemente estruturado para fiscalizar e garantir a sanidade no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal, de forma integrada com os demais órgãos do sistema. As análises empreendidas pela auditoria também abrangeram os controles internos do Vigiagro, sobretudo quanto à atuação do Mapa na supervisão das ações.
3. As principais constatações da auditoria, que se tornaram objeto de deliberações do Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário, foram: a) inadequação da infraestrutura e da organização do quadro de pessoal das unidades de vigilância agropecuária internacional; b) oferta insuficiente de cursos de capacitação para os Fiscais Federais Agropecuários; c) ausência de mecanismos institucionais voltados à boa integração dos órgãos envolvidos na fiscalização em portos e aeroportos; d) ausência de aplicação das sanções pecuniárias previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária animal e vegetal; e) baixa eficácia dos mecanismos de divulgação das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários; f) deficiências nos procedimentos de fiscalização e controle sanitários, em especial quanto ao material orgânico proveniente das áreas primárias, às bagagens de passageiros provenientes de vôos internacionais, ao lixo de bordo de aviões e navios e às embalagens e suportes de madeira.
4. O Manual de Auditoria de Natureza Operacional (Portaria Segecex/TCU 27/2009) prevê a sistemática de monitoramento das deliberações do TCU e a elaboração de relatório contendo as medidas adotadas pelos gestores responsáveis. O ciclo de monitoramento iniciou-se no relatório de 2008 (TC 001.845/2008-6, Acórdão 2.378-TCU-Plenário), apresentando o estágio de implementação das deliberações desta Corte de Contas dois anos após a realização da auditoria.

5. No primeiro monitoramento, 24% das recomendações foram consideradas implementadas; 12%, em implementação; 20%, parcialmente implementadas; 39% não foram implementadas; e 5% deixaram de ser aplicáveis.

6. O presente relatório encerra o ciclo de monitoramento. A metodologia adotada neste trabalho compreendeu: a) entrevista com a coordenação nacional do Vigiagro; b) pesquisa eletrônica; c) análise documental; e d) análise de dados secundários.

7. A pesquisa eletrônica realizada pelo TCU consistiu em um censo com os 99 chefes de unidades do Vigiagro, aos quais foram encaminhados questionários que abordaram questões sobre a infraestrutura das unidades, execução de procedimentos de vigilância fitozoossanitária e integração com os demais órgãos envolvidos no processo. O objetivo da pesquisa foi comparar a percepção dos chefes das unidades sobre a situação atual com a apurada em pesquisa realizada à época do primeiro monitoramento. Foi obtida uma taxa de resposta de 58%. Os resultados da pesquisa serão abordados no decorrer do relatório.

8. Neste relatório, as deliberações do Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário foram agrupadas em sete assuntos: a) organização e gestão da infraestrutura das unidades de vigilância; b) organização e gestão de recursos humanos das unidades de vigilância; c) regulamentação e divulgação de normas para o trânsito de produtos agropecuários; d) execução de procedimentos de inspeção sanitária; e) descarga e destruição de resíduos sólidos em portos e aeroportos; f) articulação institucional com autoridades de portos e aeroportos; e g) gestão da informação, supervisão e monitoramento do programa. Serão tratadas as recomendações que não foram consideradas implementadas no monitoramento anterior.

9. Além desta introdução, o presente relatório está estruturado em onze outros capítulos. O Capítulo 2 apresenta uma visão geral das ações monitoradas, no qual são apresentadas informações sobre seus objetivos, forma de implementação e financiamento. Nos capítulos 3 a 9 são apresentadas as conclusões deste monitoramento nas ações de vigilância e fiscalização no trânsito internacional de produtos agropecuários, relatando-se as deficiências encontradas pela auditoria em 2005, as deliberações do Tribunal para aperfeiçoar as falhas identificadas e as medidas adotadas pelos responsáveis em cumprimento às deliberações do TCU. Por fim, os capítulos 10, 11 e 12 tratam, respectivamente, da análise dos comentários dos gestores, das conclusões do trabalho e da proposta de encaminhamento.

2. Visão geral das ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários

10. A importância do Vigiagro para o país decorre tanto da necessidade de se proteger a população contra pragas e doenças vindas de outros países, como também nas exigências de um mercado consumidor cada vez mais exigente com relação à qualidade fitozoossanitária dos produtos importados. Pode-se citar o exemplo da gripe aviária, também conhecida como gripe do frango. Transmitida pelo vírus *influenza aviário*, que ataca principalmente as aves, mas também pode ser transmitida para alguns mamíferos, como o gato doméstico e o ser humano. Em 2005, houve um surto da doença que infectou pessoas no Vietnã, Tailândia, Indonésia e Camboja. Além de trazer prejuízos para a saúde animal e até mesmo humana, uma possível entrada do vírus no país poderia prejudicar fortemente a economia brasileira. O Brasil é o maior exportador de carne de frango do mundo, tendo exportado, em 2007, um total de US\$ 4,98 bilhões, segundo dados do Balanço Comercial Mensal, produzido pelo Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior. Portanto, caso fosse registrado no território brasileiro algum caso da gripe aviária, traria reflexos muito negativos para a economia como um todo, na medida em que poderia resultar no embargo a nossas exportações.

11. Pôde-se observar prejuízo semelhante quando do surgimento de focos de febre aftosa em rebanhos do Mato Grosso do Sul e do Paraná em 2005. A febre aftosa é uma doença viral altamente contagiosa que afeta gado bovino, búfalos, caprinos, ovinos, cervídeos, suínos e outros animais que possuem cascos fendidos. Apesar de raramente infectar seres humanos, o aparecimento da doença traz enormes prejuízos econômicos para o país, porque impede exportações de carne. Os focos registrados em 2005 fizeram com que, aproximadamente, 51 países embargassem a carne bovina e suína de alguns estados do país, sendo que a Rússia, um dos maiores importadores destes tipos de carne do Brasil, manteve o embargo da carne suína para oito estados por mais de dois anos, cessando-o apenas em novembro de 2007.

12. No primeiro semestre de 2005, o TCU realizou ANOp no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (Acórdão 1.784/2005-TCU-Plenário). Entre as conclusões, a auditoria alertou que 'as deficiências encontradas na estruturação dos postos de vigilância sanitária das fronteiras internacionais e da zona-tampão configuram risco para a reintrodução da doença na zona livre'. Pouco depois do surgimento dos focos em 2005, a Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul afirmou que o foco

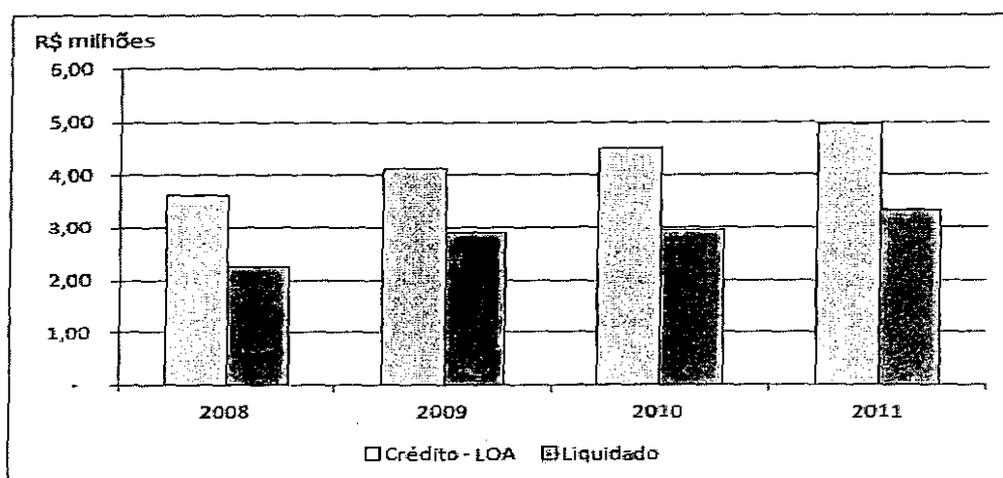
teve origem no Paraguai (COPETTI, 2005). Os prejuízos que decorreram desses focos foram inúmeros. De um lado, o Brasil deixou de exportar produtos da ordem de bilhões de reais em virtude dos embargos. O então Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Senhor Roberto Rodrigues, anunciou, na época, que a estimativa de perdas na exportação em decorrência da febre aftosa era de US\$ 1,7 bilhão (ITOKAZU, 2005). Além disso, só com indenizações pagas aos fazendeiros que tiveram cerca de 90 mil cabeças de gado abatidas, o governo federal gastou mais de R\$ 30 milhões (CSIA, 2005), quase o mesmo valor destinado inicialmente no Orçamento de 2005 para a ação Erradicação da Febre Aftosa (código 4842), que foi de R\$ 35,3 milhões, dos quais R\$ 22,8 milhões (65%) foram executados. Em junho de 2007, o TCU concluiu o primeiro Monitoramento nas ações de Erradicação da Febre Aftosa, referente ao Acórdão 1.784/2005-TCU - Plenário (TC 002.910/2007-2).

13. Do ponto de vista orçamentário, o foco do presente trabalho, diz respeito a duas ações que dão suporte ao Vigiagro, que são a Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Vegetais e seus Produtos e a Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Animais e seus Produtos, classificadas no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e 2008-2011 nos códigos 2180 e 2181, respectivamente. Ambas as ações faziam parte do Programa Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários (código 0357), no PPA 2004-2007. Em 2008, o programa recebeu a denominação de Segurança da Sanidade na Agropecuária, cujo objetivo é impedir a introdução e disseminação de pragas e de agentes causadores de doenças animais, bem como inspecionar a qualidade dos produtos agrícolas e pecuários no trânsito internacional. No PPA atual (2012-2015) essas ações passaram a integrar o Programa Defesa Agropecuária, (código 2028).

14. No primeiro monitoramento, foi observado que os créditos consignados para as ações 2180 e 2181, foram ampliados a partir de 2005, com aumento da média anual de dotação na Lei Orçamentária Anual (LOA), que foi de R\$ 4,5 milhões, no período 2001-2004, para R\$ 8,6 milhões, no período 2005-2007. Contudo, esta melhora não se refletiu no percentual dos créditos liquidados, cuja média caiu de 93%, no período 2001-2004, para 61%, no período 2005-2007.

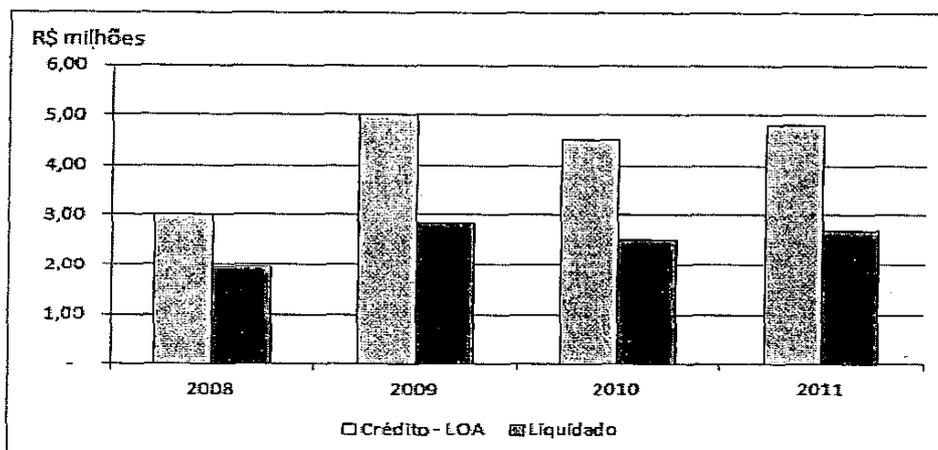
15. O orçamento das ações no período 2008-2011 manteve-se na média do período anterior, ou seja, dotação média anual de R\$ 8,6 milhões e os créditos liquidados ficou na média de 62% (Gráfico 1 e Gráfico 2).

Gráfico 1 - Histórico orçamentário da ação de Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Vegetais e seus Produtos (código 2180), de 2008 a 2011.



Fonte: Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados, maio de 2012.

Gráfico 2 - Histórico orçamentário da ação de Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Animais e seus Produtos (código 2181), de 2008 a 2011.



Fonte: Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados, maio de 2012.

3. Organização e gestão da infraestrutura das unidades de vigilância

16. Este capítulo discorre sobre as medidas adotadas pelos gestores no sentido de dotar as Unidades de Vigilância Agropecuária Internacional (Uvagro) nos aeroportos, portos organizados, aduanas especiais (portos secos) e pontos de fronteira, de instalações físicas, equipamentos e mobiliário adequados, a fim de que a execução das atividades de fiscalização não seja prejudicada.

3.1. Diagnóstico da auditoria do TCU em 2005

17. O TCU constatou a instalação de unidades de vigilância agropecuária sem que fossem disponibilizadas, pelos administradores de recintos alfandegados, condições mínimas para o seu funcionamento. A situação contrariava o preceituado no art. 58 do Anexo do Decreto 5.741/2006 e na IN SDA/Mapa 04/2005, que estabelecia critérios mínimos para instalação e funcionamento das Uvagro nos portos, aeroportos, aduanas especiais e postos de fronteira. Segundo a norma, os administradores dessas áreas são obrigados a disponibilizar, segundo as tipicidades de cada unidade de vigilância, a seguinte estrutura: a) instalações físicas equipadas com aparelhos de ar-condicionado e compatíveis com o tamanho da equipe técnica da unidade; b) laboratório para exame de mercadorias e acondicionamento de amostras; c) mobiliário, copa e sanitário; d) área de isolamento e segregação de carga para tratamento fitozoossanitário; e) currais de recebimento e isolamento, baias, canis, gaiolas, pedilúviosⁱ e rodolúviosⁱⁱ; e f) incineradores, câmaras de expurgo para fumigação, tratamento térmico e ambiente climatizado para inspeções de mercadorias, em dimensões compatíveis com os volumes operados. A falta de estrutura física adequada estava impactando negativamente a execução do Uvagro, gerando demora no desembaraço aduaneiro e riscos com o transporte de produtos infectados com pragas ou doenças.

18. Segundo o Decreto 4.543/2002, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) é o órgão competente para declarar o alfandegamento de recintos. Ainda de acordo com a referida norma, o alfandegamentoⁱⁱⁱ somente poderia ser efetivado depois de atendidas as seguintes condições: a) infraestrutura indispensável à instalação dos órgãos de fiscalização aduaneira e à segurança fiscal; b) disponibilidade de recursos humanos e materiais; e c) o interessado assumir a condição de fiel depositário da mercadoria sob sua guarda. Por esta norma, para que seja autorizado o alfandegamento de determinada área, importa apenas que as condições estabelecidas pela Receita Federal do Brasil (RFB) sejam atendidas, o que determina o sentimento, por parte dos administradores de recintos alfandegados, de que não há a obrigação legal de fornecer aos demais órgãos a mesma infraestrutura disponibilizada à Receita Federal. A auditoria observou que tal fato ocasionava o alfandegamento de portos, aeroportos e postos de fronteira pela RFB sem que tivessem sido atendidas as condições de instalação dos demais órgãos intervenientes no comércio exterior que ali devem exercer suas atribuições.

