



SENADO FEDERAL

AVISO Nº 73, DE 2012

Aviso nº 1410-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 31 de outubro de 2012.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 026.155/2011-7, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 31/10/2012, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,


BENJAMIN ZYMIER
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal
Praça dos Três Poderes, Senado Federal
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 2961/2012 – TCU – Plenário

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

9. Acórdão:

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

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

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

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

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

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

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

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

9.1.6 - adote providências para que sejam realizadas rotineiramente, direta ou indiretamente, fiscalizações ostensivas em estradas secundárias e pontos críticos de acesso ao País, preferencialmente em conjunto com outros órgãos fiscalizadores, nacionais ou dos países vizinhos, incluindo a obtenção

de recursos, realização de acordos com as forças policiais federais e estaduais, investimentos em serviços de inteligência e disciplinamento normativo das ações;

9.1.7 - adote prática de interlocução e entrosamento com os órgãos que atuam ostensivamente nas vias alternativas de acesso à fronteira, e promova acordos de cooperação, treinamentos e outras ações que possam auxiliar no combate das pragas e doenças que possam ingressar no País; e

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

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

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

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

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

9.3.3 - mapeie os produtos e impactos do programa e construa indicadores de desempenho, com base nos produtos chave identificados, em questões relevantes sobre o desempenho e na experiência das Superintendências Federais de Agricultura, viabilizando nos sistemas eletrônicos, se necessário, a disponibilidade de dados para seu cálculo, e adote-os nacionalmente de forma padronizada (subitem 9.1.22 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);

9.3.4 - promova a divulgação ostensiva das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários nas regiões de fronteira, mediante, por exemplo, fixação de placas, cartazes e informativos em locais visíveis, utilização da mídia local, distribuição de folhetos aos motoristas que passam pelos postos de fiscalização, entre outras formas (subitem 9.1.16 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);

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

9.3.6 - adote providências para promover concurso público para provimento de cargos de fiscais e agentes administrativos para as Unidades de Vigilância Agropecuária, de modo a adequar o quantitativo de pessoal à demanda de trabalho (subitem 9.2.3 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário); e

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

9.4 - dar ciência à Casa Civil da Presidência da República que a recomendação a seguir descrita, oriunda do Acórdão 1.318/2006–Plenário, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiagro, em 2006, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ainda não foi implementada:

‘implemente programa de harmonização das atividades de agentes e autoridades dos portos e aeroportos, a exemplo do extinto Programa Harmonização das Atividades de Agentes de Autoridades nos Portos - PROHAGE, com o objetivo de estabelecer mecanismos institucionais que garantam a boa integração dos órgãos intervenientes no comércio exterior.’ (subitem 9.3 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);

9.5 - encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada dos respectivos relatório e voto e do Relatório de Auditoria:

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

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

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

9.5.4 - à Agência Nacional de Vigilância Sanitária;

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

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

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

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

9.7 - arquivar o presente processo.

10. Ata nº 44/2012 – Plenário.

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

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

13. Especificação do quorum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-026.155/2011-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidade: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa)

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

RELATÓRIO

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

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

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

“1. Introdução

1.1. Identificação do objeto de auditoria

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

1.2. Antecedentes

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

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

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

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

12. Nesse contexto, no Plano de Fiscalização de 2011, o TCU elegeu a Defesa Sanitária Animal e Vegetal como Tema de Maior Significância (TMS) Regional, sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso do Sul – Secex/MS.