3.2. Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

19. Com o intuito de contribuir para a melhoria do desempenho das ações de segurança fitozoossanitária no trânsito de produtos agropecuários, criando meios para se adequar a infraestrutura nas Uvagro, o Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário recomendou à SDA/Mapa a adoção das seguintes medidas:

9.1.1. identifique as necessidades de adequação da infraestrutura das unidades de Vigilância Agropecuária Internacional nos aeroportos, portos organizados, aduanas especiais (portos secos) e pontos de fronteira, públicos ou privados, ou qualquer outro recinto alfandegado, situado em zona primária ou secundária, segundo as exigências a adequação da estrutura dos laboratórios básicos nas unidades de vigilância agropecuária, de acordo com a demanda de trabalho.

9.1.2 promova a adequação da estrutura dos laboratórios básicos nas unidades de vigilância agropecuária, de acordo com a demanda de trabalho;

20. Além disso, no que tange à questão da autorização de alfandegamento dos portos, portos secos, aeroportos e postos de fronteira, o TCU recomendou à Secretaria da Receita Federal que adotasse a seguinte medida, considerada implementada no monitoramento realizado em 2008:

9.4.1. somente autorizar o alfandegamento de portos, portos secos, aeroportos e postos de fronteiras, com base no art. 29, § 3º, da Lei 5.025/1966 e art. 13, incisos I e II, do Decreto 4.543/2002, após a concordância dos demais órgãos envolvidos na fiscalização aduaneira, a exemplo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, caso em que devem ser disponibilizadas pelas entidades que administram essas áreas, condições que viabilizem a operação dos serviços de fiscalização agropecuária, especificadas na Instrução Normativa 4/2005 daquela Pasta.

3.3. Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2012

3.3.1. Recomendações 9.1.1 e 9.1.2– em implementação

21. A IN SDA/Mapa 4/2005, de 16 de março de 2005 em seu art. 2º, parágrafos 2º e 3º, e o Manual de Procedimentos Operacionais do Vigiagro de 2006 estabeleceram requisitos mínimos para a instalação e funcionamento de unidades de vigilância agropecuária internacional nos aeroportos, portos organizados, aduanas especiais (portos secos) e postos de fronteira.

22. Adicionalmente, foi publicado o Decreto 5.741 de 30 de março de 2006, que aprovou o regulamento dos artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei 8.171 de janeiro de 1991, reforçando a responsabilidade das administrações de terminais e recintos alfandegados em prover a infraestrutura adequada aos procedimentos de fiscalização da Vigilância Agropecuária Internacional (BRASIL, 2012a).

23. O art. 56 do Decreto atribuiu ao Mapa competência para definir as zonas primárias de defesa agropecuária, habilitar pontos de ingresso e egresso de mercadorias e estabelecer novos corredores zootossanitários de importação e exportação.

24. O Mapa está em fase de elaboração de ato normativo para definição das zonas primárias agropecuárias, aduanas especiais, e estabelecimento de critérios para habilitação e autorização de pontos de ingresso e egresso de produtos de interesse da fiscalização agropecuária, visando estruturas mais adequadas em locais estratégicos de atuação da vigilância sanitária (Brasil, 2012a).

25. A Coordenação do Vigiagro solicitou às unidades listagem da situação atual quanto à disponibilidade de materiais, adequações de infraestrutura, equipamento adquiridos e em operação, no entanto, até o término dessa fiscalização, as informações não estavam consolidadas.

26. No primeiro monitoramento, em levantamento efetuado pela SDA/Mapa, as necessidades principais apontadas pelas Uvagro foram de mobiliário, equipamentos de informática e de escritório em geral, eletrodomésticos, aparelhos de ar-condicionado e veículos.

27. A fiscalização constatou aquisições, em 2007, de veículos, detectores de gases, leitores de microchip, microscópios, lupas, notebooks e microcomputadores de mesa, totalizando cerca de R\$ 5,5 milhões em investimentos.

28. Segundo informações da Coordenação do Vigiagro, fornecidas em entrevista com a equipe do monitoramento, em decorrência do relatório de auditoria, nos anos de 2006 e 2007 houve um bom investimento em infraestrutura nas unidades Vigiagro. No entanto, a partir de 2008, houve uma queda nos investimentos em infraestrutura. Contribuíram para isso, a descentralização de recurso para as unidades locais e a baixa execução orçamentária promovida por essas unidades. Em 2010, aproximadamente 80% dos recursos repassados foram devolvidos. Já em 2011, devido à contenção de gastos promovida pelo governo federal, os recursos foram repassados em 13 de dezembro, não havendo tempo hábil para que as regionais promovessem licitações.

29. A Coordenação relatou ainda que muitas unidades não dispõem de estrutura física e/ou tecnológica para que possam instalar materiais e equipamentos necessários. Com isso, não oferecem instalações adequadas para a realização dos serviços de fiscalização sanitária.

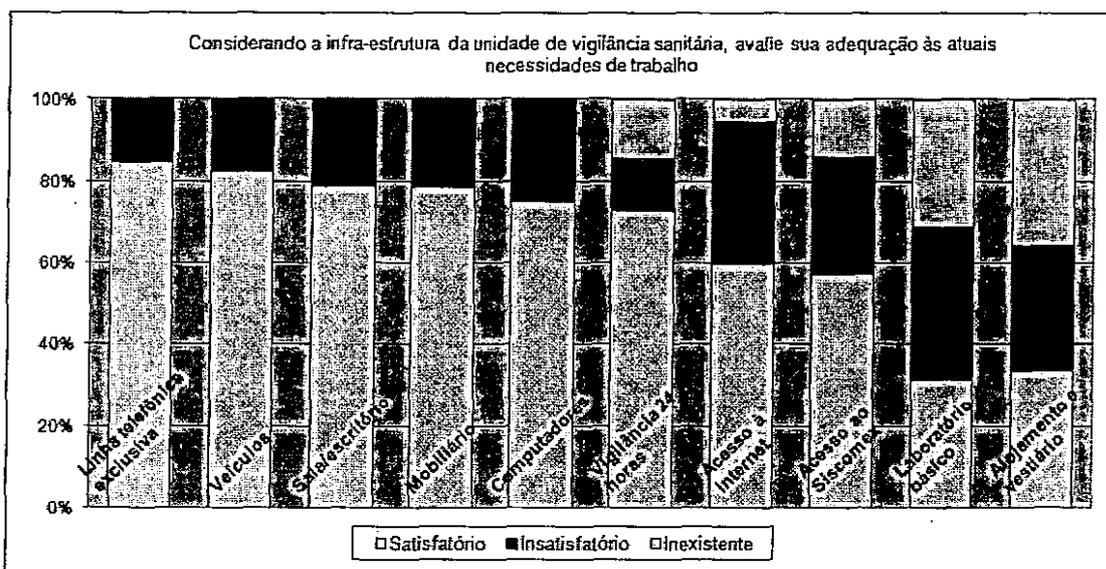
30. De acordo com resposta encaminhada pelo Mapa, a Receita Federal adquiriu cerca de 70 detectores de material orgânico, que foram disponibilizados para realização de fiscalização conjunta, nos termos da Instrução Normativa SRF/SDA/Anvisa 819/2008. Os detectores estão sendo instalados nos principais aeroportos internacionais do país (Brasil, 2012a).

31. A pesquisa eletrônica realizada pelo TCU com os chefes das unidades apontou que alguns problemas relativos à infraestrutura das Uvagro, constatados à época da auditoria, ainda persistem. Na percepção dos chefes das unidades de vigilância entrevistados, as melhorias mais sentidas ao longo do período 2008 a 2012 foram no que tange à disponibilidade de computadores, mobiliário, sala/escritório, acesso à Internet e veículos (Gráfico 4). Em relação ao acesso ao Sicomex, apesar de 57% dos chefes considerarem o item satisfatório, observa-se que em 43% das unidades a situação é insatisfatória ou inexistente (Gráfico 3).

32. Ainda em relação à infraestrutura das Uvagro, a pesquisa realizada apontou que houve melhora discreta, em cerca de 16% das unidades, na condição dos laboratórios básicos. Para 84% dos entrevistados, a estrutura laboratorial disponível permanece inalterada em relação à pesquisa realizada em 2007, durante o primeiro monitoramento. Ainda assim, é importante ressaltar que para 69% dos entrevistados, os laboratórios são considerados insatisfatórios ou inexistentes para o desempenho das atividades de vigilância sanitária (Gráfico 3).

33. Os gestores do Mapa informaram que a maior dificuldade em estruturar os laboratórios básicos nas unidades de vigilância é a falta de espaço físico. Em alguns casos as unidades estão sediadas em espaços cedidos por outros órgãos públicos, não sendo possível estruturar a Uvagro adequadamente para a realização das atribuições de sua competência.

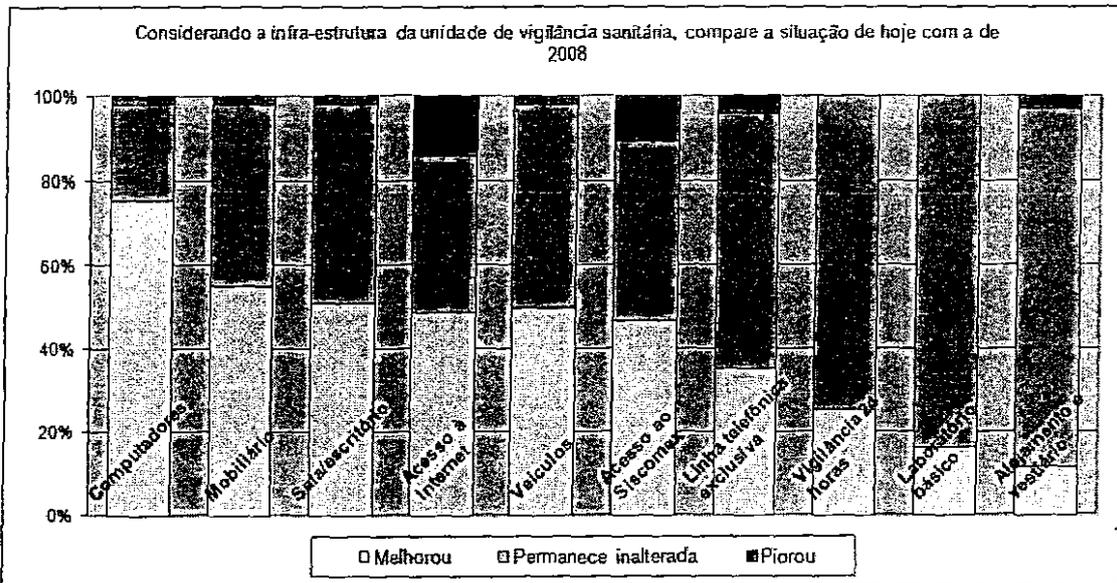
Gráfico 3 - Percepção sobre as condições de infraestrutura das unidades do Vigiagro.



Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).

Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

Gráfico 4 - Percepção sobre as condições de infraestrutura das unidades do Vigiagro

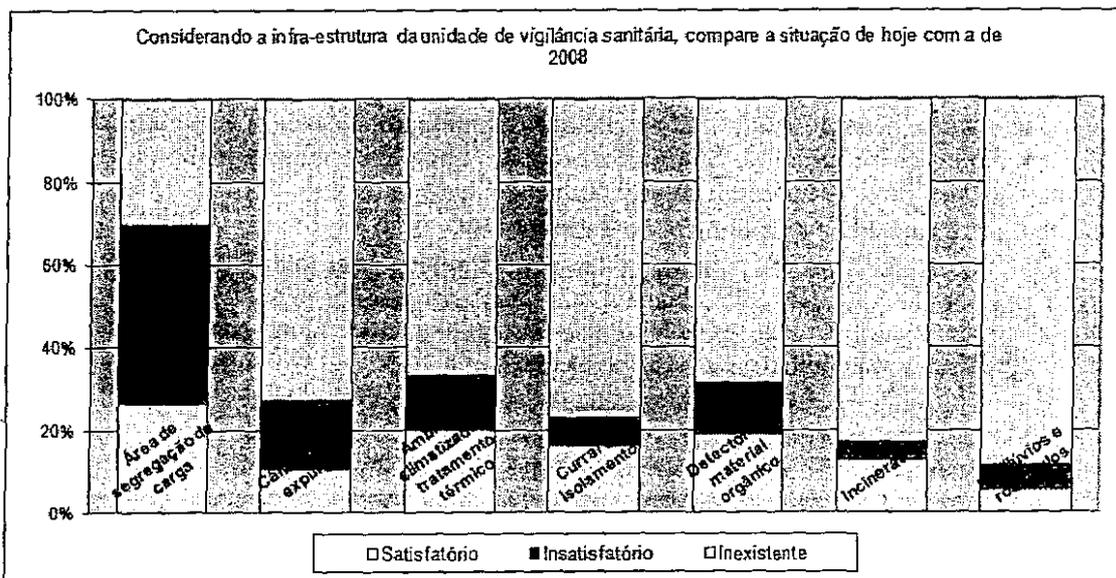


Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).

Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

34. O resultado da pesquisa indicou que os itens mencionados no § 3º do art. 2º da IN SDA/Mapa 4/2005, ligados ao manuseio das cargas agropecuárias, a exemplo de câmaras de expurgo e detector de material orgânico, ainda não foram plenamente disponibilizados, conforme pode ser verificado no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Percepção sobre disponibilidade de áreas e equipamentos para o controle sanitário nas unidades do Vigiagro.

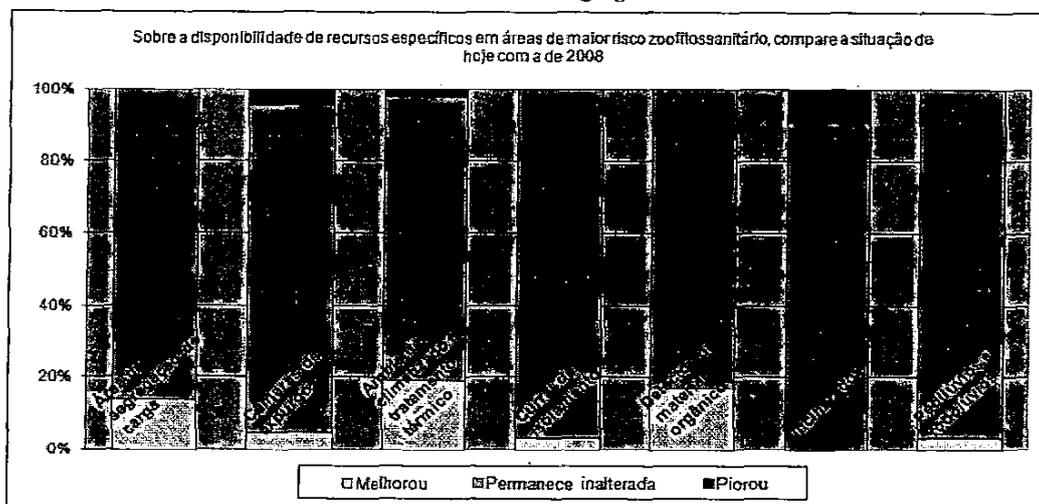


Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).

Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

35. Além disso, o Gráfico 6 evidencia que, na percepção dos respondentes, a provisão da maioria dos itens não se alterou durante o período entre os dois monitoramentos.

Gráfico 6 - Percepção sobre disponibilidade de áreas e equipamentos para o controle sanitário nas unidades do Vigiagro.



Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).

Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

36. Em que pesem os investimentos realizados pelo Mapa com aquisição de equipamentos e materiais para estruturar as unidades do Vigiagro e os progressos evidenciados nas pesquisas de 2007 e 2012 em relação a alguns itens relacionados à infraestrutura das Uvagro, ficou demonstrado que os laboratórios básicos e equipamentos específicos para o adequado controle sanitário ainda são pontos sensíveis. Ante as análises realizadas, consideram-se as recomendações 9.1.1 e 9.1.2 estão em implementação.

4. Organização e gestão dos recursos humanos das unidades de vigilância

37. Neste capítulo foram agrupadas as recomendações que buscaram corrigir deficiências identificadas na gestão de recursos-humanos do Vigiagro. São apresentadas as iniciativas da SDA/Mapa e da Secretaria Executiva (SE) do Mapa no sentido de promover uma melhor capacitação e assistência jurídica aos servidores, além do relato das providências tomadas no sentido de adequar o efetivo de pessoal, instituir mecanismos de incentivo para a permanência de servidores em locais de difícil acesso e definir critérios objetivos de lotação em cada uma das unidades de vigilância.

4.1. Diagnóstico da auditoria do TCU em 2005

38. A auditoria do TCU constatou uma disparidade muito grande entre a lotação ideal e a real em diversas unidades do Vigiagro, com falta de fiscais veterinário e agrônomo e de servidores de apoio. Agravava ainda mais a situação o fato de que muitos fiscais eram desviados para atividades não finalísticas, como atendimento ao público e digitação de dados.

39. Uma das situações críticas apontadas na auditoria dizia respeito ao Aeroporto Internacional de Manaus, que era o quarto maior posto do país em volume de cargas, com 52 mil toneladas, muito próximo ao movimentado pelo Aeroporto Tom Jobim, no Rio de Janeiro. Enquanto havia 12 agrônomos e 18 veterinários, em contraste, no aeroporto de Manaus a lotação era de apenas um agrônomo e três veterinários. Por isso, no Aeroporto de Manaus, o serviço de fiscalização nos terminais de passageiros encontrava-se suspenso por falta de pessoal. Situações críticas também foram encontradas no Porto de Itajaí, em Santa Catarina, onde não havia plantão 24 horas; e no Aeroporto Internacional de Navegantes, também em Santa Catarina, onde não estava sendo efetuada a fiscalização de bagagens de passageiros oriundos de vôos internacionais. Além da dificuldade em manter a lotação adequada em determinadas regiões, constatou-se falta de critérios objetivos que estabelecessem proporcionalidade na lotação de servidores de acordo com a demanda efetiva de serviço, bem como ausência de programação de concursos públicos para o preenchimento de cargos de veterinários, agrônomos e técnicos administrativos.

40. Verificou-se oportunidade de melhoria na capacitação dos fiscais agropecuários, sobretudo quanto a: a) operação do Sistema de Comércio Exterior (Siscomex); b) noções de comércio exterior, c) legislação aplicada ao processo administrativo; d) técnicas de expurgo; e) fitopatologia^{iv}; f) entomologia^v; e g) identificação de pragas quarentenárias e de madeiras proibidas para exportação. Constatou-se que a carga

horária do curso de formação dos candidatos aprovados nos concursos do Mapa era insuficiente. No concurso de 2004, por exemplo, não houve curso de formação, tendo sido ministradas algumas palestras em dois dias, o que significou um retrocesso em relação ao de 2002, quando foram ministradas 90 horas de treinamento.

41. Outro problema relatado pela auditoria referia-se ao sentimento de intimidação por parte dos fiscais ao exercerem as atribuições do cargo, em razão da possibilidade de serem processados por perdas e danos, principalmente por empresas importadoras. Ao invés de entrarem judicialmente contra a União, tendo em vista a responsabilidade objetiva do Estado, tais empresas ingressam diretamente contra a pessoa física do fiscal. Além disso, os fiscais reclamaram que não estavam recebendo apoio jurídico, tendo eles mesmos que desembolsar a quantia necessária para contratar um advogado, o que ia contra a previsão expressa no art. 22 da Lei 9.028/1995, que autoriza a Advocacia Geral da União (AGU) a representar judicialmente os ocupantes de cargos efetivos quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares.

4.2. Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

42. No sentido de aperfeiçoar os instrumentos de organização e gestão dos recursos humanos do Vigiagro, o Acórdão TCU 1.318/2006-Plenário recomendou à SDA/Mapa a adoção das seguintes medidas:

9.1.3. oriente os fiscais federais agropecuários sobre os procedimentos a serem adotados, caso figurem como réus em ações judiciais em razão de atos efetuados em decorrência do exercício das atribuições do cargo, inclusive sobre a possibilidade de solicitarem assistência jurídica nos núcleos locais da Advocacia Geral da União.

9.1.4. implemente política de capacitação dos servidores, em especial dos fiscais federais agropecuários, considerando as Instruções Normativas 16, de 14 de novembro de 2003, e 67, de 19 de dezembro de 2002, abrangendo, inclusive, treinamento para a utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior - Siscomex e treinamentos específicos por região, nos quais se leve em conta a fauna e flora locais.

9.1.5. proceda à adequação da carga horária do curso de formação com o objetivo de possibilitar o detalhamento do conteúdo programático para os fiscais, a fim de dotá-los de conhecimentos técnicos suficientes para o desempenho das funções do cargo.

9.1.6. oriente as superintendências federais de agricultura a incluir no levantamento de necessidades de capacitação, na fase de planejamento das atividades a ser desenvolvidas pelo Mapa, cursos necessários ao aperfeiçoamento das atividades do Vigiagro, considerando as sugestões dos fiscais federais agropecuários.

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

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

43. No mesmo sentido, recomendou-se à SE/Mapa que:

9.2.3. adote providência para promover concurso público para provimento de cargos de fiscais e agentes administrativos para as Unidades de Vigilância Agropecuária, de modo a adequar o quantitativo de pessoal à demanda de trabalho.

9.2.4. implemente mecanismos que incentivem a permanência de servidores em locais pouco atrativos ou de difícil acesso, mediante, por exemplo, concursos de remoção que possuam critérios que favoreçam servidores que atuem nessas localidades, seja sob o aspecto financeiro, seja mediante maior facilidade na remoção para unidades mais concorridas.

9.2.10. estabeleça, em conjunto com a Consultoria Jurídica do Ministério e com a Advocacia Geral da União, critérios e procedimentos a ser adotados pelos fiscais federais agropecuários em caso de necessidade de solicitar assistência jurídica à Advocacia Geral da União.

44. A recomendação 9.2.10 foi considerada implementada no primeiro monitoramento.

4.3. Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2012

4.3.1. Recomendação 9.2.3 – parcialmente implementada

45. No primeiro monitoramento, a recomendação havia sido considerada parcialmente implementada, haja vista que o concurso público realizado em 2006 não conseguiu adequar o quantitativo de pessoal à demanda de trabalho do Vigiagro.

46. De desde 2006 não foram realizados mais concursos públicos. Segundo informações da Coordenação Geral do Vigiagro, não existe um plano de contratação sistemática de servidores para as unidades Vigiagro. No entanto, a Coordenação já apresentou a necessidade de contratação de servidores para as autoridades do Mapa, com vistas a gestões junto ao Ministério do Planejamento (BRASIL, 2008a).

47. Em 2008, conforme consta no relatório do primeiro monitoramento, o déficit de pessoal no programa Vigiagro era de 718 servidores, sendo 319 fiscais federais agropecuários, 189 técnicos administrativos e 210 servidores administrativos. Em 2012 a situação apresenta-se um pouco melhor. O déficit caiu para 608 pessoas, sendo 209 fiscais federais agropecuários, 206 técnicos administrativos e 193 servidores administrativos. No entanto, o quadro de pessoal nas unidades de vigilância permanece crítica, apresentando déficits consideráveis em relação à lotação considerada ideal pelo Mapa. Para ter um quadro completo, hoje, seriam necessários 1.346 servidores, ou seja, o déficit é de 45%.

48. Este cenário tende a se agravar. Segundo informação dos gestores, em levantamento preliminar, cerca de 38% dos Fiscais Federais Agropecuários (FFA), 182 servidores, estão recebendo abono permanência, ou seja, estão aptos para aposentar (BRASIL, 2012a). Sendo assim, não havendo contratações, o déficit de pessoal poderá alcançar uma taxa de 59%.

49. Considera-se, com isso, que a recomendação continua parcialmente implementada.

4.3.2. Recomendação 9.2.4 – em implementação

50. Para incentivar a permanência de servidores em locais pouco atrativos ou de difícil, em cumprimento à recomendação 9.2.4, a Coordenação Geral do Vigiagro informou que, em 2010, submeteu à apreciação do Secretário de Defesa Agropecuária sugestões de critérios para o concurso de remoção a pedido, para ocupantes do cargo de Fiscal Federal Agropecuário, nos moldes adotadas pela Receita Federal do Brasil (BRASIL, 2012a), conforme Memorando 191/2010 de 14 de abril de 2010 (BRASIL, 2012b). A proposta em análise considera como principal critério de remoção o tempo de serviço e privilegia servidores lotados em regiões inóspitas, como área de fronteiras ou muito distantes dos principais centros urbanos. Dessa forma, entende-se a recomendação 9.2.4 está em implementação.

4.3.3. Recomendação 9.1.7 – não implementada

51. A fim de estabelecer a lotação ideal para cada unidade do Vigiagro, que foi o objeto da recomendação 9.1.7, a Coordenação Geral instituiu o Índice de Produtividade como um dos seus indicadores de desempenho. Este índice é calculado para as áreas animal e vegetal, e visa obter o número de partidas inspecionadas, por fiscal e por hora.

52. Entretanto, em resposta ao questionamento feito pela equipe de auditoria, a Coordenação do Vigiagro alegou que o índice de produtividade, da forma como está estabelecido, não é apropriado para mensurar a lotação ideal nas unidades, tendo em vista que não leva em consideração as diferenças logísticas entre as modalidades de transporte aéreo, aquaviário e terrestre, as diferenças entre o volume de movimentação das unidades e outras peculiaridades. Devido a essa inadequação, o índice não chegou a ser aplicado para mensurar a produtividade das unidades Vigiagro. Com a criação do novo sistema SIGVIG, esperam obter informações mais fidedignas para a criação de indicadores mais adequados (BRASIL, 2012a). Em vista do exposto, a recomendação 9.1.7 não foi implementada.

4.3.4. Recomendação 9.1.8 – não implementada

53. Constatou-se, no primeiro monitoramento da auditoria, que o estabelecimento do sistema de rodízio de maneira ampla nas unidades de vigilância, sugerido pela recomendação 9.1.8, foi considerado inadequado por parte da Coordenação do Vigiagro, devido à grande resistência por parte dos próprios fiscais.

54. Ademais, desde 2006, encontra-se em tramitação no Mapa minuta de portaria que pretende regulamentar o horário de funcionamento das unidades do Vigiagro, visando à implantação de horários especiais de atendimento, como escalas e plantões (BRASIL, 2012a). Devido aos fatos relatados, considera-se que a recomendação 9.1.8 não foi implementada.

4.3.5. Recomendação 9.1.5 – parcialmente implementada

55. O primeiro monitoramento verificou o aumento da carga horária no último curso de formação, em 2006, em relação ao concurso anterior. Foi destacado, com base na pesquisa realizada no primeiro monitoramento, no entanto, que esse aumento não seria capaz de proporcionar uma bagagem teórica suficiente para o bom desempenho das funções do cargo.

56. Conforme relatado no parágrafo 46, não houve mais concursos para preenchimento de vagas no Sistema Vigiagro, com isso, considera-se a recomendação parcialmente implementada.

4.3.6. Recomendações 9.1.4 e 9.1.6 – implementadas

57. Diversos cursos foram promovidos nos anos de 2006 e 2007, com uma diversificação ampla de temas, inclusive intercâmbio técnico com órgãos de vigilância agropecuária norte-americanos, conforme constatou o primeiro monitoramento.

58. Entre 2008 e 2011 também foram realizados vários cursos com o intuito de promover a formação e atualização dos FFA, dentre eles, processamento de couros, identificação e inspeção de madeira, identificação de pragas e treinamento no Sistema de Informações Gerenciais de Importação e Exportação do Vigiagro (SIGVIG). Nesse período, foram ofertadas 379 vagas para os FFA (BRASIL, 2012a).

59. Estão previstos para 2012 cursos visando a melhoria da qualidade de serviços para o agronegócio, identificação de pragas quarentenárias, identificação de peixes ornamentais, procedimentos para fiscalização de importação de fertilizantes, atualização em Vigilância Agropecuária Internacional, inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal para a vigilância agropecuária internacional, operação de aparelhos Raio X, classificação vegetal, análise de risco aplicado ao trânsito internacional de produtos e insumos agropecuários e curso intensivo de processamento de couros (BRASIL, 2012a).

60. Na área de aprimoramento na qualidade e acesso de informações, está previsto treinamento no SIGVIG e objetivando a motivação e valorização pessoal dos servidores do Vigiagro pretende-se realizar cursos de línguas estrangeiras aplicadas a aduanas, gestão aduaneira, relacionamento interpessoal e gestão de conflitos, intercâmbio entre unidades Vigiagro, redação oficial e revisão gramatical, elaboração de pareceres, relatórios e notas técnicas, dentre outros (BRASIL, 2012a).

61. A Coordenação do Vigiagro informou em entrevista com a equipe do monitoramento que foi elaborado um projeto para curso de pós-graduação em Vigilância Agropecuária Internacional, entretanto, enfrentam dificuldades na montagem da especialização, relacionadas, principalmente, à composição do corpo docente, de forma que ainda não foi possível viabilizá-lo.

62. O treinamento no Siscomex, uma das principais demandas por capacitação dos FFA, está sendo realizado por meio de um tutorial *on-line*, disponibilizado na Intranet e na Comunidade de Aprendizagem, Trabalho e Inovação em Rede (Catir) do Mapa (BRASIL, 2012a).

63. Cabe esclarecer que, segundo a Coordenação, não existe um documento intitulado Política de Capacitação. As demandas de capacitação estão consolidadas no Plano Anual de Educação Continuada (PAEC) do Ministério (BRASIL, 2012a).