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

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

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

1.3. Objetivos e escopo da auditoria

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

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

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

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

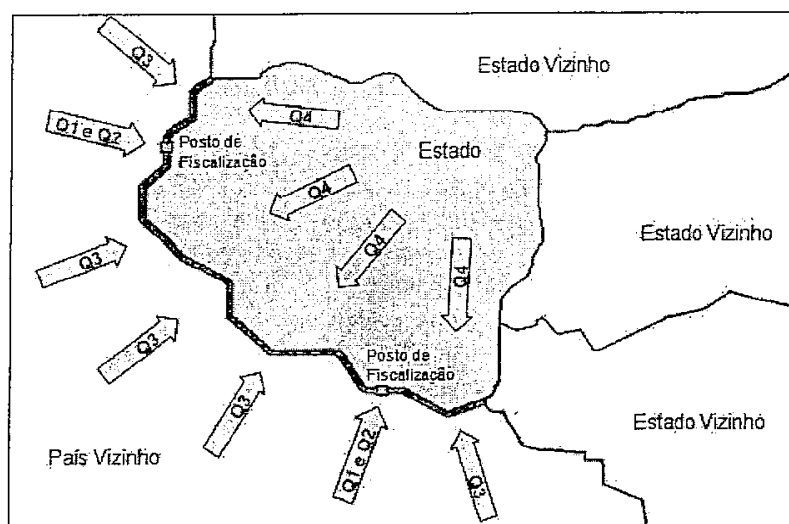


Fig. 2: Esquema estratégico adotado

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

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

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

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

42. Ao MAPA compete:

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

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

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

IV - a manutenção do sistema de informações epidemiológicas;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

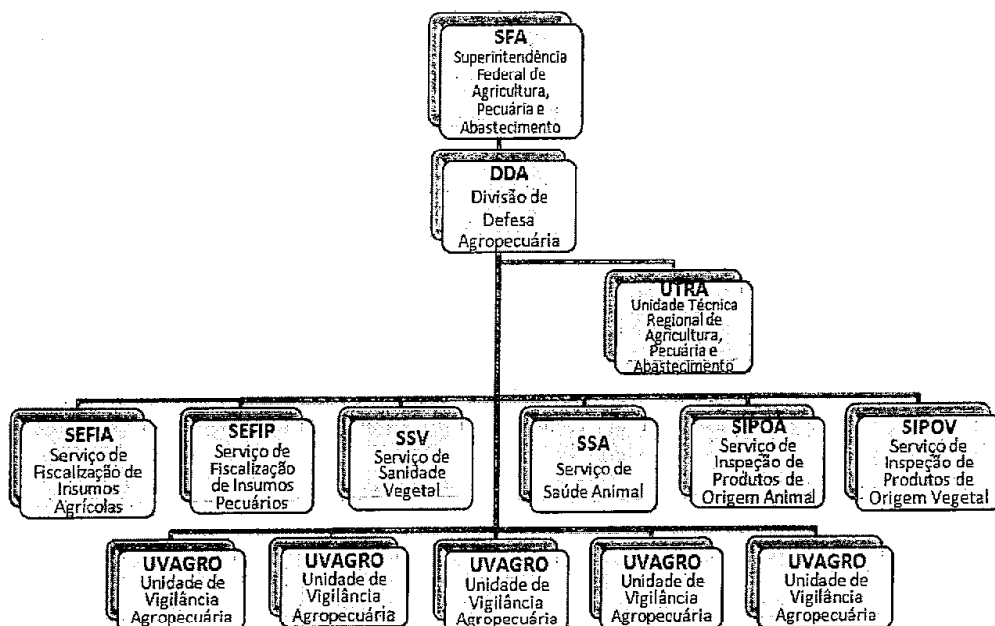


Fig. 4: Organograma das Divisões de Defesa Agropecuária nos Estados

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

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

**Sistema de Vigilância
Agropecuária Internacional
-VIGIAGRO-**

Situação Atual

● PONTOS DE FRONTEIRAS - 26
● ADUANAS ESPECIAIS - 27
● PORTOS ORGANIZADOS - 31
● AEROPORTOS INTERNACIONAIS - 26

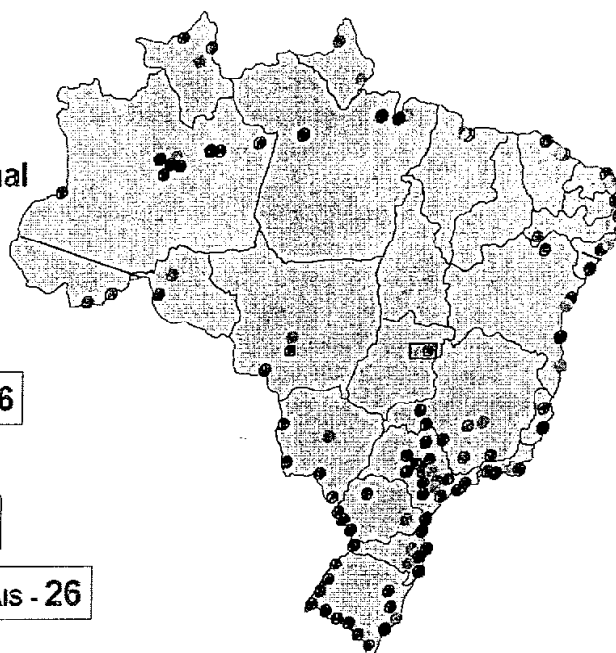


Fig. 5: Unidades do Vigiagro no Brasil

2.3. Outras Entidades envolvidas na Região de Fronteira

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

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

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

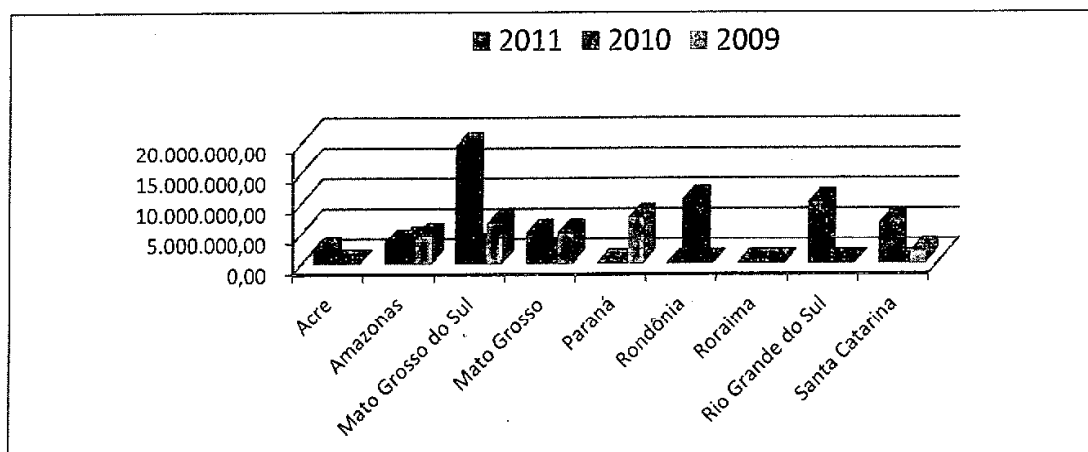


Fig. 7: Recursos de convênios destinados à defesa sanitária agropecuária nos Estados de fronteira