64. Ante o exposto, entende-se que as recomendações 9.1.4 e 9.1.6 estão implementadas.

4.3.7. Recomendação 9.1.3 – em implementação

65. A pesquisa do primeiro monitoramento realizada com os chefes das unidades demonstrou a necessidade de melhor divulgação dos critérios e procedimentos estabelecidos para utilização de assistência jurídica para os fiscais federais agropecuários. A Coordenação Geral do Vigiagro elaborou um projeto de 'Curso de Direito Administrativo Aplicado à Fiscalização Exercida pelas Unidades Vigiagro'. Serão oferecidas oito turmas, entre 2012 e 2013, com a participação de cinquenta FFA em cada uma delas, totalizando quatrocentos fiscais capacitados. Duas turmas já concluíram o curso, uma em março e outra em abril de 2012 (BRASIL, 2012c). Dessa forma, entende-se que a recomendação 9.1.3 está em implementação.

5. Regulamentação e divulgação de normas para o trânsito de produtos agropecuários

66. Este capítulo versa sobre os problemas encontrados e as providências tomadas pelo Mapa a fim de atualizar os regulamentos de sanidade animal e vegetal no que tange aos valores das multas, à previsão de penalidades e à cobrança de taxas em situações especiais. Além disso, aborda as iniciativas tomadas para a divulgação das normas para o trânsito de produtos agropecuários.

5.1. Diagnóstico da auditoria do TCU em 2005

67. O Tribunal constatou que as multas previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária animal e vegetal (Decretos 24.114/1934 e 24.548/1934) não estavam sendo aplicadas, porque seus valores eram irrisórios, em virtude dos decretos nunca terem sido atualizados. Além disso, observaram-se casos de descumprimento da lei para os quais não há previsão de penalidades, como, por exemplo, na omissão de tratamentos sanitários obrigatórios, como a fumigação^{vi}, e na prestação de informações falsas quanto ao transporte de animais, sementes ou plantas na ‘declaração de bagagem acompanhada’ da SRF. Tais fatos podem estimular o cometimento de transgressões por exportadores e importadores. Além disso, foi constatado que os exportadores estavam solicitando às unidades do Vigiagro certificações ou declarações adicionais para produtos que não necessitam de tal documentação ou que não são considerados agropecuários, sobrecarregando desnecessariamente os fiscais.

68. A auditoria detectou oportunidade de aperfeiçoar a divulgação de normas para o trânsito de produtos agropecuários entre a população, de forma preventiva, de maneira a sensibilizar quanto à proibição de entrada no país de produtos não autorizados. Nos aeroportos visitados, os folhetos de divulgação encontravam-se somente na ala de inspeção de bagagens do desembarque de vôos internacionais, sendo distribuídos aos passageiros que já haviam passado da fiscalização. Não havia, portanto, folhetos nos terminais de embarque, o que seria fundamental para informar e conscientizar os passageiros que viajam ao exterior a respeito do que podem e o que não podem trazer sem a autorização do Mapa.

5.2. Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

69. Com a finalidade de atualizar as normas que regem os procedimentos de sanidade animal e vegetal, possibilitando a aplicação de multas e sanções para os infratores, além de possibilitar a cobrança de taxas em situações extraordinárias, contribuindo para reprimir a ocorrência de infrações, melhorar a eficácia das fiscalizações e diminuir a sobrecarga de trabalho dos fiscais, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário, recomendou à SE/Mapa que tomasse as seguintes providências:

9.2.11 adote as medidas necessárias com vistas à elaboração de anteprojeto de Lei, a ser submetido ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, visando a substituição dos regulamentos de sanidade animal e vegetal, Decretos 24.114, de 12 de abril de 1934, e 24.548, de 03 de julho de 1934, com o objetivo de atualizar os valores previstos para as multas por infração à legislação de segurança fitozoossanitária, bem como tipificar condutas de risco e as correspondentes sanções para os casos atualmente não previstos na legislação, contemplando, inclusive, o agravamento para casos de reincidência.

70. Com o intuito de melhorar o processo de divulgação de normas para o trânsito de produtos agropecuários, o Tribunal recomendou à SDA/Mapa a adoção das seguintes medidas:

9.1.13. aperfeiçoe os meios de divulgação de informações que visam conscientizar passageiros nos aeroportos, portos e rodoviárias com rotas internacionais, acerca das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários, de forma que alcance o público-alvo antes do embarque e desembarque, mediante, por exemplo, distribuição de material informativo nas agências de viagens, nos balcões das companhias aéreas, aeronaves e nas salas de embarque, bem como entrega de folhetos juntamente com a distribuição do documento de entrada no país e afixação de cartazes ou anúncios mediante sistema de som ou apresentação de vídeo nos aeroportos e aeronaves.

9.1.15. intensifique as campanhas de conscientização dos passageiros de vôos internacionais sobre os riscos que envolvem o transporte de produtos agropecuários, a exemplo das campanhas de 2005 nos aeroportos Salgado Filho, Guarulhos e Antônio Carlos Jobim/Galeão.

9.1.16. promova a divulgação ostensiva das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários nas regiões de fronteira, mediante, por exemplo, fixação de placas, cartazes e informativos em locais visíveis, utilização da mídia local, distribuição de folhetos aos motoristas que passam pelos postos de fiscalização, entre outras formas.

5.3. Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2012

5.3.1. Recomendação 9.2.11 – em implementação

71. Em 2011, foi criado um grupo de trabalho para elaborar uma minuta do anteprojeto de lei para atualização do Decreto 24.114/1934 que trata da sanidade vegetal. No que diz respeito ao Decreto 24.548/1934 que regulamenta a sanidade animal, no mesmo ano, foi criado um grupo técnico de trabalho, com o objetivo de apresentar proposta de atualização.

72. Por ocasião da apresentação de suas considerações a partir da leitura da versão preliminar da do relatório de monitoramento, a Coordenação do Vigiagro ponderou que as peculiaridades da Vigilância Agropecuária Internacional requerem a edição de legislação própria, que preveja responsabilidades, infrações e penalidades para administração de portos, aeroportos, postos de fronteira, aduanas especiais e empresas de transporte aéreo, marítimo e rodoviário. Os gestores acrescentaram que a Coordenação Geral do Vigiagro proporá ao Secretário de Defesa Agropecuária a criação de um Grupo de Trabalho para elaboração de anteprojeto de Lei sobre a Vigilância Agropecuária Internacional, (BRASIL, 2012d).

73. Diante das iniciativas adotadas pelos gestores, considera-se que a recomendação 9.2.11 permanece em implementação.

5.3.2. Recomendações 9.1.13 e 9.1.15– implementadas

74. A Coordenação Geral do Vigiagro informou que em dezembro de 2011 foi lançada a campanha 'Mala Legal', que informa os passageiros internacionais quais os produtos agropecuários têm ingresso proibido no país. A divulgação ocorre por meio de mensagens de alerta nos áudios dos aeroportos, distribuição de folders aos passageiros e comunidade aeroportuária, além de serem disponibilizadas informações na página eletrônica oficial do Mapa (www.agricultura.gov.br), em endereço eletrônico (malalegal@agricultura.gov.br) e em gravações para quem liga para o número 0800.

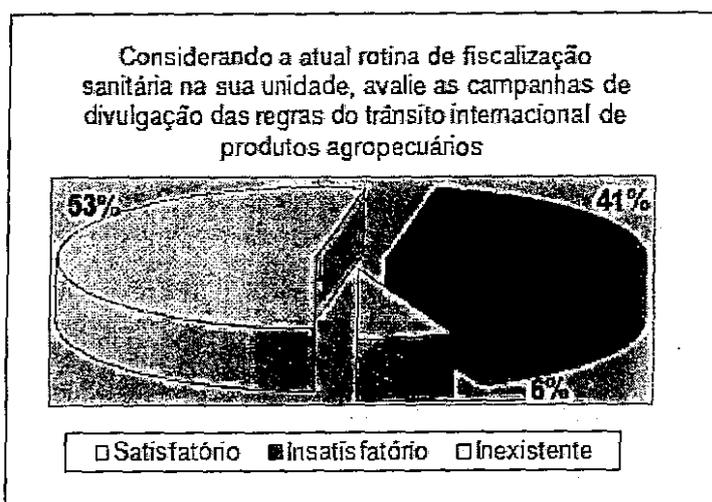
75. A Coordenação informou ainda que, desde 2009, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), veicula no sistema de áudio dos aeroportos mensagens educativas, em três idiomas, alertando sobre as regras de trânsito internacional de produtos agropecuários.

76. O Vigiagro participou também dos trabalhos de confecção do Guia do Passageiro da Secretaria de Aviação Civil (SAC), atualmente distribuído aos passageiros nos aeroportos do Brasil (BRASIL, 2012a).

77. Alguns projetos do plano editorial 2012, estabelecido pelo Vigiagro, já foram executados, no entanto outros podem não ser executados devido à restrição orçamentária (BRASIL, 2012a).

78. Na pesquisa com os chefes das Unidades do Vigiagro, 52% dos entrevistados demonstraram uma percepção de melhora nas campanhas educativas acerca das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários (Gráfico 8). Esse item apresentou uma melhora de 19 pontos percentuais em relação à pesquisa realizada em 2008. Por sua vez, teve-se que 41% dos entrevistados afirmaram que as campanhas de conscientização de passageiros ainda são insatisfatórias e 6% responderam que são inexistentes, o que indica a necessidade de se aperfeiçoar e institucionalizar tais procedimentos (Gráfico 7).

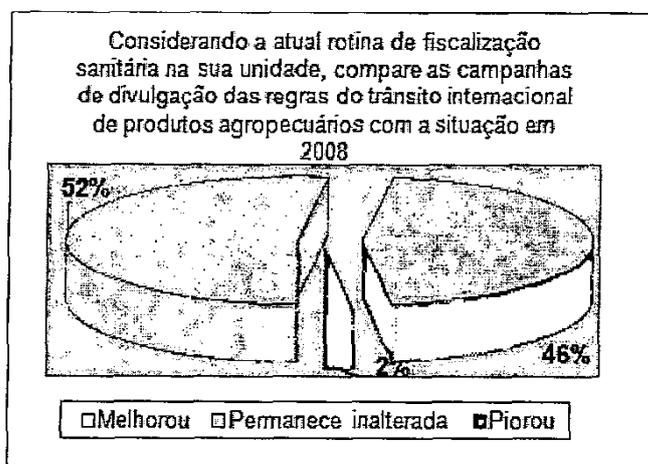
Gráfico 7 - Percepção sobre as campanhas de divulgação sobre as regras de trânsito internacional de produtos agropecuários.



Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).

Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

Gráfico 8 - Percepção sobre melhorias nas campanhas de divulgação sobre as regras de trânsito internacional de produtos agropecuários.



Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).
Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

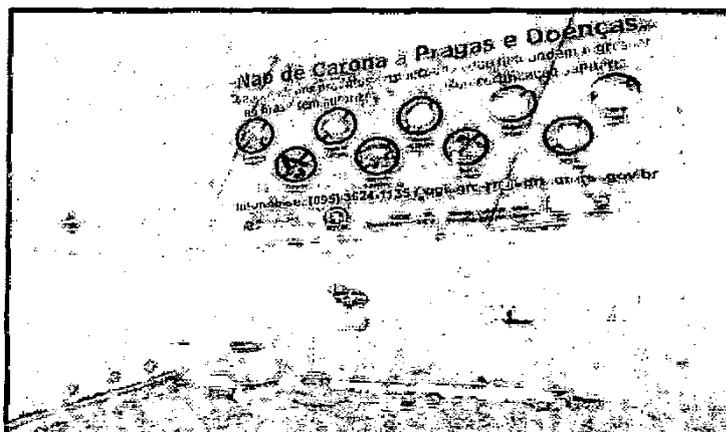
79. A Coordenação do Vigiagro, nos comentários apresentados a partir do acesso à versão preliminar do relatório de monitoramento, reconheceu ser de fundamental importância a conscientização da população sobre o transporte ilícito de produtos agropecuários, entretanto, argumentou que a redução efetiva da entrada desses produtos no país depende da criação de legislação que respalde a aplicação de penalidades pecuniárias (BRASIL, 2012d).

80. Observa-se que, apesar de 47% dos gestores das Ugravos considerarem insatisfatórias ou inexistentes as campanhas de divulgação sobre as regras de trânsito internacional de produtos agropecuários, houve elaboração e aperfeiçoamento do material de divulgação distribuído aos passageiros dos aeroportos internacionais, em relação ao que foi constatado no primeiro monitoramento. Entende-se, portanto, que as recomendações 9.1.13 e 9.1.15 estão implementadas.

5.3.3. Recomendação 9.1.16 – parcialmente implementada

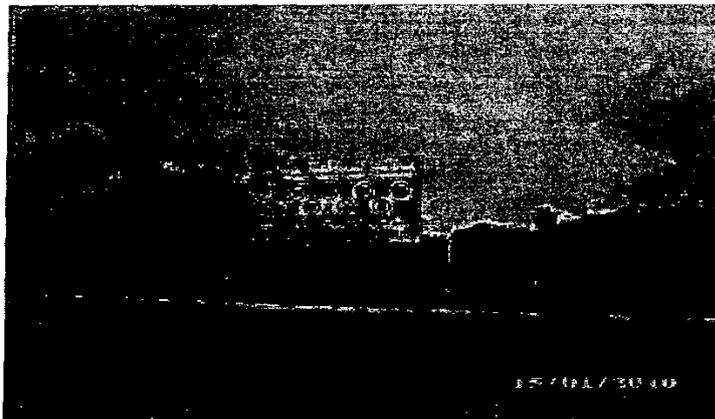
81. No primeiro monitoramento foi relatado que a Coordenação do Vigiagro havia elaborado projeto de dois *outdoors* (um em português e outro em espanhol) a serem afixados nos postos de fronteira, onde seriam citados alguns produtos agropecuários que não podem ingressar no Brasil sem autorização prévia e/ou inspeção sanitária. Até maio de 2012, apenas dois *outdoors* haviam sido instalados, um em Pacaraima na fronteira do estado de Roraima com a Venezuela (Figura 1), e outro em Bonfim, também em Roraima, na fronteira com a Guiana (Figura 2).

Figura 1 - Outdoor instalado pela Unidade do Sistema Vigiagro de Pacaraima, na via de integração entre Brasil e Venezuela, com informações sobre a proibição de ingresso de produtos agropecuários – 2012.



Fonte: Relatório de Atendimento às Recomendações do Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário – SDA/Mapa.

Figura 2 - Outdoor instalado pela Unidade do Sistema Vigiagro de Bonfim, na via de integração entre Brasil e a Guiana – 2010.



Fonte: Relatório de Atendimento às Recomendações do Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário – SDA/Mapa.

82. Considerando que a quantidade de localidades contempladas com *outdoors* ainda está muito aquém do conjunto de localidades que precisam ser dotadas de placas informativas, entende-se que, a recomendação 9.1.16 foi parcialmente implementada.

6. Execução de procedimentos de inspeção sanitária

83. Neste capítulo, estão agrupadas as recomendações dirigidas a aperfeiçoar os procedimentos de fiscalização pelo Vigiagro. Serão apresentadas aqui as medidas adotadas para melhorar os procedimentos relacionados diretamente com a inspeção de cargas, passageiros e bagagens vindas do exterior, realizada em aeroportos, portos organizados, aduanas especiais e pontos de fronteira.