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

3. Processos de Importação nas Regiões de Fronteira

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

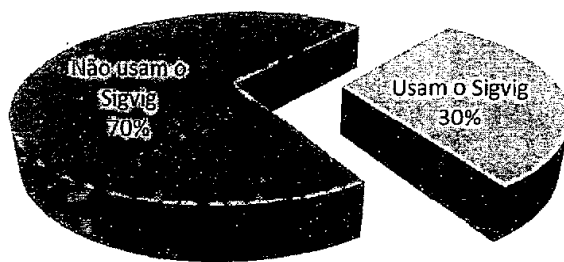


Fig. 9: Uso do Sigvig pelas Uvagos para protocolo do requerimento de importação

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

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

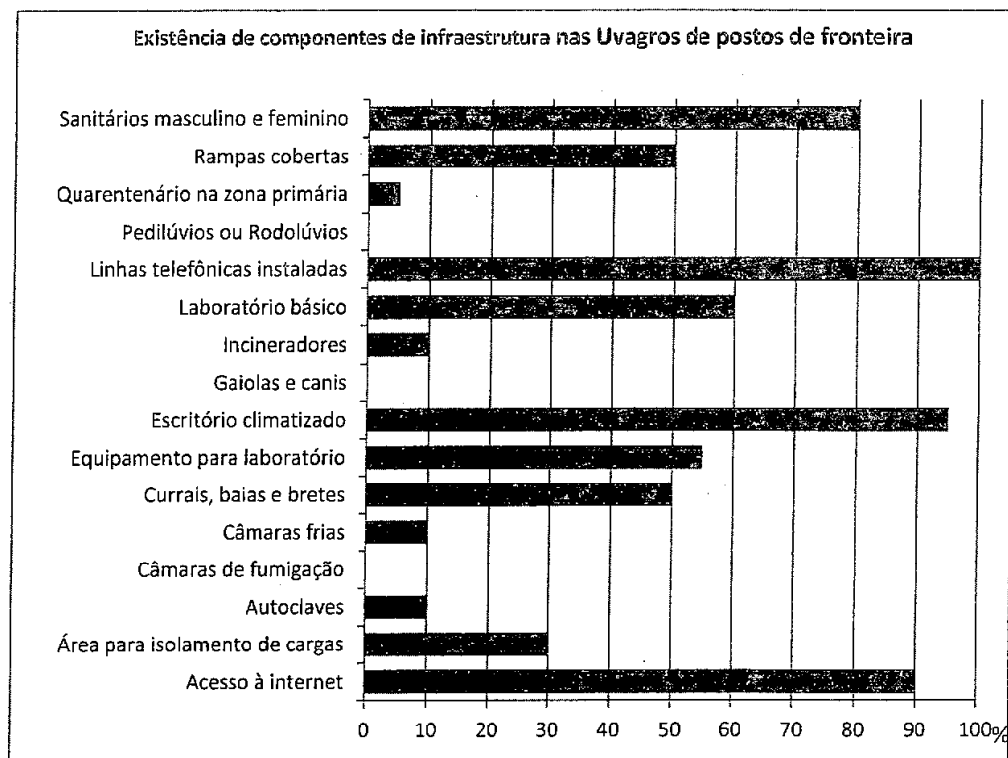


Fig. 9: Existência de componentes de infraestrutura nas Uvagos de postos de fronteira

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

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

94. Ocorre que o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.318/2006 – Plenário (subitem 9.1.1), que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiaagro, já havia recomendado ao MAPA que identificasse as necessidades de adequação da infraestrutura das unidades de Vigilância Agropecuária Internacional nos aeroportos, portos organizados, aduanas especiais (portos secos) e pontos de fronteira, públicos ou privados, ou qualquer outro recinto alfandegado, situado em zona primária ou secundária, segundo as exigências constantes da IN/MAPA nº 04/2005, requerendo às respectivas administrações dessas áreas que adotassem providências cabíveis, inclusive, no caso das públicas, quanto à previsão de recursos orçamentários para esse fim.

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

96. Não obstante, com vistas a otimizar a infraestrutura dos vários pontos oficiais de ingresso e saída de mercadorias agropecuárias, em consonância com as diretrizes do próprio Manual do Vigiaagro, cumpre recomendar ao MAPA que avalie a oportunidade e conveniência de delimitar o

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

127. *Diante desse quadro, nos termos do art. 4º da Portaria/Segecex nº 13, de 27 de abril de 2011, há que se dar ciência à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) acerca da desconformidade com o capítulo V do Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, aprovado pela IN/SDA nº 26/2001, verificada nas divisas situadas em Corumbá/MS, Eptaciolândia/AC, Oiapoque/AM, Aceguá/RS, Itaqui/RS, Jaguarão/RS e São Borja/RS, onde a fiscalização de bagagens em veículos ou pedestres nas travessias oficiais de fronteira não vem sendo realizada, e em Mundo Novo/MS e Uruguai/RS, locais em que essa atividade é feita apenas em horário comercial.*

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

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

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

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

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

139. *Seria recomendável, então, que se incluíssem no Manual do Vigiagro dispositivos próprios suficientemente detalhados para a fiscalização de bagagens, que contenham critérios uniformes de riscos fitozoosanitários para a abordagem de veículos, passageiros e pedestres, observadas as respectivas peculiaridades de cada região, com os devidos registros informatizados para controle, nos moldes do que já é feito nos aeroportos, a exemplo dos canais de parametrização da Receita Federal do Brasil - RFB.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

200. Seria, portanto, recomendável que o MAPA adotasse medidas para que fossem realizadas rotineiramente, direta ou indiretamente, fiscalizações ostensivas em estradas secundárias e pontos críticos de acesso ao País, preferencialmente em conjunto com outros órgãos fiscalizadores, nacionais ou dos países vizinhos, incluindo a obtenção de recursos, realização de acordos com as forças policiais federais e estaduais, investimentos em serviços de inteligência e disciplinamento normativo das ações.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

220. Diante desse panorama, o Tribunal efetuou, à época, as seguintes recomendações:

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

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

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

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

226. *Envolveu a análise de atuação dos Fiscais Federais Agropecuários nos portos fluviais, aduanas e postos de fronteira, em que se desenvolvem as atividades relacionadas ao Programa de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro. Esse Programa já foi objeto de auditoria de natureza operacional do TCU em 2005, oportunidade em que as análises se estenderam também à atuação nos portos marítimos e aeroportos internacionais.*
227. *Embora tenha havido avanços significativos tanto na estrutura como na condução dos serviços oferecidos pelos operadores do Vigiagro, observa-se, ainda, a persistência de deficiências antes diagnosticadas, com destaque para as áreas de fronteira, cujas unidades demandam por suprimento pessoal e material para garantir a sanidade no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal, de forma integrada com os demais órgãos do sistema.*
228. *Aspectos relacionados à infraestrutura, lotação de fiscais, regras de remoção, integração com órgãos aduaneiros, ausência de sanções, descarte de material orgânico e insuficiência de divulgação de regras internacionais ainda são questões não equacionadas e que atingem com maior ênfase as áreas de fronteira nacional.*
229. *Outro ponto observado diz respeito às rotinas de fiscalização de bagagens de passageiros em trânsito internacional, atividades que também fazem parte da competência do Sistema de Unidades do Vigiagro.*
230. *Além da pouca integração com outros órgãos aduaneiros, constatou-se que tais procedimentos previstos na legislação básica não estão sendo realizados ou estão sendo realizados de modo ineficiente, haja vista a ausência de critérios de parametrização que levam em consideração o risco fitozoosanitário envolvido.*
231. *Por fim, verificaram-se as áreas de ingresso ilegal de mercadorias agropecuárias, ao longo da divisa, fora dos portos organizados, aduanas, pontos de fronteira e outros recintos alfandegários, onde há necessidade de controle ostensivo e itinerante através de vias de acesso utilizadas indevidamente, de forma frequente, por pessoas que atravessam os limites territoriais de seus países.*
232. *Por serem regiões mais frágeis, até mesmo pela diversidade da geografia existente, são alvos de todas as formas de crime organizado e transformam-se em grande desafio para a segurança nacional, que precisa lançar mão de estratégias de defesa que contemplem integração entre os organismos de fiscalização competentes, valendo-se de instrumentos de inteligência coordenada e tecnologia avançada para conter os ilícitos.*
233. *Inserem-se nesse contexto as ações inerentes à defesa agropecuária, as quais também devem ser vistas como questão de segurança nacional, haja vista os riscos existentes e a repercussão econômica negativa gerada por eventual ingresso de doenças e/ou pragas para o território brasileiro.*
234. *Contudo, a julgar pelo que foi colhido das entrevistas e observado nesta fiscalização, a vigilância agropecuária nessas áreas é ineficiente, quando não é inexistente.*
235. *Há certa preocupação e alcança considerado valor quando emergem notícias de ameaças urgentes de entradas de doenças ao País, a exemplo do recente foco de febre aftosa diagnosticado no Paraguai a cerca de 100 km (cem quilômetros) da divisa com o Estado de Mato Grosso do Sul, tendo sido registrado novo foco na mesma região em janeiro do corrente ano.*
236. *Espera-se do MAPA, como órgão coordenador das ações de defesa agropecuária desenvolvidas em conjunto com as demais instâncias federativas, conduta mais pró-ativa, no sentido de identificar as deficiências existentes, avaliar os procedimentos utilizados, estabelecer diretrizes, parcerias, controlar, subsidiar, enfim, envia esforços para que a fronteira também seja protegida contra o ingresso de pragas vegetais e agentes de enfermidades animais.*
237. *A materialidade de recursos federais previstos para aplicação na defesa sanitária exige do MAPA capacidade de planejamento e gestão como meio de controlar os riscos de prejuízos econômicos resultantes de um possível embargo comercial causado pela fragilidade de controle na faixa fronteiriça nacional.*