6.1. Diagnóstico da auditoria do TCU em 2005

84. A auditoria verificou que a fiscalização em terminais de passageiros de aeroportos internacionais estava sendo realizada de forma inadequada, uma vez que o controle de bagagens era feito apenas quando demandada pelos fiscais da Receita Federal. A seleção dos passageiros que teriam suas bagagens fiscalizadas era feita de acordo com os critérios de risco da Receita Federal. Assim, passageiros que apresentassem um risco fitozoossanitário, mas que não apresentassem risco fiscal, não eram selecionados para fiscalização. Foram identificados também problemas na fiscalização de alimentos para consumo em navios procedentes do exterior e de cargas e encomendas vindas do exterior por correio ou empresas de *courrier*.

85. A fiscalização de embalagens de madeira apresentou-se como ponto crítico no programa. Estas embalagens apresentam alto de risco de entrada de pragas no país, uma vez que elas podem transportar pragas vindas de outros países, como a do besouro chinês e da vespa da madeira. O maior problema estava relacionado à falta de pessoal e de infraestrutura nos portos e aeroportos do país, o que impossibilitava a realização da quantidade mínima de inspeções físicas exigidas pela legislação. Constataram-se também deficiências no controle da emissão de termos de compromisso pelos importadores, em que eles se responsabilizavam pela destruição das embalagens de madeira e seus suportes quando desacompanhadas de certificado sanitário ou de tratamento.

86. Outro problema relacionado aos procedimentos de fiscalização envolvia o Siscomex, administrado pela RFB. Segundo os fiscais, este sistema não permitia o controle de licença de importação fracionada, ou seja, toda importação que é feita em etapas, até totalizar a quantidade total declarada. O controle era feito apenas de forma manual enquanto partes da importação entravam no território brasileiro, para, somente ao final dos procedimentos, registrar no Siscomex a conclusão do deferimento ou não da importação.

87. Em relação aos produtos que devem ser fiscalizados pelo Vigiagro, foi constatado pela auditoria que a lista de anuência, constante da IN/Mapa 67/2002, estava desatualizada, contendo produtos que não possuem risco fitozoossanitário e que não deveriam estar relacionados. Além disso, muitos produtos constavam da lista entravam no país por meio do regime especial de trânsito aduaneiro, em que a mercadoria, ainda não

nacionalizada, é transportada de um recinto alfandegado a outro sem passar pela fiscalização agropecuária. Caso fosse constatado algum problema com a mercadoria e sua importação fosse indeferida, ela já estaria dentro do território brasileiro. Esta situação caracteriza-se como um fator de risco, pois, muitas vezes, torna-se difícil a devolução da mercadoria ao ponto de entrada.

6.2. Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

88. Ante os problemas levantados, o Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário fez as seguintes recomendações à SDA/Mapa com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos de inspeção sanitária:

9.1.18. regularize a fiscalização nos terminais de passageiros, onde a atividade não vem sendo realizada, a exemplo do que ocorre nos aeroportos de Foz do Iguaçu e de Manaus, conforme capítulo V do Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, aprovado pela IN/SDA 26/2001.

9.1.19. regularize a fiscalização de alimentos para consumo próprio de tripulações de navios cargueiros e em navios de passageiros em viagem turística pela costa brasileira, conforme capítulo V do Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, aprovado pela IN/SDA 26/2001.

9.1.20. aperfeiçoe os procedimentos de fiscalização de cargas e encomendas transportadas por correios ou courrier de modo a imprimir maior segurança fitozoossanitária a esse tipo de atividade, disponibilizando, por exemplo, técnicos e equipamentos de detecção de produtos orgânicos no recinto alfandegado.

9.1.21. adote providências para garantir maior transparência e segurança ao procedimento de destruição de embalagens e suportes de madeira, quando não for possível fazê-lo na zona primária de portos e aeroportos.

89. Para a Secretaria Executiva do Mapa foram feitas as seguintes recomendações:

9.2.1. atualize a lista de anuência obrigatória, constante da IN/Mapa 67/2002.

9.2.2. informe à Secretaria da Receita Federal, a relação dos produtos agropecuários dos quais é anuente que, por motivos de segurança fitozoossanitária, não devem receber concessão de regime especial de trânsito aduaneiro, a exemplo dos agrotóxicos.

9.2.9. promova, em conjunto com o Ministério da Fazenda, a elaboração de normas conjuntas para fiscalização em terminais de passageiros de aeroportos internacionais que levem em consideração o risco fitozoossanitário envolvido.

90. Sobre a matéria, o TCU fez também recomendações para a RFB:

9.4.2. implementar no Sistema Integrado de Comércio Exterior - Siscomex, módulo Importação, o controle de licenciamento de importação fracionada.

9.4.3. adotar medidas com o objetivo de controlar por meio do Siscomex, módulo Carga, e no Sistema Integrado de Gerência do Manifesto, do Trânsito e do Armazenamento (Mantra), o trânsito de embalagem e suporte de madeira na carga importada, prevendo módulo de consulta para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

91. No monitoramento realizado em 2008, foram consideradas implementadas as recomendações 9.1.18 e 9.2.9. Além disso, entendeu-se que a recomendação 9.4.2 deixou de ser aplicável.

6.3. Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2012

6.3.1. Recomendação 9.1.19 – não implementada

92. Em relação à fiscalização de alimentos para consumo a bordo de navios a Coordenação do Vigiagro havia informado, no primeiro monitoramento, que a atividade não estava sendo realizada devido à deficiência de pessoal. A Coordenação alega que apesar do aumento do efetivo de FFA, em 2007, os servidores exercem diversas atribuições nos pontos de ingresso, não havendo fiscais destinados exclusivamente para essa atividade.

93. A Coordenação do Vigiagro, nos comentários apresentados a partir da leitura do relatório preliminar, informou que as deficiências de recursos humanos são um fator preponderante do problema. Acrescentou que, apesar disso, serão retomadas as conversas com a Anvisa, com o objetivo de identificar os critérios de riscos comuns entre a Vigilância Agropecuária e a Vigilância Sanitária, visando ao aumento da segurança sanitária, zoossanitária e fitossanitária. Os gestores também informaram que pretendem desenvolver um trabalho de avaliação e gestão de riscos, a

exemplo do que está sendo realizado na inspeção de bagagens em terminais internacionais de passageiros nos aeroportos do país (BRASIL, 2012d).

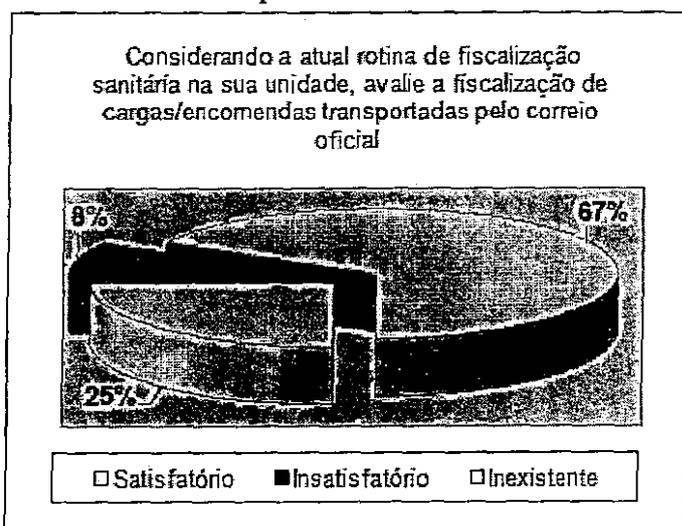
94. Não obstante as intenções anunciadas pelos gestores, a regularização da fiscalização de alimentos para consumo próprio em navios cargueiros e de passageiros não foi obtida, razão pela qual a recomendação 9.1.19 foi considerada não implementada.

6.3.2. Recomendação 9.1.20 – em implementação

95. A Coordenação informou que não houve aumento do efetivo destinado à fiscalização de cargas e encomendas transportadas por correios ou *courrier*. Informaram ainda que há a concentração de 80% dessas cargas no aeroporto de Viracopos, em Campinas, no estado de São Paulo, que, em 2008, contava com apenas 14 fiscais.

96. A pesquisa do TCU indicou que essa atividade ainda precisa ser aprimorada (Gráfico 11, Gráfico 10, Gráfico 11eGráfico 12). Segundo a percepção dos chefes das Uvagos que responderam a pesquisa, cerca 75% consideram insatisfatória ou inexistente a fiscalização de cargas e encomendas transportadas por correio oficial (Gráfico 9). Aproximadamente 86% das unidades avaliam que a atividade permanece na mesma situação encontrada na pesquisa de 2008. Em relação à fiscalização de cargas e encomendas transportadas por empresas privadas a situação mostra-se menos crítica, ou seja, 71% dos respondentes alegam que é satisfatória a fiscalização (Gráfico 11).

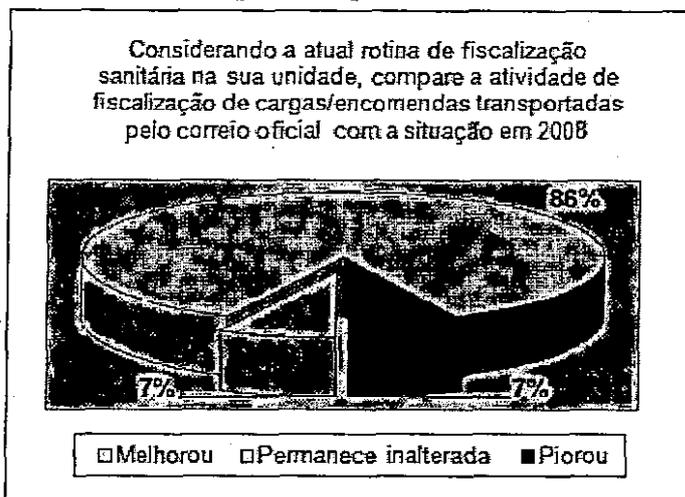
Gráfico 9 - Percepção sobre os procedimentos de fiscalização de cargas e encomendas transportadas pelo correio oficial.



Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).

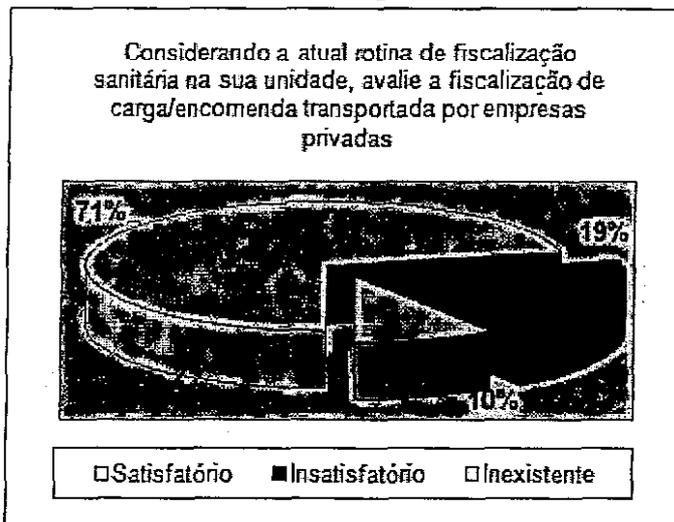
Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

Gráfico 10 - Percepção sobre melhorias nos procedimentos de fiscalização de cargas e encomendas transportadas pelo correio oficial.



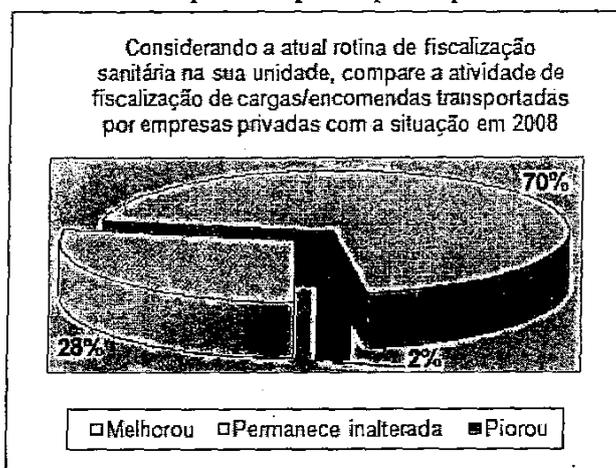
Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).
Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

Gráfico 11 - Percepção os procedimentos de fiscalização de cargas e encomendas transportadas por empresas privadas.



Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).
Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

Gráfico 12 - Percepção sobre melhorias nos procedimentos de fiscalização de cargas e encomendas transportadas por empresas privadas.



Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).

Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

97. Contudo, há que se considerar, conforme mencionado no parágrafo 30, que a Receita Federal adquiriu setenta detectores de material orgânico, que já estão sendo instalados nos principais aeroportos do país. Esses equipamentos serão utilizados para fiscalização compartilhada entre a Receita Federal, o Mapa e a Anvisa.

98. Espera-se ainda que, com a definição das zonas primárias de defesa agropecuária, de acordo com relatado no parágrafo 24, as unidades sejam estruturadas com equipamentos adequados às fiscalizações agropecuárias internacionais.

99. Outra melhoria informada pela coordenação do Vigiagro foi a implantação do sistema Remessa Expressa, da Receita Federal, nos aeroportos internacionais que dispõem de terminais autorizados para realizar o desembarque aduaneiro de remessas expressas, deverá possibilitar ao Mapa controlar todas as encomendas e cargas que entrarem no país via correios ou *courrier*. Além da integração do sistema a DAS, a RFB e a Anvisa estão desenvolvendo um projeto de instrução normativa conjunta que regulamentará a atuação desses órgãos (BRASIL, 2012a). Pelo exposto acima, entende-se que a recomendação 9.1.20 encontra-se em implementação.

6.3.3. Recomendações 9.1.21 e 9.4.3 – em implementação

100. A recomendação 9.1.21 buscou dotar os procedimentos de destruição de embalagens e suportes de madeira de maior segurança e transparência. A recomendação 9.4.3, por sua vez, preconizou o controle do trânsito dessas embalagens e suportes por meio de sistemas informatizados.

101. Nesse sentido, A Coordenação Geral do Vigiagro informou que a proposta de ação conjunta entre o Mapa e a RFB, inicialmente concebida, não foi concretizada devido ao custo de sua implantação e tempo para sua execução. No entanto, foi elaborada uma proposta para a revisão da IN 04/2004, fundamentada em avaliação de risco, na qual a seleção de cargas que possam conter embalagens e suportes de madeira para inspeção dar-se-á com base na troca de informações com a administração dos recintos, por meio eletrônico. Esta proposta encontra-se em revisão na área jurídica do Mapa.