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

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

g) adote prática de interlocução e entrosamento com os órgãos que atuam ostensivamente nas vias alternativas de acesso à fronteira, e promova acordos de cooperação, treinamentos e outras ações que possam auxiliar no combate das pragas e doenças que possam ingressar no País; e

h) promova estudos com vistas a obter soluções possíveis para garantir repasses automáticos e regulares de recursos a Estados e Municípios, independentemente de convênio ou instrumento congênere, para financiamento de projetos e programas de defesa fitozoosanitária, a exemplo do que ocorre com as transferências do Fundo Nacional de Saúde – FNS, efetuadas nos moldes do art. 3º da Lei 8.142/90, de forma a não haver descontinuidade de repasse de recursos que venha a prejudicar as ações de defesa sanitária;

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

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

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

b) identifique as necessidades de adequação da infraestrutura das unidades de Vigilância Agropecuária Internacional nos aeroportos, portos organizados, aduanas especiais (portos secos) e pontos de fronteira, públicos ou privados, ou qualquer outro recinto alfandegado, situado em zona primária ou secundária, segundo as exigências a adequação da estrutura dos laboratórios básicos nas unidades de vigilância agropecuária, de acordo com a demanda de trabalho. (subitem 9.1.1 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);

c) mapeie os produtos e impactos do programa e construa indicadores de desempenho, com base nos produtos chave identificados, em questões relevantes sobre o desempenho e na experiência das Superintendências Federais de Agricultura, viabilizando nos sistemas eletrônicos, se necessário, a disponibilidade de dados para seu cálculo, e adote-os nacionalmente de forma padronizada. (subitem 9.1.22 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);

d) promova a divulgação ostensiva das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários nas regiões de fronteira, mediante, por exemplo, fixação de placas, cartazes e informativos em locais

VOTO

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Passando ao controle de bagagens de passageiros com o objetivo de detectar produtos de origem animal ou vegetal, constatou-se que grande parte das Unidades de Vigilância Agropecuária não realiza fiscalizações de bagagens ou o fazem de modo ineficiente. Das vinte unidades visitadas pelos auditores, em apenas um quarto delas as bagagens são fiscalizadas em horário integral. Em 40% das unidades, não há qualquer controle de bagagem. Além disso, a fiscalização conduzida pela Receita

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

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

TC-026.155/2011-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

DECLARAÇÃO DE VOTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sala das Sessões, em 31 de outubro de 2012.

AROLDO CEDRAZ

Ministro

(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle)

Publicado no DSF, em 9/11/2012.

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

OS:15412/2012