102. Em relação à necessidade de controle do trânsito das embalagens e de suportes de madeira, a Coordenação Geral do Vigiagro esclareceu que realizou diversas reuniões com representantes da Receita Federal do Brasil e do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) com o objetivo de criar um perfil para uso do Mapa no sistema Siscomex, módulo Carga. Chegou a ser elaborada minuta de convênio entre a Receita e o Mapa para utilização do sistema. A proposta de convênio estabelecia que o custeio do desenvolvimento de ferramentas e das alterações em funcionalidades do sistema deveria ser realizado pelo Mapa. Adicionalmente, esses aperfeiçoamentos deveriam aguardar a solução das prioridades da Receita Federal junto ao Serpro. Como decorrência disso, considerando que a lista de prioridades da RFB era longa e o custo do desenvolvimento das soluções elevado e, ainda, que o Mapa estava desenvolvendo o SIGVIG, os gestores concluíram que não seria adequado incorrer em custos para desenvolver dois sistemas para atingir objetivos similares.

103. Em razão disso, os gestores decidiram desenvolver as funcionalidades requeridas no próprio SIGVIG e definir que a troca de informações com os administradores dos recintos seja realizada por meio de arquivo de dados. Os gestores acrescentaram que o módulo de fiscalização de embalagem e suporte de madeira já está em fase de desenvolvimento no SIGVIG.

104. Portanto, considerando as iniciativas já empreendidas pelos gestores, entende-se que as recomendações 9.1.21 e 9.4.3 encontram-se em implementação.

6.3.4. Recomendações 9.2.1 e 9.2.2 – implementadas

105. A publicação da IN/Mapa 51, 4 de novembro de 2011, atualizou a lista de produtos de anuência obrigatória, revogando a IN 40/2008 (BRASIL, 2011a). A listagem é disponibilizada no Siscomex, sendo assim, entende-se que não há necessidade de encaminhamento de expediente para dar ciência da atualização à Secretaria da Receita Federal. Considera-se, com isso, que as recomendações 9.2.1 e 9.2.2 implementadas.

7. Descarga e destruição de resíduos sólidos em portos e aeroportos.

106. Este capítulo agrupa as recomendações dirigidas para o aperfeiçoamento dos procedimentos de descarga e destruição de resíduos sólidos. Ele versa sobre as falhas encontradas e as providências tomadas pelo Mapa no que tange à forma de gerenciamento da destinação de resíduos sólidos provenientes das atividades de fiscalização e do lixo de bordo dos navios e aviões.

7.1. Diagnóstico da auditoria do TCU em 2005

107. A auditoria do TCU constatou que os procedimentos que estavam sendo adotados, nos portos e aeroportos, para realizar a destinação do lixo de bordo dos navios e aeronaves e dos resíduos sólidos provenientes de atividades de fiscalização não estavam atendendo aos requisitos de segurança fitozoossanitária estabelecidos na IN/SDA 26/2001. A legislação estabelece que todo lixo de bordo não deve sair da área do porto/aeroporto, devendo ali ser incinerado e que, se for detectada a ocorrência de pragas quarentenárias que não disponham de medida fitossanitária para internalização da mercadoria, esta deverá ser apreendida e providenciada sua destruição ou retorno imediato ao país de origem.

108. Devido à desativação de quarenta incineradores, os quais não atendiam à legislação ambiental, sem a respectiva substituição, nas zonas primárias dos portos e aeroportos, os resíduos estavam sendo encaminhados para aterros sanitários, proporcionando risco de disseminação de pragas e doenças que poderiam afetar a agropecuária brasileira.

109. Além disso, constatou-se que as fiscalizações no lixo de bordo de navios e aviões era realizada apenas pelas Anvisa, mas o enfoque adotado por esta não tinha o objetivo de impedir a entrada de pragas e doenças que ameaçassem a agropecuária brasileira, preocupando-se somente com as embarcações e aeronaves provenientes de áreas endêmicas e epidêmicas de cólera. Deve-se ressaltar o fato de que a IN/SDA 26/2001 incluía essa atividade também na competência dos fiscais do Mapa. Tais procedimentos deveriam estar definidos nos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) dos portos e aeroportos, conforme estabelecido na Resolução RDC 342/2002 da Anvisa. Todavia, nas unidades visitadas pela auditoria, constatou-se que os PGRS não definiam tratamentos específicos para tais resíduos.

7.2. Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

110. Com o intuito de contribuir para a redução do risco de ingresso e propagação de pragas e doenças por meio de resíduos sólidos provenientes de navios e aviões e do material resultante das fiscalizações realizadas pelas unidades de vigilância agropecuária, o Tribunal recomendou à SDA/Mapa que:

9.1.17. fiscalize a destinação e o tratamento do lixo de bordo de navios e aviões, bem como dos produtos descartados em razão de apreensões, com o objetivo de garantir que os procedimentos adotados obedeçam os requisitos de segurança fitozoossanitária estabelecidos na legislação.

111. Além disso, recomendou-se à SE/Mapa que:

9.2.7. regulamente, em conjunto com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e os Ministérios do Meio Ambiente e da Saúde, os procedimentos a serem adotados para a correta destinação dos resíduos sólidos provenientes de navios e aviões e de material resultante das fiscalizações realizadas pelas unidades de vigilância agropecuária, de acordo com o risco fitozoossanitário que apresentem, fazendo as adequações necessárias nos Programas de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) dos portos e aeroportos, abrangendo, inclusive, a destinação a ser dada aos produtos compostos por agrotóxicos que forem rejeitados.

9.2.8. adote medidas, juntamente com o Ministério dos Transportes e com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), no sentido de realizar a instalação ou a reativação dos

incineradores que atendam à legislação ambiental nos portos e aeroportos, de forma que o procedimento de incineração do lixo de bordo ou do produto descartado resultante de apreensões ocorra no próprio local.

7.3. Situação encontrada pelo TCU durante monitoramento em 2012

7.3.1. Recomendação 9.2.7 – parcialmente implementada

112. A Anvisa publicou a Resolução RDC 56, de 6 de agosto de 2008, dispondo sobre o Regulamento Técnico de Boas Práticas Sanitárias no Gerenciamento de Resíduos nas áreas de Portos, Aeroportos, Passagens de Fronteiras e Recintos Alfandegados. A Resolução abrange as adequações dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), em seu art. 89, Capítulo VIII, determinado que:

art. 89 Os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) dos portos e aeroportos de controle sanitário, passagens de fronteiras e recintos alfandegados, aprovados antes da publicação desta RDC, deverão se adequar a este Regulamento.

§ 1º Os PGRS, que já foram apresentados à autoridade sanitária federal deverão ser analisados e aprovados pelas coordenações de vigilância sanitária de portos, aeroportos, passagens de fronteiras e recintos alfandegados, devendo se adequar às diretrizes deste Regulamento.

113. O regulamento, no artigo 7º do Capítulo III, classifica os resíduos em cinco categorias, dentre as quais três são de interesse para a vigilância agropecuária:

I. Grupo A: Resíduos que apresentem risco potencial ou efetivo à saúde pública e ao meio ambiente devido à presença de agentes biológicos consideradas suas características de virulência, patogenicidade ou concentração. Enquadram-se neste grupo, dentre outros, os resíduos sólidos gerados:

a) Por viajantes ou animais a bordo de meios de transporte que apresentem anormalidades clínicas, com sinais e sintomas compatíveis com doenças transmissíveis;

b) Por óbito de pessoas ou animais ocorridos a bordo de meios de transporte, quando provocados por doença transmissível suspeita ou confirmada;

(...)

e) Por procedimentos de limpeza e desinfecção de superfícies expostas a fluidos, secreções e excreções orgânicas humanas e animais - incluindo os objetos que tenham entrado em contato com os mesmos quando não puderem sofrer processo de desinfecção de alto nível;

(...)

f) Em meios de transportes procedentes de áreas afetadas por doenças transmissíveis ou por outros agravos de interesse da saúde pública que possam ser veiculados por resíduos sólidos.

Quando descartados, também serão considerados potencialmente infectantes:

g) Cargas suspeitas de contaminação por agentes biológicos;

(...)

II. Grupo B: Resíduos contendo substâncias químicas que podem apresentar risco à saúde pública ou ao meio ambiente.

(...)

IV. Grupo D: Resíduos que não apresentem risco biológico, químico ou radiativo à saúde ou ao meio ambiente, podendo ser equiparados aos resíduos domiciliares. Enquadram-se neste grupo, dentre outros:

(...)

b) Sobras de alimentos, exceto quando tiver outra previsão pelos demais órgãos fiscalizadores;

(...)

114. O regulamento, em seu Capítulo IV, define as boas práticas sanitárias para o gerenciamento de resíduos de cada tipo, abordando questões como a segregação, o acondicionamento, a identificação, a coleta, o transporte, o armazenamento, o tratamento e a disposição final dos resíduos. O regulamento preconiza, no que tange ao transporte e armazenamento:

art. 19 O transporte das áreas de geração às áreas de armazenamento temporário, deverá ser realizado através de carros coletores ou dos próprios recipientes de acondicionamento, de forma a não interferir com o fluxo de meios de transporte e de pessoas.

115. O Capítulo VII, Seção XII do Manual de Procedimentos Especiais do Vigiagro, estabelece que:

(...) os resíduos orgânicos de bordo de navios, aeronaves e outros meios de transporte, no trânsito internacional, por oferecerem risco zoossanitário e fitossanitário, deverão ser tratados na zona primária. Atualmente são admitidos os seguintes métodos de tratamento de resíduos: incineração, autoclavagem (133°C / 3 bar / 20 min.) e hidrólise alcalina.

116. Nota-se que não há, na Resolução da Anvisa, determinação para que os resíduos sólidos sejam tratados nas zonas primárias. Ademais, o Mapa não atualizou o Manual de Procedimentos, justificando que existe uma indefinição da questão ambiental no que tange aos métodos de tratamento de resíduos. A Coordenação informou que a Infraero instalou autoclaves nos aeroportos internacionais, porém os equipamentos não estão sendo utilizados por não possuírem licença ambiental.

117. Desta forma, considera-se que a recomendação 9.2.7 encontra-se parcialmente implementada, tendo em vista que, apesar do regulamento, publicado pela Anvisa, abranger as adequações dos PGRS, não cita a utilização de incineradores, autoclaves e a hidrólise alcalina, métodos para tratamento de resíduos na zona primária e que a seção específica, do Manual do Vigiagro, sobre controle de resíduos sólidos não foi revisada.

7.3.2. Recomendação 9.1.17 – não implementada

118. No que tange à fiscalização efetiva da destinação e do tratamento do lixo de bordo e dos resíduos de apreensões, a Coordenação do Vigiagro informou que o programa não dispõe de pessoal exclusivo para executar tal serviço, mesma situação relatada no primeiro monitoramento. Informaram ainda, que a atividade é exercida em parceria com a Anvisa. Segundo a Coordenação, o Vigiagro participa dos encaminhamentos e deliberações definidos nos PGRS (BRASIL, 2012a).

119. Apesar de a matéria ser regulada pelo Manual do Vigiagro e também ser assunto recorrente de reuniões técnicas com os FFA, pesquisa eletrônica realizada neste monitoramento indicou que 83% dos administradores das unidades do Vigiagro que responderam o questionário consideram a atividade insatisfatória ou inexistente, e que cerca de 80% consideram que não houve melhoria na execução da fiscalização em relação ao ano de 2008.

120. Portanto, constata-se a necessidade do aperfeiçoamento da fiscalização, tendo em vista o resultado da pesquisa, bem como de destinação de pessoal para realizar a atividade. Desta forma, considera-se que a recomendação 9.1.17. não foi implementada.

7.3.3. Recomendação 9.2.8 – não implementada

121. Segundo informado pela Coordenação do Vigiagro, em entrevista à equipe de monitoramento, a questão relacionada ao método de tratamento de resíduos sólidos em portos e aeroportos não está pacificada no que tange à legislação ambiental, por isso não houve avanço na definição do método de tratamento dos resíduos. Apesar desse impasse, a Infraero adquiriu autoclaves para os aeroportos internacionais, no entanto, os equipamentos não possuem licença ambiental e, portanto, não estão em funcionamento.

122. Em seus comentários ao relatório, os gestores acrescentaram que a Secretaria de Defesa Agropecuária empenhou-se para inserir o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e o Mapa como órgãos reguladores na Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos como no Decreto 7.404 de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei, com o objetivo de garantir o controle fitozoossanitário sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos. Ademais, a Coordenação do Vigiagro é membro do grupo de avaliação da proposta de revisão da Resolução Conama 5, de 5 de agosto de 1993, e de regulamentação do gerenciamento de resíduos sólidos oriundos de portos aeroportos e de terminais ferroviários e rodoviários.

123. Não obstante, entende-se que as iniciativas relatadas não configuram a adoção das medidas preconizadas. Em decorrência disso, considera-se que a recomendação permanece não implementada.

8. Articulação institucional com autoridades de portos e aeroportos

124. As recomendações do TCU que tiveram por objetivo aprimorar os mecanismos institucionais de articulação entre os diversos órgãos que estão envolvidos com o comércio exterior foram agrupadas neste capítulo. Aqui são apresentadas as medidas adotadas com o intuito de tornar mais efetiva a integração do trabalho de fiscalização em portos e aeroportos.

8.1. Diagnóstico da auditoria do TCU em 2005

125. Foram relatados casos em que importadores de produtos agropecuários dirigiam-se primeiramente à RFB, sem ter passado pela fiscalização agropecuária, e a mercadoria era liberada sem consulta ou comunicação ao órgão da agricultura. Houve reiterados relatos de fiscais do Mapa sobre fiscais da RFB que

não permitiam o acompanhamento da verificação da bagagem junto ao scanner, causando constrangimento e dificultando a fiscalização.

126. Outro problema relatado foi quanto à necessidade de autorização do chefe da unidade da Receita Federal responsável pelo despacho aduaneiro para que os fiscais agropecuários entrassem na área alfandegada. Esta exigência ia de encontro com o disposto nos Decretos 24.458/1934 e 24.114/1934, que aprovam os regulamentos dos serviços de defesa animal e vegetal e que dispõem que os funcionários encarregados da execução desses regulamentos terão, mediante a apresentação da carteira de identidade funcional, livre acesso, dentre outros locais, a aeroportos, bordo de navios atracados ou não, alfândegas ou outro qualquer lugar onde possam existir animais ou despojos de animais a inspecionar.

127. Foi constatada oportunidade de melhoria no registro de informações comuns à Receita Federal e ao Vigiagro, bem como na integração deste com a Anvisa, de forma a evitar duplicidade de esforços em atividades de inspeção sanitária.

8.2. Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

128. Sobre a questão da articulação institucional, o Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário fez as seguintes recomendações à Secretaria Executiva do Mapa:

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

9.2.6. adote as providências necessárias para assegurar a execução do controle sanitário e fitossanitário das mercadorias importadas de forma integrada com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, mediante, por exemplo, a celebração de convênios, conforme disposto no art. 7º da IN/Mapa 67/2002 e no art. 142 da Resolução RDC 01/2003, evitando-se, sempre que possível, a ocorrência de duplicidade de procedimentos.

129. Para a RFB foram feitas as seguintes recomendações:

9.4.4. estude a revogação da exigência do formulário 'Autorização de acesso para inspeção prévia' para os órgãos anuentes, previsto na IN/RFB 206/2002, e alterar o artigo 7º da referida instrução normativa, tendo em vista o disposto no art. 83 do Decreto 24.458/1934 e no art. 137 do Decreto 24.114/1934, bem como a existência de sistema de controle de acesso aos recintos alfandegados;

9.4.5. adote providências para que as Superintendências da Receita Federal comuniquem às unidades de vigilância agropecuária da área de sua atuação sobre a existência de mercadoria sujeita a sua fiscalização, caso o importador já não o tenha feito.

130. No primeiro monitoramento, considerou-se a primeira delas implementada e que a segunda havia deixado de ser aplicável.

131. E, por fim, foi feita recomendação à Casa Civil da Presidência da República:

9.3. implemente programa de harmonização das atividades de agentes e autoridades dos portos e aeroportos, a exemplo do extinto Programa Harmonização das Atividades de Agentes de Autoridades nos Portos (Prohage), com o objetivo de estabelecer mecanismos institucionais que garantam a boa integração dos órgãos intervenientes no comércio exterior.

8.3. Situação encontrada pelo TCU durante monitoramento em 2012

8.3.3. Recomendação 9.2.5 – parcialmente implementada

132. No que se refere a troca automática de informações entre o Siscomex e o SIGVIG, a Coordenação informou que devido a falta de compatibilidade das plataformas dos sistemas optou-se pelo desenvolvimento do cadastramento dos importadores/exportadores no próprio SIGVIG. A licença de importação continua sendo realizada no Siscomex. Existe um projeto, em fase de estudo de viabilidade, para o desenvolvimento do novo Siscomex Web, em que será possível a integração dos sistemas (BRASIL, 2012a). Diante disso, a recomendação encontra-se parcialmente implementada.

8.3.4. Recomendação 9.2.6 – não implementada

133. Em relação à integração do Vigiagro com a Anvisa no âmbito da fiscalização sanitária e fitossanitária de mercadorias importadas, a Coordenação do Vigiagro informou que é representante do Mapa no Grupo Técnico de Facilitação do Comércio Exterior (GTFAC), grupo de assessoramento do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (Camex), tendo com um dos seus objetivos a racionalização, simplificação, harmonização e facilitação de procedimentos relativos ao comércio exterior. Relataram que no grupo sempre

há discussões sobre a duplicidade de procedimentos entre a Anvisa e o Mapa. Contudo, entende-se que a participação nesse grupo não chega a representar a execução das medidas recomendadas, razão pela qual considera-se, nesse caso, que a recomendação 9.2.6 não foi implementada.

8.3.5. Recomendação 9.3 – implementada

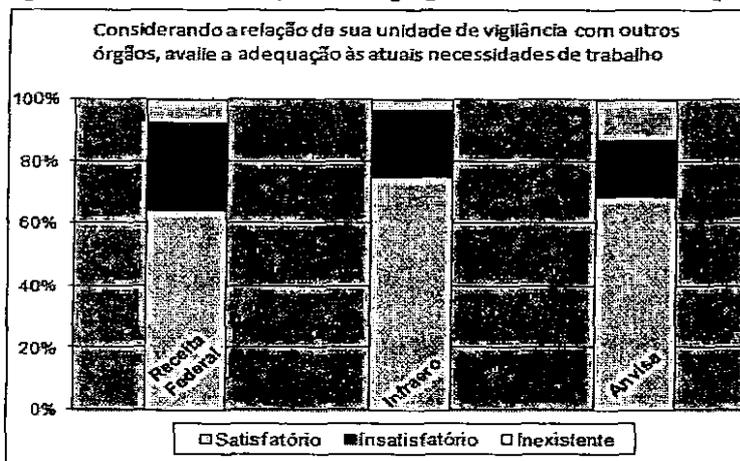
134. Em relação à recomendação feita à Casa Civil para que implementasse um programa de harmonização das atividades de agentes e autoridades de portos e aeroportos, a exemplo do extinto Prohage, a Coordenação do Vigiagro informou que foram instituídos a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (Conaero) e o Grupo Técnico Interministerial de Consolidação da Legislação Interna de Comércio Exterior (GTIC), dos quais o Vigiagro é membro permanente. Na Conaero, o Vigiagro participa dos seguintes Comitês: Indicadores de Desempenho, Integração de Sistemas, Desburocratização e Operações Especiais (BRASIL, 2012a).

135. Ademais foram publicadas a Instrução Normativa Conjunta 819/2008 e a Portaria Conjunta 14/2008 entre a RFB, a Anvisa e o Vigiagro, visando a harmonização dos procedimentos e uso comum de equipamentos pelos órgãos.

136. A maior dificuldade de articulação atualmente, segundo 28% dos chefes das unidades do Vigiagro entrevistados, é com a Receita Federal, como demonstra o Gráfico 15. No primeiro monitoramento, a situação encontrada era outra. A Infraero e as autoridades portuárias obtiveram as piores avaliações no que se refere à relação de parceria entre os órgãos e o Mapa.

137. Houve melhoria de relacionamento com os três órgãos pesquisados em relação aos resultados da pesquisa realizada no primeiro monitoramento. No entanto, em 54%, 62% e 64% dos casos, os chefes das Uvagos relataram que permanece inalterada a articulação com a Receita Federal, com a Infraero ou autoridades portuárias e com a Anvisa, respectivamente (Gráfico 16).

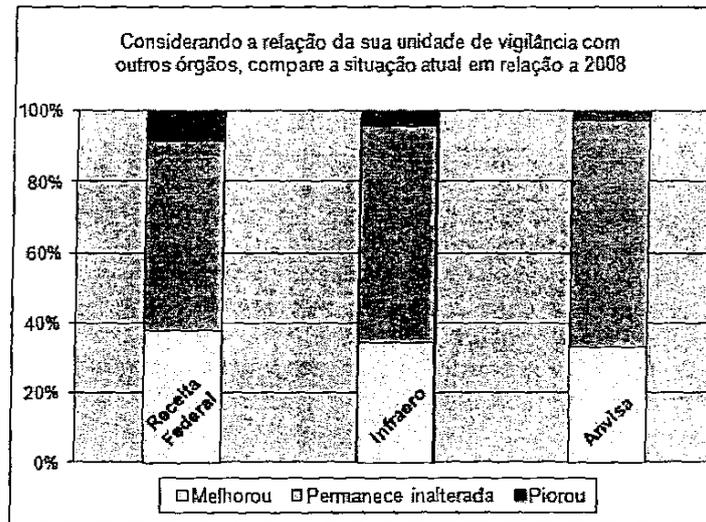
Gráfico 15 - Percepção sobre a articulação do Vigiagro com autoridades de portos e aeroportos.



Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).

Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

Gráfico 16 - Percepção sobre melhorias na articulação do Vigiagro com autoridades de portos e aeroportos.



Fonte: Pesquisa eletrônica com chefes de unidades do Vigiagro (maio de 2012).

Obs.: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

138. Apesar da participação do Vigiagro em grupos criados pela Camex, visando a melhoria das atividades de comércio exterior, os resultados da pesquisa demonstram que ainda existem lacunas na articulação dos órgãos responsáveis pelo controle de produtos e insumos nos portos, aeroportos e fronteiras do país. Não obstante, entende-se que as medidas relatadas demonstram o cumprimento do que foi preconizado na recomendação 9.3. Considera-se, assim, a recomendação implementada.

9. Gestão da informação, supervisão e monitoramento do programa

139. Neste capítulo foram agrupadas as recomendações que tinham como foco a melhoria dos processos de monitoramento e controle das ações do Vigiagro, desde a gestão da informação produzida pelas unidades locais, passando pela adoção de indicadores de desempenho, até chegar à implementação das recomendações das auditorias realizadas pelo próprio órgão.

9.1. Diagnóstico da auditoria do TCU em 2005

140. A auditoria do TCU identificou pontos falhos nas etapas da gestão da informação no Vigiagro. Primeiro, não havia um sistema informatizado unificado nacionalmente que pudesse padronizar e dar tempestividade na geração das informações. Algumas poucas unidades utilizavam sistemas informatizados locais. Segundo, não havia uma forma de transmissão confiável e tempestiva dessas informações. Por fim, algumas recomendações oriundas de trabalhos de supervisão da Coordenação do Vigiagro não eram implementadas e não haviam sido fixados prazos para a sua adoção e para a manifestação do dirigente da Unidade acerca do que foi apurado.

141. Constatou-se a necessidade de ajuste do indicador de desempenho do programa no PPA, que era 'Taxa de Conformidade no Controle de Fronteiras', baseado no cálculo da relação percentual entre as permissões de trânsito emitidas e o número de partidas inspecionadas. A auditoria considerou que o correto seria a relação inversa, já que se pretendia mensurar o percentual de partidas inspecionadas em relação às permissões de trânsito concedidas. Além disso, considerou-se mais conveniente a utilização dos termos de fiscalização emitidos, ao invés de partidas inspecionadas, já que este conceito não abrange, por exemplo, os rechaços e a destruição de produtos contaminados.

9.2. Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

142. Com o objetivo de aperfeiçoar o processo de gestão da informação, supervisão e monitoramento do programa, o Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário fez as seguintes recomendações à SDA/Mapa:

9.1.9. acompanhe a implementação das recomendações contidas nos relatórios de auditorias realizadas pela Coordenação do Vigiagro em suas unidades, estabelecendo prazo para que a unidade

auditada se manifeste sobre o relatório, bem como para a efetiva implementação das recomendações, caso as justificativas apresentadas não sejam acatadas.

9.1.10. crie ferramenta no sistema informatizado de acompanhamento e controle do Vigigro, existente ou que venha a ser implementado, que possibilite às gerências locais e nacional do Programa obter relatórios padronizados e atualizados concernentes à execução das tarefas das unidades do Programa, de forma integrada.

9.1.11. estabeleça modelo padronizado de relatório que contenha as informações necessárias ao efetivo controle e supervisão do programa, a ser apresentado mensalmente pelas unidades do Vigigro, enquanto não for implantado o SIGVIG ou outro sistema informatizado semelhante.

9.1.12. implemente mecanismos automatizados que possibilitem coibir a tentativa de o usuário obter o ingresso de um mesmo produto em mais de uma unidade do Vigigro, caso já tenha ocorrido rechaço em outra unidade, bem como para proporcionar a efetiva rastreabilidade dos produtos de origem animal e vegetal introduzidos no país.

9.1.22. mapeie os produtos e impactos do programa e construa indicadores de desempenho, com base nos produtos chave identificados, em questões relevantes sobre o desempenho e na experiência das Superintendências Federais de Agricultura, viabilizando nos sistemas eletrônicos, se necessário, a disponibilidade de dados para seu cálculo, e adote-os nacionalmente de forma padronizada.

9.1.23. adote providências formais para ajustar a fórmula de cálculo do indicador de desempenho constante do PPA, 'Taxa de Conformidade no Controle de Fronteiras', alterando-a para a relação percentual entre os termos de fiscalização emitidos e as partidas inspecionadas.

143. As recomendações 9.1.9, 9.1.11 e 9.1.23 foram consideradas implementadas no primeiro monitoramento.

9.3. Situação encontrada pelo TCU durante monitoramento em 2012

9.3.3. Recomendações 9.1.10 e 9.1.12 – em implementação

144. O novo SIGVIG foi oficializado pela IN Mapa 7, de 13 de abril de 2011. O sistema encontra-se em fase de implantação. Estima-se que até o final de 2012 todas as Unidades do Vigigro estejam utilizando o SIGVIG. O módulo Carga já está sendo utilizado em algumas unidades, no qual são realizados trâmites de importação e exportação de produtos e insumos agropecuários. Para o segundo semestre está previsto o início da operação dos módulos Embalagem de Madeira, Exportação de Produtos de Origem Animal e Ala de Passageiros (BRASIL, 2012a). Sendo assim, entende-se que as recomendações 9.1.10 e 9.1.12 encontram-se em implementação.

9.3.4. Recomendação 9.1.22 – não implementada

145. No que se refere à construção de indicadores de desempenho, a Coordenação alega que sempre encontrou dificuldades em estabelecer indicadores para avaliar as atividades, tendo em vista as características diferenciadas dos trabalhos executados. Com a implantação do SIGVIG, vislumbram obter informações e desenvolver ferramentas para analisar o desempenho das atividades realizadas pelas unidades do Vigigro. Assim, entende-se que a recomendação 9.1.22 não foi implementada.

10. Análise dos Comentários dos Gestores

146. Nos termos do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU 4, de 26/2/2010, a versão preliminar do relatório de monitoramento foi remetida à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio do Ofício Seprog/TCU 81/2012 de 20/4/2012, com a finalidade de se obter os comentários dos gestores sobre as conclusões da fiscalização, de modo a conferir melhor compreensão das questões abordadas, das oportunidades de melhoria identificadas e das recomendações propostas.

147. Os gestores remeteram seus comentários ao TCU por meio do Ofício SDA/Mapa 228/2012, de 18/6/2012. Os comentários trouxeram esclarecimentos adicionais sobre a atuação da Coordenação do Vigigro no controle fitozoossanitário das Unidades do Vigigro e possibilitaram o aperfeiçoamento de análises e presentes no relatório de monitoramento. As modificações foram incorporadas aos respectivos capítulos.

148. Por fim, a Coordenação do Vigigro informou que o presente relatório será utilizado para subsidiar a criação de um plano de ação que deverá contemplar as observações e comentários do Tribunal e como uma oportunidade para promover os ajustes necessários na sua gestão.

11. Conclusão

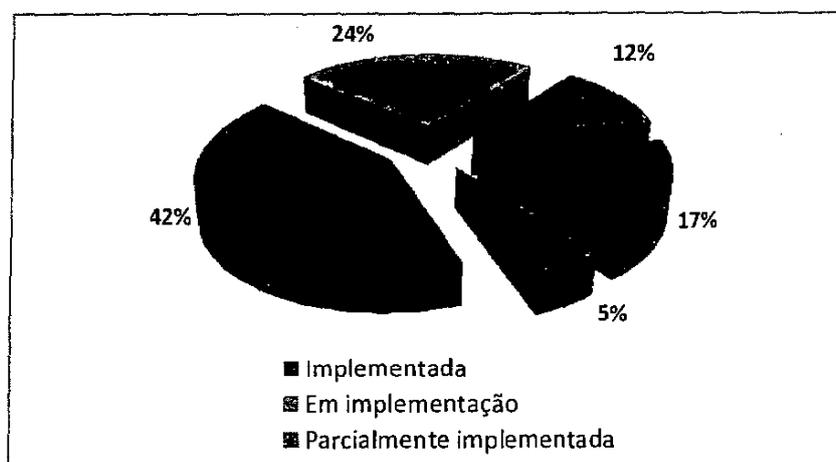
149. A análise do grau de implementação mostrou que, transcorridos seis anos da edição do Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário, os gestores, de maneira geral, adotaram medidas no sentido dar cumprimento às recomendações propostas pelo Tribunal, tanto que 42% foram implementadas, 24% estão em implementação e 12% das recomendações estão parcialmente implementadas. A Tabela 1e o Gráfico 17 apresentam a situação de implementação das deliberações do TCU à época do presente monitoramento, finalizado em junho de 2012, segundo as evidências coletadas.

Tabela 1 - Situação de implementação das deliberações do Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário, por item, em junho de 2012.

Situação das deliberações (itens do acórdão)				
Implementada	Em implementação	Parcialmente implementada	Não implementada	Deixou de ser aplicável
(9.1.4; 9.1.6; 9.1.9; 9.1.11; 9.1.13; 9.1.14; 9.1.15; 9.1.18; 9.1.23; 9.2.1; 9.2.2; 9.2.9; 9.2.10; 9.2.12; 9.3; 9.4.1; 9.4.4)	(9.1.1; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.10; 9.1.12; 9.1.20; 9.1.21; 9.2.4; 9.2.11; 9.4.3)	(9.1.16; 9.2.3; 9.2.5; 9.2.7; 9.1.5)	(9.1.7; 9.1.8; 9.1.17; 9.1.19; 9.1.22; 9.2.6, 9.2.8)	(9.4.2; 9.4.5)
42%	24%	12%	17%	5%

Nota: A classificação em implementação abrange as recomendações que já foram objeto de algumas medidas e que ainda estão sendo trabalhadas. A classificação parcialmente implementada agrupa as recomendações que foram objeto de adoção de alguma medida, não há perspectiva de adoção de outras medidas, mas os resultados não foram considerados suficientes.

Gráfico 17 – Situação de implementação das deliberações do Acórdão 1.318 /2006-TCU Plenário, por item, em junho de 2012.



150. Dentre as medidas implementadas, merecem destaque a regularização da fiscalização de bagagens nos terminais de passageiros nos aeroportos internacionais pelas unidades Vigiagro. Também é importante considerar a importância da elaboração da IN 819/2008, conjunta entre SDA, RFB e Anvisa, que representa um grande avanço no sentido de permitir uma maior integração entre as três instituições na fiscalização de bagagens. Este normativo possibilita, também, que sejam levados em consideração critérios de risco fitozoossanitário na seleção de passageiros para fiscalização. Não obstante, a pesquisa realizada revelou que a articulação entre os órgãos é um ponto que ainda precisa ser aprimorado.

151. É importante ressaltar, também, a atualização da lista de produtos de anuência obrigatória pelo Vigiagro, realizada por meio da IN/Mapa 51.

152. Cabe destacar, ainda, que foram realizados cursos de capacitação em diversas áreas, visando ao aprimoramento dos serviços de vigilância sanitária, da qualidade e do acesso de informações e da formação

pessoal dos fiscais. Dentre os treinamentos ofertados destaca-se o Curso de Direito Administrativo Aplicado à Fiscalização Exercida pelas Unidades Vigiagro, que busca orientar os FFA sobre os critérios e procedimentos estabelecidos para utilização de assistência jurídica. Também foi desenvolvido o tutorial *on-line* do Siscomex, disponibilizado na Intranet do Mapa.

153. Também merecem registro as iniciativas desenvolvidas pelo Vigiagro no sentido de distribuir materiais de campanha para conscientização dos passageiros nos aeroportos, portos e rodovias sobre as regras de trânsito internacional de produtos agropecuários. Dos participantes da pesquisa realizada no presente monitoramento, 52% responderam que houve melhorias nas campanhas educativas. Há que se considerar, entretanto, que 41% dos chefes das unidades, ainda, consideram as campanhas insatisfatórias.

154. Alguns pontos obtiveram avanços, mas ainda são considerados sensíveis, como é o caso do quadro de pessoal do Sistema Vigiagro. O concurso público realizado em 2006 supriu parcialmente às necessidades de recursos humanos das unidades. Tendo em vista, que não houve mais concursos públicos desde esse ano, atualmente o Programa conta com um déficit 608 servidores. Essa situação tende a se agravar, haja vista os 182 servidores aptos à aposentadoria.

155. Observou-se que também foram realizados investimento em infraestrutura das unidades do Vigiagro para que pudessem dar cumprimento às exigências da IN SDA/Mapa 4/2005. A despeito disso, ainda existem Uvagos que não possuem estrutura adequada para realizar a fiscalização agropecuária. Isso se deve, em muitos casos, à falta de espaço físico nos locais em que estão instaladas as unidades, que, em alguns casos, funcionam em espaços cedidos por outros órgãos públicos.

156. Cabe ressaltar, ainda, a importância da implantação do sistema informatizado de abrangência nacional para controle das atividades de vigilância agropecuária. O primeiro módulo do SIGVIG, o módulo Carga, já está disponibilizado para diversas unidades do Vigiagro, enquanto módulos do sistema estão em desenvolvimento.

157. Entre as recomendações não implementadas, cabe salientar as que buscavam corrigir problemas que envolviam alto risco de entrada de pragas e doenças no país. É o caso das recomendações destinadas ao aperfeiçoamento dos procedimentos de inspeção sanitária, como a fiscalização de alimentos para consumo a bordo de navios e a fiscalização da destinação do lixo de bordo, que não eram realizadas à época da auditoria e ainda não são executadas na forma definida no Manual de Procedimentos Operacionais do Vigiagro. Segundo informações da Coordenação do Programa a falta de pessoal prejudica a realização dessa fiscalização que é feita em parceria com a Anvisa. Pode-se observar que 83% dos chefes das unidades que responderam a pesquisa consideram a atividade insatisfatória ou inexistente.

158. Também merece destaque a falta de atualização dos Decretos 24.114/1934 e 24.548/1934, que regulamentam a defesa animal e vegetal. Nenhum dos dois foi atualizado. Esta atualização é de extrema importância, uma vez que irá adequar a legislação às demandas atuais, em que a globalização, a informática e o desenvolvimento tecnológico em termos de comunicações e transportes fazem do comércio internacional algo muito mais dinâmico do que o existente na década de 1930.

159. É importante destacar, ainda, que permanece indefinida a questão ambiental envolvendo os métodos de tratamento de resíduos sólidos. Não houve reativação dos incinerados e nem as autoclaves instaladas nos aeroportos internacionais entraram em funcionamento. Em decorrência disso, o descarte dos resíduos em aterros sanitários, sem o devido tratamento, pode gerar risco de disseminação de pragas e doenças.

160. Não obstante a existência de proposições que não foram plenamente adotadas e de outras que ainda permanecem em desenvolvimento, entende-se que o presente monitoramento reuniu elementos que demonstram os importantes benefícios para a área de vigilância do trânsito internacional de produtos agropecuários resultantes da auditoria.

12. Proposta de Encaminhamento

161. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que sejam encaminhados à apreciação do Exmo. Sr. Ministro-Relator José Múcio Monteiro Filho, com as seguintes propostas:

- a) dar por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão 1.318/2006 – Plenário; considerando:
 - a.1) implementadas as deliberações: 9.1.4; 9.1.6; 9.1.9; 9.1.11; 9.1.13; 9.1.14; 9.1.15; 9.1.18; 9.1.23; 9.2.1; 9.2.2; 9.2.9; 9.2.10; 9.2.12; 9.3; 9.4.1; 9.4.4;
 - a.2) em implementação as deliberações: 9.1.1; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.10; 9.1.12; 9.1.20; 9.1.21; 9.2.4; 9.2.11; 9.4.3;
 - a.3) parcialmente implementadas as deliberações: 9.1.16; 9.2.3; 9.2.5; 9.2.7; 9.1.5;

a.4) não implementadas as deliberações: 9.1.7; 9.1.8; 9.1.17; 9.1.19; 9.1.22; 9.2.6, 9.2.8; e

a.5) não mais aplicáveis as deliberações: 9.4.2; 9.4.5;

b) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; à Ministra da Casa Civil da Presidência da República; ao Secretário da Receita Federal; ao Secretário Federal de Controle Interno; ao Presidente e da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;

c) encaminhar cópia do relatório à 8ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal, de modo a subsidiar futuras ações de controle no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e em suas unidades vinculadas;

d) apensar os autos ao processo TC 012.488/2005-5, que deu origem às deliberações ora monitoradas.”

É o relatório.

ⁱ Pedilúvio – Local apropriado para lavar pés humanos ou patas animais.

ⁱⁱ Rodolúvio – Espécie de tanque para limpeza dos pneus de veículos.

ⁱⁱⁱ Alfandegamento – Alfandegagem. Ato ou efeito de alfandegar. Cobrança de direito aduaneiros.

^{iv} Fitopatologia – Patologia vegetal.

^v Entomologia – Parte da zoologia que trata dos insetos; insetologia.

^{vi} Fumigação – Tratamento quarentenário com um agente químico em estado gasoso, objetivando a eliminação de pragas.

VOTO

Trata-se de monitoramento das recomendações efetuadas pelo acórdão 1.318/2006 – Plenário, que apreciou auditoria de natureza operacional realizada, em 2005, nas ações de vigilância e fiscalização no trânsito internacional de produtos agropecuários (TC 012.488/2005-5), gerenciadas pela Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SDA/Mapa.

2. As principais constatações da fiscalização foram:

a) inadequação da infraestrutura e da organização do quadro de pessoal das unidades de vigilância agropecuária internacional;

b) oferta insuficiente de cursos de capacitação para os fiscais federais agropecuários;

c) ausência de mecanismos institucionais voltados à boa integração dos órgãos envolvidos na fiscalização em portos e aeroportos;

d) ausência de aplicação das sanções pecuniárias previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária animal e vegetal;

e) baixa eficácia dos mecanismos de divulgação das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários; e

f) deficiências nos procedimentos de fiscalização e controle sanitários, em especial quanto ao material orgânico proveniente das áreas primárias, às bagagens de passageiros provenientes de voos internacionais, ao lixo de bordo de aviões e navios e às embalagens e suportes de madeira.

3. As recomendações com vistas ao aperfeiçoamento das ações do Programa de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro foram dirigidas à SDA/Mapa, à Secretaria Executiva do Mapa, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB.

4. O primeiro monitoramento do cumprimento dessas recomendações foi feito pela Seprog no início de 2008 e foi objeto do acórdão 2.378/2008 – Plenário. Naquela oportunidade, considerou-se que 24% das recomendações foram atendidas, 12% estavam em implementação, 20% parcialmente implementadas e 39% não foram atendidas, sendo que 5% deixaram de ser aplicáveis.

5. No presente monitoramento, verificou-se que 42% das recomendações do TCU foram implementadas, 24% encontram-se em implementação e 12% foram parcialmente implementadas, reduzindo-se para 17% as recomendações não atendidas.

6. Dentre as medidas implementadas, destacou-se, desde o primeiro monitoramento, a elaboração da Instrução Normativa 819/2008, conjunta entre a SDA, a RFB e Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, que permitiu uma maior integração entre as instituições e a consideração de critérios de risco fitozoossanitário na seleção de passageiros para fiscalização, apesar de se indicar a necessidade de ainda aprimorar essa integração, conforme resultados da pesquisa ora realizada junto aos 99 chefes de unidades do Vigiagro, respondida por 58% deles.

7. Também tem-se como resultado positivo das recomendações feitas a realização de cursos de capacitação em diversas áreas com o objetivo de melhorar os serviços de vigilância sanitária, a qualidade e o acesso de informações e a formação pessoal dos fiscais, além das iniciativas no sentido de distribuir materiais de campanha para conscientização dos passageiros nos aeroportos, portos e rodovias sobre as regras de trânsito internacional de produtos agropecuários.

8. Quanto aos recursos humanos, embora se reconheça os avanços obtidos com a nomeação de novos servidores em decorrência de concurso público efetuado em 2006, apurou-se que não houve novos concursos a partir de então e que o déficit atual de pessoal no Vigiagro continua grande (608 servidores, correspondentes a 45% da lotação ideal), com o agravante de que há 182 recebendo abono permanência, aptos, portanto, à aposentadoria.

9. Na parte relativa à infraestrutura das unidades de vigilância agropecuária internacional, não obstante as melhorias na disponibilidade de computadores, mobiliário, sala/escritório, acesso à Internet e veículos, apontou-se que ainda há deficiências, como o acesso insatisfatório ao Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex em várias unidades e a ausência de aprimoramentos nas instalações dos laboratórios básicos.

10. Chama a atenção o registro de, em 2010, aproximadamente 80% dos recursos repassados às unidades locais foram devolvidos e, em 2011, os recursos somente foram repassados em 13 de dezembro, devido à contenção de gastos promovida pelo governo federal, e, portanto, não houve tempo hábil para que as regionais promovessem licitações.

11. Por fim, ante a importância da implantação do sistema informatizado de abrangência nacional para controle das atividades de vigilância agropecuária, ressaltou-se que há várias oportunidades de melhorias, uma vez que apenas um módulo do sistema foi concluído e que não foi concretizada a integração com o Siscomex.

12. Entre as recomendações não implementadas, destacou-se que 83% dos chefes das unidades que responderam à pesquisa consideram ainda insatisfatórias ou inexistentes as atividades referentes à fiscalização de alimentos para consumo a bordo de navios e da destinação do lixo de bordo.

13. Mostrou-se que é premente a solução da questão ambiental envolvida no tratamento dos lixos de bordo, haja vista que não houve a reativação dos incinerados existentes e que as autoclaves instaladas nos aeroportos internacionais pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero não entraram em funcionamento, por não possuírem a licença ambiental.

14. Além disso, também deve merecer a devida consideração a não atualização, até agora, dos Decretos 24.114/1934 e 24.548/1934, que regulamentam a defesa animal e vegetal. Já se demonstrou que a falta de previsão legal para a punição de condutas e procedimentos de risco, bem como o baixo potencial de dissuasão ao cometimento de transgressões, em virtude dos valores irrisórios das multas, favorecem o descumprimento das normas de segurança fitozoossanitária brasileiras e o consequente aumento da probabilidade de entrada de pragas e doenças no país.

15. De fato, não é possível comparar a realidade vigente na época da edição dessas normas com o panorama atual do comércio internacional, resultante do processo de globalização e do grande desenvolvimento tecnológico experimentado em termos de comunicações e transportes.

16. Assim, demonstrada a importância das recomendações para melhorias no programa e, igualmente, a relevância de os órgãos/entidades competentes adotarem medidas para a solução completa dos problemas mencionados, sob pena de não se diminuir o alto risco de introdução e disseminação de pragas e doenças na agropecuária brasileira, que tende a se elevar com o crescente movimento internacional de passageiros, conclui-se por acatar a proposta de encaminhamento formulada pela Seprog.

17. O envio de cópia desta deliberação aos entes indicados pela unidade técnica poderá, como sinalizado pela coordenação do Vigagro, servir de subsídios aos trabalhos que ainda precisam ser efetuados para promover os ajustes devidos na gestão do programa e garantir maior eficiência, eficácia, efetividade e economicidade dos recursos públicos aplicados na área fiscalizada.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de outubro de 2012.

ANA ARRAES

Relatora

(À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)

Publicado no DSF, em 10/11/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF