Minuta

SENADO FEDERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

DEFESA AGROPECUÁRIA

Da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, em atendimento ao que dispõe a Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013.

Presidente: Senadora ANA AMÉLIA
Vice-Presidente: Senador ACIR GURGACZ
Relator: Senador DÁRIO BERGER

Brasília
Dezembro de 2015

PREFÁCIO

Com o intuito de aprimorar sua atuação institucional, o Senado Federal editou a Resolução nº 44, de 2013, que estabelece, no âmbito de suas comissões permanentes, procedimento anual de avaliação e discussão de políticas públicas, por meio de uma visão sistêmica acerca de seus efeitos sobre o conjunto da sociedade brasileira.

O procedimento visa a dar maior efetividade à competência do Congresso Nacional inscrita no inciso X do art. 49 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) para fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta. Além disso, busca contribuir para aprimorar o debate sobre questões de notável relevância para a sociedade brasileira, qualificando a atuação desta Casa no âmbito do processo legislativo, mediante a obtenção e compilação de informações aptas a subsidiar a iniciativa legislativa parlamentar e a fundamentar seu voto em relação aos diferentes projetos de lei que são trazidos à sua apreciação.

Em 2014, primeiro ano do ciclo de avaliações, esta Comissão analisou o Planejamento, Execução e Controle do Crédito Rural no Brasil e as Políticas Públicas sobre Recursos Hídricos para a Agricultura na Região Semiárida Nordestina, cujos relatórios resultaram na identificação de pontos positivos e também de fragilidades nas políticas avaliadas, gerando recomendações quanto à condução das referidas políticas e quanto a possíveis proposições legislativas que fossem ao encontro das questões apontadas nos relatórios de avaliação.

Avançando neste segundo ano do procedimento de avaliação de políticas públicas, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (CRA) concentrou-se sobre a análise da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), abordada em relatório próprio, e da Política de Defesa Agropecuária, de que trata o presente relatório.

Senador DÁRIO BERGER
Relator

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO 4

2. METODOLOGIA 6

3. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....8

4. LEGISLAÇÃO DE DEFESA AGROPECUÁRIA NO BRASIL.....11

5. TÓPICOS DA POLÍTICA DE DEFESA AGROPECUÁRIA 18

6. ANÁLISE 39

7. CONCLUSÃO 51

8. ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS.....54

ANEXOS

I. RESUMO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....55

II. PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL RELACIONADOS DEFESA AGROPECUÁRIA.....76

III. ACHADOS DE AUDITORIA, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE 87

1. APRESENTAÇÃO

O art. 27-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola, relaciona como objetivos da defesa agropecuária assegurar: i) a sanidade das populações vegetais; ii) a saúde dos rebanhos animais; iii) a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária; e iv) a identidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários.

O § 1º do mesmo artigo estabelece que para o atingimento desses objetivos o Poder Público desenvolverá as seguintes atividades: i) vigilância e defesa sanitária vegetal e animal; ii) inspeção e classificação de produtos de origem vegetal e animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico; e iii) fiscalização dos insumos e dos serviços usados nas atividades agropecuárias.

As atividades relativas à Defesa Agropecuária perpassam, portanto, todas as fases da produção agropecuária, desde o registro e a fiscalização dos insumos utilizados na produção até o controle do trânsito e da comercialização dos produtos e subprodutos animais e vegetais, e revestem-se de fundamental relevância social, pois são essenciais para atestar qualidade e inocuidade dos alimentos levados à mesa dos brasileiros e de outros povos que importam produtos de nossa agropecuária e, também, para preservar a produção agropecuária da ação de doenças e pragas, viabilizando a produção de alimentos na escala necessária à garantia da segurança alimentar da população.

Não bastasse sua relevância social, a Defesa Agropecuária reveste-se, ainda, de significativa importância econômica, tendo em vista seu papel estratégico para o desenvolvimento e a para a sustentabilidade do agronegócio, responsável por quase um quarto do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e por cerca de 40% das exportações nacionais. Além disso, o Brasil é um país de dimensões continentais, possuindo mais de 15 mil quilômetros de fronteiras terrestres, o que aumenta a dificuldade dos órgãos federais de defesa agropecuária em proteger nosso território da introdução de vetores de pragas e doenças.

Impõe destacar que, no primeiro semestre deste ano, o Governo Federal lançou um Plano de Defesa Agropecuária que, entre outros objetivos, busca reduzir a burocracia para a tomada de decisões e atualizar o marco regulatório vigente, simplificando normas e procedimentos. Quanto a esse aspecto, é importante lembrar que parte significativa das normas relativas à

Defesa Agropecuária são bastante antigas – a exemplo dos Decretos nº 24.114, de 12 de abril de 1934 e nº 24.548, de 3 de julho de 1934, que aprovam os regulamentos dos serviços de defesa sanitária vegetal e animal, respectivamente –, e não receberam praticamente nenhuma alteração. Assim, necessitam de atualização que contemple a adaptação do marco legal às transformações ocorridas no setor produtivo rural.

Acreditamos, portanto, que o momento para a avaliação das políticas de defesa agropecuária não poderia ser mais oportuno, seja em razão da necessidade de enfrentarmos os desafios tradicionais dessa área, como a carência de fiscais agropecuários, as dificuldades para a plena implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)[1] ou a morosidade no registro de insumos controlados, seja em razão dos desafios trazidos pela conjuntura de crise, que exigem o empenho do setor público e do setor produtivo para que as barreiras zoofitossanitárias não sejam um entrave à comercialização da produção nacional.

Nesse sentido, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (CRA) aprovou o Requerimento (RRA) nº 14, de 2015, o qual tive a honra de subscrever conjuntamente com a Senadora ANA AMÉLIA, Presidente desta Comissão, e que selecionou a Política de Defesa Agropecuária para que fosse objeto do procedimento de avaliação de que trata a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 44, de 2013, ficando incumbido da importante missão de coordenar a condução dos trabalhos e trazer à apreciação da CRA o presente Relatório.

As atividades necessárias à consecução da avaliação foram realizadas em conformidade com o Plano de Trabalho aprovado por esta Comissão, em Reunião realizada em 7 de maio de 2015, e envolveram a requisição de informações a órgãos públicos, análise da legislação correlata e a realização de audiências públicas.

Esperamos, por fim, que os trabalhos desenvolvidos no âmbito desta Comissão e cujas conclusões encontram-se condensadas no presente Relatório, sirvam ao aprimoramento do debate relativo a temas de defesa agropecuária, trazendo subsídios que qualifiquem a atuação parlamentar quanto ao exercício da competência fiscalizadora de que trata o inciso X do art. 49 da Constituição Federal e quanto à apreciação dos diversos projetos de lei relativos ao tema.

[1] Instituído pela Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998,

2. METODOLOGIA

A presente avaliação adota como parâmetro metodológico o Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal elaborado por grupo de trabalho no âmbito da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos do Senado Federal[2].

A avaliação de políticas públicas pode ter como objeto a estrutura, os processos ou os resultados da política em análise. Enquanto a estrutura diz respeito aos recursos materiais e humanos adequados à consecução dos objetivos da política; os processos abrangem o conjunto de regras e procedimentos que norteiam a sua execução; e os resultados correspondem à repercussão das ações na realidade social.

Cada um desses objetos pode ser avaliado quanto às dimensões economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Enquanto a dimensão economicidade focaliza o custo dos insumos alocados para a execução da política, a dimensão eficiência aborda a otimização da relação existente entre insumo e produto. A dimensão eficácia avalia o alcance dos objetivos definidos em termos de entrega de bens e serviços, diferenciando-se da dimensão efetividade, que tem por escopo investigar a repercussão da política avaliada na realidade social.

Quanto aos objetivos, a atividade de monitorar os resultados e processos das políticas públicas deve primar por: *(i) trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade e (ii) propor ajustes e aprimoramentos nas políticas públicas, quando necessários e oportunos*[3].

Ainda conforme o citado Referencial:

> Para o cumprimento dessa função, as equipes de assessoramento envolvidas na avaliação de políticas públicas no Senado poderão trabalhar em dois níveis. No primeiro, quando coletam dados e informações e os consolidam diretamente para produzir um relatório de avaliação. Sob esse prisma, a aproximação com as equipes do TCU é essencial para fortalecer a integração entre as instâncias responsáveis pelo controle externo. No segundo nível, complementar ao primeiro,

[2] Disponível em: http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015. Consulta realizada em 25 de novembro de 2015.

[3] Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal, pág. 4.

> as equipes de assessoramento analisam e consolidam informações constantes de estudos e avaliações previamente realizados por outras instituições, tais como relatórios produzidos por universidades, centros de pesquisa e instituições privadas, pelos próprios órgãos responsáveis pela execução da política avaliada, por organizações internacionais e, especialmente, os relatórios de auditorias anteriormente realizadas pelo TCU.

A partir dessa definição, as informações utilizadas no presente relatório foram obtidas, no primeiro nível, por meio de requerimentos de informações direcionados a órgãos públicos e por meio de audiências públicas realizadas com representantes de órgãos públicos ligados à atividade de defesa agropecuária e com representantes de setores da sociedade diretamente interessados nessas atividades. No segundo nível, foram obtidas informações a partir de pesquisas acadêmicas e das auditorias, fiscalizações e avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU).

A defesa agropecuária, pela amplitude do seu escopo de atuação, é constituída por um conjunto relativamente numeroso de atividades, que envolvem a vigilância de fronteiras, fiscalização do comércio e trânsito de produtos e insumos agropecuários, campanhas de vacinação de criações animais, registro e fiscalização de insumos agropecuários, etc. Diante disso, a presente avaliação não teve a pretensão de exaurir as análises da política de defesa agropecuária. Buscou, de outro modo, discutir, principalmente por meio das audiências públicas realizadas, os aspectos mais relevantes e críticos da atuação da União para o sucesso dessa política.

Cabe ressaltar, por fim, que a intervenção do legislativo nas políticas públicas deve ter como alvo preferencial as questões estruturantes da ação governamental, ou seja, aquelas cuja relevância e perenidade justifiquem sua consolidação na ordem jurídica por meio da lei. Por meio desse critério, busca-se evitar a ocupação da agenda legislativa com questões passíveis de serem resolvidas no âmbito do Poder Executivo sem a necessidade de intervenção legislativa.

3. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS SERVIÇOS FEDERAIS DE DEFESA AGROPECUÁRIA

Na Administração Pública Federal as competências relativas à defesa agropecuária foram atribuídas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), na forma do inciso I do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e que atribui as seguintes competências ao Mapa:

i) defesa sanitária animal e vegetal (alínea *e*);

ii) fiscalização dos insumos utilizados nas atividades agropecuárias e da prestação de serviços no setor (alínea *f*); e

iii) classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, inclusive em ações de apoio às atividades exercidas pelo Ministério da Fazenda, relativamente ao comércio exterior (alínea *g*).

Além dessas competências, com a edição da Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, que, entre outras medidas, promoveu a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), o Mapa absorveu competências que até então eram atribuídas àquele ministério, como aquelas relativas a: sanidade pesqueira e aquícola (art. 27, I, *u*) e fiscalização das atividades de aquicultura e pesca, no âmbito de suas atribuições e competências (art. 27, I, *w*)[4].

No âmbito do Mapa, as competências relativas à defesa agropecuária foram atribuídas à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), na forma do art. 13 da Estrutura Regimental do Ministério, aprovada pelo Decreto nº 8.492, de 13 de julho de 2015:

> Art. 13. À Secretaria de Defesa Agropecuária compete:
> I - contribuir para a formulação da política agrícola quanto à defesa agropecuária;

[4] Em razão das especificidades dessas atividades e devido às recentes alterações na estrutura administrativa dos órgãos executores da atividade de defesa da sanidade aquícola, essa atividade não foi objeto de análise na presente avaliação.

II - planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária, em especial:

a) saúde animal e sanidade vegetal;

b) fiscalização e inspeção de produtos, derivados, subprodutos e resíduos de origens animal e vegetal;

c) fiscalização de insumos agropecuários e de prestação de serviços na pecuária;

d) análise laboratorial como suporte às ações de defesa agropecuária;

e) certificação sanitária, animal e vegetal;

f) padronização e classificação de produtos agrícolas, pecuários e de origens animal e vegetal; e

g) registro de estabelecimentos, produtos e insumos agropecuários;

III - coordenar a execução das atividades de defesa agropecuária relativas à importação e à exportação de animais vivos, de seus produtos e subprodutos, de vegetais, de parte de vegetais, de seus produtos e subprodutos e de insumos agrícolas e pecuários em locais de fronteiras, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais;

IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais concernentes aos temas de defesa agropecuária, em articulação com os demais órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

V - promover, no âmbito de competência da Secretaria:

a) a elaboração, a execução, o acompanhamento e a avaliação de planos, programas e ações;

b) a articulação intrassetorial e intersetorial necessária à execução de atividades de defesa agropecuária; e

c) a celebração de convênios, de contratos, de termos de parceria e de cooperação, de acordos, de ajustes e de outros instrumentos congêneres, executando:

1. a análise, o acompanhamento e a fiscalização da execução de planos de trabalho;

2. a análise e a aprovação de prestações de contas de planos trabalho; e

3. a realização de supervisão e de auditoria;

VI - implantar as ações decorrentes de decisões de organismos e atos internacionais, de tratados, de acordos e de convênios com governos estrangeiros, relativos aos assuntos de competência da Secretaria;

VII - propor a programação e acompanhar a implementação de ações de capacitação e de qualificação de servidores e de empregados; e

VIII - auxiliar o Ministro de Estado na definição de diretrizes e na implementação de ações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

> § 1o A Secretaria de Defesa Agropecuária coordenará o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal e o Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agropecuários.
>
> § 2o No que se refere à atividade laboratorial, a Secretaria de Defesa Agropecuária:
>
> I - coordenará a Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários, do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, constituída pelos Laboratórios Nacionais Agropecuários e Laboratórios Credenciados públicos e privados; e
>
> II - proverá o apoio laboratorial requerido pelos demais órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Internamente à SDA as atividades estão regimentalmente estruturadas a partir de seis departamentos, conforme abaixo:

1. Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas;
2. Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários;
3. Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal;
4. Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal;
5. Departamento de Sanidade Vegetal; e
6. Departamento de Saúde Animal.

Às Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA) compete, também, executar atividades e ações relacionadas à defesa sanitária, inspeção, classificação e fiscalização agropecuárias, nos termos do art. 38, I, da Estrutura Regimental do Mapa.

É importante ressaltar, por fim, que, como a defesa agropecuária se insere no rol de matérias de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, esses entes também contam com estruturas próprias para a realização das atividades de defesa agropecuária.

Além disso, os Municípios – assim como a União, Estados e o Distrito Federal – possuem competência para a realização de inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, na forma do art. 1º da Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989. Todavia, conforme dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), apenas 32% dos municípios brasileiros possuem Serviços de Inspeção Municipal estruturados em lei.

4. LEGISLAÇÃO DE DEFESA AGROPECUÁRIA NO BRASIL

A defesa agropecuária constitui atividade complexa, com amplo escopo de atuação e finalidades diversas. É possível, a princípio, identificar a relação da defesa agropecuária com os direitos constitucionais à saúde e à alimentação, conforme art. 6º, *caput*, e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na forma do *caput* do art. 225.

No plano da competência legislativa, a Constituição Federal confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência legislativa concorrente quanto à matéria de defesa agropecuária, que pode encontrar fundamento nos incisos V, VI e XII do art. 24: produção e consumo, proteção do meio ambiente e defesa da saúde, respectivamente.

O sistema normativo de defesa agropecuária no Brasil é marcado pela complexidade decorrente dessa competência legislativa concorrente da União e Estados e Distrito Federal e, também, da competência dos órgãos vinculados ao Poder Executivo, como o Ministério da Agricultura e Secretarias Estaduais de Agricultura, para a edição de normas infralegais.

Outra questão relevante é o fato de que parte da legislação federal de defesa agropecuária é bastante antiga, sendo que diversos diplomas vigentes contam com mais de quarenta anos desde sua publicação. Os decretos que regulamentam a defesa sanitária vegetal e animal, por exemplo, foram editados há mais de oitenta anos.

Durante as audiências públicas promovidas para a discussão do tema[5] houve consenso entre os convidados quanto à defasagem da legislação federal, boa parte elaborada em uma realidade anterior a diversos avanços tecnológicos havidos na produção agropecuária.

Pesquisa apresentada no âmbito do Projeto Inovação Tecnológica para Defesa Agropecuária (InovaDefesa)[6], intitulada Análise do Sistema

[5] As datas, temas e relação de participantes das audiências públicas podem ser visualizadas no Anexo I deste Relatório.

[6] II Conferência Nacional sobre Defesa Agropecuária, 2010, Belo Horizonte. Painel legislação em defesa agropecuária e desenvolvimento socioeconômico: tensões, tendências e boas práticas (28/05/2010), resultado do projeto de pesquisa "InovaDefesa", financiado pelo CNPq (www.inovadefesa.ning), coordenado pelo prof. Evaldo Ferreira Vilela (UFV).

Normativo de Defesa Agropecuária[7], identificou, por meio de pesquisa à jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais (TRFs), do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) questionamentos relacionados à incompetência para edição de atos normativos, inovação na ordem jurídica por resolução de órgão do Poder Executivo, conflito de competências entre União e Estados, conflito de competências entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Mapa, entre o Mapa e a Receita Federal do Brasil, entre o Mapa e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), conflitos aparentes de normas entre Código Penal e a Lei nº 7.802, de 1989, e abuso na fiscalização.

A referida pesquisa proporciona uma reflexão sobre diversos pontos passíveis de aperfeiçoamento na legislação, entre os quais transcrevemos os seguintes:

a) *Um dos destaques da jurisprudência pesquisada no Superior Tribunal de Justiça foi o questionamento sobre o registro em conselho profissional, como no caso do registro de frigoríficos e indústrias de laticínios nos Conselhos de Química ou Veterinária. Como a Lei nº 6.839, de 1980[8], não é suficientemente clara e deixa a critério do juiz a análise de fato da atividade preponderantemente exercida, há decisões conflitantes sobre o assunto, tanto no STJ como no TRFs. No caso do STJ, a insegurança jurídica parece permanecer, pois há decisão que afirma ser pertinente o registro das referidas atividades em Conselho de Veterinária, outra que confirma a não necessidade de registro no referido conselho profissional. Esse tipo de situação [...] gera enorme insegurança jurídica para o jurisdicionado e, no âmbito específico de sua aplicação, enfraquece os conselhos profissionais e sua própria atividade, o que cria, em tese, uma sobrecarga de responsabilidade para o Estado, que, muitas vezes, não consegue exercer na prática o controle sobre as atividades em questão*.

A pesquisa conclui, também que:

---

[7] *In* VILELA, Evaldo Ferreira e CALLEGARO, Geraldo M. Elementos de defesa agropecuária: sistema normativo, invasões biológicas, comunicação, história, risco e segurança dos alimentos, conformidade e rastreabilidade. Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (FEALQ). Piracicaba-SP, 2013. Pág. 15-71.

[8] A Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980, dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões da seguinte forma: *Art. 1º O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros*.

b) *a complexidade do sistema não deriva somente do fato de existirem órgãos executivos voltados para a implementação de políticas no setor agropecuária, no âmbito dos três entes federados, mas também porque, além da legislação e regulação produzida por órgãos e agentes diretamente ligados à agropecuária, há ainda as normas que derivam dos Códigos Civil, de Defesa do Consumidor, Penal, Tributário, da legislação ambiental, das agências reguladoras, dos ministérios e secretarias a eles vinculadas e secretarias e órgãos ligados à Presidência da República*.

c) *A regulamentação de agrotóxicos parece constituir a área mais problemática para atuação conjunta do Mapa, da Anvisa e do Ibama, [...]. Embora a Lei nº 7.802/89, tenha previsto um corpo técnico para gerir questões afetas ao setor de agrotóxicos e tomar decisões concertadas*[9]*, as instituições referidas, em especial o Ministério da Agricultura, que analisa aspectos de eficiência econômica, e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que realiza a avaliação de toxicidade, atuam de forma divergente*.

Na conclusão, as pesquisadoras ponderam também que a profusão de normas expedidas por órgãos legislativos dos três níveis de poder e de diversos órgãos executivos resulta na perda de eficiência normativa e insegurança jurídica, ressaltando a importância da consolidação da legislação de defesa agropecuária nos termos definidos pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998:

d) *a deficiência da comunicação legislativa e regulatória, que se mostra na existência de atos legislativos e normativos derivados de diferentes órgãos da Administração Pública sobre o tema e desconsidera o contexto normativo preexistente, provoca, ao final, a redução da eficácia da legislação [...]. O cipoal de normas revela, por outro lado, que a ausência de planejamento legislativo e regulatório que inclua a avaliação de impacto dos atos normativos, coerente com princípios de accountability (responsabilidade do governo e prestação de contas), transparência e eficiência, prejudica a imagem do Brasil no mundo e 'descredibiliza' o país como local seguro para investimentos externos e de produtores nacionais [...]. Esse caos normativo, que não é demérito apenas da legislação de defesa agropecuária, deixa perplexos os operadores do direito [...]. Para melhorar esse panorama, é imprescindível que ocorra a efetiva aplicação da Lei Complementar nº 95/98 e do Decreto nº 4.176/02, tornando efetivos institutos jurídicos como a consolidação legislativa e a codificação [...]. Certo é que, para o sistema de defesa agropecuária, tanto a consolidação quanto a codificação são*

[9] O corpo técnico em questão é de fato previsto no art. 95 do Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.

processos necessários, na medida em que sistematizam, em diplomas legais únicos, um conteúdo que se encontra esparso, desatualizado e com inconsistências técnicas e materiais, e apresentam soluções para a racionalização da legislação de defesa agropecuária. Inclusive, podemos fazer aqui uma analogia e dizer que a sanidade do ordenamento jurídico depende de ações voltadas para a sistematização e a atualização da legislação que, nesse último caso, não acompanha o desenvolvimento do agronegócio.

Proposições Legislativas

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 592, de 2011, de autoria do senador ANTONIO RUSSO, que busca consolidar a legislação sanitária vegetal e animal em âmbito federal. O PLS foi aprovado na Casa de origem e remetido à revisão da Câmara dos Deputados em 18 de março de 2014, onde aguarda apreciação. O projeto busca consolidar as seguintes normas:

1. Lei nº 569, de 21 de dezembro de 1948, que estabelece medidas de defesa sanitária animal, e dá outras providências;

2. Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal;

3. Lei nº 6.198, de 26 de dezembro de 1974, que dispõe sobre a inspeção e a fiscalização obrigatórias dos produtos destinados à alimentação animal e dá outras providências;

4. Lei nº 6.446, 5 de outubro de 1977, que dispõe sobre a inspeção e a fiscalização obrigatórias do sêmen destinado a inseminação artificial em animais domésticos, e da outras providências;

5. Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980, que dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes, destinados à agricultura, e dá outras providências;

6. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a

utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências;

7. Arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola;

8. Arts. 8º e 9º da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4° do art. 220 da Constituição Federal;

9. Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, que aprova o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal;

10. Decreto nº 24.548, de 3 de julho de 1934, que aprova o Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal;

11. Decreto-Lei nº 8.911, de 24 de janeiro de 1946, que dispõe sobre a execução dos serviços de limpeza e desinfecção dos meios de transportes utilizados na locomoção de animais vivos e dá outras providências;

12. Decreto-Lei nº 467, de 13 de fevereiro de 1965, que dispõe sobre a fiscalização de produtos de uso veterinário, dos estabelecimentos que os fabricam e dá outras providências;

13. Decreto-Lei nº 818, de 5 de setembro de 1969, que dispõe sobre a aceitação, pelo Ministério da Agricultura, para fins relacionados com a defesa sanitária animal, de atestados firmados por médico-veterinário sem vínculo com o serviço público e dá outras providências;

14. Arts. 1º a 8º da Lei nº 12.097, de 24 de novembro de 2009, que dispõe sobre o conceito e a aplicação de rastreabilidade na cadeia produtiva das carnes de bovinos e de búfalos.

A respeito do assunto, o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal publicou, em julho de 2011, o Texto para Discussão nº 98 “Notas Sobre Proposta de Consolidação das Leis

de Defesa Agropecuária”[10]. Dentre outras observações, o Texto destaca a antiguidade dos dois principais dispositivos legais que tratam da defesa agropecuária, os já citados Decretos n° 24.114, de 12 de abril de 1934, que *aprova o regulamento de Defesa Sanitária Vegetal*, e n° 24.548, de 3 de julho de 1934, que *aprova Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal*, e apresenta elementos que justificam a inclusão desses dois decretos no projeto de consolidação[11].

Tramitou também no Senado Federal o PLS nº 427, de 2012, de autoria da senadora LÍDICE DA MATA[12], que visava instituir uma Política Nacional de Defesa Agropecuária. O PLS estabelecia definições, objetivos e competências relacionadas à Política, entre outras disposições específicas.

Dentre as medidas mais relevantes, o PLS nº 427, de 2012, constava a revogação dos Decretos nº 24.114, nº 24.548, ambos de 1934, sob a justificativa de que suas disposições encontram-se ultrapassadas, tratando de forma excessivamente detalhada assuntos que deveriam ser remetidos ao regulamento ou às normas técnicas ministeriais, como o caso do art. 61 do Decreto nº 24.548, de 1934, que lista as “moléstias” passíveis de aplicação das medidas de defesa sanitária animal. A relação exclui uma grande quantidade de doenças descritas ou surgidas após a edição do Decreto, como é o caso da encefalopatia espongiforme bovina, conhecida como “doença da vaca louca”.

O PLS foi protocolado em 28 de novembro de 2012 e distribuído às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e de Agricultura e Reforma Agrária, cabendo à última a decisão terminativa. Todavia, a matéria foi arquivada antes da apreciação das comissões em virtude da retirada da matéria a requerimento da autora do Projeto.

---

[10].TÁVORA, Fernando Lagares, TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fidelis, FORMIGA, Humberto Mendes de Sá e PEIXOTO, Marcus. **Notas sobre Proposta de Consolidação das Leis de Defesa Agropecuária** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Textos para Discussão nº 98, Julho de 2011, 23p, ISSN 1983-0645. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD98-F.LagaresG.TaglialegnaH.FormigaM.Peixoto.pdf.

[11] A discussão busca esclarecer se os referidos decretos de 1934 foram recepcionados como lei pela Constituição de 1988.

[12] Disponível em: http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109240.

Outros projetos em tramitação

No Anexo II deste Relatório foram relacionadas outras proposições que tratam de temas que, direta ou indiretamente, repercutem quanto na atividade de defesa agropecuária e que tramitam no Senado Federal e que não se encontram arquivadas.

Entre os projetos relacionados verifica-se que, apesar da pertinência temática em relação às competências da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, os Projetos de Lei do Senado de nº 16[13], de 2013, e de nºs 434[14] e 581[15], ambos de 2015, não foram distribuídos para a apreciação desta Comissão.

[13] Altera a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 e revoga dispositivo da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, para disciplinar o uso da tecnologia genética de restrição de uso e dar nova definição à substância pura quimicamente definida obtida por meio de processo biológico. Acrescenta artigo a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para estabelecer regras para a rotulagem de produto que contenha OGM ou derivados de OGM.

[14] Dispõe sobre a obrigatoriedade de os estabelecimentos varejistas e atacadistas que não se enquadrem como microempresa ou empresa de pequeno porte e que vendam alimentos industrializados ou in natura realizarem, periodicamente, análises químicas e microbiológicas dos produtos colocados à venda e tornarem públicos os resultados.

[15] Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para tornar obrigatória, nos rótulos das embalagens dos produtos alimentícios de origem vegetal ou animal comercializados no País, a informação ao consumidor sobre a presença de resíduos de ingredientes ativos componentes de defensivos agrícolas de utilização eventual direta ou indiretamente ao longo da respectiva cadeia produtiva.

5. TÓPICOS DA POLÍTICA DE DEFESA AGROPECUÁRIA

No decorrer dos trabalhos, a partir das audiências públicas realizadas no âmbito da Avaliação da Política Pública de Defesa Agropecuária, e a partir das respostas aos requerimentos de informação encaminhados, foram abordados diversos tópicos pelos debatedores, cujos comentários mais relevantes estão transcritos a seguir.

Marco regulatório

Representante do Sindicato Nacional dos Fiscais Federais Agropecuários (Anffa Sindical) (20/08/2015): *[...] nós temos algumas áreas com legislação de 60 anos. Não que elas estejam totalmente ultrapassadas, mas têm de haver uma atualização, e temos cobrado isso junto ao Ministério da Agricultura. [...] Eu citaria aqui: a defesa sanitária vegetal; a classificação vegetal; a vigilância agropecuária (Vigiagro), que já foi até objeto de fala aqui do nosso antecessor; a defesa sanitária animal; e o Riispoa, que é o que está em mais evidência no debate do dia de hoje, que é exatamente o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, que data de 1952, com algumas correções.*

Representante da SDA/MAPA (20/08/2015): *[...] temos o marco legal... O Presidente foi até um pouco humilde falando que tem 60 anos, mas só o marco de defesa vegetal tem 80 anos. Não quer dizer que seja ruim, mas estamos tendo uma legislação que regula a defesa vegetal e animal numa realidade que não é a realidade atual, com tecnologias transgênicas, com produtos de alta tecnologia etc. Então, é necessário avançar. O que estabelecemos no plano de defesa é uma possibilidade de organizar essas iniciativas pulverizadas, tanto do decreto como da modernização da classificação vegetal, num projeto... talvez não num texto só, Senador, num projeto que tenha a excelência e a fortaleza dos dados técnicos, que foram produzidos pelos técnicos do Ministério, para que o Legislativo nos auxilie a estabelecer um texto, com a boa prática regulatória, que atenda à defesa agropecuária. [...] a defesa agropecuária foi negligenciada na lei agrícola, depois por esta Casa foram colocados dois artigos de defesa agropecuária, e pulverizadamente, tem alguns artigos colocados em algumas leis. A nossa intenção é colocar isso dentro de um texto legal, que fortaleça a defesa agropecuária.*

Representante da SDA/MAPA (20/08/2015): *[...] precisamos separar o que é atividade intransferível de Estado e o que é atividade que pode ser feita pelo setor privado. Hoje, no Brasil, a gente tem essa discussão, e a coisa foi popularizada de maneira perversa, da questão da terceirização. Esta Casa discutiu aqui esse assunto sob outras óticas. E a gente tem que identificar o seguinte: a visão do Ministério da Agricultura é fortalecer e dar responsabilidades a quem produz, porque isso é fundamental, e manter o sistema oficial de defesa agropecuária fortalecido, como vocês estão colocando aqui no sistema. Isso é fundamental para a credibilidade internacional. Todos os países do mundo, principalmente os signatários das convenções internacionais de que o Brasil faz parte, como a 182 da FAO, determinam que é preciso ter um sistema oficial de supervisão do processo. Então, não adianta simplesmente, por intenções políticas, fazer uma quebra desse paradigma. Agora, é necessário dar responsabilidade a quem produz, porque o Estado não pode ser responsável pelas questões de quem produz no setor privado*.

Representante da SDA/MAPA (17/09/2015): *[...] na questão da desburocratização, eu acho que o Senado Federal, dentro dessas audiências públicas, pode nos suportar fortemente com o eixo do marco regulatório. Nós sabemos que temos uma legislação anacrônica, já tínhamos comentado isso antes. Ela remonta à década de 30 e passamos por uma série de adaptações, com a criação da OMC e uma série de questões. Então, ela está totalmente desconectada do modelo e nós estamos propondo a criação dos chamados seminários de defesa agropecuária pelo Brasil. Vamos rodar as cinco regiões, discutindo com diferentes representantes da sociedade esses problemas da nossa legislação, para que possamos propor pelo Executivo um projeto robusto para vir para o Legislativo e podemos discutir um novo marco legal na área regulatória*.

Representante do Mapa (22/10/2015): [a respeito da vigilância agropecuária] *(...) então, essa proposta da facilitação de comércio que é o outro lado, a gente pode simplificar os processos que podem acessibilidade aos novos exportadores vindos da agricultura familiar facilitando os processos com aumento de transparência, previsibilidade e também redução do tempo de liberação de cargas. As dificuldades que a gente tem pra promover essa acessibilidade da agricultura familiar que seria a evolução como um todo do comércio exterior, a legislação aplicável que a gente tem hoje que é antiga, inespecífica, inflexível e compulsória. Então, 100% das operações hoje sofrem intervenção física do Ministério da Agricultura muito porque essa legislação não deixa a gente adotar ferramentas de gerenciamento de risco e*

amostragem, nos obriga a fiscalizar 100% e muito por conta da ausência de penalidades inibitórias que, no caso, a gente tem que ser muito burocrática para evitar e para minimizar o risco de introdução de pragas e doenças e isso, óbvio, causa morosidade na liberação de cargas e a dificuldade na implementação de medidas de facilitação e desburocratização que é o que o Governo, a nova política de comércio exterior tem promovido agora. [...] Só para contextualizar, nos últimos cinco anos, a nossa demanda de fiscalização subiu mais de 150% e o nosso quadro de servidores diminuiu 30%. Isso nos obriga a tomar atitudes ou a revisar a legislação e procedimentos para que a gente consiga atender a demanda porque a tendência é o quadro de pessoal sempre reduzir e o Governo nunca vai conseguir colocar pessoal em número suficiente para que a gente faça 100% de tudo quanto é fiscalização. Então, temos que usar a inteligência para evitar esse problema. Uma medida, uma maneira que a gente encontrou foi a revisão da legislação e o estabelecimento de um marco, de uma legislação específica para o trânsito internacional de produtos agropecuários. Esse projeto de lei que hoje tramita no Congresso que é o Projeto de lei nº 1.670, que é a proposta da lei da vigilância agropecuária internacional que traz todos esses instrumentos legais para implantação de fiscalização baseada em gerenciamento de risco, penalidades para as infrações, o que vai nos possibilitar alterar nossos procedimentos e adotar ferramentas de gerenciamento de risco, os critérios diferenciados de fiscalização conforme regularidade e risco e é aqui que também podemos contribuir com a agricultura familiar, uma vez que temos uma legislação que nos permite fazer isso. E também a liberação automática de algumas cargas com auditagem de processo com fase em legislação e processos em sistema de informática. Ele estabelece penalidades, melhoria na infraestrutura que consequentemente vai trazer melhoria do tempo logístico e do tempo de liberação de carga, além da flexibilização e compatibilidade quando existe comércio exterior, regimes aduaneiros e comerciais. Então, este projeto de lei que temos hoje traz a possibilidade de andarmos junto com essa nova política do comércio exterior com o PortaUni, o plano de exportação e várias outras iniciativas de incentivo e facilidade. Por fim, ele tem como objetivo fortalecer a vigilância e o comércio exterior e levar o ordenamento jurídico nacional, a proteção da agropecuária brasileira ao nível condizente com a sua importância e aumentar consequentemente a competitividade do agronegócio e a inserção da agricultura familiar no comércio internacional.

Representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (22/10/2015): *[...] e o que deve chamar a nossa atenção é que nos normativos legais, nos marcos legais, sempre que nós vamos tratar desse assunto, nós*

falamos principalmente da racionalização, da simplificação de exigências, da simplificação dos procedimentos, ou seja, parte-se do princípio, que é um princípio, do nosso ponto de vista, bastante correto, que existem diferenças significativas entre a agroindústria de grande porte e a agroindústria familiar, a agroindústria de pequeno porte ou o chamado processamento artesanal de produtos agrícolas. Nós temos que tratar de maneira diferenciada, sempre pensando na qualidade, mas também pensando na simplificação dos procedimentos, na simplificação das exigências, no compartilhamento das responsabilidades entre os entes federativos. Nesse aspecto, um detalhe que nós gostaríamos de chamar atenção é que os normativos sempre falam que, no caso da agroindústria familiar de pequeno porte ou da produção artesanal, a fiscalização deve, sobretudo, ter um caráter orientador, ao invés de ter um caráter prioritariamente punitivo. Ou seja, quando nós estamos tratando deste público ou desse setor, dentro da nossa produção, da nossa agroindústria, ao invés de se ter um caráter simplesmente punitivo ou prioritariamente punitivo, a fiscalização deve ter um caráter orientador. Eu creio que isso é parte do trabalho que é desenvolvido pelo MAPA. [...] gostaria de chamar muita atenção aqui para medidas recentes que foram estabelecidas, que permitiram melhorar ainda mais o Suasa e trabalhar nesse sentido de facilitação, de simplificação. O primeiro aspecto trata de um decreto de maio de 2015, o Decreto nº 8.445, que alterou alguns artigos do decreto do Suasa, de 2006, e que tratou da adesão de Estados, Municípios e consórcios ao Suasa, permitindo, assim, uma maior descentralização, uma maior participação, facilitando as regras, de alguma maneira contribuindo para esse déficit de fiscais agropecuários, que vão trabalhar na fiscalização do sistema. Para que esse decreto se consolide, é necessário que seja editada uma instrução normativa, de modo compartilhado, entre o MAPA e o MDA. Essa instrução normativa ainda está em debate entre as duas instituições. Mas, assim que ela for editada e publicada, significará, de maneira muito clara, uma facilitação desse processo, permitindo que os Municípios, Estados e consórcios possam aderir ao sistema, a partir do princípio da equivalência. Ou seja, eu reconheço o seu serviço, um Estado reconhece o serviço de inspeção sanitária de outro Estado e vice-versa. Com isso, a gente pode ter um ganho para todo o sistema. Além disso, a Ministra Kátia Abreu, por ocasião do lançamento do Plano Safra deste ano, em junho, junto com o Ministro Patrus Ananias, editou outra portaria, outro decreto, que foi o Decreto nº 8.471, que alterou também um artigo do Suasa e que reconheceu ou estabeleceu os parâmetros e as competências para aquilo a que chamamos de agricultura de pequeno porte. E também já possibilitou a publicação de algumas instruções normativas.

Uma, com caráter geral; e outra instrução normativa referente às bebidas de origem vegetal, principalmente os sucos.

Representante da SDA/MAPA (17/09/2015): *[...] quando se toca na questão de modernização e desburocratização, nós sabemos que a desburocratização passa não pelo enfraquecimento ou simplificação de processos, mas pela racionalização dos processos de trabalho. Uma coisa que nunca foi feita ou foi feita pontualmente no Ministério é o mapeamento de processos. Isto é um processo básico para quem faz gestão: entender onde começam e onde terminam os seus próprios processos de trabalho, para que, aí, possamos reduzir redundâncias e, na última instância, informatizar o processo.*

Recursos orçamentários

Representante da SDA/MAPA (20/08/2015): *[...] conseguimos agora o não contingenciamento, pelo menos nesse orçamento deste ano, através da Ministra Kátia Abreu, de recursos para defesa. Com todos os contratempos, a defesa teve 100% do orçamento garantido para poder executar suas atividades. Esse é um grande mérito para defesa, já que as outras áreas do Ministério não tiveram essa sorte. Essa sustentabilidade da defesa que precisamos, Senadores, já que estamos falando de recursos, necessita de previsibilidade. Depender só do Orçamento da União pode ser uma coisa difícil de gerenciar por conta dos contingenciamentos, preferências que existem nesse processo. Então, ferramentas que já existem e precisam ser regulamentadas nós precisamos definir, como a questão do Fundo Federal Agropecuário. Através de cobrança de taxas e algumas outras atribuições, isso reverte diretamente para o processo de defesa agropecuária, sem a dependência direta do Tesouro, o que facilitaria a execução das questões.*

Representante da SDA/MAPA (20/08/2015): *[...] tradicionalmente, a média dos recursos orçamentários que a Secretaria de Defesa Agropecuária recebe por ano é por volta de R$ 200 a R$ 250 milhões, tradicionalmente, de 1996 até agora. A média de execução é por volta de 70%. Eu queria deixar uma coisa clara para os Senhores, que essa média – o TCU e a CGU podem detalhar um pouco mais – não é uma média muito diferente de outras áreas da Administração Pública que têm de operar com a máquina do Governo. É natural que a gente tenha, por exemplo, gargalos à eficiência do processo de alocação de recursos, como a questão administrativa, a descentralização da execução desses recursos através das Superintendências, a heterogeneidade administrativa que eu tenho entre Superintendências. Então, a Região Norte tem mais dificuldades em fazer licitações, pregões, etc., do que a Região Sul*

do Brasil; a questão da adimplência e da inadimplência dos Estados para receber recursos através dos convênios, para poder executar a defesa agropecuária. Todas essas questões acabam limitando a eficiência na execução dos recursos, o que é o nosso pior problema, porque acabo tendo, no final do exercício, uma sobra de recursos que terminam voltando para os cofres do Governo porque não foram eficientemente gastos. Foram eficientemente detalhados, descritos e disponibilizados, mas nem sempre eficientemente gastos. Para tentar solucionar esse problema, o Ministério tem tentado perseguir, junto ao Ministério da Fazenda, novas ferramentas de contrato de gestão, principalmente com os Estados, que são os executores da defesa, para que a gente possa dar agilidade sem perder qualidade nas ferramentas de convênio que temos com os Estados. Lembrando que, se somos 2.800 fiscais federais agropecuários, somos mais de 60 mil fiscais estaduais, que montam um sistema unificado de defesa agropecuária. Então, nós temos uma competência, um compromisso federal intransferível, mas temos de contar com esse exército de fiscais que potencializam a nossa execução através desse repasse de recursos, considerando o nosso sistema federativo.

Representante da SDA/MAPA (20/08/2015): *[...]o suporte estratégico fala dos laboratórios, do investimento nessa questão. Queria destacar, já que estamos falando de dinheiro, um volume realmente significativo. Para manter laboratórios do alto nível que temos e de reconhecimento internacional é uma questão de recursos pesados.*

Representante do TCU (20/08/2015): *[...] quanto à questão do bloqueio de recursos para os Estados, não foi a primeira vez que isso foi apontado. Como poderíamos explicar se por acaso houvesse um foco de aftosa e, coincidentemente, naquele Estado do foco de aftosa, não tivesse sido passado recurso, se tivesse sido contingenciado? A atividade de Defesa, no entendimento já exarado nos acórdãos do tribunal, é uma atividade contínua. Qualquer interrupção pode ser naquele momento em que o País pode sofrer o grande prejuízo. O prejuízo ocorrido no Mato Grosso do Sul foi imenso. Muitos países esperam apenas a desculpa de ter qualquer probleminha sanitário para fechar as portas, já que nós temos uma carne barata, nós temos uma soja barata, nós temos milho barato para exportar. A qualquer sinal de qualquer doença, mesmo que não seja tão importante, haverá o fechamento das exportações. Vai ser uma desculpa para poder haver o fechamento na Organização Mundial do Comércio.*

Representante do Fórum Nacional de Executores de Sanidade Agropecuária (Fonesa) (17/09/2015): *[...] vinte e dois Estados me mandaram os dados executados em 2013, em 2014. Aqui não há um tostão do Governo Federal. Estimado para 2015 para os 22 Estados, simplesmente aplicando 10% sobre isso. Estimados para os 27 Estados: os Estados vão gastar, Senador Moka, R$1.044.291.469,00 em 2015. Mas, quando vemos que o Estado vai pagar isso, onde está o dinheiro federal? A última vez em que foi descentralizado de verdade, 2013 – R$60 milhões –, R$21 milhões os Estados ainda não conseguiram aplicar por causa do sistema de convênio, que, como já foi colocado aqui, é muito complicado, não dá condições para o Estado apropriar e prestar conta. Só para dar um exemplo: de 2010 até agora, no Paraná, foi colocado para inspeção como um todo, único recurso, R$2,7 milhões. Isso, dividido, por cinco anos, dá R$500 mil por ano, ou seja 0,5% do nosso orçamento! Quer dizer, não ajuda mesmo*.

Representante da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc) (13/11/2015): alertou para o fato de que a defesa sanitária é atividade continuada e não é possível conviver com a incerteza a respeito da assinatura de convênios. O repasse deveria ser feito nos moldes do SUS. Não existe risco zero em defesa sanitária animal, é necessário que os vizinhos ajudem e na conjuntura atual há estados que não têm certidão negativa (Cauc). Ressaltou, ainda, que o processo de abertura de mercados após a obtenção de certificação sanitária é longo, mas para perder mercados após uma crise sanitária o resultado é imediato.

Recursos humanos

Representante da Anffa Sindical (20/08/2015): *[...] nós tivemos, de 2012, de janeiro de 2013 para cá, quase mil aposentadorias, nesse período, e só tivemos a reposição de 232 fiscais. Temos um concurso em vigor ainda, cujo prazo de validade foi prorrogado até julho do próximo ano, em que nós temos em torno de 800 colegas habilitados e que poderiam ser convocados para essas ações. Nós tínhamos um quadro de 3.700; hoje, nós temos em torno de dois mil oitocentos e pouco, com a agravante ainda de que mais de 50% desse pessoal já tem tempo de aposentadoria*.

Representante da Anffa Sindical (20/08/2015): *[...] a questão das nossas fronteiras. Nós temos um instrumento interessante de fixação de colegas nossos nessas áreas, que é exatamente a Lei nº 12.855, de 2013, que completa dois anos agora, dia 3 de setembro, e não foi regulamentada, não só para o Ministério da Agricultura, mas também para o pessoal da Polícia Federal, da*

Receita Federal, Auditores do Trabalho, Polícia Rodoviária Federal, que é uma maneira, um incentivo de fixação desse pessoal nessas áreas de difícil provimento. É uma gratificação de locais de difícil provimento.

Representante do TCU (20/08/2015): *[...] a primeira coisa que pudemos perceber foi uma falta de padronização mesmo do trabalho e dos fiscais. Isso tem muito a ver com a questão do funcionalismo, com a questão da locação de servidores e da lotação ideal. É muito difícil definir uma lotação ideal, se não tenho um mapeamento adequado de processos, protocolos de atendimento, sequenciamento do atendimento, diagnósticos iniciais, para os quais a política pública tende a interferir – o Governo tende a interferir para mudar uma situação. Quando não há esses elementos, fica muito difícil saber quantas pessoas preciso ter em determinado posto de fronteira, quantas pessoas preciso ter em determinado Estado. [...] há também o problema das lotações excessivas. Então, Estados como Rio, São Paulo, cidades de praia, no Nordeste, costumam ter maior demanda mesmo pela qualidade de vida que oferecem e, muitas vezes, os Ministérios – isso não é do Ministério da Agricultura – tendem a ter servidores em excesso. Quando digo em excesso, é acima da lotação que está determinada para aquele local. E outros, que podem oferecer menos opções de lazer [...] acabam tendo menos servidores do que a lotação que está desenhada*.

Representante da SDA/MAPA (17/09/2015): *[...] temos tido a máxima atenção para evitarmos que contratempos, como, por exemplo, essa falta de fiscais, inclusive com a expectativa de aposentadorias intensas que vão acontecer nos próximos anos, prejudiquem o serviço oficial que sustenta, do ponto de vista de certificação, as exportações brasileiras. Nesse sentido temos feito um arranjo nacional de deslocamento de fiscais para que essas atividades não paralisem, até que possamos resolver de maneira mais perene essa situação, com contratação de fiscais federais agropecuários, com a robustez a gente precisa dar ao sistema*.

Representante da União Nacional dos Fiscais Agropecuários (UNAFA) (17/09/2015): *[...] aqui foi um questionamento feito pelo Suasa ao Ministério da Agricultura. A nossa Ministra encaminhou para um relatório da AGU e o relatório confirma a questão da atividade de fiscalização para que sejam necessariamente através de profissionais concursados para realizar essas atividades. Aqui traz a carreira nos Estados. Nós temos, hoje, 22 Estados que possuem a carreira de fiscalização agropecuária constituída com atribuições específicas para realizar essas atividades. E em cinco Estados não há ainda a carreira: Santa Catarina, São Paulo, DF, Sergipe e Acre. E esperamos*

termos isso nos próximos dias. Fiscal agropecuário são, ao todo, hoje, no sistema estadual, são 11.131, sendo 5.302 fiscais, 4.484 técnicos e 1.345 auxiliares; veterinários, 3.515; e 1.787 outros profissionais. [...] Existem, hoje, 841 fiscais estaduais agropecuários – esse levantamento foi feito em 24 Estados, estão faltando os Estados de Roraima, Sergipe e outro que não estou me lembrando agora – em estabelecimentos com o sistema de inspeção estadual; e 3.515 médicos veterinários no sistema estadual. Ou seja, hoje, nós temos envolvidos nessa fiscalização permanente 841 profissionais.

Vigilância agropecuária internacional e fiscalização em áreas de fronteiras

Representante da SDA/MAPA (20/08/2015): *[...] falando da questão da fronteira como outro achado, estamos lançando um programa específico de fronteiras que prevê exatamente o que a gente comentou, Senador, não só a execução direta do Ministério da Agricultura nas áreas do Vigiagro, mas a colaboração, através de repasses de recursos prioritários para esses Municípios que são fronteiriços, porque eles são parte do processo de defesa. Essa responsabilidade é da União, como um todo, mas o Estado está colaborando. Então, ele precisa receber recursos para esse tipo de atividade. Nós definimos que, preferencialmente, Estados fronteiriços e aqueles Municípios vão ter uma atenção especial, porque eles fazem parte de um sistema de alta vigilância em fronteiras.*

Inspeção sanitária

Representante da SDA/MAPA (17/09/2015): *[...] com relação à inspeção, tema que tem sido discutido fortemente junto a Defesa Agropecuária, quero dizer que temos uma comissão mista, formada por integrantes da Secretaria de Defesa Agropecuária, também pelo sindicato de fiscais e por diversos outros elos da cadeia, que vêm discutindo fortemente a forma de modernizar o modelo de inspeção, o que mais ou menos o senhor colocou como um dos desafios, ou seja, é possível modernizar o sistema de inspeção? É possível enquadrar um novo modelo de inspeção nos moldes do que o cenário internacional exige, em termos de certificação? A resposta é sim. A Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) estabelece uma série de regras para segurança e para a sanidade, para a saúde dos animais, e o trânsito dessa mercadoria. No entanto, deixa a critério dos países a escolha do arranjo e do seu modelo. A opção do Brasil foi a de integrar a questão da inspeção oficial, através de fiscais federais e estaduais e, em certa parte, o setor privado. Então é uma questão de escolha. Aliás, como essa escolha foi*

feita há muitos anos, agora temos uma equipe altamente qualificada que vem discutindo esse novo arranjo. Como que, no século XXI, com uma nova agricultura, novas pujanças, novas fronteiras precisando ser abertas, com esse salto que a Defesa Agropecuária precisa fornecer ao setor produtivo para que ele conquiste novos mercados ampliando o seu volume, possamos rearranjar esse cenário? Com um conceito básico, Senador: precisamos dar responsabilidade a quem produz. Estou usando palavras do próprio Senador Moka na última vez em que conversamos na audiência pública sobre isso. Esse é um conceito que vem perfazendo a Secretaria de Defesa: a responsabilidade é de quem produz. O setor público deve, na sua medida, fazer todos os trabalhos para assegurar esse processo de segurança ao longo da cadeia e, ao final do processo certificar, fazendo com que os nossos produtos agropecuários ganhem o mundo. Nesse sentido nós temos estudado e debatido fortemente esse tema do Ministério da Agricultura e, até o final do ano, até o início de dezembro, nós vamos ter um relatório propondo pelo Governo Federal esse novo modelo de inspeção.

Representante do TCU (20/08/2015): *[...] quanto à parte que também tem a ver com a alocação de servidores, a lei exige, na parte dos frigoríficos, que haja um fiscal federal agropecuário. Os colegas do Ministério podem me corrigir, se houver alguma imprecisão aqui. Em cada evento de abate, o fiscal deve estar lá presente – mesmo. Essa é uma coisa que a lei coloca. Então, se fôssemos seguir a lei... Muitos fiscais e o pessoal do próprio Ministério dizem: "Não sigam. Não há servidores para estar um em cada evento." Até porque há frigoríficos que funcionam 24 horas por dia, como os de aves, por exemplo. Por isso, em 2014, fizemos uma recomendação para que o Ministério redesenhasse esse modelo. Acho que a linha de auditores vai bem nesse sentido, para que as empresas assumissem a responsabilidade, já que um problema no seu produto vai ser desastroso comercialmente. Muitos frigoríficos de exportação já fazem isso. Não há necessidade real de haver um fiscal federal agropecuário. Agora, o Ministério tem as suas atribuições. Ele deve perseverar para que garanta que esse sistema seja seguro. Foi por isso que fizemos essa recomendação. Isso pode resolver uma boa parte dos problemas de alocação de servidores e fortalecer a Defesa por tabela.*

Representante da SDA/MAPA (17/09/2015): *[...] a amostragem é fundamental. Fiscalização não se faz 100%, fiscalização se faz por amostragem. E amostragem é um conceito estatístico que está muito alicerçado em conceitos científicos. Então, temos que estar muito próximos do modelo da ciência para poder nos calcar desse modelo para não sermos questionados depois se o nosso modelo é forte ou é fraco nesse sentido. Uma*

das iniciativas que já estão em fase bem avançada é a questão do Canal Azul. Não sei se já ouviram falar, é uma parceria que temos com a USP, que vem mapeando estatisticamente todas as questões de trânsito internacional tanto na importação como na exportação e oferecendo para o Ministério da Agricultura mapas de risco onde podemos, por exemplo, intensificar mais ou menos o processo de fiscalização. Então, esse é um conceito que perpassa... qualquer fiscal sabe desse modelo, é impossível se fiscalizar 100%, o trabalho é em cima dessas amostragens e mapas de risco. E o que a gente ter é esses mapas de riscos bem elaborados com proximidade de quem conhece a ciência, que é a Academia.

Representante da UNAFA (17/09/2015): *[...] é importante ressaltar que o Decreto nº 8.444, publicado recentemente, fala claramente que a inspeção periódica obrigatória... Aliás, a fiscalização permanente vai ocorrer apenas nos frigoríficos de abate. Apenas nessa situação. As demais instituições, os demais estabelecimentos são regidos pela fiscalização periódica, ou seja, não se vai incluir todo o rol de servidores públicos de fiscal em cada instituição ou em cada estabelecimento comercial do País. Está se tratando de abate e, na questão do abate, esse profissional não fica também 24 horas lá. Ele acompanha no momento do abate*.

Representante da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA) (17/09/2015): *[...]Gostaria também, Senador Moka, de dar minha contribuição no debate da inspeção. Nós temos um pleito para o Ministério da Agricultura de longa data para nos casos de tecnopatias, ou seja, de contusões, asa quebrada, no caso do frango, isso não se precise ser cortado pelo auxiliar de inspeção ou pelo veterinário. Isso é uma atribuição que pode ser feita pela própria área de qualidade da empresa, para deixar os veterinários e os auxiliares mais restritos à parte realmente de condenações sanitárias. Essa parte de tecnopatias acho que pode ser assumida perfeitamente pelo setor privado e isso vai, inclusive, diminuir um pouco a carga de técnicos que podem ser deslocados para outros setores.*

Representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (17/09/2015): *[...] temos no Brasil em torno de 35% dos Municípios, segundo pesquisa da CNM, com os Serviços de Inspeção Municipal implantados. [...]Essa pesquisa da CNM foi realizada com os Municípios que têm Serviço de Inspeção Municipal implantado, com aqueles 35% no Brasil que têm Serviço de Inspeção Municipal implantado. A pesquisa diz que 84% conhecem o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – Suasa, e destes 76% gostariam de aderir ao Suasa, ao SISBI-POA. Os Municípios*

objeto desta pesquisa informaram que a principal dificuldade para adesão ao Suasa é a falta de recursos financeiros para adequação dos estabelecimentos à legislação federal, em seguida foi destacado o excesso de burocracia. [...] o CNM destaca que para os Serviços de Inspeção Municipal a maior dificuldade enfrentada para o exercício da inspeção é o combate ao comércio de produtos clandestinos, trabalho que fica na maioria das vezes restrito aos governos locais e demonstra as especificidades e o acúmulo de funções exercidas. E em segundo, foi apontada a falta de recursos financeiros dos Municípios. Então, o Município tem um ou dois veterinários, ele tem o Serviço de Inspeção Municipal implantado. Mesmo aqueles que têm o Serviço de Inspeção Municipal implantado têm um veterinário ou dois. Só que esse veterinário não faz só inspeção, não é possível ele fazer só inspeção. Então, ele tem um acúmulo de atividades, entre elas a inspeção. O combate ao comércio de produtos clandestinos é uma função importante que é realizada nos Municípios. Além de não cobrarem taxas para prestação do serviço de inspeção, 25% dos Municípios cedem pessoal do quadro da Prefeitura para o Serviço de Inspeção Estadual e Federal também, entre veterinários, técnicos e apoio administrativo, 25% dos Municípios. Só no Rio Grande do Sul, meu Estado, temos mais de 300 técnicos entre veterinários cedidos dos Municípios sem ressarcimento ao Serviço de Inspeção Estadual e a agroindústria ameaça o Município: "Se você não ceder o veterinário, que tem que ser público, vamos fechar a agroindústria, não temos como..." O Estado não coloca, a União não coloca, o Município tem que colocar. O Prefeito se sente acuado e é obrigado, muitas vezes, sem ter recursos a ceder esses veterinários.

Representante do CNM (17/09/2015): *[...]A CNM defende uma legislação que contemple novos procedimentos para o reconhecimento da equivalência dos serviços de inspeção nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios para adesão ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produto de Origem Animal (SISBI-POA), de forma que as medidas de inspeção higiênico-sanitárias e tecnológicas aplicadas por diferentes serviços de inspeção permitam alcançar os mesmos objetivos de inspeção, fiscalização, inocuidade e qualidade dos produtos. Atualmente, não é possível realizar inspeção com veterinários do setor privado, sendo que o MAPA admite apenas profissionais do setor público: União, Estados e Municípios, o que vem travando a ampliação da inspeção sanitária de produtos de origem animal, causando sérios prejuízos à saúde da população e inviabilizando novos mercados para a agroindústria em todo o País, prejudicando a geração de emprego e renda e o desenvolvimento nacional. Por outro lado, os Municípios mantêm médicos veterinários e técnicos cedidos ao Serviço de Inspeção Estadual e ao Serviço de Inspeção Federal sem ressarcimento, prática essa que ocorre há muitos*

anos, devido à ausência de recursos dos Estados e da União para a contratação de fiscais agropecuários. Não há mais como esse modelo ser sustentado, tanto por aspecto legal, apontamento dos Tribunais de Contas estaduais, como orçamentários. A CNM apoia a posição que reafirma ser indelegável do setor público à fiscalização, mas permite que a inspeção possa ser realizada tanto por profissionais habilitados do setor público quanto do privado, de acordo com a definição a seguir: Inspeção é a atividade privativa de profissionais habilitados destituídos de poder de polícia, pautada na execução das normas regulamentares e procedimentos técnicos sobre os produtos de origem e relacionados aos processos e sistemas de controle industriais ou artesanais, nas etapas de recebimento, manipulação, transformação, elaboração, preparo, conservação, acondicionamento, embalagem, depósito, rotulagem e trânsito, podendo ser realizada por inspetores públicos ou privados, desde que credenciados pelo órgão fiscalizador. Fiscalização é ação direta privativa e não delegável dos órgãos do Poder Público, efetuada por servidores públicos com poder de polícia para verificação do cumprimento das determinações da legislação específica e dispositivos regulamentares, devendo obrigatoriamente ser realizada por funcionário público concursado. Dessa forma, solicito o apoio indispensável de V. Exª para a viabilização de instrumento normativa ou legislação que contemple a possibilidade da contratação pela própria agroindústria de veterinários privados, através de instituições credenciadas pelo Poder Público, para realização de inspeção sanitária de produtos de origem animal, viabilizando a adesão ao Suasa, SISBI-POA, o que fará com que milhares de agroindústrias saiam da clandestinidade, preservando a saúde da população, gerando emprego e renda. A fiscalização continuará sendo de competência exclusiva do setor público, o que garantirá a conformidade dos serviços de inspeção.

Representante da Unafa (17/09/2015): [...] q*uero deixar claro, quando se fala na questão de inspeção de estabelecimentos, o que é fiscalização permanente e fiscalização periódica. Nós não podemos generalizar essa discussão, relacionando todos os estabelecimentos com SIE, com SIM ou com SIF como estabelecimentos de fiscalização permanente. Existe uma diferença. Os fiscais agropecuários, seja em nível federal, estadual e nos Municípios em que isso acontece, não ficam permanentemente em todos os estabelecimentos. É importante que isso fique claro para toda a população, principalmente para esta Comissão. Eu lanço a seguinte pergunta: será que terceirizar as atividades na inspeção, onde se exige a fiscalização permanente por profissionais concursados, terceirizar esse serviço vai resolver, diante de tudo o que nós vimos aqui nesta manhã, em termos de recurso e do que é*

preciso? Se você disponibilizar esse direito que é inconstitucional no atual regramento jurídico do nosso País, você vai estar simplesmente querendo tapar o sol com a peneira, abrindo margem para um cenário totalmente nebuloso e em que nós podemos ter problemas sérios neste País.

Representante da CNA (17/09/2015): *[...] é preciso então que a inspeção também repense o papel de delegação de competência aos Estados com maior participação no programa do Sisbi e estabeleça os critérios de princípio de equivalência. Se eles existem para o mundo, por que não existir para um País continental como o Brasil? Aceitar a inspeção da iniciativa privada eu acho que não seria uma privatização. Eu sou contra também a privatização, não por ser fiscal – eu sou fiscal, fui aposentada como fiscal agropecuária –, mas porque eu sei que quem manda é o dono. Dando uma aula de defesa agropecuária num curso de pós-graduação, falei aos alunos para fazerem um trabalho sobre como é o sistema de inspeção municipal. E uma aluna chegou e falou: "Posso fazer sozinha, professora?". O trabalho era em grupo, mas eu falei: pode, se você quer. E me apresentou uma experiência de vida, mostrando que ela era veterinária do serviço de inspeção municipal, contratada por um prefeito. E quando ela condenou uma carcaça por tuberculose – ela mostrou as fotos, mostrou tudo, mostrou que eram jogadas as vísceras nas ruas, nos valões –, quando ela mostrou ao prefeito o que era um risco para a saúde pública, o dono do frigorífico procurou o prefeito e ela foi demitida. Então, ela terminou a apresentação chorando. Se isso aconteceu com essa veterinária, deve acontecer com maior frequência com quem é dono e está ali. Então, ou o veterinário tem que ter altivez para convencer quem está errado ou realmente tem que ter uma auditoria. A indústria faz a inspeção. Tudo bem. Tem que fazer, ela tem que ser responsável pela qualidade, mas tem que haver uma legislação, para que, no caso de um problema, haja uma punição muito severa numa auditoria da fiscalização federal.*

Representante do Sindicato dos Fiscais Estaduais de Mato Grosso (17/09/2015): *[...]nós no Mato Grosso, e aqui eu estou como representante também do Sinfa, Mato Grosso, que é o sindicato dos fiscais, temos 100% das nossas indústrias com médicos veterinários cooperados já da iniciativa privada. E a nossa experiência é muito ruim. A gente não tem uma experiência muito interessante para citar. Nós estamos com essa modalidade de inspeção, ou seja, trocando em miúdos, terceirizada desde 2006 e a gente não tem nada de bom para falar sobre isso. Primeiro, porque a cooperativa de trabalho não nos fornece veterinários efetivamente treinados e eles têm uma fragilidade absurda dentro da indústria, o que causa uma insegurança*

no posicionamento deles como contratados e também justamente, como a Drª Tânia falou, pela questão das condenações. Eles são constantemente ameaçados e têm essa fragilidade, essa vulnerabilidade nesse cargo. Então, isso é uma informação para se levar em conta na hora em que se for decidir o que vai ser colocado como modalidade de inspeção. Obviamente é necessário modernizar porque o mundo gira muito rápido e tudo é muito dinâmico, mas tem que se levar em consideração que a gente está pensando na qualidade do produto, mas não na qualidade por qualidade, se tem fraude ou não, mas na qualidade sanitária, e na inocuidade desse alimento, que é o ponto final; o objetivo final é o consumidor.

Representante do Sindicarne (13/11/2015): alega que é necessário desburocratizar o Ministério da Agricultura. É preciso, também, repensar o papel do Ministério quanto à inspeção: não pode ficar dentro de cada empresa, o Ministério precisa sim é auditar. Quem deve garantir a qualidade é a própria indústria.

Questões federativas

Representante da SDA/MAPA (17/09/2015): *[...] um dos temas que me traz aqui por provocação do próprio Senador Moka é com relação aos recursos que são repassados. Queria dizer que, do ponto de vista de governança, nós temos o sistema alicerçado em cima do que chamamos de Suasa, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária e parte desse sistema está alicerçado nessas questões que estão envolvidas no repasse de recursos. Infelizmente, o que temos percebido é que apenas por volta, em média, de 5% dos recursos que os Estados utilizam em defesa agropecuária provêm dos convênios que são feitos com o Ministério da Agricultura. E mesmo esses 5% têm sido difíceis de serem executados por parte dos Estados. Claro que isso varia de Estado para Estado; temos heterogeneidades no País, mas isso demonstra que nós precisamos ter um processo de governança e de sustentabilidade da defesa mais robusto. Depender apenas da questão orçamentária, seja do Governo Federal e dos repasses eventuais para os governos estaduais, não tem se demonstrado um sistema eficiente. Até mesmo o próprio modelo de convênio é um sistema que consideramos obsoleto. E aí nós estamos trabalhando junto à Casa Civil para aprovar, nos próximos dias, um decreto que reconhece o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária como um sistema similar ao SUS, em que os Estados passam a figurar de uma maneira diferenciada, não se enquadrando no cadastro de adimplente ou inadimplentes do Governo Federal, podendo receber esses recursos. Isso é fundamental para poder fazer a máquina continuar girando.*

Lembrando que apenas 5% não significa ser pouco recurso. Lembro que o dinheiro do Ministério da Agricultura passa a ser um dinheiro que tem que ser encarado pelos Estados como um investimento para estruturar os modelos em que eles possam trabalhar com os seus próprios recursos orçamentários. [...] queria focar nessa questão do comando legal do Suasa, que é a forma que temos hoje de gerenciamento, de governança no modelo de relacionamento entre os Estados. É muito importante que nós revisitemos ou revisemos o processo de governança que está estabelecido na Constituição federal – não necessariamente revisitar para refazer, mas para que a gente possa repensar a forma de relacionamento do Ministério com os Estados. Eu tenho recebido muitas críticas e isso não é uma crítica pontual. Nós temos aqui o representante do Fonesa, Dr. Inácio Kroetz, que foi meu chefe no Ministério da Agricultura e teve a oportunidade de vivencias os dois lados da cadeia. E ele sabe que o relacionamento que o Ministério da Agricultura estabelece com os Estados é um relacionamento que nos coloca em uma situação muito difícil com os Estados. É policialesca, num processo de supervisão de convênios que não visa realmente atingir objetivo que o Suasa pretende, que é de uma sociedade entre Estados – que são os executores da defesa – e o próprio Ministério da Agricultura. Então, precisa ser revisitado e repensado o modelo de relacionamento. O Suasa é um decreto. E esse é um quadro que eu fiz questão de trazer para mostrar que os investimentos, que os repasses, em quatro anos, remontam muito pouco recursos para os Estados. A gente está falando em R$200 milhões em quatro anos – isso é muito pouco investimento perto do benefício ou da segurança que defesa agropecuária pode atribuir à atividade econômica que mais faz diferença hoje no Brasil.

Representante da UNAFA (17/09/2015): *[...]Aqui algumas sugestões para o sistema Sisbi [...]: – Organização do Sisbi na forma semelhante ao SUS é uma proposta nossa. Já estou satisfeito com a explicação dele em dizer que isso está em andamento para os próximos dias ser encaminhado um decreto aqui para o Senado. – Utilização de taxas de inspeção sanitária nos moldes do Estado do Rio Grande do Sul foi uma sugestão encaminhada pelos companheiros de lá. Atualmente, no caso do Rio Grande do Sul, embora haja um fundo vinculado à Secretaria de Agricultura, os recursos acabam indo para um caixa único, o que é um problema. Está aqui o Dr. Inácio, que deve vivenciar essa situação, porque arrecadam e termina indo para o fundo de Estado e não vem para as agências. – Criação do Fundo de Desenvolvimento para Atividades de Inspeção de Produtos de Origem Animal. Para acesso a esse fundo, os Estados e Municípios deverão ter projetos para fomento da atividade agroindustrial e capacitação técnica dos servidores de inspeção, que é um problema hoje. – Criação de uma legislação unificada com foco na*

harmonização dos procedimentos de inspeção nos processos de produtos, valorizando os regulamentos técnicos de identidade e qualidade e os autocontroles que não se fixem em estruturas físicas de indústrias ou tipo de construções. – Obrigatoriedade de adesão ao Sisbi dos Estados e Municípios, com prazos a serem definidos na legislação. Isso permitiria que, independentemente da esfera, os produtos circulassem em todo o Território Nacional, o que é hoje uma demanda muito grande, principalmente na questão de compras governamentais. – Necessidade de viabilizar efetivo apoio técnico, administrativo e financeiro por parte da União aos serviços de inspeção de produtos de origem animal dos Estados – já foi relatado muito bem aqui pelo Dr. Rangel, quando diz que esse é um dos gargalos, hoje, enfrentados pelo sistema. – Revisão da política admissional de médicos veterinários fiscais agropecuários, visando dotar os serviços oficiais de inspeção de profissionais em número consoante com a demanda e remuneração adequada e condizente com o impacto econômico e com o exercício da função. Reforçar a tese de implementar regulamentação de política nacional remuneratória para a carreira de fiscal agropecuário em todas as instâncias, o que vai fortalecer muito o sistema. – Viabilizar a criação da escola oficial de inspeção nas instâncias federal e estadual, o que o Ministério da Agricultura já iniciou com esse processo. E esperamos que isso seja estendido e que possam os profissionais dos Estaduais ser enquadrados dentro desse sistema da escola.

Representante do Fonesa (17/09/2015): *[...] quais são os pontos a conquistar – meu último pedido aqui. 1- Publicação de legislação que permite execução do Sisbi-POA de maneira satisfatória nas três instâncias, por exemplo: credenciamento de Pessoa Jurídica para Inspeção ante e post mortem, nos estabelecimentos de abate sob chancela Sisbi-POA; porque a fiscalização é pública e indelegável. A inspeção é privativa desde 1968 por lei federal por médico veterinário e ele precisa estar credenciado para fazer isso. 2- Financiamento estável e oportuno do Sisbi-POA e dos Programas Nacionais de Defesa Agropecuária, aos Estados e Municípios. Por que estável? Porque convênio não é estável. Se não houver um bom político junto e não houver recursos, não vai. Ex: alíquota proporcional, alquilo que o Estado investe, aquilo que o Estado custeia, fundo a fundo, em substituição aos convênios.*

Representante do CNM (17/09/2015): *[...] segundo dados da CNM, em 2012, 32% dos Municípios... Ali é o que eu falei anteriormente, apenas 13 Municípios e 3 Consórcios aderiram ao Suasa. É muito pouco, é quase nada em relação ao tamanho do nosso País, nosso potencial. E esse contexto não apresenta perspectiva melhoria através da descentralização dos*

procedimentos de adesão dos Municípios (Decreto 8.445/2015) – quando apenas 7 (sete) Estados estão aderidos ao Suasa. A IN 16/2015/MAPA isentou os estabelecimentos de pequeno porte das taxas de registro, inspeção e fiscalização sanitária, desestimulando os Municípios de aderirem ao Suasa, os quais dependem dessas taxas para realizarem a prestação deste serviço público. Essa definição foi tomada sem qualquer avaliação do impacto financeiro aos Municípios ou aos estabelecimentos agroindustriais. Os Municípios, por exemplo, do Estado do Rio Grande do Sul, que cedem veterinários têm a taxa de abate. Foi comentado aqui anteriormente que, no Estado do Rio Grande do Sul há a taxa de abate que as indústrias pagam para o Governo estadual e mesmo não repassa aos Municípios, mesmo àqueles que cederam veterinários do Município. O Município não recebe o ressarcimento do serviço prestado. A CNM considera de grande importância o Serviço de Inspeção Municipal para o desenvolvimento econômico local quando devidamente instituído, mas no atual contexto demanda apoio financeiro e técnico para o seu desenvolvimento. Os consórcios intermunicipais são uma alternativa para reduzir os gastos com o serviço, onde há uma única estrutura de técnicos, veículos, sede e outros custos, mas o MAPA apresenta restrições aos veterinários contratados pelo consórcio, teriam que ser públicos, pela prefeitura e, com concurso público cedido para o consórcio. Para isso a CNM apresentou, no dia 07/07/2015, texto de emenda ao PL 334/2015, ao Relator Deputado Roberto Balestra visando ao fortalecimento do Serviço de Inspeção Municipal e reconhecimento dos serviços prestados quando formalmente instituído, além de manter o papel da União de orientar os Serviços.

Registro de agroquímicos

Representante da SDA/MAPA (17/09/2015): *[...] a gente tem uma série de ministérios que têm interveniência no processo. Isso é vital para que a governança no âmbito federal, no que a gente chama de questão horizontal entre os entes federais é fundamental. Nós temos alguns embates, positivos – eu acabo entendendo como positivos – entre as diversas forças do Governo, como, por exemplo, a área de saúde, no caso da Anvisa; a área de meio ambiente, no caso do Ibama; no caso de defensivos, ou mesmo na questão de rotulagem de alimentos, com outros ministérios como o da Pesca em algumas questões que são transversais também. Mas isso eu acho que acaba sendo saudável para o processo.*

Representante da SDA/MAPA (17/09/2015): *[...] eu tive a honra de participar desse processo de minor crops, culturas com suporte fitossanitário*

insuficiente, e consegui enxergar o benefício que houve na finalização de 700 limites máximos de resíduos estendidos. Nós entendemos que também é um desafio, de novo, o tema da moda é governança. Não existe desconexão em termos de política entre os órgãos de saúde, agricultura e meio ambiente. O que precisa ser feito é conectar essas políticas para que o Brasil possa avançar nesse sistema. Essa minor crops só foram viáveis porque a saúde, o meio ambiente e a agricultura pensaram juntos tentando resolver o problema. O mundo desenvolvido pensa muito parecido em termos de defensivos agrícolas, em termos de agroquímicos. O Brasil precisa diminuir um pouco as questões ideológicas envolvidas no tema e, de fato, fazer políticas públicas que reduzam os impactos secundários desses produtos, que existem, para que a gente possa sustentar a defesa agropecuária da melhor forma possível com essas substâncias.

Representante da CNA (17/09/2015): *[...] nós trabalhamos com interface com o Ministério da Saúde. Houve a lei que surgiu nos anos oitenta e pouco, juntando o registro de agroquímicos à parte do Ministério da Agricultura, por isso que demora. A agricultura vê eficiência agronômica, saúde vê os riscos para a saúde e meio ambiente vê os riscos ambientais. Então, demora uma análise, tem-se que juntar essa turma em um grupo só ou agilizar*.

Representante do Sindiveg (22/10/2015): *[...] aí começa um problema que a gente pode tentar resolver aqui, essa Casa pode tentar ajudar, é que demora pelo menos 12 anos para eu conseguir ter um produto novo. Então, depois de pesquisar 140 mil moléculas e eu achar aquela uma viável, eu começo, hoje, um processo que vai colocar esse produto no mercado, no mínimo, daqui a 12 anos. Então, o que eu descobrir hoje vai entrar no mercado daqui a 12 anos só. Esse é um tempo muito grande para a gente aguardar por uma inovação. Hoje, aqui, também, fala em cinco anos, esse é um levantamento que foi feito pela indústria, cinco anos de tempo que demora para a aprovação de um produto, mas Anvisa entende que demora um pouco mais [...] a Anvisa entende que demora 11 anos para ela zerar a fila desses mil produtos que tem à espera de aprovação no País. [...] Ele tem um lado positivo, que é o fato de eu ter o pessoal da saúde analisando as questões toxicológicas e o pessoal do meio ambiente analisando as questões ambientais, mas ele é complicado porque causa uma demora excessiva no registro dos produtos, então, a gente precisa achar um meio termo, onde a gente mantenha a segurança na análise, mantenha o rigor científico na análise dos produtos, mas que a gente consiga fazer isso de forma mais célere, mais rápida, diminuir a burocracia. [...] Naqueles doze anos que eu coloquei lá, eu tenho cinco anos de pesquisa para gerar os dados. Então, seriam, além desses 11,7 anos, mais cinco anos. Nós*

estamos falando aqui em 17 anos, aproximadamente, que demoraria para um produto novo entrar no mercado. [...]além disso, como foi falado aqui muito bem, nós temos 10% do mercado, de acordo com o Sindiveg, de contrabando. É um número expressivo, 10% dos produtos que estão aí são produtos contrabandeados, que nós não sabemos a origem, não sabemos se são seguros. E esses sim podem realmente trazer algum problema sério para a segurança alimentar. [...]o ponto fundamental, e aí com os nossos colegas do Mapa, MDA, é que nós precisamos treinar o pessoal do campo para utilizar corretamente os produtos, essa é uma questão fundamental. A utilização correta e segura, o manejo integrado de pragas, poderão fazer com que o Brasil, realmente, continue sendo não só uma potência na produção de alimentos, mas também na segurança do aplicador.

Representante da Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos (22/10/2015): *[...] o maior problema hoje desse sistema de registro de produtos fitossanitários é o tamanho da fila. Em outubro de 2015, a Anvisa acabou de publicar uma série de listagens, em que ela define que produtos equivalentes [...] são aqueles produtos já genéricos que são registrados por um processo chamado de equivalência química. São 1.875 processos de registro que estão na fila da Anvisa para serem trabalhados. Produtos novos, inovações e outros são 806 processos de registro. O total hoje é de 2.681 processos. Considerando que o registro concedido, em 2004, foi 173... O Roberto mostrou aqui um pouco menos, mas, para diminuir a conta, eu somei os produtos emergenciais que também o Mapa liberou no ano passado. Então, no total de 2014, foram 173. [...] então, é matemático. O tempo previsto para registrar o último pleito na fila... Na lei, está estabelecido que seriam 120 dias. Por que 120 dias? Porque a lei é de 1989. Em 1989, nós tínhamos uma série de pedidos de registro como não é hoje. Eram menos. Então, o Governo realmente dava conta, em 120 dias, de registrar aqueles pedidos, mas, na prática, vejam como está hoje: 2.681 processos divididos pelo ritmo de 2014, que foram 173, são 15,5 anos para aquele último pleito que está na fila ser registrado. Essa é uma realidade absoluta definida pela própria Anvisa. Então, tem muita gente que desiste no meio do caminho, produtos que, aos sete anos de espera de fila, já não vão ter mais lugar no mercado. Então, precisamos fazer alguma coisa com isso [...] dentro dessa fila, a maior parte é de produtos genéricos [...] os genéricos multiplicam o número de produtos no mercado, trazendo maior concorrência, preços menores, naquela disputa entre os fabricantes por espaço no mercado, gerando menor custo, maior renda, maior competitividade para o agricultor e assegurando maior emprego, menor inflação, alimentos mais baratos para o país como um todo [...] o decreto da equivalência veio em 2002. Em 2005,*

veio o primeiro registro de produto equivalente. Daí para frente é que houve essa explosão de processos. Então, nós temos 10 anos de explosão e em ritmo crescente [...] o Governo sai com essa solução, fazendo com que os produtos prioritários furem a fila. E não olharam que há uma inconstitucionalidade nisso. Como pode furar fila se a gente paga por um serviço que tem que ser realizado em 120 dias, e não é realizado. E agora ainda vão furar a fila? É por isso que eu digo: é para rir ou é para chorar? Você entendeu? Não somos contra essas prioridades, mas elas devem vir em um contexto maior, em que os mecanismos sejam estabelecidos para redução desse prazo, que é impossível de aceitar. Por que não, em vez de priorizar, pegar especialistas da Embrapa, dos Estados e fazer um arrastão nessa fila e diminuir a números razoáveis essa fila?

6. ANÁLISE

A partir dos debates desenvolvidos por meio das audiências públicas promovidas na CRA e com subsídio nas informações levantadas no processo de avaliação da política de defesa agropecuária, registramos abaixo as análises, organizadas por tópicos.

Marco Regulatório

É consenso o fato de que o marco regulatório da defesa agropecuária encontra-se defasado. A título de exemplo, os Decretos nº 24.114 e nº 24.548, ambos de 1934, que aprovam os regulamentos da defesa sanitária vegetal e animal, respectivamente, foram modificados em 2009, com muito poucas alterações em relação ao seu texto original, editado há mais de oitenta anos. Em situação semelhante encontra-se a regulamentação da inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, estabelecida pela Lei nº 1.283, de 1950, editada há mais de sessenta anos, alterada uma única vez em 1989.

A inflexibilidade da norma[16] atual burocratiza as atividades de fiscalização e inspeção sanitária e inibe a utilização de recursos técnicos que poderiam otimizar os resultados das atividades em função dos recursos humanos e materiais disponíveis, como a utilização de critérios de amostragem e mapas de riscos. Ademais, a norma impede a participação e responsabilidade do setor privado na execução dos controles relativos às atividades de defesa agropecuária.

É importante observar, todavia, que, sob o pretexto de compartilhar responsabilidades ou desburocratizar a fiscalização, não é aceitável que se admita o enfraquecimento do sistema nacional de inspeção sanitária, pois a ocorrência de falhas nas atividades de defesa agropecuária podem acarretar prejuízos catastróficos para o agronegócio brasileiro.

[16] Importante registrar que a norma aplicável ao setor vai além da legislação *stricto sensu* e engloba também a regulamentação infralegal – tais como decretos, instruções normativas, resoluções, etc. –, que podem criar procedimentos rígidos como uma consequência indireta de eventuais deficiências na legislação. Como exemplo, a fala de representante do Mapa em audiência pública realizada em 22/10/2015: *Então, 100% das operações hoje sofrem intervenção física do Ministério da Agricultura muito porque essa legislação não deixa a gente adotar ferramentas de gerenciamento de risco e amostragem, nos obriga a fiscalizar 100% e muito por conta da ausência de penalidades inibitórias (...).* Situação que exemplifica a necessidade de um procedimento inflexível da norma infralegal pela falta de suporte da Lei, que não estabelece penalidades inibitórias que deem suporte a uma fiscalização por amostragem.

Essa flexibilização não pode ser vista, portanto, como uma saída para a carência de recursos humanos e orçamentários para o setor. Deve-se ter em mente, que a utilização de instrumentos modernos de gestão do risco na defesa agropecuária deve vir acompanhada de uma adequada estrutura de recursos humanos e materiais, mapeamento completo das atividades de defesa agropecuária e do risco a elas inerente, gestão eficiente e transparente das informações sensíveis, capacitação permanente de pessoal ligado às atividades. Além disso, se por um lado o setor privado demanda maior autonomia e responsabilidade quanto a processos ligados à defesa agropecuária[17], é evidente que essa autonomia deve ser concedida sob a supervisão de um eficiente sistema de fiscalização, que seja efetivo e disponha de instrumentos legais para aplicar penalidades severas àqueles agentes privados que busquem se utilizar dessa autonomia para burlar as normas.

Cabe destacar que a interlocução promovida por meio dos debates realizados nesta Casa evidenciou a intenção do Poder Executivo em promover a adequação do marco regulatório com a finalidade obter normas mais adequadas à realidade econômica e tecnológica que rege o setor atualmente, de forma a buscar menor burocratização e simplificação dos processos, como no caso do Decreto nº 8.471, de 22 de junho de 2015[18], que, a título de exemplo, dispensa de registro, inspeção e fiscalização a produção rural para a preparação, a manipulação ou a armazenagem doméstica de produtos de origem agropecuária para consumo familiar.

Nesse sentido, também, buscando dar maior racionalidade à fiscalização do trânsito internacional de produtos agropecuários, o Projeto de Lei nº 1.670, de 2015, institui o Sistema Brasileiro de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro) e a Taxa de Vigilância Agropecuária Internacional, estabelece sanções administrativas e penais, entre outras providências, e que tramita na Câmara dos Deputados, atualmente aguardando parecer do relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) daquela Casa.

Por fim, é importante ressaltar a necessidade de se promover a consolidação e a racionalização das normas relativas à defesa agropecuária.

[17] Demanda evidenciada a partir das discussões realizadas nas audiências públicas promovidas pela CRA, notadamente, em relação à questão da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, mas que pode ser aplicável, ao menos em tese, a outras áreas de atuação da defesa agropecuária.
[18] Esse Decreto altera o Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 1991, e organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.

Quanto à consolidação, cabe registrar que se encontra em tramitação no Congresso Nacional – aprovado nesta casa e que se encontra sob a análise da Câmara dos Deputados – o PLS nº 592, de 2011, de autoria do senador ANTONIO RUSSO, que busca consolidar a legislação sanitária vegetal e animal em âmbito federal.

Por outro lado, tramitou também no Senado Federal o PLS nº 427, de 2012, que institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária, e que busca dar racionalidade às normas de defesa agropecuária, definindo, entre outras disposições, conceitos e objetivos para a política de defesa agropecuária. Todavia, a matéria foi retirada de tramitação pela autora.

Recursos orçamentários

Com relação aos recursos orçamentários há três questões colocadas que demandam a intervenção do Poder Legislativo para seu equacionamento: a) escassez de recursos orçamentários destinados à defesa agropecuária; b) necessidade de proteção dos recursos da defesa agropecuária contra eventuais contingenciamentos orçamentários, o que se entende inadequado em razão do caráter continuado e da essencialidade das atividades de defesa agropecuária; e c) baixo nível de execução da despesa orçamentária em razão das limitações relativas à utilização do convênio enquanto instrumento de descentralização desses recursos.

Com relação ao volume dos recursos orçamentários destinados à execução do Programa 2028 – Defesa Agropecuária, observou-se que em 2014 houve uma diminuição dos recursos destinados a esse programa, de R$393 milhões, no ano anterior, para R$304 milhões, conforme consulta extraída do Siga Brasil:

Orçamento da União para os exercícios de 2012 a 2015
Execução do Programa 2028 - Defesa Agropecuária

Em R$

Exercício	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Liquidado	Pago	RP Pago
2012	390.226.936,00	408.606.279,00	227.484.125,05	227.484.125,05	179.546.790,31	163.029.154,59	0,00
2013	393.575.775,00	453.575.775,00	281.393.160,99	281.393.160,99	190.798.583,95	96.072.694,59	48.344.893,86
2014	304.445.486,00	303.033.536,00	209.811.330,38	209.811.330,38	126.877.931,08	117.481.061,75	167.337.353,31
2015	451.987.434,00	449.987.434,00	185.901.483,14	87.091.124,86	87.091.124,86	78.999.128,84	55.739.637,89

Fonte: Siga Brasil
Atualização: 09/11/2015

A dotação inicial aumentou para R$ 451 milhões em 2015, mas na tabela acima constata-se o baixo nível de execução da despesa. Considerados os anos de 2012 a 2014, embora o nível de execução tenha apresentado uma tendência de elevação nesses três anos, o percentual da despesa empenhada esteve sempre abaixo de 70% da despesa autorizada.

Embora o Mapa tenha informado o não contingenciamento de recursos orçamentários da defesa agropecuária para o exercício de 2015, faz-se importante que sejam viabilizadas garantias institucionais para que os recursos dessa área não fiquem sujeitos a flutuações que possam prejudicar o andamento das atividades.

É indiscutível que as atividades de defesa agropecuária constituem, em sua totalidade, atividades de caráter continuado. A descontinuidade, mesmo que por breves períodos, dessa atividade, coloca em risco a segurança alimentar da população e a sanidade das populações vegetais e animais, podendo comprometer de forma severa o setor produtivo nacional. Não é razoável, portanto, que os recursos mínimos necessários à continuidade das atividades de defesa agropecuária sejam passíveis de contingenciamento.

Ainda com relação a esse aspecto, é essencial, também, que o Mapa, promova o mapeamento das atividades de defesa agropecuária com a respectiva estimativa de custo, de forma que haja subsídio fático adequada condução do processo de fixação da despesa orçamentária, quando em votação no Congresso Nacional.

Quanto às limitações advindas da descentralização de recursos para os entes subnacionais por meio de convênios, as propostas mais promissoras dizem respeito à instituição de uma sistemática que funcione à semelhança do Sistema Único de Saúde (SUS), com a inaplicabilidade das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[19] quanto às transferências voluntárias, onde há garantia de repasse dos recursos, independentemente de entraves existentes para os convênios e congêneres

[19] Notadamente, as exigências constantes do inciso IV do § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF): *IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; d) previsão orçamentária de contrapartida*.

como, a título de exemplo, aqueles decorrentes de desconformidades em certidões negativas de débito dos entes conveniados.

Por fim, é importante ressaltar que o orçamento executado pelo Governo Federal com o Programa 2028 (Defesa Agropecuária) – em média R$ 240 milhões, considerados os exercícios de 2012 a 2014 – é pouco significativo se comparado à totalidade do orçamento fiscal da União, que foi de quase R$ 1,3 trilhão em 2015, ou seja, o financiamento das principais ações de defesa agropecuária no âmbito federal corresponde a apenas 0,019% do orçamento fiscal. Além disso, deve-se considerar a essencialidade das atividades de defesa agropecuária para o agronegócio brasileiro, cuja renda representa 25% do PIB brasileiro, ou seja, aproximadamente, R$ 1,4 trilhão em 2014.

Recursos Humanos

Com relação à questão dos recursos humanos, ficou evidente que existem duas questões principais a serem equacionadas: a adequada estruturação do quadro de pessoal do Ministério e a manutenção da lotação ideal nas diversas unidades, especialmente aquelas situadas em regiões de fronteira ou de difícil provimento.

Embora não se tenha conhecimento de qualquer estudo sistematizado acerca da efetiva necessidade de recursos humanos para o quadro da SDA/Mapa, a carência de servidores foi pontualmente constatada em auditorias dos órgãos de controle e corroborada por manifestações do próprio Mapa.

A Controladoria-Geral da União (CGU) apontou no Relatório nº 201305722 (Auditoria Anual de Contas – Mapa/SE – 2012) que, em manifestação sobre a suficiência de sua força de trabalho para fazer frente aos seus objetivos, metas e estratégias, a SDA teria informado, de maneira geral, que:

> (...) o quadro de pessoal está aquém da necessidade da Unidade. Em termos quantitativos, a carência de pessoal técnico e administrativo foi indicada como fator limitante das atividades dos seis Departamentos que compõem a SDA e ainda das Coordenações diretamente vinculadas à Secretaria. No aspecto qualitativo, embora tenha sido ressaltada a boa qualificação dos servidores em exercício, a Secretaria aponta carência de servidores com especialização em determinadas áreas (como a de sanidade vegetal) e conhecimento de

> línguas estrangeiras, para maior efetividade na participação em fóruns nacionais e internacionais de discussão.

No relatório relativo à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013, a CGU informa que a SDA não apresentou estudos técnicos sobre a suficiência da força de trabalho da Unidade como um todo e que: (...) *existe carência de pessoal na Unidade para atender as especificidades das diversas áreas que compõem a SDA, especialmente de Fiscais Federais Agropecuários para as áreas técnicas*.

Apontamentos relativos à carência de pessoal também foram feitos nos relatórios das auditorias, no âmbito da SDA, sobre atos e consequentes fatos referentes à análise de processos de pleito de registro de agrotóxicos, no período de 01/01/2010 a 31/12/2012, e referentes à análise de processos de solicitação de registro e alteração de produtos de uso veterinário, no período de 01/01/2013 a 31/12/2013. Tais apontamentos resultaram, inclusive, em recomendações do órgão de controle para a recomposição do quadro de pessoal da Coordenação-Geral de Agrotóxicos e Afins e da Coordenação de Produtos Veterinários.

O tema foi abordado também pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que apontou a insuficiência de pessoal nas Ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários (2006) e nas Ações de Defesa Sanitária Animal e Vegetal na Fronteira Brasileira (2012).

Ainda com relação ao assunto, o representante do TCU destacou, por ocasião da audiência pública realizada em 20 de agosto de 2015, a existência de distorções na lotação do serviço público federal (não exclusivamente do Mapa), pois em determinadas regiões, notadamente as regiões de fronteira, que são menos atrativas em termos de qualidade de vida, há maior dificuldade para manutenção de servidores no quadro de pessoal.

Quanto à manutenção de lotação ideal, a carência de estudos técnicos que visem a estimar a lotação ideal das unidades da SDA impede que se obtenha uma resposta precisa a respeito da efetiva necessidade de pessoal para a adequada condução das atividades da defesa agropecuária.

Em larga medida, essa estimativa depende do mapeamento dos processos da Unidade. Quanto a esse aspecto, o representante do TCU destacou, na citada audiência pública de 20 de agosto de 2015, ao comentar

sobre os resultados da auditoria realizada na área de fronteira seca, a falta de padronização do trabalho dos fiscais. Além disso, o representante da SDA, na audiência de 17 de setembro de 2015, ressaltou o esforço do Ministério para o mapeamento dos processos, mas reconheceu sua inexistência:

> Quando se toca na questão de modernização e desburocratização, nós sabemos que a desburocratização passa não pelo enfraquecimento ou simplificação de processos, mas pela racionalização dos processos de trabalho. Uma coisa que nunca foi feita ou foi feita pontualmente no Ministério é o mapeamento de processos. Isto é um processo básico para quem faz gestão: entender onde começam e onde terminam os seus próprios processos de trabalho, para que, aí, possamos reduzir redundâncias e, na última instância, informatizar o processo. Informatizar com o processo bagunçado é pior dos cenários que a gente pode atingir.

Evidentemente, a condução de medidas que visem a incentivar o exercício profissional do servidor público nas regiões de fronteiras, que são de grande importância para a defesa agropecuária, novamente depende-se do mapeamento dos processos a ser realizado pelo Mapa, para que se possa estimar com segurança a necessidade de reposição de recursos humanos.

Vigilância agropecuária internacional e fiscalização em áreas de fronteiras

Das questões que afetam a atividade de vigilância agropecuária internacional, boa parte delas tem intersecção com outros tópicos abordados no presente relatório, como a questão do marco regulatório e falta de flexibilidade quanto aos procedimentos de fiscalização e quanto à carência de recursos humanos nos quadros do Ministério, especialmente nas regiões de difícil provimento, notadamente nas fronteiras.

Uma questão que se destaca, diz respeito à necessidade de que o Poder Executivo dê prioridade ao fortalecimento do sistema de fiscalização agropecuária dos entes – Estados e Municípios – que possuam fronteiras terrestres, devido à maior suscetibilidade desses territórios à internalização de pragas e doenças. Novamente, para que os recursos sejam adequadamente quantificados de acordo com a peculiaridade de cada um desses Estados e Municípios, é necessário que haja um mapeamento de riscos e de processos por parte do Mapa, sem o qual é inviável estimar os recursos que seriam necessários.

Inspeção Sanitária

O tema debatido com mais veemência durante as audiências públicas realizadas para a avaliação da política de defesa agropecuária foi relativo à modernização do marco regulatório da inspeção sanitária de produtos de origem animal.

A maior polêmica gira em torno da necessidade de inspeção permanente por fiscal servidor público efetivo, contratado mediante concurso, em estabelecimentos que realizam abates de animais. De um lado, conforme arguido por parte de representantes de sindicatos e associações representativas de fiscais agropecuários, argumenta-se que a realização da inspeção por agentes privados fragiliza o processo, pois tais agentes poderiam ser alvos de pressões por parte dos empregadores para que não adotem procedimentos que possam resultar em prejuízo ao empregador, como a condenação de uma carcaça por lesão ou patologia, por exemplo.

Favoravelmente à flexibilização das normas atuais, entidades representantes do setor produtivo entendem que, diante do crescimento exponencial da produção e do grande dinamismo do setor, a deficiência de quadros do Poder Público representa um entrave à expansão da produção nacional, sendo necessário que a legislação permita a contratação de agentes de inspeção privados, restando ao Poder Público a prerrogativa de atuar por meio de fiscalizações e mediante critérios amostrais. Além disso, argumenta-se, também, que o empregador é o maior interessado em manter o padrão de qualidade da produção, pois poderá perder mercado caso possua um controle inadequado da qualidade de sua produção.

A situação pode comportar uma ampla gama de soluções, como a divisão entre as atividades de inspeção e de fiscalização, atribuindo-se a primeira à iniciativa privada, ou mesmo soluções mais complexas, como a constituição de fundos para contratação de servidores públicos em número adequado mediante a cobrança de taxas de inspeção, com receita vinculada a essa finalidade.

Com relação a esse assunto, é necessário ter em mente, portanto, que quaisquer soluções a serem adotadas implicam vantagens e desvantagens. De fato, a regulamentação atual é relativamente rígida, todavia, conforme já tratamos em tópico anterior, devemos ter claro que a flexibilização das normas não deve resultar no enfraquecimento do sistema de inspeção sanitária, devendo vir acompanhada da supervisão de um eficiente sistema de

fiscalização, que seja efetivo e disponha de instrumentos legais para aplicar penalidades severas àqueles agentes privados que busquem se utilizar dessa autonomia para burlar as normas.

Além disso, não se pode olvidar da existência do abate clandestino de animais, que é um problema extremamente sério, pois ocorre completamente à margem da atuação dos órgãos que atuam na inspeção sanitária, colocando em risco a população brasileira. É importante, assim, que o Poder Público cumpra com eficiência seu papel fiscalizador para que possa, também, concentrar forças na repressão ao abate clandestino.

Questões federativas

A defesa agropecuária é uma atividade de amplo escopo que abrange a atuação dos três níveis de poder em diversas de suas atividades como, por exemplo, a vigilância de fronteiras, que exige a cooperação entre a União e os entes subnacionais que se localizam nessas áreas de fronteiras.

Verificamos, todavia, que a cooperação e os conflitos federativos são bastante significativos na implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), sobre o qual foram levantados os seguintes problemas: a) falta de apoio técnico e financeiro da União para a estruturação dos serviços de inspeção de Estados e Municípios; b) quando há recursos, esses são escassos e incertos, o que impede o adequado planejamento do ente beneficiário; c) carga excessiva de responsabilidade nos serviços de inspeção municipais; d) falta de harmonização dos procedimentos de inspeção adotados nos diversos Estados e Municípios; e) necessidade de flexibilização das normas relativas à inspeção para permitir a contratação de agentes privados; e f) regulamentação excessivamente complexa e baixa adesão dos municípios ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal e ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal.

Boa parte das queixas em relação à atuação da União quanto ao Suasa estão ligadas à questão orçamentária, já tratada em tópico anterior e decorrem do baixo volume de recursos disponibilizados pela União para a execução descentralizada mediante convênios e, também, das limitações que a utilização do instrumento de convênio impõe para a execução desses recursos. Também foi tratada em tópico antecedente a questão da flexibilização nas normas de inspeção sanitária.

Quanto à complexidade da regulamentação do Suasa e à baixa adesão, é necessário considerar a heterogeneidade dos municípios brasileiros e o fato de que muitos deles têm dificuldades extremas de formação de quadro de pessoal. Além disso, a regulamentação atual oferece pouco ou nenhum atrativo para a estruturação dos sistemas de inspeção municipal e sua adesão ao Suasa. É um assunto que deve ser constantemente acompanhado junto ao Poder Executivo, pois quase a totalidade de normas aplicáveis ao Suasa é estabelecida, atualmente, em regulamento infralegal.

Registros de agroquímicos

A CGU realizou auditoria referente à análise de processos de pleito de registro de agrotóxicos no âmbito da SDA, no período de 01/01/2010 a 31/12/2012, avaliando os seguintes aspectos:

> [...] atribuições e competências das Unidades, verificando se estão de acordo com o Regimento Interno; existência de mecanismos gerenciais para o monitoramento das atividades realizadas relativas ao licenciamento de agrotóxicos; nível de adequação das atividades com relação ao fluxo elaborado para o registro; quantidade de servidores envolvidos na atividade de registro, avaliando se há desvio de função ou necessidade de segregação de funções; demanda existente e a atendida e as causas de eventuais demoras de atendimento dessas demandas.

O relatório da auditoria apresentou os seguintes resultados:

- Descumprimento dos prazos legais de avaliação de processos: *Embora distorções no mercado de agrotóxicos sejam decorrentes também de características próprias desse nicho, as quais fogem ao escopo do presente trabalho, é incontestável o fato de que o período médio de 2 anos para concessão de registros pode representar um risco à atividade agrícola e prejudicar a competitividade, na medida em que limita a quantidade de produtos ofertados*;
- Deficiências na estrutura da Coordenação-Geral de Agrotóxicos e Afins: *Embora algumas providências extrapolem a gestão do órgão ministerial, faz-se necessária a adoção de medidas mitigadoras da deficiência estrutural da Unidade, tais como: implantação de sistema informatizado para gerenciamento coordenado do fluxo de análise entre os*

órgãos envolvidos; redistribuição de servidores de outras Unidades do MAPA, aliada a treinamento adequado; instituição de modelo de gestão eletrônica de documentos e ainda desenvolvimento/manutenção evolutiva de sistemas informatizados para a atividade de registro;

- Deficiência dos controles internos: *Registramos a necessidade de aprimoramento de mecanismos de controle para evitar as impropriedades apontadas, por comprometerem o cumprimento dos prazos de avaliação e publicação das informações e mesmo a fidedignidade da execução das atividades com relação ao fluxo de registro estabelecido*;
- Atrasos sistemáticos na publicação dos pedidos e dos resultados da avaliação no DOU: (...) *considera-se que os atrasos recorrentes de publicação pelo MAPA, como órgão registrante, não se trata de uma falha meramente formal, mas sim de impropriedade com potencial de prejudicar o mercado regulado*;
- Autorização de alteração de marcas comerciais de produtos antes dos respectivos registros: *A alteração de marca comercial de agrotóxicos antes do seu efetivo registro, embora em análise preliminar não acarrete prejuízos ao processo de registro, é irregular, por ausência de previsão legal*;
- Expedição de normativos, no âmbito do MAPA, relacionados ao registro de agrotóxicos: *Verificou-se, no âmbito do MAPA, conformidade quanto às espécies normativas utilizadas e o respeito às regras de competência para os principais atos normativos relacionados ao registro de agrotóxicos vigentes no período analisado, especificamente para os normativos indicados no item respectivo deste Relatório*;
- Falhas na formalização de processos administrativos de pedidos de registro de agrotóxicos e afins no período de 2010 a 2012: *Ainda que as falhas ora apontadas tenham caráter formal, enfatiza-se que contrariam a Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – que regula o processo administrativo no*

âmbito da Administração Pública Federal, comprometendo a confiabilidade processual e a transparência pública.

Verifica-se, a partir da síntese das conclusões, que, embora a maioria das falhas encontradas seja de caráter formal, estas têm o potencial de comprometer a qualidade e a transparência das atividades realizadas.

Nas audiências públicas realizadas pela CRA, o problema fundamental que se colocou quanto ao registro de agroquímicos diz respeito à fila para o registro de defensivos agrícolas. Segundo estimativas dos debatedores, esse prazo pode ser superior a doze anos e o principal gargalo identificado é a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) no processo.

Dentre as soluções que podem ser aventadas, cogita-se a formação de grupo sob a coordenação do Mapa que centralize a avaliação dos agroquímicos sob o ponto de vista agronômico, ambiental e da saúde humana. Esse tipo de iniciativa, todavia, por envolver a mudança na estrutura de funcionamento da Administração, é de iniciativa privativa da Presidência da República.

Com relação aos demais aspectos do registro de agroquímicos, não houve, nas audiências públicas e nos relatórios de órgãos de controle, apontamentos que digam respeito especificamente ao marco legal dessa atividade. Dessa forma, é importante que esta Casa acompanhe o desenvolvimento dessa questão para cobrar o Poder Executivo para que resolva a questão dos prazos para registros, principalmente.

7. CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas, verificou-se que o marco regulatório da defesa agropecuária encontra-se defasado, sendo necessário que se promova a consolidação e a racionalização das normas relativas à defesa agropecuária.

Quanto à consolidação, cabe registrar que se encontra em tramitação no Congresso Nacional – aprovado nesta casa e sob a análise da Câmara dos Deputados – o PLS nº 592, de 2011, de autoria do senador ANTONIO RUSSO, que busca consolidar a legislação sanitária vegetal e animal em âmbito federal.

Tramitou, também, no Senado Federal o PLS nº 427, de 2012, que institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária, e que busca dar racionalidade às normas de defesa agropecuária, definindo conceitos e objetivos para a política de defesa agropecuária.

Enquanto o projeto de consolidação da legislação sanitária vegetal e animal em âmbito federal se encontra em processo relativamente avançado de tramitação, dependendo apenas da aprovação da Câmara dos Deputados, o texto do projeto de lei que buscou instituir a Política Nacional de Defesa Agropecuária, mesmo arquivado, pode servir como ponto de partida para a discussão e elaboração de novo projeto de lei nesse mesmo sentido, com as devidas adequações e atualizações, de forma a promover a racionalização das normas relativas à defesa agropecuária.

É importante, ainda, que eventual projeto que vise a instituir uma Política Nacional de Defesa Agropecuária busque equacionar, também, as questões orçamentárias que afligem o setor. Notadamente, no que diz respeito ao reconhecimento da defesa agropecuária como atividade de caráter continuado.

A descontinuidade das atividades de defesa agropecuária, mesmo que por breves períodos, coloca em risco a segurança alimentar da população e a sanidade das populações vegetais e animais, podendo comprometer de forma severa o setor produtivo nacional. Não é razoável, portanto, que os recursos mínimos necessários à continuidade das atividades de defesa agropecuária sejam passíveis de contingenciamento.

Além disso, a descentralização dos recursos deve obedecer a uma sistemática que funcione à semelhança do Sistema Único de Saúde (SUS), onde há garantia de repasse dos recursos, independentemente de entraves existentes para os convênios e instrumentos congêneres como, por exemplo, aqueles decorrentes de desconformidades em certidões negativas de débito dos entes conveniados.

É importante ressaltar, ainda, que o orçamento executado pelo Governo Federal com o Programa 2028 (Defesa Agropecuária) – em média R$ 240 milhões, se considerados os exercícios de 2012 a 2014 – é pouco significativo se comparado à totalidade do orçamento fiscal da União, que foi de quase R$ 1,3 trilhão em 2015, ou seja, o financiamento das principais ações de defesa agropecuária no âmbito federal corresponde a apenas 0,019% do orçamento fiscal. Além disso, deve-se considerar a essencialidade das atividades de defesa agropecuária para o agronegócio brasileiro, cuja renda representa 25% do PIB brasileiro, ou seja, aproximadamente, R$ 1,4 trilhão em 2014.

Quanto aos recursos humanos da estrutura federal de defesa agropecuária, ficou evidente que existem duas questões principais a serem equacionadas: a adequada estruturação do quadro de pessoal do Ministério e a manutenção da lotação ideal nas diversas unidades, especialmente aquelas situadas em regiões de fronteira ou de difícil provimento.

Todavia, a condução de medidas que busquem recompor o quadro de pessoal da área federal de defesa agropecuária e incentivar o exercício profissional do servidor público nas regiões de fronteiras, que são de grande importância para a defesa agropecuária, depende do mapeamento dos processos a ser realizado pelo Mapa, e que atualmente é inexistente, para que se possa estimar com segurança a necessidade de reposição de recursos humanos.

Quanto à vigilância agropecuária internacional e quanto à inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, os debates realizados demonstram a necessidade de modernizar o setor, adotar procedimentos mais racionais e compartilhar responsabilidades com agentes privados. Há que se considerar, contudo, que a parte mais significativa das normas relativas a essas matérias encontra-se definida por meio de espécies normativas de natureza infralegal e que, embora a modernização da legislação possa contribuir para a atualização do regulamento, o processo de alteração legislativa deve ser exaustivamente discutido com os setores interessados e

com o Poder Executivo, para que não haja prejuízos à continuidade das atividades de defesa.

Quanto à questão das relações federativas, o assunto que suscitou maior debate nas audiências públicas promovidas pela CRA foi o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa). Boa parte das queixas em relação à atuação da União quanto ao Suasa estão ligadas à questão orçamentária e decorrem do baixo volume de recursos disponibilizados pela União para a execução descentralizada mediante convênios e, também, das limitações que a utilização do instrumento de convênio impõe para a execução desses recursos.

Chamou atenção, especificamente, a baixa adesão dos Municípios ao Suasa. Uma das causas seria a regulamentação atual, que oferece pouco ou nenhum atrativo para a estruturação dos sistemas de inspeção municipal e sua adesão ao Suasa. É um assunto que deve ser constantemente acompanhado junto ao Poder Executivo, pois quase a totalidade de normas aplicáveis ao Suasa é estabelecida, atualmente, em regulamento infralegal.

Quanto ao registro de agroquímicos, o problema fundamental que se colocou diz respeito à fila para o registro de defensivos agrícolas. Segundo estimativas dos debatedores, esse prazo pode ser superior a doze anos e o principal gargalo identificado é a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) no processo.

Dentre as soluções que podem ser aventadas, cogita-se a formação de grupo sob a coordenação do Mapa que centralize a avaliação dos agroquímicos sob o ponto de vista agronômico, ambiental e da saúde humana. Esse tipo de iniciativa, todavia, por envolver a mudança na estrutura de funcionamento da Administração, é de iniciativa privativa da Presidência da República.

8. ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Diante dos elementos colhidos na presente avaliação, proponho os seguintes encaminhamentos:

1) Apresentação de Projeto de Lei do Senado para instituir a Política Nacional de Defesa Agropecuária, reeditando os termos do PLS nº 427, de 2012, após as atualizações e aperfeiçoamentos pertinentes;

2) Apresentação de requerimento para apreciação, pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, dos Projetos de Lei do Senado de nº 16, de 2013, e de nºs 581 e 434, ambos de 2015;

3) Requerimento de audiência pública discutir o baixo nível de implementação do Suasa;

4) Requerimento de audiência pública para debater a fila para o registro de agroquímicos.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos nobres pares desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

Sala da Comissão, 10 de dezembro de 2015.

Senadora ANA AMÉLIA, **Presidente**

Senador DÁRIO BERGER, **Relator**

ANEXO I
RESUMO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

De acordo com o Plano de Trabalho para a avaliação da Política de Defesa Agropecuária foram realizadas seis audiências públicas para tratar de tópicos relevantes sem, contudo, a exaurir o tema, conforme segue:

Data	Local	Convidados Presentes	Temas
20/08/15	Brasília DF	SDA/MAPA; Sindicato Nacional dos Fiscais Federais Agropecuários (Anffa Sindical); CGU; TCU.	Panorama da defesa agropecuária brasileira e internacional (histórico e desafios atuais); diagnóstico e perspectivas da estrutura federal de defesa agropecuária; evolução e execução orçamentária, achados de auditorias, recomendações e determinações dos órgãos de controle.
17/09/15	Brasília DF	SDA/MAPA; Confederação Nacional de Municípios (CNM), Fórum Nacional dos Executores de Sanidade Agropecuária (Fonesa), União Nacional dos Fiscais Agropecuários (Unafa).	Defesa agropecuária e integração dos entes da federação; Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (Suasa).
17/09/15	Brasília DF	Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA); Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).	Interação dos órgãos de defesa agropecuária e o setor produtivo agropecuário.
22/10/15	Brasília DF	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG); Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos (AENDA).	O papel do setor privado na defesa agropecuária: desafios para a segurança alimentar e ambiental
22/10/15	Brasília DF	Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer); MDA; MPA; SDA/MAPA.	O papel da vigilância sanitária agropecuária quanto à inserção mercadológica da produção agrícola familiar.
13/11/15	Chapecó SC	Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca de Santa Catarina; Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri); Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc); Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Santa Catarina (Faesc); Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Santa Catarina (Fetaesc).	A defesa agropecuária em Santa Catarina e a construção de um padrão de excelência: experiência e desafios.

Segue abaixo uma breve resenha das apresentações realizadas pelos palestrantes convidados nas audiências públicas realizadas:

Audiência pública realizada em 20 de agosto de 2015

Na audiência pública realizada em 20 de agosto de 2015, o representante do Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou alguns trabalhos realizados na área de defesa fitozoossanitária nos anos mais recentes. Quanto aos esforços para a erradicação da febre aftosa, foi constatado que na época da auditoria, no ano de 2005, teria havido avanços consideráveis quanto à cobertura vacinal e quanto à erradicação. Dados atuais mostram que apenas três Estados da Região Norte ainda não estão livres da aftosa, sendo que 99% do rebanho está livre da doença. Feitas essas considerações, prossegue a exposição acerca das fragilidades encontradas pelo TCU, das quais assinalamos:

- um baixo desempenho, estados de zona infectada, que, na época, majoritariamente, eram Norte e Nordeste, que recentemente saíram da zona de aftosa.

- Informações insuficientes sobre as providências dos produtores. Então, sobre a gerência da vacinação e do combate dentro das propriedades rurais, o conhecimento do Ministério ainda era baixo.

- Deficiência na estrutura das barreiras internacionais e a zona tampão.

- Ausência de barreiras móveis periódicas, para evitar a entrada da doença no País.

- A inexistência do sistema nacional de gerenciamento de guias de trânsito animal. Então, o gerenciamento de guia de trânsito animal continuava sendo a cargo dos Estados, o Ministério tinha pouca influência, pouco acesso a esses dados sobre trânsito animal no País.

- A conclusão do cadastramento e informatização dos estabelecimentos criadores ainda continua pendente.

- Dificuldade de apuração de indicadores de cobertura vacinal e falhas na identificação de propriedades que têm um alto risco, principalmente nas regiões de fronteira seca, onde o gado pode passar de um país a outro.

- Pouca simulação de procedimentos de emergência sanitária, então, quando acontece uma emergência sanitária, em geral, não está todo mundo treinado e os procedimentos bem azeitados.

- Dificuldades na operacionalização de fundos de emergência.

Afirma que, diante disso, o Tribunal determinou *a adequação de metodologia de apuração de dados; fomento de ações junto a Estados pecuários, Norte e Nordeste, as áreas do País que tinham maior risco à época; estabelecimento de um Plano Nacional de Emergência Sanitária; realização de barreiras volantes nas áreas de fronteira internacional; supervisão técnica permanente em postos fixos e móveis de vigilância sanitária nos Estados*.

Monitoramentos realizados em 2007 e em 2010 indicaram que 50% das ações tinham sido implementadas na integralidade, 31% ainda estavam em implementação

e 19% delas ainda não estavam implementadas. Dentre as que não estavam implementadas, foram a parte orçamentária, de levar em conta a distribuição orçamentária de acordo com estágio e desenvolvimento de cada Estado, e a supervisão de cada Estado, considerando o seu risco de entrada de doenças.

Foram comentados, também, os resultados de auditoria operacional no Programa de Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários, chamado Vigiagro, que visa a proteger o País como um todo, principalmente nas suas áreas de fronteira, e não só a área de fronteira seca, mas também portos e aeroportos, da entrada de doenças, tanto de animal quanto de vegetal.

Foram verificadas falhas na parte de minimização de gerenciamento de riscos, de entrada de pragas e doenças no País, de infraestrutura e recursos humanos nos postos de vigilância sanitária internacional, articulação internacional entre Governo Federal, Estaduais e Município, e a parte de supervisão, controle e monitoramento de execução do Vigiagro. *Algumas deliberações foram a adequação da infraestrutura das unidades de vigilância agropecuária internacional, que se resumiu basicamente em ter um fiscal em portos, aeroportos e na entrada das fronteiras, faltando muita coisa, inclusive infraestrutura laboratorial; política de capacitação dos servidores ainda estava longe do ideal; a parte de lotação dos servidores não estava baseada em risco, então, algumas regiões de mais difícil acesso, no Norte, por exemplo, áreas de fronteira têm dificuldades em manter servidores do Ministério; relatórios de controle de rendimento mesmo dos trabalhos, também, não estavam padronizados e atualizados*.

Foi verificada a carência também de mecanismos automatizados, para evitar que um usuário tente entrar com produtos agropecuários mediante tentativas diversas em vários pontos de fronteira, de meios de divulgação de informações para passageiros e mapeamento de produtos e impactos do programa. Indicadores do desempenho das ações do Ministério também estavam deficientes.

No monitoramento de 2008, 12% das providências demandadas encontravam-se em implementação e 20% parcialmente implementadas. Foram feitas novas deliberações para melhoria do serviço, e o monitoramento final indicou 17% não atendidas ainda, *principalmente nas partes que se referem à estruturação do Vigiagro, da adequação da escala de jornada de trabalho dos fiscais. A dificuldade de alocação em regiões mais remotas continua, apesar de o risco de entrada de doenças ser o mais alto nessa parte. E também quanto à parte de estruturação dos próprios postos, estrutura de incineração*.

Também houve auditoria na parte da fronteira brasileira. Foi coordenada pela Secretaria no Estado do Mato Grosso do Sul. Foi só na parte de fronteira seca. Então, deficiências nos processos de importação, fiscalização de bagagens de passageiros em portos, aduanas; fiscalização ostensiva nas vias alternativas e ilegais do País. As pessoas usam estradas secundárias, estradas de terra para entrar, quando há algum produto ilegal. Isso não é combatido de maneira ostensiva pela polícia.

Insuficiência de pressão no mapa. Também, mais uma vez, na parte mais difícil de colocar pessoal, que é na fronteira seca. Algumas deliberações, principalmente quanto à adequação do sistema de informações, o SIGVIG, manuais de procedimentos

técnicos. Muitos técnicos relataram que ficavam perdidos na hora de aplicar os procedimentos de fiscalização. E a parte de entrosamento com órgãos estaduais.

(...)

A última auditoria foi no Pama, que é um programa do Mercosul. O Pama visar a melhorar a situação nos outros países do Mercosul. Então, quando entra a doença, a febre aftosa – quem se lembra do caso que houve no Mato Grosso do Sul –, ela é proveniente de outros países. Pode causar prejuízos. Então, programa para estruturação de vacinação em países como Bolívia, Paraguai, que têm ações mais deficientes na febre aftosa.

As falhas encontradas foram principalmente no tratamento de questões regionais, no planejamento. A própria estruturação do programa para obtenção de resultados e até a execução físico-financeira. Apesar de o programa ter pouco recurso investido, esse recurso ainda não é bem alocado.

Algumas deliberações foram muito mais na área de planejamento. Fazer diagnóstico conjunto entre esses países fronteiriços para que a Defesa seja conjunta; um planejamento plurianual das ações, para dar uma visão de longo prazo; um plano de aquisição de equipamentos, principalmente nos países de mais riscos – Bolívia, Paraguai – para o Brasil; e a inserção nos relatórios de gestão do próprio Ministério da Agricultura das ações do Pama.

Em resumo, são essas as auditorias que a gente fez nos últimos anos nesse tema.

O representante da Controladoria-Geral da União (CGU) fez uma breve exposição sobre a estrutura do Órgão e sobre os eixos de atuação, que envolvem: avaliação da execução de programa de Governo, onde são selecionados os principais programas e busca-se fazer uma avaliação específica, uma auditoria operacional focada no programa; uma avaliação de gestão dos administradores públicos federais, que é auditoria de contas, justamente em parceria com o Tribunal de Contas da União na definição do escopo; as auditorias investigativas, que envolvem operações especiais, solicitações do Ministério Público, solicitações da própria Câmara dos Deputados, do Senado Federal, em determinados temas.

Em seguida, foram apresentados dados dos orçamentos de 2013 a 2015, relacionados à política de defesa agropecuária e informações relativas a ações de controles executadas no âmbito da política de defesa agropecuária, inclusive no âmbito das Superintendências Federais de Agricultura (SFA).

Dentre os problemas identificados, constam: *a não realização de atribuição prevista no Regimento Interno referente à emissão de pareceres do registro de produto de uso veterinário; pareceres técnicos sem uma devida padronização, ou seja, conflitante em alguns casos; e carência de mecanismo suficiente para ordenamento cronológico dos pedidos de registro e alteração dos produtos veterinários. Esse também foi um dos problemas identificados da área da regulamentação e registro. Continuando, emissão de licença para uso de produtos veterinários sem completo atendimento, pelas empresas, de*

exigências necessárias; ausência de norma ou documento equivalente que contenha fluxo de registros e alteração para produtos de uso veterinário. [possíveis impactos] *atraso na disponibilização no mercado de produtos veterinários, podendo ocasionar prejuízo ao detentor do produto, bem como aos compradores em razão da perda de produtividade, e o risco de tramitação desigual dos processos, privilegiando alguns e prejudicando interesses empresariais também*.

O representante da CGU também ressaltou achados relativos à *deficiência no fluxo de expedição dos normativos, fragilidade de atuação na elaboração desses atos normativos, falha na formalização dos processos administrativos relacionados à legalidade dos atos normativos e impropriedade do conteúdo técnico dos atos normativos também. Há várias recomendações para corrigirmos essa questão e o principal impacto disso é uma atuação equivocada dos agentes de defesa por conta dessa inconsistência e o cancelamento das próprias fiscalizações*.

Relativamente aos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros) ressaltou que, *pelo resultado ficou clara a questão da carência de pessoal e também a contratação de terceirizados para substituir a atividade de serviço público*.

O representante do Sindicato Nacional dos Fiscais Federais Agropecuários (Anffa Sindical) ressaltou *a questão interna do Ministério com relação à atualização da legislação. Nós temos algumas áreas com legislação de 60 anos. Não que elas estejam totalmente ultrapassadas, mas têm de haver uma atualização, e temos cobrado isso junto ao Ministério da Agricultura*. [...] *Eu citaria aqui: a defesa sanitária vegetal; a classificação vegetal; a vigilância agropecuária (Vigiagro), que já foi até objeto de fala aqui do nosso antecessor; a defesa sanitária animal; e o Riispoa, que é o que está em mais evidência no debate do dia de hoje, que é exatamente o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, que data de 1952, com algumas correções*.

Com relação à carência de servidores, afirma o seguinte: *nós temos um quadro um pouco diminuído nesses últimos anos. Nós tivemos, de 2012, de janeiro de 2013 para cá, quase mil aposentadorias, nesse período, e só tivemos a reposição de 232 fiscais. Temos um concurso em vigor ainda, cujo prazo de validade foi prorrogado até julho do próximo ano, em que nós temos em torno de 800 colegas habilitados e que poderiam ser convocados para essas ações. Nós tínhamos um quadro de 3.700; hoje, nós temos em torno de dois mil oitocentos e pouco, com a agravante ainda de que mais de 50% desse pessoal já tem tempo de aposentadoria*.

Com relação à gestão da carreira, afirma: *nós também temos pleitos junto ao Ministério da Agricultura com relação à questão da regulamentação do Decreto nº 7.127, que é de 2010, que é exatamente a questão da meritocracia, que é a forma de acesso aos cargos técnicos dentro do Ministério da Agricultura. Isso caminhou num certo momento; depois, parou exatamente por conta dessas sucessivas modificações, trocas de comando no Ministério da Agricultura [...] a questão das nossas fronteiras. Nós temos um instrumento interessante de fixação de colegas nossos nessas áreas, que é exatamente a Lei nº 12.855, de 2013, que completa dois anos agora, dia 3 de setembro, e não foi regulamentada, não só para o Ministério da Agricultura, mas também para o pessoal da Polícia Federal, da Receita Federal, Auditores do Trabalho, Polícia Rodoviária Federal, que é uma maneira,*

um incentivo de fixação desse pessoal nessas áreas de difícil provimento. É uma gratificação de locais de difícil provimento.

Por fim, considerou que o lançamento da Escola Nacional de Gestão Agropecuária é um passo importante no aspecto de treinamento e capacitação corpo técnico do Ministério e ressaltou a necessidade de se discutir a execução de ações mediante convênio, o que chamou de "terceirização", ressaltando que é preciso modernizar e atualizar as ações do Ministério da Agricultura para que possa dar cabo de sua missão regimental.

Audiência pública realizada em 17 de setembro de 2015

O representante da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) apresentou argumentos importantes relacionados à estruturação da Defesa Agropecuária no Brasil. A falta de fiscais, inclusive com a expectativa de aposentadorias intensas que vão acontecer nos próximos anos, apresenta potencial para prejudicar o serviço público que sustenta, do ponto de vista de certificação, as exportações brasileiras. Nesse sentido, implementa-se arranjo nacional de deslocamento de fiscais para que essas atividades não paralisem, até que se possa resolver de maneira mais perene essa situação, com contratação de fiscais federais agropecuários, com a robustez requerida pelo sistema.

Destacou-se a existência de comissão mista, formada por integrantes da Secretaria de Defesa Agropecuária, também pelo sindicato de fiscais e por diversos outros elos da cadeia, que vem discutindo fortemente a forma de modernizar o modelo de inspeção no País, haja vista que a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) estabelece uma série de regras para segurança e para a sanidade, para a saúde dos animais, e o trânsito dessa mercadoria – como a escolha do arranjo e do seu modelo fique a cargo de cada país, o Brasil optou por integrar a questão da inspeção oficial, através de fiscais federais e estaduais e, em certa parte, o setor privado. O setor público deve, na sua medida, fazer todos os trabalhos para assegurar esse processo de segurança ao longo da cadeia e, ao final do processo certificar, fazendo com que os produtos agropecuários brasileiros sejam exportados com competitividade. Nesse sentido, o Mapa tem debatido o tema com vistas e elaborar, até o início de dezembro de 2015, relatório propondo ao Governo Federal um novo modelo de inspeção.

Ressaltou-se que a fiscalização sanitária no País é realizada com base em métodos de amostragem. Uma das iniciativas que já está em fase bem avançada é a questão do Canal Azul, parceria entre o Mapa e a USP que vem mapeando estatisticamente todas as questões de trânsito internacional tanto na importação como na exportação e oferecendo para o Ministério da Agricultura mapas de risco onde é possível, por exemplo, intensificar mais ou menos o processo de fiscalização.

Mencionou-se que o sistema de certificação nacional é bem robusto, tanto na área animal quanto na área vegetal. O símbolo do Sistema de Inspeção Federal (SIF), por exemplo, é centenário. Muitas vezes, ele acaba sendo atribuído a outras agências que têm mais espaço na mídia do que o próprio Ministério da Agricultura. A qualidade da certificação oficial, animal e vegetal, tem sido importante para garantir o acesso dos produtos brasileiros aos principais mercados de exportação.

E estrutura do sistema de Defesa Agropecuária no Brasil apresenta quadro relativamente envelhecido, com um cenário de aposentadorias iminentes nos próximos quatro anos e com enfraquecimento da presença do Governo Federal dentro de estruturas tradicionais, como o próprio sistema de inspeção. Ademais, o processo de certificação é sempre muito custoso, do ponto de vista financeiro como gerencial. Então, há necessidade de se viabilizar uma nova organização, já iniciada com o Plano de Defesa Agropecuário, padronizando e oferecendo transversalidade de conceitos como análise de risco a todos os segmentos da defesa – isso é fundamental. Quando se toca na questão de modernização e desburocratização, sabe-se que a desburocratização passa não pelo enfraquecimento ou simplificação de processos, mas pela racionalização dos processos de trabalho. Uma coisa que nunca foi feita ou foi feita pontualmente no Ministério é o mapeamento de processos. Isto é um processo básico para quem faz gestão: entender onde começam e onde terminam os seus próprios processos de trabalho, para que, aí, seja possível reduzir redundâncias e, na última instância, informatizar o processo. Na questão da desburocratização, **o Senado Federal, dentro dessas audiências públicas, pode contribuir fortemente com o eixo do marco regulatório.** Há, no Brasil, uma legislação anacrônica que remonta à década de 1930 - ela está totalmente desconectado do modelo, razão por que há proposta de criação dos chamados seminários de defesa agropecuária pelo Brasil, a fim de discutir, com diferentes representantes da sociedade, esses problemas da legislação, para que possamos propor ao Executivo um projeto robusto para vir para o Legislativo, viabilizando a discussão de um novo marco legal na área regulatória.

Outras questões e o que pode ser feito nesse ínterim dizem respeito a, por exemplo, a criação da Escola Nacional de Gestão Agropecuária, que era uma reivindicação muito grande dos próprios funcionários do Ministério da Agricultura, que entra nesse eixo do conhecimento e suporte estratégico. Há meta clara de sustentar, do ponto de vista financeiro, a questão da defesa fitossanitária, destacando o montante dos recursos que são repassados e executados. Infelizmente, percebe-se que apenas por volta, em média, de 5% dos recursos que os Estados utilizam em defesa agropecuária provêm dos convênios que são feitos com o Ministério da Agricultura. E mesmo esses 5% têm sido difíceis de serem executados por parte dos Estados. Depender apenas da questão orçamentária, seja do Governo Federal e dos repasses eventuais para os governos estaduais, não tem se demonstrado um sistema eficiente.

Solicitou-se, junto à Casa Civil, a aprovação, nos próximos dias, de decreto que reconhece o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária como um sistema similar ao SUS, em que os Estados passam a figurar de uma maneira diferenciada, não se enquadrando no cadastro de adimplente ou inadimplente do Governo Federal, podendo receber esses recursos. Isso é fundamental para poder fazer a máquina continuar girando. Outro projeto que merece destaque diz respeito ao Projeto de Fronteiras, lembrando que há 10 Estados brasileiros que fazem fronteira com outros países e que acabam absorvendo um risco maior, por exemplo, da entrada de pragas e doenças, seja de febre aftosa, na questão de trânsito irregular de animais, seja na questão de pragas vegetais.

Lançou-se recentemente, também, o Programa Mosca das Frutas. A Mosca das Frutas é um das pragas mais importantes e limitantes das exportações brasileiras, razão por que esse programa vai dedicar, nos próximos quatro anos, cerca de R$128 milhões para o combate de um grupo de pragas que envolve mais ou menos cinco espécies e que é muito negativo para a produção de frutas no Brasil. Sobre o combate à febre aftosa, o desafio é

tentar o arco norte livre de febre aftosa. O trabalho tem sido muito intensificado nos Estados de Roraima e Amapá para que se possa avançar nesse processo. Em relação à erradicação da peste suína clássica, há 14 Estados na iminência de ter erradicado. E a grande preocupação diz respeito, principalmente, aos Estados do Sul, que são considerados erradicados mas que podem sofrer com a epidemia de outros Estados.

O representante da União Nacional dos Fiscais Agropecuários, ressaltou que é importante valorizar essa carreira, embora também seja importante reconhecer a contribuição de instituições privadas no processo. Ao ler artigos do Decreto nº 5.741, que trata do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), destacou como fica consolidada na legislação do Suasa e muito bem amarrada a questão do concurso público e das instituições públicas atuando dentro desse sistema fiscalização e inspeção agropecuária.

Foram apresentadas as seguintes sugestões para o Sisbi:

– Organização do Sisbi na forma semelhante ao SUS;

– Criação do Fundo de Desenvolvimento para Atividades de Inspeção de Produtos de Origem Animal. Para acesso a esse fundo, os Estados e Municípios deverão ter projetos para fomento da atividade agroindustrial e capacitação técnica dos servidores de inspeção, que é um problema hoje;

– Criação de uma legislação unificada com foco na harmonização dos procedimentos de inspeção nos processos de produtos, valorizando os regulamentos técnicos de identidade e qualidade e os autocontroles que não se fixem em estruturas físicas de indústrias ou tipo de construções;

– Obrigatoriedade de adesão ao Sisbi dos Estados e Municípios, com prazos a serem definidos na legislação. Isso permitiria que, independentemente da esfera, os produtos circulassem em todo o Território Nacional, o que é hoje uma demanda muito grande, principalmente na questão de compras governamentais;

– Necessidade de viabilizar efetivo apoio técnico, administrativo e financeiro por parte da União aos serviços de inspeção de produtos de origem animal dos Estados;

– Revisão da política admissional de médicos veterinários fiscais agropecuários, visando dotar os serviços oficiais de inspeção de profissionais em número consoante com a demanda e remuneração adequada e condizente com o impacto econômico e com o exercício da função. Reforçar a tese de implementar regulamentação de política nacional remuneratória para a carreira de fiscal agropecuário em todas as instâncias, o que vai fortalecer muito o sistema;

– Viabilizar a criação da escola oficial de inspeção nas instâncias federal e estadual, o que o Ministério da Agricultura já iniciou com esse processo.

O representante dos dirigentes dos serviços estaduais das 27 unidades da Federação buscou fazer o contraponto àquilo que foi colocado pelos fiscais. Ressaltou os objetivos da Lei nº 9.712, de 1998, quais sejam: a sanidade, a saúde, a idoneidade, a identidade e a segurança higiênico-sanitária dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.

Mencionou que a defesa agropecuária deve ser vista como uma situação de parceria. Na Secretaria de Defesa Agropecuária/MAPA são adotados como recomendações internacionais de organizações nacionais e supranacionais, como a OIE, Codex alimentares e Comissão Internacional de Proteção Vegetal. Esses três órgãos fazem as recomendações, a SDA aplica, passa para sua superintendência no âmbito federal. As agências de defesa agropecuária, então, com apoio do setor privado, com participação, organização dos comitês sanitários municipais, organizações de fundos privados, execução de atividades específicas, tentam fazer no âmbito estadual aquilo nas unidades regionais. Bastantes leis se entrelaçam, leis federais, estaduais, municipais, mas, quando se fala de defesa agropecuária, aqui poucas secretarias estão atuantes, poucas inspeções estão atuantes e ainda para acumular depois, tudo que se relaciona com inspeção municipal passou para os Estados. Tudo orbita em torno de dar garantia ao consumidor e alavancar o agronegócio, o produtor em última análise.

Destacou, também, que a zonificação para febre aftosa é um exemplo clássico de que a integração do Ministério da Agricultura com os entes estaduais funciona muito bem no modelo do Suasa. Sobre o Sisbi, disse que, infelizmente, a situação atual de adesão ao Sisbi, de longa data, não funciona como deveria. Está muito devagar.

Apresentou, ao final, as seguintes demandas:

1- Publicação de legislação que permite execução do Sisbi-POA de maneira satisfatória nas três instâncias, por exemplo: credenciamento de Pessoa Jurídica para Inspeção ante e *post mortem*, nos estabelecimentos de abate sob a chancela Sisbi-POA; porque a fiscalização é pública e indelegável. A inspeção é privativa desde 1968 por lei federal por médico veterinário e ele precisa estar credenciado para fazer isso.

2- 2- Financiamento estável e oportuno do Sisbi-POA e dos Programas Nacionais de Defesa Agropecuária, aos Estados e Municípios, haja vista a instabilidade do convênio.

A consultora da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) ressaltou que a defesa agropecuária é um assunto de Estado, é um instrumento de política agrícola e visa essencialmente proteger todo agronegócio, toda produção agropecuária. Onde ela atua? Em todos os elos da cadeia. E a propriedade? Já começa ali o cadastro da propriedade, a defesa precisa desse cadastro porque ela precisa conhecer seu universo de trabalho. Ela participa também dos insumos, registra, inspeciona e termina lá na inspeção, passando pelos vários elos, no produto final essencial para a saúde pública. Aí, depois disso ainda, analisa os resíduos microbiológicos, químicos e físicos presentes nos alimentos. Visa segurança alimentar em quantidade, ter bastantes alimentos para sustentar a população, mas também em qualidade, que é a seguridade. Atende ao consumidor interno e externo.

Disse que as ações estratégicas do laboratório de diagnóstico são fundamentais. Eles devem ter como meta um diagnóstico rápido e preciso. Diagnósticos demorando desmoralizam, desincentivam o produtor. Internacionalmente, isto fica muito mau para o País. Deve-se agir e não ficar esperando dois meses. Se um diagnóstico de laboratório demorar muito tempo, o laboratório tem de sofrer uma auditoria pesada. O Vigiagro em portos e aeroportos existe, não tinha esse nome há muito tempo, mas existia de forma pequena. Deve melhorar, tem-se que juntar com um trabalho conjunto com a Receita Federal e saúde.

Lembrou que a lei em relação à Suasa definiu as instância federal, estadual e municipal. Mas definiu desta forma: o SIF era o comércio nacional e internacional, o SIE, o comércio estadual, as indústrias o municipal, os Municípios o municipal. Aí, o Sisbi ficou um pouco limitado. Surgiu uma nova legislação que já fala de uma coisa muito importante que está nas normas da OMC. Tem princípio de equivalência? Deixa comercializar em todo País.

Para que se alcance sustentabilidade agropecuária, defendeu a importância de haver trabalho articulado entre União, Estados e Municípios, destacando que o importante desse programa de sanidade, de defesa agropecuária é, acima de tudo, trabalhar nos gargalos.

O representante da Associação Brasileira de Proteína Animal destacou a preocupação para prevenir a influenza aviária no Brasil, maior exportador de frango de corte, de carne de frango. Influenza aviária é uma doença impeditiva do mercado internacional, do comércio internacional. Entre os desafios para se viabilizar essa prevenção, destacou a questão dos laboratórios estaduais, ainda não oficializados pelo Mapa. O aumento da capacidade de testes pode ser viabilizada por meio da implementação de PCR nesses laboratórios, o que já ocorre nos laboratórios do Instituto Biológico, em São Paulo, em Descalvado e Bastos; no Laboratório do Paraná Marcos Enrietti, de Curitiba.

O credenciamento de laboratórios privados foi outra demanda apresentada. Além disso, informou-se o pedido ao Mapa para que agilize o processo de registro de granjas para que aquelas granjas que não estão ainda adequadas façam a adequação e sejam registradas no Ministério da Agricultura e nas secretarias de agricultura.

O programa de regionalização da Defesa Agropecuária também foi lembrado, a fim de que seja novamente implementado. O Brasil é um país continental, motivo por que, caso haja a entrada de influenza no Norte ou no Nordeste do País, é importante que se viabilize condições para que os Estados não afetados mantenham o fluxo de exportação.

O representante da Confederação Nacional de Municípios (CNM) destacou que há, no Brasil, em torno de 35% dos Municípios, segundo pesquisa da CNM, com os Serviços de Inspeção Municipal implantados. A qualificação do Serviço de Inspeção Municipal em todo o Brasil tem sido realizada, por meio de parcerias com o Ministério da Agricultura, com o MDA. Realizam-se, progressivamente, mais abates de animais com inspeção municipal.

Os Municípios objeto desta pesquisa informaram que a principal dificuldade para adesão ao Suasa é a falta de recursos financeiros para adequação dos estabelecimentos à legislação federal, em seguida foi destacado o excesso de burocracia. Os Municípios não têm mais dinheiro para contratar veterinários, para colocar nas agroindústrias que têm possibilidade de crescer cada vez mais. A União não contrata, o Estado não contrata e repassa tudo para o Município contratar.

A CNM destaca que para os Serviços de Inspeção Municipal a maior dificuldade enfrentada para o exercício da inspeção é o combate ao comércio de produtos clandestinos, trabalho que fica na maioria das vezes restrito aos governos locais e demonstra as especificidades e o acúmulo de funções exercidas. E em segundo, foi apontada a falta de recursos financeiros dos Municípios.

O Município, geralmente, tem um ou dois veterinários. Mesmo aqueles que têm o Serviço de Inspeção Municipal implantado têm um veterinário ou dois. Só que esse veterinário não faz só inspeção, não é possível ele fazer só inspeção. Então, ele tem um acúmulo de atividades, entre elas a inspeção. O combate ao comércio de produtos clandestinos é uma função importante que é realizada nos Municípios.

Além de não cobrarem taxas para prestação do serviço de inspeção, 25% dos Municípios cedem pessoal do quadro da Prefeitura para o Serviço de Inspeção Estadual e Federal também, entre veterinários, técnicos e apoio administrativo, 25% dos Municípios. Só no Rio Grande do Sul, há mais de 300 técnicos entre veterinários cedidos dos Municípios sem ressarcimento ao Serviço de Inspeção Estadual e a agroindústria ameaça o Município.

Segundo dados da CNM, em 2012, apenas 13 Municípios e 3 Consórcios aderiram ao Suasa. É muito pouco, é quase nada em relação ao tamanho do Brasil. E esse contexto não apresenta perspectiva de melhoria através da descentralização dos procedimentos de adesão dos Municípios (Decreto 8.445/2015) – quando apenas 7 (sete) Estados estão aderidos ao Suasa.

A IN 16/2015/MAPA isentou os estabelecimentos de pequeno porte das taxas de registro, inspeção e fiscalização sanitária, desestimulando os Municípios de aderirem ao Suasa, os quais dependem dessas taxas para realizarem a prestação deste serviço público. Essa definição foi tomada sem qualquer avaliação do impacto financeiro aos Municípios ou aos estabelecimentos agroindustriais.

A CNM considera de grande importância o Serviço de Inspeção Municipal para o desenvolvimento econômico local quando devidamente instituído, mas no atual contexto demanda apoio financeiro e técnico para o seu desenvolvimento. Os consórcios intermunicipais são uma alternativa para reduzir os gastos com o serviço, onde há uma única estrutura de técnicos, veículos, sede e outros custos, mas o Mapa apresenta restrições aos veterinários contratados pelo consórcio, teriam que ser públicos, pela prefeitura e, com concurso público cedido para o consórcio. Para isso a CNM apresentou, no dia 07/07/2015, texto de emenda ao PL 334/2015, ao Relator Deputado Roberto Balestra visando ao fortalecimento do Serviço de Inspeção Municipal e reconhecimento dos serviços prestados quando formalmente instituído, além de manter o papel da União de orientar os Serviços.

Audiência pública realizada em 22 de outubro de 2015

A representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, fez uma breve contextualização histórica sobre a importância do serviço de vigilância agropecuária e sobre a edição dos regulamentos de defesa sanitária e animal no Brasil. Ressaltou que *a vigilância agropecuária estabelece seus procedimentos baseados em risco fitossanitário e zoossanitário, e o risco é medido pela diversidade, situação fitossanitária e zoossanitária e qualidades dos insumos agropecuários no mundo. Então, a importação e a exportação regular são estabelecidas com base em critérios de risco estabelecido que os dois países que estão fazendo a negociação comercial estabelecem como risco aceitável. O que há por trás disso é o interesse público. O produto a ser importado tem de ser importante para o país e o risco ser mitigado – estabelecem os requisitos*.

Informa que a vigilância agropecuária atua na importação e na exportação da fiscalização de animais, vegetais, subprodutos, insumos agrícolas, material de pesquisa, embalagem de madeira e nos regimes aduaneiros especiais e que está presente, hoje, em 111 pontos no país, nos portos, aeroportos, portos de fronteiras e aduanas interiores, que são os portos secos.

Destaca que a vigilância agropecuária está inserida no Plano Nacional de Exportação, lançado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Plano Nacional de Defesa Agropecuária e que ambos os Planos têm, em relação à vigilância agropecuária, como diretrizes a simplificação, a desburocratização e a facilitação do comércio e o acesso a mercados.

Argumenta que a legislação aplicável ao setor dificulta a acessibilidade da agricultura familiar aos mercados externos: *a legislação aplicável que a gente tem hoje que é antiga, inespecífica, inflexível e compulsória. Então, 100% das operações hoje sofrem intervenção física do Ministério da Agricultura muito porque essa legislação não deixa a gente adotar ferramentas de gerenciamento de risco e amostragem, nos obriga a fiscalizar 100% e muito por conta da ausência de penalidades inibitórias que, no caso, a gente tem que ser muito burocrática para evitar e para minimizar o risco de introdução de pragas e doenças e isso, óbvio, causa morosidade na liberação de cargas e a dificuldade na implementação de medidas de facilitação e desburocratização que é o que o Governo, a nova política de comércio exterior tem promovido agora*.

Prossegue a respeito da dificuldade imposta pela legislação inflexível e deficiência de quadros: *Essa dificuldade toda também foi apontada pelo Tribunal de Contas nas três auditorias que a gente sofreu desde 2005 até agora. Então, todos eles apontaram as mesmas deficiências que eu disse anteriormente. Só para contextualizar, nos últimos cinco anos, a nossa demanda de fiscalização subiu mais de 150% e o nosso quadro de servidores diminuiu 30%. Isso nos obriga a tomar atitudes ou a revisar a legislação e procedimentos para que a gente consiga atender a demanda porque a tendência é o quadro de pessoal sempre reduzir e o Governo nunca vai conseguir colocar pessoal em número suficiente para que a gente faça 100% de tudo quanto é fiscalização. Então, temos que usar a inteligência para evitar esse problema. Uma medida, uma maneira que a gente encontrou foi a revisão da legislação e o estabelecimento de um marco, de uma legislação específica para o trânsito internacional de produtos agropecuários. Esse projeto de lei que hoje tramita no Congresso que é o Projeto de Lei nº*

1.670, que é a proposta da lei da vigilância agropecuária internacional que traz todos esses instrumentos legais para implantação de fiscalização baseada em gerenciamento de risco, penalidades para as infrações, o que vai nos possibilitar alterar nossos procedimentos e adotar ferramentas de gerenciamento de risco, os critérios diferenciados de fiscalização conforme regularidade e risco e é aqui que também podemos contribuir com a agricultura familiar, uma vez que temos uma legislação que nos permite fazer isso. E também a liberação automática de algumas cargas com auditagem de processo com fase em legislação e processos em sistema de informática. Ele estabelece penalidades, melhoria na infraestrutura que consequentemente vai trazer melhoria do tempo logístico e do tempo de liberação de carga, além da flexibilização e compatibilidade quando existe comércio exterior, regimes aduaneiros e comerciais. Então, este projeto de lei que temos hoje traz a possibilidade de andarmos junto com essa nova política do comércio exterior com o PortaUni, o plano de exportação e várias outras iniciativas de incentivo e facilidade. Por fim, ele tem como objetivo fortalecer a vigilância e o comércio exterior e levar o ordenamento jurídico nacional, a proteção da agropecuária brasileira ao nível condizente com a sua importância e aumentar consequentemente a competitividade do agronegócio e a inserção da agricultura familiar no comércio internacional.

O representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ressaltou que a competência principal em relação à vigilância sanitária é do Mapa e que o MDA cuida das políticas voltadas à agricultura familiar, ressaltando os números da agricultura familiar, dos quais destacamos os números relativos à agroindústria familiar: *em relação à agroindústria familiar ou a essa ideia de agroindústria familiar, os números que nós temos é que, de acordo com o censo agropecuário de 2006, estimava-se em 300 mil agricultores familiares com algum tipo de processamento agroindustrial. O nosso cadastro, o cadastro da DAP, que, além dos agricultores pessoas físicas, também faz o cadastro das pessoas jurídicas, aponta, para o ano de 2014, 115 mil estabelecimentos agropecuários, estabelecimentos da agricultura familiar que fazem algum tipo de processamento da produção. É a chamada agricultura familiar. Isso, segundo as nossas estimativas, é uma movimentação de cerca de R$1 bilhão como valor bruto da produção*.

A respeito do SUASA, afirma que: *ele já tem um normativo consolidado – e esse normativo vem passando por melhorias. Existem medidas recentes – que a gente vai falar um pouquinho mais adiante –, que têm trazido benefícios, melhorias, avanços, no que se refere a fortalecer a presença da agroindústria familiar dentro do nosso País. A primeira coisa que chama a nossa atenção é que dentro do marco legal nós podemos falar que esse assunto está lá na Lei da Agricultura Familiar, na Lei Geral da Pequena Empresa, na Lei Agrícola. São vários os instrumentos que tratam e debatem sobre esse tema*.

Em seguida, ressalta que é necessário tratar de maneira diferenciada a pequena agroindústria familiar, visando a qualidade, a simplificação dos procedimentos e exigências e o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos. Nesse sentido, observa que, no caso da agroindústria familiar de pequeno porte ou da produção artesanal, a fiscalização deve, sobretudo, ter um caráter orientador, ao invés de ter um caráter prioritariamente punitivo.

Em seguida, chama a atenção para medidas recentes que devem permitir a simplificação dos procedimentos no âmbito do Suasa: *o primeiro aspecto trata de um*

decreto de maio de 2015, o Decreto nº 8.445, que alterou alguns artigos do decreto do Suasa, de 2006, e que tratou da adesão de Estados, Municípios e consórcios ao Suasa, permitindo, assim, uma maior descentralização, uma maior participação, facilitando as regras, de alguma maneira contribuindo para esse déficit de fiscais agropecuários, que vão trabalhar na fiscalização do sistema. Para que esse decreto se consolide, é necessário que seja editada uma instrução normativa, de modo compartilhado, entre o MAPA e o MDA. Essa instrução normativa ainda está em debate entre as duas instituições. Mas, assim que ela for editada e publicada, significará, de maneira muito clara, uma facilitação desse processo, permitindo que os Municípios, Estados e consórcios possam aderir ao sistema, a partir do princípio da equivalência. Ou seja, eu reconheço o seu serviço, um Estado reconhece o serviço de inspeção sanitária de outro Estado e vice-versa. Com isso, a gente pode ter um ganho para todo o sistema. Além disso, a Ministra Kátia Abreu, por ocasião do lançamento do Plano Safra deste ano, em junho, junto com o Ministro Patrus Ananias, editou outra portaria, outro decreto, que foi o Decreto nº 8.471, que alterou também um artigo do Suasa e que reconheceu ou estabeleceu os parâmetros e as competências para aquilo a que chamamos de agricultura de pequeno porte. E também já possibilitou a publicação de algumas instruções normativas. Uma, com caráter geral; e outra instrução normativa referente às bebidas de origem vegetal, principalmente os sucos.

Ainda sobre o Suasa, faz uma breve avaliação do nível de implementação do Suasa, no que se refere à agricultura familiar: *nós ainda temos um enorme caminho a percorrer. Os números relativos ao Suasa, que foi um sistema criado em 2006 e, portanto, está quase para completar dez anos, ainda são bastante insignificantes. Até hoje, por exemplo, somente oito estabelecimentos da agricultura familiar, desse universo todo que nós comentamos, conseguiram se adequar ao Suasa. E nós temos pelo menos um quinto dos Municípios brasileiros que têm os sistemas de inspeção municipal. Nós acreditamos – temos certeza absoluta disso – que essas alterações na legislação, essas alterações com as novas instruções normativas, são um caminho que precisa ser percorrido para garantir que ganhemos o tempo perdido no estabelecimento desse sistema no nosso País e que permitirá aportar ainda mais outros recursos para as nossas agroindústrias de caráter familiar*.

Ao final, o representante do MDA relaciona ações de apoio capitaneadas pelo Ministério que visam apoiar o setor público municipal e o setor produtivo para fins de estruturação dos serviços municipais de inspeção e fortalecimento da capacidade de gestão das cooperativas, empreendimentos e organizações econômicas das agricultura familiar, com intenção de fortalecer a gestão desses empreendimentos. Além disso, destacou-se ações como a assistência técnica e o crédito rural, por meio do Pronaf, para o fortalecimento da agricultura familiar.

O representante da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer) destacou a capilaridade dos serviços de assistência técnica e extensão rural, que se encontra em 96% dos Municípios do Brasil – 5.359 Municípios – onde são atendidos 2,3 milhões de agricultores familiares, com 16 mil extensionistas no campo.

O representante do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (Sindiveg) destacou que, mesmo com o controle adotado atualmente, o mundo

perde 40% da produção agrícola anual, em média, por conta de pragas, segundo dados da FAO. Afirma, ainda, que é necessário ter em conta que a agricultura tropical brasileira tem peculiaridades em relação à agricultura praticada em regiões de clima temperado: *na Europa, por exemplo, você tem um vazio sanitário obrigatório, que é a neve. Então, na agricultura temperada, uma vez por ano, pelo menos, você tem a neve. Com a neve, o que acontece? A incidência das pragas diminui, elas não têm o que comer, elas morrem, elas não competem. Aqui no Brasil, não; aqui no Brasil, nós temos várias safras, algumas culturas até três safras em um ano. Então, você tem lá praga com alimento o ano todo, aí você tem que determinar alguns vazios sanitários para poder diminuir um pouco a infestação dessas pragas para que você continue tendo alguma produtividade maior*.

Em seguida, lista algumas pragas de significativa incidência no Brasil e comenta o desafio do aumento da produção agropecuária brasileira diante da crescente demanda mundial sem novos desmatamentos. Essa expansão, argumenta, levará a uma crescente demanda por defensivos agrícolas, para que seja possível o aumento da produtividade por hectare.

Em seguida, traça um panorama da evolução dos custos e exigências para o registro de novas moléculas: *então, na década de 50, eu fazia dois estudos, entregava para o MAP e para a Anvisa e estava registrado. Na realidade nem era para o MAPA e para a Anvisa, era só para o MAPA. Na década de 70, eu analisava lá uma meia dúzia de estudos. Hoje eu tenho que gerar vários estudos para conseguir achar uma molécula que seja eficaz, mas, ao mesmo tempo, que ela seja segura para o homem e para o meio ambiente, segura para o consumo humano, segura para o aplicador e segura para o meio ambiente. Essa é uma tarefa fácil? Não. Eu preciso pesquisar 140 mil moléculas para achar uma que seja viável. Não é 140 mil, eu tenho inseticidas eficazes, sim, com certeza, muito mais do que aquele um que tem lá embaixo, do que eu achei. Só que eu tenho que obedecer critérios de segurança também. Então, eu preciso achar, hoje, produtos que sejam além de eficazes, que combatam a praga a que ele se destina combater, e que também sejam seguros para o homem e para o meio ambiente. Quanto que eu gasto? US$256 milhões para gerar todos estes estudos, para provar e submeter, não só no Brasil, mas em todas as entidades no mundo todo, as entidades de registro no mundo todo, a demonstração de que o produto é seguro. Este número é de 2010, hoje ele deve estar beirando na faixa de US$300 milhões, e se converter para o real o aumento foi bem maior, agora, por conta dos aumentos que nós temos. Então, com isso o que eu tenho? Eu tenho produtos que são mais específicos, eu não tenho mais a visão daquele mata-tudo. Eu me lembro que, antigamente, quando a gente comprava inseticida para casa, eu comprava um que matava de pernilongo, mosquito, mosca, barata, até rato se passasse morria também. Esse tipo de produto, hoje, na agricultura, não se aceita mais, os novos produtos são pontuais, eles são específicos. Hoje o inseticida para a minha casa, eu compro um inseticida que mata o pernilongo, eu compro um inseticida que mata a barata, eu não tenho um que mata tudo, então, eles são específicos para aquele alvo que eu pretendo atacar*.

Outro ponto levantado foi a morosidade no registro de produtos inovadores: *hoje em dia, e aí começa um problema que a gente pode tentar resolver aqui, essa Casa pode tentar ajudar, é que demora pelo menos 12 anos para eu conseguir ter um produto novo. Então, depois de pesquisar 140 mil moléculas e eu achar aquela uma viável, eu começo, hoje, um processo que vai colocar esse produto no mercado, no mínimo, daqui a*

12 anos. Então, o que eu descobrir hoje vai entrar no mercado daqui a 12 anos só. Esse é um tempo muito grande para a gente aguardar por uma inovação. Hoje, aqui, também, fala em cinco anos, esse é um levantamento que foi feito pela indústria, cinco anos de tempo que demora para a aprovação de um produto, mas Anvisa entende que demora um pouco mais – é que está mais na frente o eslaide, desculpa, depois vocês vão ver lá –, a Anvisa entende que demora 11 anos para ela zerar a fila desses mil produtos que tem à espera de aprovação no País. [...] A burocracia, obviamente, reduz a rentabilidade das empresas e desestimula a pesquisa e desenvolvimento no País. E esse é um outro ponto que nós temos. Nós estamos em um processo de desindustrialização, hoje se importa a maioria dos produtos, não se fabrica nada, não se produz nada aqui. Não há incentivo. E esse é outro ponto que os senhores podem nos ajudar, há desincentivo à industrialização local, à produção local. Hoje, é mais fácil importar do que produzir localmente, seja o produto técnico, seja o produto formulado. E, além disso, como foi falado aqui muito bem, nós temos 10% do mercado, de acordo com o Sindiveg, de contrabando. É um número expressivo, 10% dos produtos que estão aí são produtos contrabandeados, que nós não sabemos a origem, não sabemos se são seguros. E esses sim podem realmente trazer algum problema sério para a segurança alimentar.

Ao final destacou que o Brasil tem os melhores índices de recolhimento de embalagens vazias de agrotóxicos no mundo e que é fundamental a capacitação dos trabalhadores no campo para a utilização correta dos defensivos agrícolas e para o manejo integrado de pragas.

O representante da Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos ressaltou que o maior problema hoje em relação à defesa fitossanitária baseada no uso de produtos químicos e biológicos para controle das pragas é o tamanho da fila para o registro desses produtos: *são 1.875 processos de registro que estão na fila da Anvisa para serem trabalhados. Produtos novos, inovações e outros são 806 processos de registro. O total hoje é de 2.681 processos. Considerando que o registro concedido, em 2004, foi 173... [...] Então, é matemático. O tempo previsto para registrar o último pleito na fila... Na lei, está estabelecido que seriam 120 dias. Por que 120 dias? Porque a lei é de 1989. Em 1989, nós tínhamos uma série de pedidos de registro como não é hoje. Eram menos. Então, o Governo realmente dava conta, em 120 dias, de registrar aqueles pedidos, mas, na prática, vejam como está hoje: 2.681 processos divididos pelo ritmo de 2014, que foram 173, são 15,5 anos para aquele último pleito que está na fila ser registrado.[...] Dentro dessa fila, a maior parte é de produtos genéricos. [...] Os genéricos multiplicam o número de produtos no mercado, trazendo maior concorrência, preços menores, naquela disputa entre os fabricantes por espaço no mercado, gerando menor custo, maior renda, maior competitividade para o agricultor e assegurando maior emprego, menor inflação, alimentos mais barato para o país como um todo.*

Em seguida, critica a decisão do Governo de priorizar a tramitação dos processos de registro de produtos e tecnologias de controle das pragas de maior risco fitossanitário nas principais culturas agrícolas nacionais, argumentando que a solução encontrada consiste em fazer com que determinados produtos “furem a fila” do registro. Em sua opinião, a solução deveria considerar a necessidade de redução para todos os produtos do prazo para registro, que hoje é inaceitável.

Audiência pública realizada em 13 de novembro de 2015

O Secretário de Agricultura e Pesca do Estado de Santa Catarina observou que Santa Catarina, que possui apenas uma pequena parcela do território brasileiro, destaca-se como um dos maiores produtores de alimentos do Brasil, especialmente suínos, aves, leite, maçãs, alho e cebola.

Destacou, ainda, que a estrutura de barreiras primárias para manter o status de Estado livre de febre aftosa sem vacinação tem um custo alto e que a existência de dificuldades em relação ao Suasa impede que muitos pequenos produtores rurais consigam conquistar mercados fora do Estado.

O representante do Ministério da Agricultura elencou os desafios para a defesa agropecuária (fronteira seca, circulação de pessoas e mercadorias, necessidade de atender uma demanda crescente). Destaca a existência de assimetrias da população mundial (em termos de contingente e distribuição geográfica – África e Ásia). Ressalta que pragas e doenças são ameaças à produção brasileira e que o resultado do incremento na produção brasileira e do fluxo comercial com o exterior leva a um *stress* no sistema de defesa agropecuário, e que a sanidade agropecuária é patrimônio da sociedade e que a saúde pública é preocupação do Estado.

Sobre o Plano de Defesa Agropecuária (PDA), listou os pontos principais do Plano: Lei do Vigiagro, do novo sistema de fiscalização; atualização da legislação vigente em vista das transformações da agropecuária; padronizar as diretrizes que orientam a defesa agropecuária do País entre normas das diversas esferas federativas (2015-2016); viabilizar um Código de Defesa Agropecuária (2015-2017); levantar o custo/benefício, valores ideais, planejamento; disponibilizar recursos para as unidades da federação; regulamentar o Fundo Federal Agropecuário; fortalecer os Laboratórios Nacionais Agropecuários (LANAGROs) e a qualidade dos serviços; implantar o SIGVIG (previsão 30/11 - Itajaí).

O representante da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc) observou que Santa Catarina tem 63 barreiras sanitárias que trabalham 24 horas ao dia. Alertou para o fato de que a defesa sanitária é atividade continuada e não é possível conviver com a incerteza a respeito da assinatura de convênios. O repasse deveria ser feito nos moldes do SUS. Não existe risco zero em defesa sanitária animal, é necessário que os vizinhos ajudem e na conjuntura atual há estados que não têm certidão negativa (Cauc). Ressaltou, ainda, que o processo de abertura de mercados após a obtenção de certificação sanitária é longo, mas para perder mercados após uma crise sanitária o resultado é imediato.

Com relação ao esforço para a manutenção da sanidade dos rebanhos, observou que o Estado de Santa Catarina indeniza o produtor por animais atingidos por brucelose/tuberculose, trata-se de prática de referência que busca evitar uma postura não cooperativa quanto à necessária notificação caso se constate a doença.

Por fim, assevera que a defesa sanitária se faz com os recursos que se tem, não só recursos financeiros, mas também humanos e materiais.

O representante da Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Santa Catarina (FETAESC) chamou a atenção para a falta investimentos em laboratórios. Para ele, as agroindústrias também devem participar mais nas ações de defesa agropecuária.

O representante do Sindicato das Indústrias de Produção e Transformação em Proteína Animal (Sindicarne) destacou que a defesa sanitária visa a segurança da produção, para o consumo interno e para a exportação e que trata de questão estratégica. Os resultados de Santa Catarina são explicados por um fator: parceria. Todos os atores devem estar comprometidos. Por exemplo, caso um pequeno produtor resolva trazer apenas uma vaca de um Estado vizinho sem os cuidados sanitários devidos, pode, sozinho, arruinar o resultado obtido com o esforço do sistema de vigilância sanitária, pois uma simples notificação de aftosa, por exemplo, teria resultados catastróficos para diversas empresas exportadoras de carne, o que seria devastador para a economia local.

Afirma, também, que os recursos devem estar disponíveis e que é necessário desburocratizar o Ministério da Agricultura. É preciso, também, repensar o papel do Ministério quanto à inspeção: não pode ficar dentro de cada empresa, o Ministério precisa sim é auditar. Quem deve garantir a qualidade é a própria indústria.

Foi aberta a palavra a cidadãos presentes à audiência, onde foi destacada a necessidade de a defesa agropecuária ser pensada enquanto mecanismo de agregação de valor e apresentada a proposta de contratação de inspetores por formação de fundos e por concurso público, como forma de garantir os recursos humanos necessários à continuidade dos serviços sem prejuízos às atividades de defesa agropecuária, independentemente da existência de recursos no orçamento geral.

Outro debatedor, ressaltou que há 25 anos a competência de inspeção foi delegada pela União, pela Lei nº 7.889, de 1989. Que o art. 125 do Regulamento do Suasa (Anexo ao Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006) estabelece que é responsabilidade das três instâncias a destinação de recursos financeiros para esse sistema unificado. A adesão representa para as agroindústrias a possibilidade de acesso a mercados para além dos mercados restritos da Lei nº 7.889, de 1989. O Estado de Santa Catarina vem arcando com os custos da implementação do Suasa e seus produtores o viram como uma oportunidade para acesso a mercados antes inacessíveis. Os municípios que aderiram ao SISB-POA têm conseguido alcançar a certificação de seus produtos. É necessário que as demais instâncias (Estados e União) contribuam com os custos dos profissionais nos municípios - serviços de inspeção municipal. Criticou também a falta de estrutura da SFA quanto à gerência do SISB-POA.

Outro debatedor ressaltou que existe um emaranhado de legislação em termos de defesa agropecuária, sendo necessária uma simplificação da legislação. Afirmou também ser necessário melhorar a qualidade da fiscalização de insumos comercializados e, também, melhorar a infraestrutura.

Outras Audiências Públicas

Além as audiências previstas no Plano de Trabalho, outras audiências públicas ocorridas na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária abordaram a temática da

Defesa Agropecuária, de forma que o conteúdo dessas reuniões também pôde ser aproveitado nas análises do presente Relatório.

Audiência pública realizada em 19 de março de 2015

Audiência Pública realizada em 19 de março de 2015 teve por objetivo conhecer as diretrizes e os programas prioritários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Na ocasião, a Ministra Kátia Abreu abordou o Plano de Defesa Agropecuária, que seria lançado em pouco mais de um mês depois, em 6 de maio de 2015, e discorreu sobre a necessidade de estimativa de custos da defesa agropecuária para a adequada fixação da despesa no orçamento; sobre a priorização de determinados objetivos estratégicos, como o combate à tuberculose e à brucelose nos estados que concentram os maiores rebanhos leiteiros do País; e sobre questão da febre aftosa e as fronteiras terrestres do Brasil, especialmente nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

O Chefe de Gabinete da Secretaria de Defesa Agropecuária do Mapa destacou a importância da defesa agropecuária para a garantia da credibilidade e confiança dos produtos do agronegócio no mercado externo, responsável por um incremento de cerca de US$ 100 bilhões no faturamento do agronegócio brasileiro, e enumerou os pilares do que viria a ser o Plano de Defesa Agropecuária:

– revisão dos acordos sanitários assinados com outros países, atualizando os acordo mais antigos (...);

– consolidação da legislação de defesa agropecuária, que hoje é muito esparsa – temos uma legislação muito vasta no Ministério da Agricultura – apresentando ao Poder Legislativo a proposta de um código normativo agropecuário;

– capacitação do setor público e privado para questões de defesa agropecuária, com a criação e implementação da Escola Brasileira de Gestão Agropecuária. A criação da escola é um dos principais pilares de vocação da Ministra Kátia Abreu;

– fortalecimento da educação sanitária, ampliando a interação com o Sistema S e com o sistema de extensão rural através da Anater, do novo programa da Anater;

– elaboração de proposta para o financiamento do sistema de defesa agropecuário para garantia da sua sustentabilidade, não ficando à mercê somente do orçamento público;

– fortalecimento da fiscalização de fronteiras, ampliando as barreiras para entrada de pragas e doenças que possam prejudicar a produção nacional;

– ampliação de investimentos na informatização do Ministério da Agricultura, dos processos da defesa agropecuária, garantindo celeridade da informação para a adoção de ações em tempo adequado;

– consolidação da rede de laboratórios brasileira de defesa agropecuária, dando a estrutura adequada para garantir a qualidade dos seus diagnósticos;

– implementação de estrutura de análise de riscos para diminuir a ocorrência de emergências zoofitossanitárias e de saúde pública;

– implementação de um plano geral de contingência, que contará com um check list de ações de serviços de defesa agropecuária para enfrentar possíveis emergências fito e zoossanitárias;

– implementação de um plano emergencial contra possíveis ataques por bioterrorismo.

Na fase de debates da Audiência Pública, a respeito de observação feita pelo Senador Donizeti Nogueira, que relatou a cobrança de pequenos agricultores acerca da solução para o sistema de certificação de sanidade de seus produtos para que possam disputar mercados mais amplos, a Ministra Kátia Abreu ressaltou a necessidade de implementação do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal e Vegetal (Sisbi), no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), para que haja maior mobilidade dos produtos dos pequenos empreendimentos rurais no território nacional, lamentando o fato de que dois Estados ainda não haviam aderido ao Suasa, que é etapa anterior e necessária à implementação do Sisbi e ressaltando e que o principal fator de sucesso para a implementação desse sistema é a articulação política entre União, Estados e Municípios.

Audiência pública realizada em 7 de maio de 2015

Audiência Pública realizada em 7 de maio de 2015 teve por finalidade debater o tema: Medicamentos Genéricos para a Agropecuária.

Durante a reunião, o representante da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), antes de abordar a questão dos medicamentos genéricos, fez algumas considerações a respeito do papel da Agência no que se refere ao registro de agroquímicos, destacando que a análise do pedido de registro é técnica e que, em relação ao tempo de registro de molécula nova, as análises da Anvisa têm mais ou menos a mesma velocidade em relação à Europa e Estados Unidos. Reconhece, todavia, que existe um problema relativo à fila de espera, creditando isso à falta de servidores no quadro da Agência que, por limitação legal, dispõe atualmente de 2,2 mil servidores, incluídos aqueles que integram quadros em extinção. Afirmou, ainda, que cerca de 50% dos defensivos registrados jamais serão vendidos e que o registro desses produtos sem interesse comercial impacta significativamente a fila para as análises, ponderando que o Brasil dispõe da taxa de registro de defensivos agrícolas mais barata do mundo: cerca de R$ 80 mil, enquanto nos Estados Unidos é de US$ 3 milhões.

Em seguida, o representante da Anvisa destacou que a experiência brasileira em relação aos medicamentos genéricos de uso humano permitiu a formação no País de uma rede de laboratórios credenciados aptos à realização de testes de bioequivalência e equivalência farmacêutica e que são capacitados, também, para a realização dos testes com os medicamentos veterinários. A demanda oriunda de testes com produtos veterinários teria, inclusive, potencial de dinamizar esse nicho de mercado dos laboratórios nacionais. Ressaltou, ainda, a necessidade de implementação da política de rastreabilidade tanto para medicamentos de uso humano como para os de uso veterinário, o que demandará forte

interlocução e esforço conjunto da Anvisa e do Mapa. Por fim, ressaltou que se encontra em tramitação projeto de lei que com vistas a permitir o compartilhamento da planta de produção entre medicamentos de uso humano e veterinário. Embora a legislação brasileira hoje não permita esse compartilhamento, teria havido evolução dos controles de contaminação cruzada e a possibilidade de compartilhamento poderia facilitar e baratear a produção de medicamentos no País.

A representante do Mapa informou que a demora na regulamentação da lei que estabelece o medicamento genérico de uso veterinário, em 2012, deu-se, fundamentalmente em razão de deficiências de estrutura do Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários, responsável pelo registro dos produtos de uso veterinário e que dispõe de apenas quatro técnicos para analisar uma demanda semanal de 50 a 60 pedidos de registro. Informou, ainda, que não houve solicitações de registros por parte da indústria, a despeito de os pré-requisitos já terem sido estabelecidos pela lei de 2012 que estabelece o medicamento genérico de uso veterinário.

O representante do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Saúde Animal (Sindan) destacou a magnitude do potencial do mercado brasileiro para a área de medicamentos veterinários, com um rebanho bovino que gira entre 210 a 220 milhões de cabeças, sendo que, desses, cerca de 20% são animais de características leiteiras. Ponderou que na parte de leite há uma adequada utilização de insumos, mas na parte de corte haveria significativas diferenciações em termos de tecnificação entre os produtores, o que propicia mercado para todos os nichos, como os genéricos. Afirmou que algumas empresas do ramo de medicamentos veterinários têm interesses em ter produtos genéricos, assim como empresas de genéricos para humanos gostariam de ter uma linha de genéricos veterinários também, não houve, todavia, uma premência e mesmo um interesse econômicos para que isso viesse a acontecer. Disse acreditar que a regulamentação da lei que estabelece o medicamento genérico de uso veterinário pode favorecer o surgimento de linhas de genéricos, pois o campo ainda é carente na utilização de insumos. Quanto à diferença de preço das linhas genéricas em relação ao produto inovador, disse acreditar não ser possível que haja diferenciação de até 70% como haviam sugerido alguns comentários a respeito do assunto, pois o mercado já possui uma concorrência bastante acirrada e, além disso, há limitações de alcance quanto à logística de distribuição, com concentração de lojas e cooperativas.

A representante da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) fez uma apresentação sobre o panorama dos medicamentos genéricos para a agropecuária, abordando o contexto histórico, definições técnicas e o marco legal. Ressaltou, por fim, que a evolução dos aspectos técnicos da regulamentação brasileira na área de medicamentos tem, inquestionavelmente, base em princípios científicos e que as características da indústria farmacêutica no mundo e os aspectos mercadológicos desse segmento no Brasil deixam evidentes a dependência externa e a oligopolização do mercado, com predomínio de empresas multinacionais, refletindo uma tendência mundial, nesse sentido, os medicamentos genéricos são uma alternativa viável para o mercado brasileiro.

ANEXO II

PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL RELACIONADOS À DEFESA AGROPECUÁRIA

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 175, de 2015

Autoria: Senador Davi Alcolumbre

Ementa: Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, estabelecendo prazos, garantias e condições relativas à comercialização dos produtos que especifica.

Explicação da Ementa: Altera a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), estabelecendo prazos, garantias e condições relativas à comercialização de produtos. Estabelece prazo de dez anos para manutenção de peças de reposição, prazo de sete dias para desistir do contrato e, na comercialização de hortaliças, frutas, carnes, ovos, leite ou mel, obrigatoriedade de informações específicas ao consumidor.

Protocolo: 31/03/2015.

Distribuição: Às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa.

Último local: 12/08/2015 - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

Relator atual: Reguffe

Último estado: 12/08/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 434, de 2015

Autoria: Senador Davi Alcolumbre

Ementa: Dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos comerciais realizarem análises químicas e microbiológicas de alimentos colocados à venda para o consumidor final.

Explicação da Ementa: Dispõe sobre a obrigatoriedade de os estabelecimentos varejistas e atacadistas que não se enquadrem como microempresa ou empresa de pequeno porte e que vendam alimentos industrializados ou in natura realizarem, periodicamente, análises químicas e microbiológicas dos produtos colocados à venda e tornarem públicos os resultados.

Protocolo: 07/07/2015.

Distribuição: Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Assuntos Sociais, cabendo à última a decisão terminativa.

Último local: 09/11/2015 - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO

Relator atual: Douglas Cintra

Último estado: 09/11/2015 - Aguardando inclusão em Ordem do Dia do Requerimento nº 1.264, de 2015, de autoria da Senadora Ana Amélia, solicitando que o presente projeto seja examinado, também, pela CRA.

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 541, de 2015

Autoria: Senador Antonio Carlos Valadares

Ementa: Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, para restringir o registro e uso de agrotóxicos.

Explicação da Ementa: Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, para proibir o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins em cuja composição química estejam presentes os ingredientes ativos que especifica, bem como veda a pulverização aérea de agrotóxicos para toda e qualquer finalidade. Estabelece que a Lei entra em vigor 180 dias após a sua publicação.

Protocolo: 19/08/2015.

Distribuição: À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, em decisão terminativa, onde poderá receber emendas por um período de cinco dias úteis, após sua publicação e distribuição em avulsos. Aprovados os Requerimentos nºs 1.244 e 1.245, de 2015, solicitando a oitiva da CMA e da CAS. Ao exame da CMA e da CAS, retornando posteriormente à CRA, em decisão terminativa.

Último local: 19/11/2015 - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Relator atual: Blairo Maggi

Último estado: 19/11/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 581, de 2015

Autoria: Senador Marcelo Crivella

Ementa: Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para tornar obrigatória, nos rótulos das embalagens dos produtos alimentícios de origem vegetal ou animal comercializados no País, a informação ao consumidor sobre a presença de resíduos de ingredientes ativos componentes de defensivos agrícolas de utilização eventual direta ou indiretamente ao longo da respectiva cadeia produtiva.

Explicação da Ementa: Altera o Decreto-Lei nº 986/1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para tornar obrigatória a informação sobre os percentuais de resíduos de ingredientes ativos componentes de defensivos agrícolas de utilização eventual direta ou indiretamente ao longo da respectiva cadeia produtiva, no rótulo do produto alimentício ou em aviso ostensivo no caso de venda de produto não rotulado.

Protocolo: 03/09/2015.

Distribuição: À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa.

Último local: 08/10/2015 - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

Relator atual: Aloysio Nunes Ferreira

Último estado: 08/10/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 637, de 2015

Autoria: Senador Alvaro Dias

Ementa: Altera os artigos 1º, 2º, 5º e 9º da Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, e o inciso II do § 1º do artigo 8º da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, para introduzir modificações nos processos de registro e inspeção de bebidas e harmonizar competências entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária sobre o tema.

Explicação da Ementa: Propõe alterações nos procedimentos de registro, inspeção da produção e do comércio de bebidas, assim como da posterior fiscalização; estabelece porcentagens mínimas de fruta nos néctares.

Protocolo: 23/09/2015.

Distribuição: Às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa.

Último local: 18/11/2015 - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Relator atual: Flexa Ribeiro

Último estado: 18/11/2015 - PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 650, de 2015

Autoria: Senadora Gleisi Hoffmann

Ementa: Dispõe sobre a proteção e defesa do bem-estar dos animais e cria o Sistema Nacional de Proteção e Defesa do Bem-Estar dos Animais (SINAPRA); o Conselho Nacional de Proteção e Defesa do Bem-Estar dos Animais (CONAPRA); altera a redação do art. 2o da Lei no 7.173, de 14 de dezembro de 1983; altera a redação do art. 32 da Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; acrescenta o § 4º ao art. 1o da Lei n o 11.794, de 8 de outubro de 2008, e revoga a Lei n o 10.519, de 17 de junho de 2002.

Explicação da Ementa: Dispõe sobre a proteção e defesa do bem-estar dos animais, define conceitos, como maus-tratos, cria o Sistema Nacional de Proteção e Defesa do Bem-Estar dos Animais –SINAPRA-; o Conselho Nacional de Proteção e Defesa do Bem-Estar dos Animais –CONAPRA-; altera a Lei no 7.173/83, que dispõe sobre o estabelecimento e funcionamento de jardins zoológicos; a Lei no 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; a Lei n o 11.794/08, que estabelece procedimentos para o uso científico de animais, e revoga a

Lei n o 10.519/02, que dispõe sobre a promoção e a fiscalização da defesa sanitária animal quando da realização de rodeio.

Protocolo: 29/09/2015.

Distribuição: Às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária; de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última decisão terminativa.

Último local: 15/10/2015 - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Relator atual: Donizeti Nogueira

Último estado: 15/10/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 680, de 2015

Autoria: Senador Alvaro Dias

Ementa: Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providencias, a fim de substituir a expressão “agrotóxicos” e termos correlatos por “produtos fitossanitários” e termos correlatos, de modo a adequar o texto dessa lei ao das normas vigentes no Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Explicação da Ementa: Altera a Lei nº 7.802/1989 para substituir a expressão “agrotóxicos” e termos correlatos por “produtos fitossanitários” e termos correlatos, de modo a adequar o texto dessa lei ao das normas vigentes no Mercosul.

Protocolo: ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO em 13/10/2015 às 18h24

Distribuição: À Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul; e às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa.

(O projeto poderá receber emendas perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, após ser instruído pela Representação Brasileira do Parlamento do Mercosul.)

Último local: 14/10/2015 - Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 119, de 2014

Autoria: Senador Alfredo Nascimento

Ementa: Estabelece regras para rotulagem de produto de origem animal embalado e dá outras providências.

Explicação da Ementa: Estabelece que a rotulagem de produto de origem animal embalado deve atender aos princípios estabelecidos nas Leis nºs 1.283/1950, que dispõe

sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, 7.889/1989, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal e dá outras providências, e 8.078/1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências (Código do Consumidor). A rotulagem referida deve apresentar, obrigatoriamente, as seguintes informações: I – denominação ou nome de venda do produto de origem; II – lista de ingredientes; III – conteúdos líquidos; IV – identificação da origem; V – nome ou razão social e endereço do estabelecimento; VI – nome ou razão social e endereço do importador, no caso de produtos de origem animal importado; VII – carimbo oficial da Inspeção Federal; VIII – categoria do estabelecimento, de acordo com a classificação oficial quando do registro do mesmo no órgão federal competente; IX – CNPJ; X – conservação do produto; XI – marca comercial do produto; XII – identificação do lote; XIII – data de fabricação; XIV – prazo de validade; XV – composição do produto; XVI – indicação da expressão: "Registro no Ministério da Agricultura SIF/DIPOA sob nº----/-----"; e XVII – instruções sobre o preparo e uso do produto de origem animal comestível ou alimento, quando necessário. Estabelece, ainda, que as empresas deverão estampar a frase "sem uso de hormônio" ou " contém hormônio", conforme o caso, dando prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação do regulamento da lei, para que as empresas se adaptem a essa disposição.

Protocolo: 08/04/2014.

Distribuição: Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Agricultura e Reforma Agrária, cabendo à última a decisão terminativa.

Último local: 19/03/2015 - Comissão de Assuntos Sociais

Relator atual: Vanessa Grazziotin

Último estado: 19/03/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 175, de 2014

Autoria: Senador Vanessa Grazziotin

Ementa: Altera a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, que disciplina as atividades de pesquisa e comerciais com organismos geneticamente modificados (OGM), para dispor sobre a realização de audiências públicas.

Explicação da Ementa: Altera a Lei nº 11.105/2005, que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB.

Protocolo: 31/05/2014.

Distribuição: Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, cabendo à última a decisão terminativa. Aprovado o Requerimento nº 982, de 2014. Uma vez que já se encontra instruída pela CAS, a matéria vai à CRA, seguindo posteriormente à CCT, em decisão terminativa.

Último local: 15/10/2015 - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática

Relator atual: Valdir Raupp

Último estado: 15/10/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 136, de 2014

Autoria: Senador Alfredo Nascimento

Ementa: Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, para fixar prazo de validade de registro de agrotóxico no país e dá outras providências.

Explicação da Ementa: Altera a Lei nº 7.802/1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências, para fixar em 10 anos o prazo de validade de registro de agrotóxico no país; define que os registros de agrotóxicos emitidos até a publicação da lei terão validade de 15 anos.

Protocolo: 22/04/2014.

Distribuição: Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Agricultura e Reforma Agrária, cabendo à última a decisão terminativa.

Último local: 10/03/2015 - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Último estado: 10/03/2015 - AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 16, de 2013

Autoria: Senador Kátia Abreu

Ementa: Altera a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 e revoga dispositivo da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, para disciplinar o uso da tecnologia genética de restrição de uso e dar nova definição à substância pura quimicamente definida obtida por meio de processo biológico. Acrescenta artigo a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para estabelecer regras para a rotulagem de produto que contenha OGM ou derivados de OGM.

Explicação da Ementa: Altera a Lei nº 11.105/2005 (que regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB) e revoga dispositivo da Lei nº 10.814/2003 (que estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004, e dá outras providências) para disciplinar o uso da tecnologia genética de restrição de uso e dar nova definição à substância pura quimicamente definida obtida por meio de processo biológico; define como tecnologia genética de restrição de uso o processo de manipulação genética utilizando técnicas de engenharia genética destinado à construção de organismos geneticamente modificados para

a produção de prole estéril; define como biorreator ou biofábrica organismo modificado por meio de técnica de engenharia genética para produzir proteína ou substância destinada, principalmente, ao uso terapêutico ou industrial; estabelece que não se inclui na categoria de derivado de OGM a substância pura, quimicamente definida, obtida por meio de processos biológicos e que não contenha OGM ou ADN recombinante; afasta a proibição de comercializar a fornecer semente que contenha tecnologia genética de restrição de uso quando se tratar de semente de planta biorreator ou biofábrica ou quando seu uso em evento de transformação genética tenha sido aprovado pela CTNBio como medida da biossegurança; revoga o art. 12 da Lei 10.814/2003 que veda, em todo o território nacional, a utilização, a comercialização, o registro, o patenteamento e o licenciamento de tecnologias genéticas de restrição do uso e dos produtos delas derivados, aplicáveis à cultura da soja e define tecnologias genéticas de restrição do uso qualquer processo de intervenção humana para geração ou multiplicação de plantas geneticamente modificadas para produzir estruturas reprodutivas estéreis, bem como qualquer forma de manipulação genética que vise à ativação ou desativação de genes relacionados à fertilidade das plantas por indutores químicos externos; acrescenta o art. 6ºA à Lei 8.078/90 (que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências) para estabelecer regras para a rotulagem de produto que contenha OGM ou derivados de OGM.

Protocolo: 05/02/2013.

Distribuição: Às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa.

Último local: 19/11/2015 - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Relator atual: Jorge Viana

Último estado: 14/09/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 209, de 2013

Autoria: Senador Ruben Figueiró

Ementa: Altera a Lei nº. 7.802, de 11 de junho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências para fixar prazo para o processo de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins pelo órgão federal.

Explicação da Ementa: Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 (Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins), para dispor que os agrotóxicos, seus componentes e afins só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, estabelecendo que o pedido de registro deverá ser direcionado somente ao órgão federal

registrante que deverá concentrar todos os procedimentos para análise do processo de registro na forma de regulamento. Dispõe que a análise do processo de registro deverá ser concluída no prazo de 180 dias a contar da data de solicitação do registrante à União na forma de regulamento e, se favorável, o registro se dará no prazo de 15 dias subsequentes e que o não cumprimento dos prazos sujeitará os responsáveis às penalidades por ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1999.

Protocolo: 29/05/2013.

Distribuição: Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Agricultura e Reforma Agrária, cabendo à última a decisão terminativa. Aprovados os Requerimentos nºs 229, 230 e 231, de 2014. Às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa; de Desenvolvimento Regional e Turismo; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle; e de Reforma Agrária, cabendo à última a decisão terminativa.

Último local: 09/03/2015 - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

Relator atual: Humberto Costa.

Último estado: 09/03/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 438, de 2011

Autoria: Senador Humberto Costa

Ementa: Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para criminalizar a venda ilegal de agrotóxicos e condutas correlatas.

Explicação da Ementa: Altera a Lei 7.802/89, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências, e a Lei nº 8072/1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, para criminalizar a venda ilegal de agrotóxicos e condutas correlatas; estabelece que a pena cominada é de reclusão, de 3 a seis anos; inclui a mencionada conduta no rol dos crimes hediondos.

Protocolo: 02/08/2011.

Distribuição: Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa. Aprovado o Requerimento nº 245, de 2012. A matéria retorna ao exame das Comissões de Assuntos Sociais; de Agricultura e Reforma Agrária; e à de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa.

Último local: 23/12/2014 - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Último estado: 23/12/2014 - AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 591, de 2011 (Complementar)

Autoria: Senador Antonio Russo

Ementa: Altera a redação do § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências para vedar o contigenciamento de recursos orçamentários para sanidade animal e vegetal.

Explicação da Ementa: Altera a Lei Complementar nº 101/2000 que "estabelece normas de finanças públicas voltadas pra a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências" para dispor que não serão objeto de limitação as despesas que correspondam a obrigações constitucionais e legais do ente da Federação, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias, bem como as que sejam destinadas às ações de sanidade animal e vegetal.

Protocolo: 20/09/2011.

Distribuição: Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Assuntos Econômicos. Aprovado o Requerimento nº 187, de 2012. A matéria retorna ao exame da Comissão de Assuntos Sociais; seguindo posteriormente às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária; e de Assuntos Econômicos.

Último local: 12/05/2015 - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO

Último estado: 12/05/2015 - AGUARDANDO LEITURA DE REQUERIMENTO

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 337, de 2008

Autoria: Senador Valdir Raupp

Ementa: Altera o art. 7º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, para instituir a rastreabilidade de agrotóxicos.

Protocolo: 09/09/2008.

Distribuição: Às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária, de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e de Assuntos Sociais, cabendo à última a decisão terminativa. Aprovado o Requerimento nº 1.245, de 2008. À Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, de Agricultura e Reforma Agrária, de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, e, nos termos do art. 49, I, do Regimento Interno, à de Assuntos Sociais.

Tramita em conjunto com: PLC - PROJETO DE LEI DA CÂMARA 55 de 2007

Último local: 23/06/2015 - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática

Relator atual: Ivo Cassol

Último estado: 23/06/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA

Pesquisas realizadas:

Tipo de Matéria: PLC – Em tramitação

Assunto: Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Seleção de subtópicos: manual

Sem resultados significativos.

PROJETO DE LEI DA CÃMARA nº 34, de 2015

Autoria: Deputado Luis Carlos Heinze

Ementa: Altera a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.

Explicação da Ementa: Altera a Lei de Biossegurança para liberar os produtores de alimentos de informar ao consumidor sobre a presença de componentes transgênicos quando esta se der em porcentagem inferior a 1% da composição total do produto alimentício.

Protocolo: 30/04/2015.

Distribuição: Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Aprovado o Requerimento nº 548, de 2015, de audiência da CCT. A matéria vai à CCT, seguindo posteriormente à CAS e à CMA. Aprovado o Requerimento nº 1.174, de 2015. Uma vez que já se encontra instruída pela CCT, a matéria vai à CRA, seguindo posteriormente à CAS e à CMA.

Último local: 16/11/2015 - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Relator atual: Ronaldo Caiado

Último estado: 16/11/2015 - MATÉRIA COM A RELATORIA

PROJETO DE LEI DA CÂMARA nº 49, de 2015

Autoria: Deputado Luis Carlos Heinze

Ementa: Dispõe sobre a comercialização, a estocagem, o processamento, a industrialização, o acondicionamento e o trânsito, no território nacional, de produtos agropecuários, seus derivados e subprodutos, importados de outros países, e dá outras providências.

Explicação da Ementa: Estabelece condições e respectivas sanções para comercialização, industrialização e trânsito de produtos agropecuários importados nas formas “in natura” ou semiprocessada. Estabelece a exigência de prévia inspeção sanitária e análise de resíduos de agrotóxicos, sob pena de multa de até R$ 10.000.000,00, inutilização de produto, cancelamento de licença e interdição de estabelecimento.

Protocolo: 16/06/2015.

Distribuição: À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

Último local: 08/10/2015 - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Relator atual: Ronaldo Caiado

Último estado: 08/10/2015 - AUDIÊNCIA PÚBLICA

PROJETO DE LEI DA CÃMARA nº 54, de 2015

Autoria: Deputado Alceu Moreira

Ementa: Dispõe sobre o planejamento de ações de política agrícola.

Explicação da Ementa: Dispõe sobre o planejamento de ações de política agrícola, determinando que o poder público as implementará segundo planejamento prévio, abrangendo períodos não inferiores a 2 anos e ações voltadas ao crédito rural, comercialização, seguro rural, redução do risco inerente à atividade, zoneamento, defesa sanitária, cooperativas, agroindústrias, assistência técnica, extensão rural e pesquisa agropecuária.

Protocolo: 22/06/2015.

Distribuição: À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

Último local: 21/09/2015 - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO

Último estado: 21/09/2015 - PRONTO PARA DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

Pesquisas realizadas:

Tipo de Matéria: PLS; PLC – Em tramitação no Senado Federal.

Assunto: Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Termos: “sanidade animal”; “defesa animal”; “sanidade vegetal”; “defesa vegetal”; “inspeção sanitária”; “agrotóxico”; “agroquímico”; “transgênico”; “geneticamente modificado”.

Data de referência: 23 de novembro de 2015.

ANEXO III

ACHADOS DE AUDITORIA, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

PARTE I – EXCERTOS DE RELATÓRIOS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

AUDITORIA ANUAL DE CONTAS – 2011 – MAPA/SECRETARIA EXECUTIVA – RELATÓRIO: 201203296

Resultados quantitativos e qualitativos

Avaliou-se os resultados físicos e financeiros alcançados pelos Programas: 0356 - Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas(Ação 8938–Inspeção e Fiscalização de produtos de origem animal e Ação 2132 – Funcionamento do sistema laboratorial de apoio animal) e 0357 - Segurança da Sanidade na Agropecuária(Ação 8658-Prevenção Controle e Erradicação de doenças dos animais e Ação 4842 - Erradicação da Febre Aftosa), sob a responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA, escolhidos através de amostra, tendo como critério a materialidade.

Em seu conjunto, as Ações resultaram em R$ 2.835.947,53. Esse montante equivale a 87,93 % dos recursos despendidos pela Unidade em 2011, conforme registros do SIAFI, referentes aos Empenhos Liquidados no exercício. [...]

Os dados contidos no quadro 1 demonstram que a Ação 2132, apesar de execução financeira um pouco menor que 80% do previsto, seu resultado foi considerado satisfatório, tendo em vista, que houve superação de sua meta física em cerca de 15%.

Já no que se refere a execução financeira da Ação 8938, a mesma teve uma meta abaixo do esperado, menor que 50%. Por tal motivo, foi emitido Solicitação de Auditoria N° 201203227/06, de 19/06/2012, pedindo esclarecimentos de como a Ação, que teve sua meta física quase atingida, conseguiu obtê-la com execução financeira bem aquém do esperado. Através do Memorando N° 180/DIPOA/SDA/2012, de 25/06/2012, o Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA, alegou que os dados coletados pela Equipe de Auditoria (Fonte Sigplan) não correspondem àqueles efetivamente obtidos na execução. E apresentou novos números extraídos do Siafi Gerencial que representariam 95,53% de execução levando em conta todas as Unidades Gestoras sob controle direto do DIPOA.

No entanto, considerando que os dados extraídos pela equipe foram obtidos a partir das informações contidas no SIGPLAN, entendemos que seja necessário o aperfeiçoamento da sistemática de operação desse Sistema no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária. Afinal, compete à SDA a gestão dessas ações e a correta inserção das informações no SIGPLAN. Essa situação, já vem se repetindo desde o exercício de 2010, onde no item 4.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, do Relatório de Auditoria N° 201108569, registrou-se o mesmo problema com essa Ação. [...]

No quadro 2, observa-se que a Ação 8658 teve uma execução física ótima, quase atingindo a sua meta prevista e uma execução financeira regular, de aproximadamente 80% do esperado.

Quanto à Ação 4842, segundo o Relatório de Gestão 2011, as principais dificuldades encontradas para uma execução física de apenas 60% do esperado, foram: carência nas estruturas dos serviços veterinários oficiais e deficiência na execução das atividades de vigilância na maioria dos estados do Norte e Nordeste; deficiência de fiscais federais agropecuários nas Superintendências Federais de Agricultura; atrasos ou impedimentos para transferência de recursos, através de convênios, do MAPA aos serviços veterinários oficiais da região Norte e Nordeste; limitações na capacidade laboratorial para diagnóstico para febre aftosa.

Ao consultarmos o Relatório de Auditoria N°201108569, exercício 2010, verificou-se que as dificuldades relatadas, à época, sofridas pela Ação foram as mesmas, com destaque nas deficiências na estrutura dos serviços oficiais de defesa sanitária animal nos estados e a carência de Fiscais Federais Agropecuários, não tendo sido observado a resolução ou minimização dessas dificuldades.

Apesar de considerarmos que as alegações dos gestores justificam os resultados obtidos,ressaltamos que as providências adotadas pelo Ministério com vistas à minimização dos prejuízos que esses fatores causaram à execução da Ação, não estão sendo suficientes e requerem análise que possibilite a definição de medidas mais eficazes na superação dos atos e fatos que estejam prejudicando o desempenho dessa Ação.

Controles Internos

A estrutura de controle interno da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA quanto aos controles das Ações 8938 – Inspeção e Fiscalização de produtos de origem animal e 2132 – Funcionamento do sistema laboratorial de apoio animal do Programa 0356-Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas e Ações 8658 - Prevenção Controle e Erradicação de doenças dos animais e 4842 - Erradicação da Febre Aftosa do Programa 0357 -Segurança da Sanidade na Agropecuária, estão razoavelmente adequados para garantir o regular desempenho da Unidade no seu acompanhamento. No entanto, verificou-se que as ações de controle corretivas adotadas para os casos de desvio no cumprimento das metas das ações, não se encontram sistematizadas de maneira uniforme no âmbito da Secretaria, tornando o acompanhamento dessas ações corretivas deficiente.

No caso específico das Ações 8658 e 4842, observou-se, segundo informação do próprio gestor, em atendimento a Solicitação de Auditoria Prévia N° 201203227/06, de 19/06/2012, através do Memo. N° 555/2012/DSA, de 22/06/2012 (ação 8658 e 4842), que as Ações necessitam de melhorias nos métodos de acompanhamento da sua execução e que desde 2011 o Departamento de Saúde Animal trabalha na criação de novos mecanismos para melhorar o acompanhamento.

Encontrou-se fragilidades no fornecimento de informações sobre Ações dos Programas 0356 e 0357, devido a divergências entre os dados constantes no Relatório de Gestão de 2011, SIGPLAN e SIAFI com os informados pelas Coordenações CBIO, CQVQ, VIGIAGRO e DIPOA responsáveis pelo acompanhamento das Ações em resposta a Solicitação de Auditoria N° 201203227/06, de 19/06/2012, evidenciando que no momento de se elaborar o Relatório de Gestão deverá haver uma melhor comunicação entre o responsável pela elaboração do Relatório de Gestão, com as Áreas responsáveis pela Coordenação das Ações Finalísticas da SDA, através de uma revisão pelas próprias Coordenações dos dados contidos no Relatório de Gestão inerente as suas Ações.

No que tange aos controles internos na gestão da concessão de passagens aéreas, encontrou-se inúmeras deficiências, tais como: passagens emitidas com antecedência menor que 10 (dez) dias, Prestação de Contas superiores a 5 (cinco) dias da data de retorno da viagem, em desconformidade com a Portaria MPOG n° 98, de 16/07/2003e

Portaria MPOG N° 295, de 22/04/2010 respectivamente. Além de divergências no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens- SCDP da data de emissão de bilhetes aéreos, com as datas contidas nos tickets de passagens aéreas.
Foi apontado algumas causas que geraram a inadequação desses controles na concessão de passagens, dentre elas: atrasos nos trâmites internos entre a criação da viagem e autorizações na concessão de passagens aéreas, atrasos na alimentação do sistema SCDP e carência de pessoal responsável pela gestão da concessão de passagens aéreas. Sendo recomendado ao gestor adotar providências no sentido de melhorar os controles internos na gestão de concessão de passagens aéreas para o cumprimento das legislações pertinentes.

9.1.2.2. Constatação

Ausência de utilidade e mensurabilidade de indicadores do Programa de Governo 0357 – Segurança da Sanidade na Agropecuária e 0356 - Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas.

Em análise aos 14 (catorze) indicadores, referentes aos Programas de Governo 0357 e 0356 da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário - SDA, verificamos que sob a ótica do gestor há indicadores que não são úteis (02 - dois) e mensuráveis (01 – um), conforme apresentado na resposta à Solicitação de Auditoria Prévia N° 201203227/09, de 20/06/2012. Já sob a análise da equipe de auditoria identificamos 07 indicadores como não mensuráveis pela ausência de comparabilidade, e 01 por erro na fórmula de cálculo.
A) Indicadores considerados não mensuráveis pelos gestores:
** Número de Estabelecimentos com Sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC)*
B) Indicadores considerados não úteis pelos gestores:
** Número de Estabelecimentos com Sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC)*
** Número de Ocorrências de Casos da Doença da Vaca louca*
C) Indicadores considerados como não mensuráveis pela equipe de auditoria, devido ausência de comparabilidade, ou seja, não há uma medição percentual que permita um grau de comparabilidade com um Universo maior ou mesmo temporal, pois os indicadores relacionados abaixo trazem apenas medições numéricas como unidades ou Km2.
Segue abaixo tabela com exemplo de fórmula de cálculo que poderia acrescentar comparabilidade ao indicador:

Indicador	Fórmula de cálculo Relatório de Gestão	Exemplo de Fórmula de cálculo com comparabiliade *
Área com Plantéis Avícolas Certificados pelo Programa Nacional de Sanidade Avícola (Unidade)	Número total de estabelecimentos certificados pelo PNSA, por estado.	Número total de estabelecimentos certificados pelo PNSA, por estado(dividido) pelo total de estabelecimentos existentes em cada Estado * 100
Área Declarada Livre de Febre Aftosa com Vacinação (km²)	Área do território nacional declarada livre de febre aftosa com vacinação, pela OIE	Área do território nacional declarada livre de febre aftosa com vacinação, pela OIE(dividido) pelo total da área do território nacional *100
Área Declarada Livre de Febre Aftosa sem Vacinação (km²)	Área do território nacional declarada livre de febre aftosa sem vacinação, pela OIE	Área do território nacional declarada livre de febre aftosa sem vacinação, pela OIE(dividido) pelo total da área do território nacional * 100
Área Livre de Sigatoka Negra	Número de municípios do território nacional declarados livres de sigatoka negra.	Número de municípios do território nacional declarados livres de sigatoka negra(dividido) pelo total de municípios do Brasil ou total de municípios produtores de banana *100
Incidência da Praga Cydia Pomonella	Número de municípios do território nacional com ocorrência da praga em áreas de produção de maçãs.	Número de municípios do território nacional com ocorrência da praga em áreas de produção de maçãs negra(dividido) pelo total de municípios do Brasil ou total de municípios produtores de maçãs *100
Número de Estabelecimentos Certificados como Livres ou Monitorados para Brucelose e Tuberculose Bovina e Bubalina	Número de Estabelecimentos Certificados como Livres ou Monitorados para Brucelose e Tuberculose Bovina e Bubalina.	Número de Estabelecimentos Certificados como Livres ou Monitorados para Brucelose e Tuberculose Bovina e Bubalina(dividido) pelo número de estabelecimentos existentes no país * 100
Numero de Ocorrências de Casos da Doença da vaca louca	Número total de casos confirmados da doença da vaca louca em rebanhos do país.	Número total de casos confirmados da doença da vaca louca em rebanhos do país(dividido) pelo total de rebanhos do país * 100

* A comparabilidade referida acima, é apenas a título de exemplo, não possuindo estudo que os viabilizem como fórmulas de cálculos válidos, cujo resultado serviria de tomada de decisão pelo gestor.

D) Indicador com Fórmula de Cálculo equivocada:

** Indicador "Taxa de Conformidade no Controle de Fronteiras",*

Fórmula de cálculo Relatório de Gestão 2011:

Permissões de trânsito emitidas/Número de partidas inspecionadas

A fórmula de cálculo, não atende ao critério da complexidade, pois o mesmo se mostra deficiente, considerando que se pretende mensurar o percentual das partidas inspecionadas, em relação às permissões de trânsito emitidas. Entende-se que a fórmula está equivocada, pois o correto seria a relação percentual inversa, ou seja, Número de partidas inspecionadas/Permissões de trânsito emitidas.

Causa:

Fragilidades nos controles internos na gestão de elaborar e aferir indicadores. Inexistência de avaliação periódica da qualidade dos indicadores, verificando sua utilidade e mensurabilidade.

Recomendação 1:

Promover estudos de melhorias para elaboração, aferição e avaliação da utilidade e mensurabilidade dos indicadores utilizados para avaliação dos Programas/Ações do Ministério em conjunto com as coordenações responsáveis por cada Ação.

AUDITORIA ANUAL DE CONTAS – 2012 – MAPA/SECRETARIA EXECUTIVA – RELATÓRIO: 201305722

Resultados quantitativos e qualitativos

Em síntese, após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da SDA, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, que a

Unidade obteve êxito no desempenho da gestão, destacando-se a execução das Ações 2132, 2136 e 8572. Entretanto, a Ação 4842 – "Erradicação da Febre Aftosa" apresentou baixo atingimento das metas físicas (59,57 %) em relação à meta financeira, que foi atingida em 82,4% e a Ação 20QY apresentou resultado muito aquém do planejado (0,01%), indicando necessidade de atuação específica sobre esta ação.

Não foram identificados, na SDA, controles internos estruturados para gerenciamento dos riscos de não atingimento das metas estabelecidas para as Ações. Tal fato foi corroborado pela própria Unidade, conforme manifestação apresentada por meio do Memorando nº 502/2013/SDA-MAPA: "Conforme consta no Relatório de Gestão, é muito tímida a estrutura de controle e de gerenciamento de riscos. O MAPA conta com alguns esforços isolados, sem uma coordenação ativa. Para estruturar o controle, foi proposta uma unidade específica, em nível de Coordenação-Geral, que está em análise no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Porém, enquanto a oficialização não acontece, já existe um grupo de 07 técnicos construindo mecanismos de controle, gerenciamento de riscos e acompanhamento da gestão interna, em nível de assessoria do Secretário-Executivo".

Indicadores

Para realizar a análise dos indicadores utilizados pela Unidade, a equipe de auditoria analisou nove indicadores constantes no Relatório de Gestão, todos da área de gestão Resultados Quantitativos e Qualitativos e relacionados aos Macroprocessos da Unidade. [...]

O primeiro conjunto de Indicadores analisados referia-se ao Resultado Estratégico "Sistema Zoossanitário implantado e operacional em todo território nacional", que é composto por três indicadores: Porcentagem de suspeitas atendidas no prazo legal, Porcentagem da área do território nacional reconhecida como livre de febre aftosa pela OIE e Porcentagem de bovinos e búfalos do país criados em zonas livres de febre aftosa reconhecidas pela OIE. [...]

Em sequência, foi analisado o Indicador "Índice de Fitossanidade", que é o único relacionado ao Resultado Estratégico "Defesa Fitossanitária Fortalecida". [...] O indicador "Índice de Fitossanidade" não foi considerado pela auditoria completo, comparável, confiável ou acessível. No mesmo sentido, no Relatório de Gestão de 2012, o gestor considera este indicador como de baixa utilidade e mensurabilidade e afirma que deverá ser proposto um novo indicador para a área de sanidade vegetal.

Em análise aos indicadores do Resultado Estratégico "Rede Lanagro Reconhecida como Referência para a Defesa Agropecuária", verificou-se que possuem Completude, Comparabilidade, Confiabilidade, Acessibilidade e Economicidade. [...] dos três indicadores utilizados para medir o desempenho do Resultado Estratégico "Rede Lanagro Reconhecida como Referência para a Defesa Agropecuária", dois não tiveram suas metas definidas. [...]

Quanto aos indicadores que se referem ao Resultado Estratégico: "SUASA Estruturado e Implantado", não foram apresentadas metas ou fórmula de cálculo para eles, pois consta no Relatório de Gestão de 2012 que "no âmbito da SDA não se chegou a consenso sobre os indicadores propostos para mensuração do grau de realização das Ações de Governo desse resultado estratégico" [...] Assim, estes indicadores possuem os atributos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, entretanto, não estavam definidos e suas metas não foram apresentadas no Relatório de Gestão. Fato este que diminui a eficiência e utilidade de tais indicadores e que demonstra que a Unidade precisa adotar rotinas que permitam definir previamente os indicadores e

atualizá-los continuamente. Além disso, a deficiência apresentadas pelos indicadores e a falta de definição de metas e fórmula de cálculo mitigam o controle social e dificultam a avaliação do desempenho da Unidade. [...]
Em suma, após a análise dos nove indicadores anteriormente relatados, verificou-se que devido à falta de definição das fórmulas de cálculo, das metas previstas ou das metas realizadas durante o exercício ou, ainda, à baixa utilidade do indicador, quatro dos nove indicadores analisados não são úteis para subsidiar os gestores de informações estratégicas que os auxiliem no processo de tomada de decisão referente às ações executadas pelo MAPA.
Esses fatos demonstram a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de elaboração e utilização dos indicadores, além de revisão de alguns dos indicadores incluídos no Relatório de Gestão. Além disso, considera-se que deve ser aumentada a interação entre as coordenações da SDA responsáveis por cada ação com a Coordenação-Geral de Planejamento do MAPA.

Transferências voluntárias

Cabe registrar que a em regra a SDA não firma, diretamente, instrumentos relativos a Transferências Voluntárias. Cabe à Unidade, como Coordenadora Nacional do Programa de Defesa Agropecuária, a orientação quanto à formulação de propostas e quanto às diretrizes relacionadas a Transferências no âmbito da defesa agropecuária, ainda que ajustes efetuados pelas unidades descentralizadas do MAPA. No entanto, há Transferências em que a própria SDA assina os instrumentos, sendo estes o universo considerado no presente registro de auditoria. [...]
Diante dos apontamentos apresentados anteriormente sobre a fiscalização e a prestação e contas dos Termos de Cooperação firmados pela SDA, conclui-se pela existência de fragilidades nos controles internos administrativos para gestão das transferências voluntárias. Dentre as causas para tais deficiências, destacam-se: carência de pessoal qualificado para formalização e acompanhamento de transferências voluntárias; ausência de utilização de instrumentos para identificação dos pontos críticos e de instrumentos de medidas de prevenção; inexistência de indicadores para identificar fragilidades e acompanhar os processos envolvidos na gestão de transferências.
Vale destacar que falta de acompanhamento e deficiências na análise de prestação de contas de Transferências já foram apontados nos Relatórios de Auditoria da CGU referentes aos exercícios de 2009 e 2011, não se observando alterações no processo de acompanhamento e prestação de contas que aperfeiçoasse a gestão do assunto.

Situação da força de trabalho na Secretaria de Defesa Agropecuária-SDA/MAPA.

De acordo com as informações prestadas pela Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA por meio do Memorando n.º 438/2013/SDA-MAPA, de 07/06/2013, sua força de trabalho é composta por 402 pessoas, distribuídos na forma indicada no Quadro abaixo.

Quadro – Pessoal da SDA

Subunidades	Área meio							Área finalística				Quantitativo Total	
	AP	AP/ Cm	Cm	Tc	Es	Bs	An	AP	AP/ Cm	Cm	Tc	Vagos	Exercício
Gabinete da SDA	0	5	3	3	0	0	0	5	0	2	0	0	18
Diretores de programas	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	01
Coordenação de Apoio Operacional	4	16	1	2	2	0	4	0	0	0	0	0	29
Coordenação de OGM (Organismos Geneticamente Modificados)	0	2	0	1	2	0	1	0	0	0	0	0	06
Coordenação de Controle de Resíduos e Contaminantes	0	0	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	05
Coordenação de Sistemas de Rastreabilidade	0	0	0	0	0	0	0	4	0	1	1	0	06
Coordenação-Geral de Apoio Laboratorial	9	0	0	0	2	9	0	16	0	0	15	0	51
Coordenação-Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	8	0	13
Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas	9	0	0	1	0	0	0	19	13	0	0	0	42
Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários	3	0	0	1	0	0	0	12	3	13	2	0	34
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal	22	1	0	3	0	0	0	37	9	0	0	3	72
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal	0	3	1	2	0	0	0	14	13	0	0	0	33
Departamento de Sanidade Vegetal	8	7	5	0	0	0	0	26	0	0	0	0	46
Departamento de Saúde Animal	9	2	2	0	0	0	0	31	0	1	1	3	46

Legenda:
AP.: Ativo Permanente; Cm.: Comissionado; AP/Cm.: Ativo Permanente Comissionado/Função Comissionada/Função Gratificada; Tc.: Terceirizado; An.: Anistiado; Es.: Estagiário; Bs.: Bolsista CNPq.

Questionada sobre a suficiência quantitativa e qualitativa de sua força de trabalho para fazer frente aos seus objetivos, metas e estratégias, a Secretaria de Defesa Agropecuária, ainda no Memorando n.º 438/2013/SDA-MAPA, de 07/06/2013, manifestou, de maneira geral, que o quadro de pessoal está aquém da necessidade da Unidade. Em termos quantitativos, a carência de pessoal técnico e administrativo foi indicada como fator limitante das atividades dos seis Departamentos que compõem a SDA e ainda das Coordenações diretamente vinculadas à Secretaria. No aspecto qualitativo, embora tenha sido ressaltada a boa qualificação dos servidores em exercício, a Secretaria aponta carência de servidores com especialização em determinadas áreas (como a de sanidade vegetal) e conhecimento de línguas estrangeiras, para maior efetividade na participação em fóruns nacionais e internacionais de discussão.

A Unidade informou ter realizado estudos e repassado a solicitação por Fiscais Federais Agropecuários - FFAs à Secretaria Executiva, consolidada no Memorando CBIO/SDA nº 258/2012, de 14/09/2012. Tal documento consolida a necessidade da SDA na forma:

Categoria Profissional	Nº de FFA
Engenheiro Agrônomo	113
Médico Veterinário	63
Farmacêutico	5
Químico	8
Total	**189**

Além dos cargos comissionados em exercício na SDA indicados em Quadro anterior, a Secretaria manifestou que há dois cargos de sua estrutura que estão ocupados por servidores que atuam em outras unidades do MAPA, sendo um de Diretor de Programa (cedido para a Secretaria Executiva) e um cargo do Departamento de Sanidade Vegetal – DSV (servidora disponibilizada para exercício na Coordenação-Geral de Procedimentos Disciplinares). A Unidade não informou eventuais providências tomadas para dirimir a inconsistência.

Quanto ao impacto do desvio desses cargos, a SDA destaca que a ausência do cargo do DSV dificulta as comunicações do Departamento com Organizações Nacionais de Proteção Fitossanitária dos outros países e que poderá afetar fortemente o exercício, pela Unidade, da presidência temporária de Organismo Internacional (Comitê Regional de Sanidade Vegetal – COSAVE) a partir de 2014.

A Secretaria não se manifestou quanto ao impacto da ausência de um dos cargos de Diretor de Programa (de acordo com o Regimento Interno, aprovado Decreto nº 7.127/2010, seriam dois Diretores de Programa no âmbito da SDA). No entanto, fragilidades na definição e acompanhamento de indicadores das Ações de Governo sob responsabilidade da SDA, apontadas em ponto específico do presente Relatório de Auditoria, é um indicativo de que a ausência desse cargo prejudica as atividades da Unidade.

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no planejamento e fiscalização das metas dos Termos de Cooperação firmados no âmbito das Operações Kadiwéu e Boiadeiro.

Fato

No contexto das transferências voluntárias firmadas diretamente pela SDA que tiveram recursos repassados no exercício de 2012, foram identificados sete Termos de Cooperação. Do universo citado, foram analisados cinco instrumentos, dois relativos à Operação Kadiwéu e três referentes à Operação Boiadeiro.

A Operação Kadiwéu objetivou realizar a vacinação de bovinos que estavam em área de litígio entre fazendeiros e a comunidade indígena Kadiwéu, já que o período nacional de vacinação havia transcorrido e os rebanhos não haviam sido vacinados por incapacidade técnica dos indígenas. Para viabilizar o apoio logístico e de segurança necessários, a SDA firmou dois Termos de Cooperação, um com o Comando do Exército e outro com o Departamento de Polícia Federal.

Já a Operação Boiadeiro foi deflagrada em decorrência de surto de Febre Aftosa no Paraguai, a 160 km da fronteira com o Brasil. Por esse motivo, o MAPA realizou três Termos de Cooperação com o Ministério da Defesa, no intuito de ser auxiliado no controle das fronteiras e impedir que animais e alimentos contaminados ingressassem no território brasileiro.

Em análise aos processos pertinentes, verificaram-se impropriedades relacionadas ao planejamento dos acordos, à fiscalização da execução, bem como ao acompanhamento da realização das metas pactuadas e dos recursos disponibilizados.

Causa

Fragilidades nos mecanismos de controles internos referentes a transferências diretas, quanto ao acompanhamento, fiscalização, movimentação orçamentária-financeira e instrução processual.
Recomendações:
Recomendação 1: Elaborar rotina de acompanhamento da movimentação de recursos orçamentários e financeiros, realizando a verificação dos recursos disponíveis periodicamente, por meio dos sistemas corporativos, de forma a aumentar a eficiência do gerenciamento.
Recomendação 2: Nos casos em que a situação for emergencial e, por isso, exija medidas céleres por parte do MAPA, realizar as formalidades cabíveis, utilizando como modelo o histórico de operações efetuadas, evitando que a contratação/transferência voluntária ocorra sem formalização.
Recomendação 3: Nos casos de situações emergenciais, mas previsíveis, planejar com a máxima antecedência, instituindo metas, cronograma de desembolso, direitos e responsabilidades entre as partes e forma de acompanhamento, fiscalização e prestação de contas que possibilitem a aferição de desempenho e o aperfeiçoamento da execução das ações.
Recomendação 4: Elaborar Plano de Acompanhamento das próximas transferências voluntárias firmadas, determinando as datas em que serão realizadas as fiscalizações; e designar, previamente, o servidor responsável pela fiscalização e acompanhamento.
Recomendação 5: Em futuros Termos de Cooperação pactuados, elaborar relatórios de execução de metas, demonstrando se os objetivos previstos foram cumpridos e caso não o tenham sido, possibilitar que a UJ determine os fatores que impediram a melhor realização dos instrumentos e as providências apropriadas.

AUDITORIA ANUAL DE CONTAS – 2013 – MAPA/SECRETARIA EXECUTIVA – RELATÓRIO: 201407165
Resultados quantitativos e qualitativos
A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Ações de maior materialidade e relevância do Programa "2028 – Defesa Agropecuária" da UJ. [...]
A finalidade da Ação 20ZW é reestruturar, implementar e coordenar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA e aperfeiçoar e modernizar os processos operacionais da defesa agropecuária para ampliar o alcance e a abrangência dos seus serviços em todo o território nacional. Quanto à meta financeira, a execução correspondeu a R$ 121.110.209, 49,88% do montante fixado na LOA, percentual justificado, principalmente, pelo contingenciamento ocorrido durante o exercício de 2013. A execução física foi de 41,29% da meta prevista, sendo que a diferença entre a execução financeira e a execução física deve-se principalmente à falta de clareza do indicador de desempenho por falhas na consolidação dos respectivos planos orçamentários. [...]
A finalidade da Ação 20ZX é idêntica à da Ação 20ZW. Quanto à meta financeira, a execução correspondeu a R$ 23.407.771, 41,78% do montante fixado na LOA, percentual justificado, principalmente, pelo contingenciamento ocorrido durante o exercício de 2013. A execução física foi de 53,12% da meta prevista, sendo que a diferença entre a execução financeira e a execução física não foi informada pelo gestor, embora tenha indicado a superação da execução física de parte da Ação 20ZW, relativa às fiscalizações de transações do mercado internacional (PO 000K), que apresentou superação de 1,18%.
Ademais, ao considerar a medição da execução por meio de indicadores de gestão, verificou-se a necessidade de revisão da meta do Indicador de Desempenho "Índice de

Fitossanidade" para os anos de 2014 e de 2015, a qual foi evidenciada de modo inadequado no Relatório de Gestão 2013.

Recursos humanos

A SDA não apresentou estudos técnicos sobre a suficiência da força de trabalho da Unidade como um todo. No entanto, de acordo com informações prestadas por meio do Oficio nº. 175/2014/GAB/SDA-MAPA, de 27/05/2014, extrai-se que a o perfil técnico dos servidores, de um modo geral, atende às demandas da Unidade, não obstante a necessidade de participação, com maior frequência, dos servidores em programas de capacitação. Quanto à quantidade, existe carência de pessoal na Unidade para atender as especificidades das diversas áreas que compõem a SDA, especialmente de Fiscais Federais Agropecuários para as áreas técnicas.

Cabe mencionar que em torno de 25% do quadro de pessoal ocupam cargos comissionados; sendo que daqueles estabelecidos no Decreto n° 7.121/2010 (Regimento Interno do MAPA) para a SDA, dois deles estão em efetivo exercício em outras Unidades do MAPA, conforme detalhado em item específico deste Relatório.

A SDA/MAPA demonstra a necessidade de pessoal com ofícios e memorandos das suas subunidades que solicitavam novos Fiscais Federais Agropecuários e também servidores de nível médio. Entretanto, de acordo com o informado no Oficio nº. 175/2014/GAB/SDA-MAPA, de 27/05/2014, mesmo com a realização do concurso público ocorrido no último dia 05 de maio de 2014, as necessidades desta Unidade não serão atendidas totalmente.

Implementação das recomendações do controle interno

Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente e no Relatório de Gestão 2013, verificou-se que a Unidade está empenhada em melhorar as rotinas de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU. Comprova esta afirmação, a verificação de que das oito recomendações emitidas no exercício de 2013, cinco foram atendidas de acordo com os exames realizados durante os trabalhos de auditoria, representando 62,5% de cumprimento das recomendações da CGU.

Controles internos

Na avaliação dos controles internos administrativos foi verificado que o Componente Informação e Comunicação apresenta fragilidade, haja vista que não foram apresentadas informações exigidas pelo TCU no Relatório de Gestão de 2013. Ainda quanto a este Componente, verificou-se que o indicador de desempenho "Índice de Fitossanidade" não foi suficiente para monitorar, no exercício de 2013, o processo ao qual se refere, havendo necessidade de se rever as metas, de acordo com o gestor, para os anos de 2014 e de 2015.

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Falta de clareza da fórmula de cálculo e/ou da meta de indicadores de desempenho.

Fato

Em análise aos resultados quantitativos evidenciados no Relatório de Gestão 2013, observou-se que alguns Indicadores de Desempenho apresentaram falta de clareza em parâmetros relativos à fórmula de cálculo e/ou às metas previstas e realizadas, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro - Indicador de Desempenho com Falta de Clareza

Indicador de Desempenho	Parâmetros com falta de clareza / Pág. no Relatório de Gestão 2013	Posição do Controle Interno
Índice de percepção sobre Informações Estratégicas	Fórmula de Cálculo e Metas / 63	Fórmula de Cálculo e Metas apresentados com clareza pela auditada, mas não evidenciados no Relatório de Gestão 2013.
Índice de Percepção do Agronegócio com Relação à Atuação do MAPA	Fórmula de Cálculo e Metas / 63	Parâmetros não apresentados pela auditada
Índice de Percepção da Capacidade de Fortalecimento e Harmonização	Fórmula de Cálculo e Metas / 63	Parâmetros não apresentados pela auditada
Número de Processos de Trabalho Mapeados e Melhorados	Fórmula de Cálculo / 73	Forma de Cálculo apresentada, com clareza, pela auditada, mas não evidenciada no Relatório de Gestão 2013.
Grau de Satisfação do Servidor do MAPA	Metas / 74	Não há registro de mensuração do indicador
Percentual de servidores com a avaliação de desempenho mensurada	Meta executada / 74	Mensuração do indicador encontra-se em estágio inicial, tendo em vista a não conclusão do sistema SISAD.
Índice de execução anual das metas quantitativas do PPA	Meta / 74	Forma de Cálculo apresentada, com clareza, pela auditada, mas não evidenciada no Relatório de Gestão 2013, pois a consolidação do índice ocorre em março de 2014.
Índice de Satisfação com a Comunicação Interna no MAPA	Fórmula de Cálculo e Metas / 74	Parâmetros não apresentados pela auditada

Fonte: Relatório de Gestão do exercício 2013

Destaca-se do Quadro acima o Indicador de Desempenho Percepção sobre Informações Estratégicas, cuja gestão cabe à Assessoria de Gestão Estratégica - AGE/MAPA, vez que durante o exercício de 2013 não foram realizadas Reuniões de Análise Estratégica -RAEs, e no primeiro semestre ocorreu o retorno do acompanhamento ao método original do BSC para facilitar o acompanhamento e revisar a estratégia com o objetivo de separar aspectos táticos e operacionais dos estratégicos, e no segundo semestre, a elaboração dos Relatórios de Gestão Estratégica RGEs foi retomada. Esta dificuldade de gestão estratégica deve-se principalmente à perda de pessoal, que contava com 11 servidores e atualmente é composta por 4 servidores diretamente envolvidos no processo.

Quanto à implantação do Planejamento Estratégico para o horizonte de 2006 a 2015, observou-se que algumas medidas encontram-se ainda incipientes mesmo no final desse período, quais sejam: a implantação de alguns indicadores, tal como o "Grau de Satisfação do Servidor do MAPA" conforme demonstra o Quadro acima, e a implantação efetiva de um sistema de informática para atender a gestão estratégica. Desse modo, denota-se a pouca prioridade quando se observa a redução de pessoal para atuar de modo suficiente na área de Gestão Estratégica.

Ademais, foi destacado do Relatório de Gestão 2013 (pág. 72) o Indicador de Desempenho "Número de Pessoas Capacitadas no PISACOOP", haja vista que 2.212 pessoas foram capacitadas, em que pese a meta prevista ser de 500 pessoas, ocasionando superação da meta em 342,4%. Após solicitação de esclarecimentos desse indicador, a Unidade informou que a meta prevista para 2013 de 500 pessoas foi subdimensionada e que o seu desempenho é formalizado pelo cômputo do número de atendimentos mediante lista de presença. Além disso, apresentou o registro fotográfico de evento realizado em Missões/RS para comprovar o alto desempenho da capacitação em Produção Integrada de Sistemas Agropecuários em Cooperativismo e Associativismo Rural - PISACOOP. Desse modo, observou-se a necessidade de a Unidade reavaliar a sua meta prevista.

4.1.1.2 INFORMAÇÃO

Impacto do contingenciamento orçamentário nos resultados de ações finalísticas do MAPA.

Fato

Trata-se do impacto do contingenciamento orçamentário em ações finalísticas informadas pela Coordenação-Geral de Prestação de Contas da Secretaria Executiva/MAPA – CGPC/SE/MAPA por meio da Nota Informativa n.º 158/2014-CGPC/SE/MAPA, s/ data, encaminhada por meio do Oficio nº 591/2014/SE/MAPA de 18/07/2014. O quadro a seguir evidencia o alto impacto do contingenciamento, de um modo geral, para o resultado quantitativo e qualitativo de Programas de Governo voltados à função agropecuária, resultando em uma redução média de 30,81% sobre crédito previsto, conforme discriminado a seguir:

Quadro – Impacto do Contingenciamento em Ações Finalísticas

Ação Finalística	Crédito Atualizado (a) – R$	Contingenciamento (b) – R$	Impacto da Redução (a/b)
Promoção da Defesa Agropecuária - 20ZW	221.181.986,00	19.214.321,99	8,69%
Fiscalização de Atividades Agropecuárias - 20ZX	54.987.899,00	28.504.235,84	51,84%
Apoio à Reestruturação e Implementação do SUASA - 20QY	120.000.000,00	74.414.352,62	62,01%
Promoção do Agronegócio Brasileiro no Mercado Internacional - 20ZT	8.436.311,00	2.530.893,30	30%
Total:	**404.606.196,00**	**124.663.803,75**	**30,81%** (Impacto médio)

Fonte: Nota Informativa n.º 158 /2014-CGPC/SE/MAPA.

No que tange à execução física da Ação 20ZX, destaca-se que o contingenciamento orçamentário impactou a execução da política pública interferindo nas atividades

finalísticas realizadas pelos fiscais agropecuários, conforme se evidencia nos termos da Nota Informativa n.º 158 /2014-CGPC/SE/MAPA ao dispor que: "A fiscalização fica impedida de executar as ações que dependem de deslocamentos e isso prejudica a atuação de forma eficaz, pois o que ocorre normalmente é que os FFAs continuam a fiscalizar os estabelecimentos localizados nas áreas em que não precisa ter deslocamento, em detrimento de empresas que estão longe das sedes". Ademais, impende informar que da referida Nota não constam medidas para minorar as consequências do contingenciamento orçamentário .

No que tange à execução física da Ação 20ZT, o contingenciamento também influenciou na baixa execução da política pública, conforme se evidencia nos termos do Anexo I da Nota Informativa n.º 158 /2014-CGPC/SE/MAPA ao dispor que: "O contingenciamento aplicado a ação 20ZT – Promoção do Agronegócio Brasileiro no Mercado Internacional representou em torno de 30% (trinta por cento), devido principalmente a não contratação de auxiliares locais pelos adidos agrícolas(...)"

Por fim, cabe salientar que dados relativos ao impacto do contingenciamento orçamentário em ações finalísticas não constaram do Relatório de Gestão, no campo relativo à análise situacional das respectivas Ações de governo.

6.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de definição de competências e de estrutura organizacional no MAPA com atribuição específica para gerenciar as multas aplicadas pelas unidades de fiscalização das atividades agropecuárias.

Fato

O Relatório de Gestão, consolidado/agregado, da Secretaria Executiva/MAPA inclui Unidades federais responsáveis pela fiscalização e regulação do setor agropecuário, que têm entre suas competências a aplicação de multas administrativas [...] Desta forma, foram avaliadas as informações prestadas pelos dirigentes, no mínimo, quanto à completude e à veracidade, com enfoque na demonstração da estrutura de controles da atividade de arrecadação das multas aplicadas: estrutura orgânica de controle; sistema para o gerenciamento; contratação de terceiros para a arrecadação; área responsável pela cobrança; e responsável pela inclusão dos inadimplentes no CADIN e na Dívida Ativa).

[...] foram identificadas seguintes fragilidades:

- Ausência de estrutura organizacional no MAPA com atribuição específica de gerenciar, controlar e cobrar multas e penalidades.

- Limitação tecnológica do Sistema de Cadastro e Arrecadação – SICAR.

- Divergências entre os quantitativos e valores informados no Relatório de Gestão e os informados por meio do Ofício nº 51/2014-SPOA/SE, de 31/03/2014, com relação a multas [...]

Causa

Fragilidades nos controles internos administrativos concernentes ao gerenciamento de multas e penalidades aplicadas pelas Unidades do MAPA com competência para fiscalizar e regular as atividades do setor agropecuário.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os mecanismos de controle para gestão de multas, emitidas em decorrência das atividades de inspeção e fiscalização do setor agropecuário, adotando medidas como a definição de competências para o gerenciamento de multas, considerando a segregação de funções e para melhoria da acessibilidade ao SICAR, inclusive para usuários das Unidades descentralizadas do MAPA, possibilitando a extração de relatórios

gerenciais e programação de alertas automáticos pelo Sistema para evitar prescrição das multas.

Recomendação 2: Efetuar consulta às Unidades descentralizadas que emitem autos de infração e multas, de modo a diagnosticar as necessidades e promover a adequação do SICAR para que se torne uma ferramenta efetiva de gerenciamento.

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Gestão de Recursos Humanos na SDA

Fato

O quantitativo de pessoal da Secretaria de Defesa Agropecuária encontra-se detalhado no quadro seguinte:

Quadro – Quantitativo de Servidores da SDA

Sub Unidades	Área meio (gabinete e apoio)						Área finalística (coordenação/ supervisão)					Área finalística (atividade técnico-operacionais)				Quant. Total	
	Ap	Cms	Cmc	Tc	Ep	Bncc	Ap	Cmc	Tc	Ep	Bncc	Ap	Cms	Cmc	Ep	Vg	Ex
Gabinete	18	5	5	5	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34
CGAL	0	0	0	0	0	0	22	5	14	0	0	0	0	0	0	0	41
Vigiagro	0	0	0	0	0	0	7	3	2	0	0	0	0	0	0	0	12
CBIO	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	4
CRC	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	4
CRS	0	0	0	0	0	0	5	3	1	0	1	0	0	0	0	3	13
DSA	2	1	8	1	0	1	0	10	0	0	0	16	1	8	1	0	49
DSV	9	0	1	2	1	1	18	7	3	1	0	0	0	0	0	0	43
DIPOA	16	0	1	3	2	0	4	12	0	0	0	25	0	0	0	21	84
DIPOV	0	1	3	2	1	0	0	5	0	1	0	15	0	11	0	22	61
DFIP	1	0	2	1	0	0	1	3	2	0	0	15	0	5	0	0	30
DFIA	0	0	0	0	0	0	16	22	1	4	4	0	0	0	0	0	47
Soma	**46**	**7**	**20**	**14**	**4**	**5**	**74**	**75**	**24**	**6**	**6**	**71**	**1**	**24**	**1**	**46**	**422**

Fonte: Ofício n° 204/2014-SDA/MAPA, de 08/05/2014.

Ap = Ativo Permanente;
Cms = Comissionado sem vínculo;
Cmc = Comissionado com vínculo;
Tc = Terceirizado;
Ep = Empregado Público, excluídos os ocupantes de cargo em comissão;
Epc = Empregado Público Comissionado;
Bncc = Anistiado do Banco Nacional de Crédito Cooperativo.
Vg = Vagos;
Ex = Exercício.

Quanto à distribuição de cargos comissionados a situação é a seguinte:

Quadro – Distribuição de Cargos Comissionados na SDA

Unidades da SDA	DAS 101.1	DAS 101.2	DAS 101.3	DAS 101.4	DAS 101.5	DAS 101.6	DAS 102.1	DAS 102.2	DAS 102.3	DAS 102.4	DAS 102.5	Total
GAB/SDA	5	1	4	1	1	1	4	1		1		19
CGAL	2	2		1								5
VIGIAGRO	2			1								3
DSA	2	8	5	1	1		4	1				22
DSV		5	1	1	1							8
DIPOA	1	7	1	2	1		1					13
DIPOV	2	3	1	2	1		1					10
DFIP	2	5	2		1		2					12
DFIA	2	7	2	1	1		1					14
Em Exercício na SDA	18*	38	16	10	7**	1	13	2***	0	1	0	106
Previsto no Decreto nº 7127/2010	20	38	16	10	8	1	13	3	0	1	0	110

Fonte: Ofício n° 204/2014-SDA/MAPA, de 08/05/2014.
*Dois cargos DAS 101.1 pertencentes ao DSV estão vagos.
** Um cargo DAS 101.5 do GAB/SDA está sendo utilizado pela Secretaria Executiva.
*** Um cargo DAS 102.2 do GAB/SDA está sendo usado pela AsPlan/GM.

De acordo com o Oficio nº. 175/2014/GAB/SDA-MAPA, de 27/05/2014, a SDA conta em seus quadros técnicos com 326 pessoas, e apenas uma pessoa não pertence a nenhuma carreira do serviço público ocupante somente de cargo de direção e assessoramento. Quanto à área administrativa, a SDA conta com 96 pessoas, das quais 27 possuem cargos comissionados, ou seja, 28% do quadro de pessoal administrativo possuem cargo comissionado. O quantitativo de DAS é inferior ao estipulado no Decreto n° 7121/2010, que seria de 110 cargos, no entanto, alguns desses cargos estão em efetivo exercício em outras unidades do MAPA.

Quanto à suficiência da força de trabalho da SDA, por intermédio do Oficio nº. 175/2014/GAB/SDA-MAPA, aquela Secretaria informou que a realização de concurso de remoção ocorrido no mês de maio de 2014 agravou o quadro de algumas subunidades, especialmente da CGAL. Acrescentou, ainda, que o término do contrato (entre o MAPA e a FUNDEPAG) de prestação de serviços técnicos especializados, em 31 de novembro próximo, representará a perda significativa da força de trabalho da CGAL, refletindo na prestação de serviços das unidades da SDA.

AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO – 2012 – SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA/MAPA – RELATÓRIO: 201203781

I – ESCOPO DO TRABALHO

1.1. Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Gestora em Brasília, no período de 01/03/2012 a 31/05/2012, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivando o acompanhamento do processo adotado pela Unidade para expedição ou atualização de normativos atinentes à Defesa Agropecuária no período de abrangência do trabalho.

1.2. Dada a ampla gama de atos normativos expedidos anualmente pela Secretaria de Defesa Agropecuária, a análise se concentrou no Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA/SDA, que, segundo a Secretaria, é de onde se originam cerca de 60% dos seus processos. A escolha do citado Departamento se deveu ainda à relação direta da expedição de normativos deste setor com as ações priorizadas pela

Coordenação-Geral de Auditoria da Área da Agricultura, Pecuária e Abastecimento desta CGU, visando avaliar a execução da Ação de Governo "Inspeção e Fiscalização de Produtos de Origem Animal". [...]

III - CONCLUSÃO

As constatações expressas no presente Relatório de Auditoria resultaram da análise dos processos relativos à elaboração dos normativos selecionados para verificação, das respostas e documentos apresentados em virtude de Solicitações de Auditoria emitidas, da manifestação relativa à versão preliminar do relatório de auditoria disponibilizada, bem como das opiniões exaradas nas diversas interlocuções realizadas com 19 (dezenove) dos 47 (quarenta e sete) fiscais federais agropecuários lotados no DIPOA por ocasião dos trabalhos de campo.

A análise dos autos e dos procedimentos operacionais relativos à expedição ou atualização de normativos de competência da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA, restrita aos de matéria afetas ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal - DIPOA, evidenciou falhas na formalização e falta de padronização dos procedimentos realizados. Ficou demonstrado que além de não haver fluxo de aprovação de normas formalmente instituído, o modelo ideal desenhado pela Unidade não é uniformemente seguido. Além das falhas de caráter formal, foram identificadas fragilidades em análises técnicas que subsidiaram a expedição de normativos pelo DIPOA, divergências internas de interpretação quanto a competência de autoridades do MAPA para edição de normativos e ainda potencial desrespeito a hierarquia de normas relacionadas à fiscalização de produtos de origem animal.

As conclusões do presente trabalho são apresentadas a seguir.

3.1. Fluxo de expedição de normativos de competência do DIPOA/SDA/MAPA

O Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal, subordinado à Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA não possui fluxo de aprovação de normas – uma das atividades cerne da Unidade – formalmente instituído. A análise dos processos selecionados evidenciou que o modelo ideal desenhado pela Unidade não é uniformemente seguido. Registre-se que mesmo o fluxo interno de aprovação de normas não estando oficializado, algumas etapas, que são de execução obrigatória por força do disposto no regimento interno da SDA, não vem sendo cumpridas, conforme apontado em pontos específicos do presente Relatório.

A equipe de auditoria considera que embora os assuntos tratados pela SDA, mesmo os de competência de um único departamento como o DIPOA, sejam bastante variados, é possível a elaboração de processo único, indicando os passos mínimos a serem seguidos para atualização ou elaboração de normas. A criação e controle da implementação de tal processo contribuiria para redução da ocorrência das falhas apontadas no presente relatório, não apenas as de caráter formal, mas também as de conotação legal e técnica.

3.2. Formalização de processos administrativos que embasaram a expedição dos atos normativos de competência do DIPOA no período de 2009 a 2011 Foram identificadas falhas na formalização de processos administrativos que embasaram a expedição dos atos normativos analisados, dificultando a compreensão do trâmite realizado. As principais não conformidades encontradas foram: ausência de numeração e carimbo em partes de processos; segmentação do mesmo assunto em diversos processos autônomos (não juntados); ausência de numeração, data ou assinatura em documentos, tais como Informações e Notas Técnicas; falta de organização em ordem cronológica; ausência de documentos importantes para compreensão da gestação de normas, tais como Notas

Técnicas e Atas de reunião que trataram sobre a matéria e falta de continuidade na numeração de Resoluções expedidas pelo DIPOA em 2011.

Ainda que as falhas ora apontadas tenham caráter formal, enfatiza-se que contrariam a Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Tal regramento estabelece uma série de requisitos, os quais, longe de se constituem fins em si mesmos, são a comprovação material de que os princípios a que a Administração está sujeita na execução de seus atos foram seguidos. Sendo o mote final do exposto a proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos objetivos da Administração.

3.3. Atuação da Divisão de Normas Técnicas na elaboração de atos normativos

Embora o artigo 45 da Portaria MAPA n.º 45/2007, que aprovou o Regimento Interno da SDA em vigor, atribua à Divisão de Normas Técnicas, subordinada à Coordenação-Geral de Programas Especiais do DIPOA, a competência de " ...elaborar, em articulação com as demais unidades organizacionais do DIPOA/SDA e do órgão competente do Ministério: ... b) regulamentos da inspeção de produtos de origem animal, bem como dos estabelecimentos que abatem animais...", constatou-se que em 89,5% dos atos cujo trâmite foi avaliado não houve encaminhamento a essa Divisão em qualquer etapa do processo. Os trabalhos permitiram inferir que a principal causa para a baixa participação da área na análise de normativos é a carência de pessoal, haja vista a divisão ser atualmente composta por dois servidores, incluindo o chefe.

A ocorrência de falhas na elaboração de normativos como as apontadas neste Relatório, notadamente as de cunho formal e legal, poderia ser minimizada pela atuação efetiva da Divisão de Normas Técnicas. No entanto, o incremento de qualidade está vinculado à realização de investimentos na área, em termos de pessoal, capacitação e reestruturação no âmbito do DIPOA.

3.4. Legalidade dos atos normativos expedidos pelo DIPOA/SDA/MAPA no período de 2009 a 2011

No que tange à legalidade dos atos expedidos pelo DIPOA no período de 2009 a 2011 foram identificadas impropriedades em cerca de 31% dos casos analisados. Tais impropriedades consubstanciam-se:

(i) na expedição de Ofícios Circulares, cuja função é precipuamente comunicativa, com conteúdo de caráter normativo e

(ii) Pela publicação da Resolução DIPOA/SDA/MAPA n.º 04/2011 em dissonância ao estabelecido no Decreto n.º 30.691/1952 – Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – e pela suspensão, via Ofício Circular, de procedimento de fiscalização relativo a requisitos dispostos nas Portarias SDA/MAPA nº 89/96 e nº 90/96.

Ainda quanto à legalidade dos atos, registramos que diante da existência de interpretações conflitantes por parte da Consultoria Jurídica do MAPA quanto à competência dos Diretores de Departamento a partir do Decreto n. 7.127/2010 (que aprovou a estrutura regimental do MAPA) para edição de normativos, não ficou demonstrada a validade das Resoluções DIPOA/SDA/MAPA nº 02 e 04/2011.

3.5. Conteúdo técnico dos atos normativos elaborados pelo DIPOA/SDA/MAPA no período de 2009 a 2011

Foram identificadas impropriedades que extrapolam o caráter formal e legal em 6 (seis) dos 19 (dezenove) normativos (ou minutas de normativos) cujo histórico de aprovação foram analisados, o que representa aproximadamente 32% dos casos. Quanto a essas

situações, enfatizamos que o principal problema observado foi ausência ou insuficiência de respaldo da área técnica, expostos sinteticamente a seguir:
a) Ofício Circular nº 13/2011 (Autorização de uso de proteína animal não cárnica – popularmente colágeno – em produtos cárneos) – Além da utilização indevida de Ofício como instrumento normativo, destaca-se o fato de se ter autorizado a utilização de até 1,5% de colágeno em produtos cárneos sem comprovação, nos processos e documentos analisados, do embasamento técnico respectivo.
b) Instruções Normativas SDA/MAPA nº 43 e 44/2011 (Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade da Linguiça e do Salame) – Expedição de Instruções Normativas sem comprovação de realização de análises técnicas internas e aprovação de uso de proteína animal colagênica em produtos cárneos em percentual superior ao pleiteado pela empresa sem demonstração da base científica utilizada.
c) Resolução DIPOA/SDA/MAPA nº 02/2011 (Aprovação da tecnologia do sistema de aspersão aplicado no resfriamento de meias-carcaças de bovídeos) - Fragilidades na etapa de análise técnica: ausência de manifestação favorável da Divisão de Inspeção de Carnes e Derivados de Ruminantes, Equídeos e Avestruzes /CGI/DIPOA; pareceres favoráveis ao uso da tecnologia no Brasil provenientes de um único servidor; carência de estudos comparativos entre a estrutura e mercado brasileiros e os dos países onde a tecnologia é permitida; não consideração do histórico de fraudes levantados pela "Operação Abate" em Rondônia; Não envolvimento de técnicos lotados nas unidades descentralizadas na análise da viabilidade do uso da tecnologia no Brasil e Estabelecimento de critérios de auto controle genéricos e sem metodologia definida.
d) Resolução DIPOA n.º 04/2011 (Autorização do emprego do sistema de lavagem de carcaças no processo de abate de aves para remover a contaminação por conteúdo gastrintestinal visível, como alternativa à prática do refile - corte e descarte da parte contaminada) – Além da dissonância dessa Resolução em relação ao Decreto n.º 30.691/1952, ressalta-se que foi expedida antes da finalização dos estudos contratados para validação da tecnologia e em data anterior à Nota Técnica interna que a convalidou.
e) Ofício Circular 20/2011 (Suspenção [sic] de fiscalização/autuação relativa ao disposto nas Portarias SDA/MAPA nº 89/96 e nº 90/96, no que se refere à indicação do sexo na rotulagem de carnes de bovinos e bubalinos) – Determinação pelo DIPOA de suspenção [sic] de procedimentos de fiscalização dispostos em Portaria da SDA e sem parecer conclusivo da área técnica sobre o tema.
Enfatizamos que a fragilidade da fundamentação técnica ora apontada fere o princípio administrativo da Motivação, expresso em lei. Corrobora a necessidade de evidenciação dos fundamentos motivadores dos atos públicos, o início da vigência da Lei nº 12.527/2011, conhecida como "Lei de Acesso à Informação", a partir da qual o acesso à informação, por qualquer cidadão, é a regra.
Destaca-se que, além da inocuidade dos produtos, também é essencial o acesso a informações claras e precisas sobre os produtos que estão sendo comercializados (inclusive sobre eventuais diferenças nutricionais decorrentes dos ingredientes utilizados) e a não sujeição a fraudes econômicas.
Corrobora tal entendimento a afirmação do próprio Departamento expedidor das normas questionadas no presente Relatório de Auditoria, exarada às fls. 24 da resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203781/07, de que é competência do Serviço de Inspeção Federal avaliar "os aspectos de inocuidade, de sanidade, nutricionais, tecnológicos, segurança alimentar e de combate à fraude (...)" dos produtos de origem animal.

Ainda, registre-se que a falta ou insuficiência de embasamento técnico apontada em casos específicos deste Relatório fragiliza a comprovação, na edição ou alteração das normas avaliadas, de que o interesse público (princípio constitucional) foi respeitado. Consideramos que embora a melhoria dos processos tecnológicos e a redução de custos dos agentes produtores sejam interesses legítimos, e sua observância esteja entre as competências do Serviço de Inspeção Federal, eles não podem se sobrepor ao interesse público.

IV - RECOMENDAÇÕES:

As constatações descritas neste relatório reclamam providências imediatas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e no que couber diretamente, da Secretaria de Defesa Agropecuária. Neste sentido, são formuladas as seguintes recomendações, segundo cada um dos temas objeto da análise.

4.1. Fluxo de expedição de normativos de competência do DIPOA/SDA/MAPA

4.1.1. Definir e formalizar processo de expedição de normativos a ser aplicado no âmbito da

Secretaria de Defesa Agropecuária, que contenha mecanismos de verificação de cumprimento de cada uma das fases do fluxo desenhado.

4.1.2. Dar preferência à realização de Consulta Pública anteriormente à publicação de normativos com impacto relevante ao mercado produtor e/ou consumidor.

4.1.3. Promover a participação das Superintendências Federais de Agricultura nas discussões relativas à gestação de normas com impacto nas atividades de fiscalização descentralizadas.

4.1.4. Realizar capacitação da área técnica, incluindo o pessoal das Superintendências Federais de Agricultura, por ocasião da publicação de normativos que interfiram nas atividades de fiscalização.

Quando possível, realizar os treinamentos antes do início da vigência das normas, a fim de padronizar os procedimentos de fiscalização.

4.1.5. Concluir a Revisão do Decreto nº 30.691/1952 - RIISPOA, a fim de adequar o Regulamento ao cenário científico e tecnológico atual.

4.2. Formalização de processos administrativos que embasaram a expedição dos atos normativos de competência do DIPOA no período de 2009 a 2011

4.2.1. Instruir os autos dos processos com todos os documentos de suporte à matéria tratada, coibindo a manutenção de documentos dispersos e não autuados, o que torna temerária a gestão processual da Unidade. Neste contexto, recomendamos também autuação do processo administrativo para documentos que requeiram a tramitação por mais de uma unidade, ou que exijam a instrução e documentação de suporte anexada, com suas folhas em sequencia e numeradas, de forma a garantir a sua integridade e a recuperação do seu histórico no âmbito dos princípios da Lei 9784, de 29.01.99, Artigos 2º e 22.

4.3. Atuação da Divisão de Normas Técnicas na elaboração de atos normativos

4.3.1. Reestruturar a Divisão de Normas Técnicas a fim de possibilitar o cumprimento de sua função regimental na análise de normativos. Rever o seu posicionamento no organograma da Unidade .

4.4. Legalidade dos atos normativos expedidos pelo DIPOA/SDA/MAPA no período de 2009 a 2011

4.4.1. Abster-se de emitir Ofícios-Circulares com conteúdo de caráter normativo, em desconformidade com a Portaria MAPA nº 215/2001 e com o Manual de Redação da

Presidência da República, sem prejuízo da revisão dos citados expedientes que extrapolam a sua finalidade.
4.4.2. Concluir a revisão dos ofícios circulares com caráter normativo expedidos, agrupando-os por tema específico e, se for o caso, consolidando os respectivos conteúdos em ato apropriado.
4.4.3. Encaminhar cópia do presente Relatório à Consultoria Jurídica do MAPA, a fim de que esta se manifeste conclusivamente sobre a competência das autoridades do Ministério para expedição de Normativos, especialmente após a publicação do Decreto n.º 7.127/2010.
4.5. Conteúdo técnico dos atos normativos expedidos pelo DIPOA/SDA/MAPA no período de 2009 a 2011
4.5.1. Reavaliar o Ofício Circular DIPOA nº 13/2011, tendo em vista que o mesmo além de ter caráter normativo, foi editado sem demonstração nos autos do embasamento técnico que suportou a definição do percentual máximo de 1,5% de colágeno em produtos cárneos. Caso a conclusão da Unidade seja no sentido da revogação desse Ofício (conforme expresso à página 6 da Nota Técnica encaminhada pelo Ofício SDA n. 375/2012), atentar para a necessidade de complementação da análise técnica dos processos que versam sobre as Instruções Normativas SDA n. 43 e 44/2011, haja vista tais autos fazerem referência ao Ofício Circular nº 13/2011.
4.5.2. Revisar as Instruções Normativas SDA/MAPA nº 43 e 44/2011, haja vista a ausência de robusto embasamento científico na fase de "análise técnica" do fluxo de aprovação nos respectivos processos.
4.5.3. Em face das fragilidades identificadas na etapa de análise técnica referente à edição da Resolução nº 02/2011, de 09.08.2011, que aprovou a tecnologia do sistema de aspersão aplicado no resfriamento de meias-carcaças de bovídeos, recomendamos ao MAPA a revisão do citado normativo, inclusive em face do histórico de fraudes por absorção pelas carcaças da água utilizada na aspersão.
4.5.4. Considerando que o artigo 165 do Decreto nº 30.691/52 (RIISPOA) determina taxativamente a condenação de carcaças ou partes contaminadas por fezes, recomendamos ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento adoção de providências para a revisão da citada Resolução e apuração dos fatos.
4.5.5. Reavaliar o Ofício Circular DIPOA nº 20/2011, tendo em vista que o mesmo suspende procedimentos de fiscalização previstos em norma hierarquicamente superior (Portarias SDA nº 89/96 e nº 90/96).
4.5.6. Concluir a revisão das Portarias SDA nº 89/96 e nº 90/96, notadamente ao que tange à indicação do sexo do animal nas rotulagens de carnes de bovinos e bubalinos, fazendo constar dos autos a sustentação técnica pertinente, e sem desconsiderar a peculiaridade do mercado de, em geral, o preço pago ao produtor primário para carne de fêmeas ser inferior ao pago por carne de machos.

AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO – 2013 – SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA/MAPA – RELATÓRIO: 201303852

I – ESCOPO DO TRABALHO

1.1. Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Gestora em Brasília, no período de 21/01/2013 a 28/03/2013, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal.

1.2. Embora o Registro de Agrotóxicos se caracterize como um ato administrativo complexo, na medida em que envolve três entidades federais distintas (além do MAPA, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA também têm atribuições específicas no processo), a auditoria limitou-se à análise do papel do MAPA no processo, haja vista a expedição da Nota Técnica DIAMB n° 2.176/2013/SFC/CGU-PR às três pastas ministeriais envolvidas. As análises se concentraram no Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA da Secretaria de Defesa Agropecuária-SDA/MAPA, especialmente na Coordenação-Geral de Agrotóxicos e Afins – CGAA, tendo emvista a atribuição regimental dessa Unidade de realizar o Registro em comento.

1.3. Os trabalhos consistiram na verificação dos seguintes aspectos: atribuições e competências das Unidades, verificando se estão de acordo com o Regimento Interno; existência de mecanismos gerenciais para o monitoramento das atividades realizadas relativas ao licenciamento de agrotóxicos; nível de adequação das atividades com relação ao fluxo elaborado para o registro; quantidade de servidores envolvidos na atividade de registro, avaliando se há desvio de função ou necessidade de segregação de funções; demanda existente e a atendida e as causas de eventuais demoras de atendimento dessas demandas. [...]

III – CONCLUSÃO

O presente Relatório de Auditoria contém o resultados das avaliações decorrentes das interlocuções com os gestores responsáveis pelo Processo de Registro de Agrotóxicos e Afins no que concerne ao MAPA, da análise dos autos de pedido de registro selecionados para verificação e, ainda, das análises das respostas e dos documentos apresentados em virtude de Solicitações de Auditoria emitidas durante os trabalhos de campo.

As análises promovidas pela equipe de auditoria evidenciaram que o Ofício CTA s/nº, de 21/09/2011, não possui caráter normativo, visto que todos os itens estão embasados na legislação que o antecede. No entanto, quanto aos procedimentos de registro propriamente ditos, identificaram-se falhas na formalização e carência de controles.

Foram identificadas, também, deficiências estruturais que impactam na execução da atividade de registro de agrotóxicos e afins pelo DFIA; descumprimento dos prazos legais de avaliação de processos; atrasos sistemáticos na publicação dos pedidos e dos resultados da avaliação no DOU; e, ainda, autorização de alteração de marcas comerciais de produtos antes dos respectivos registros.

As conclusões do presente trabalho são apresentadas a seguir.

3.1. Descumprimento dos prazos legais de avaliação de processos.

Em decorrência das impropriedades anteriormente relatadas, os trabalhos de auditoria confirmaram descumprimento recorrente dos prazos de avaliação de pedidos de registro de agrotóxicos estabelecidos no Decreto n. 4.074/2002. Para Registros Especiais Temporários, necessários para pesquisa e experimentação, o prazo de avaliação extrapolou o estabelecido na legislação em 28% dos casos avaliados.

Nos registros para exportação o prazo legal não foi cumprido em 23,8% dos pedidos incluídos na amostra. Para os demais tipos de registro, produtos técnicos e formulados (produtos de uso no mercado nacional propriamente ditos) o prazo de avaliação pelo MAPA foi superior ao legal em todos os processos analisados pela auditoria, com atraso médio de 320 dias, já descontando o período em que as análises ficaram interrompidas por necessidade de apresentação de informações pelas empresas pleiteantes dos registros.

Embora distorções no mercado de agrotóxicos sejam decorrentes também de características próprias desse nicho, as quais fogem ao escopo do presente trabalho, é incontestável o fato de que o período médio de 2 anos para concessão de registros pode representar um risco à atividade agrícola e prejudicar a competitividade, na medida em que limita a quantidade de produtos ofertados.

Cabe destacar, no entanto, que dado o caráter complexo do ato de registro de agrotóxicos e afins, mesmo nos casos em que o MAPA não depende dos outros órgãos para emissão de Parecer, o saneamento das falhas desse Ministério não garantirá o atendimento aos prazos de avaliação (concessão ou indeferimento de registro) estipulados no Decreto n.º 4.074/2002, sendo necessária adoção de ações conjuntas pelos três entes envolvidos, sob coordenação de instância superior com poder decisório.

3.2. Deficiências na estrutura da CGAA/DFIA/SDA/MAPA.

As inspeções realizadas sobre a CGAA demonstraram que o MAPA não adotou providências no sentido de sanar as deficiências de estrutura física, recursos humanos e ferramentas informatizadas para desenvolvimento das atribuições da Unidade, a despeito das diversas reivindicações da área.

Embora algumas providências extrapolem a gestão do órgão ministerial, faz-se necessária a adoção de medidas mitigadoras da deficiência estrutural da Unidade, tais como: implantação de sistema informatizado para gerenciamento coordenado do fluxo de análise entre os órgãos envolvidos; redistribuição de servidores de outras Unidades do MAPA, aliada a treinamento adequado; instituição de modelo de gestão eletrônica de documentos e ainda desenvolvimento/manutenção evolutiva de sistemas informatizados para a atividade de registro.

3.3. Deficiência dos controles internos

A análise do processo de registro de agrotóxicos e afins no âmbito do MAPA resultou na identificação de fragilidades nos controles administrativos adotados pela Unidade responsável, destacando-se: Ausência de registro em sistema das movimentações internas dos autos na Coordenação-Geral de Agrotóxicos e Afins; Utilização de planilhas eletrônicas dispersas para controle dos processos em fila para avaliação, em análise ou finalizados; Controles insuficientes sobre as informações relacionadas a registro que devem ser publicadas no DOU; e Fragilidades nos mecanismos para garantir congruência das informações prestadas pelas empresas aos três órgãos responsáveis pelo registro de agrotóxicos.

Registramos a necessidade de aprimoramento de mecanismos de controle para evitar as impropriedades apontadas, por comprometerem o cumprimento dos prazos de avaliação e publicação das informações e mesmo a fidedignidade da execução das atividades com relação ao fluxo de registro estabelecido.

3.4. Atrasos sistemáticos na publicação dos pedidos e dos resultados da avaliação no DOU.

O Decreto n.º 4.074/2002 determina prazos específicos para publicação dos pedidos de registro de agrotóxicos e dos resultados finais da avaliação dos pleitos no Diário Oficial

da União, com intuito de fomentar a transparência do processo de registro para as empresas produtoras e para a sociedade como um todo.

Dessa forma, considera-se que os atrasos recorrentes de publicação pelo MAPA, como órgão registrante, não se trata de uma falha meramente formal, mas sim de impropriedade com potencial de prejudicar o mercado regulado. O atraso ou ausência na publicação de pedidos e de registros pode prejudicar, por exemplo, as estratégias das empresas produtoras de agrotóxicos.

3.5. Autorização de alteração de marcas comerciais de produtos antes dos respectivos registros.

A alteração de marca comercial de agrotóxicos antes do seu efetivo registro, embora em análise preliminar não acarrete prejuízos ao processo de registro, é irregular, por ausência de previsão legal. O artigo 22 do Decreto n.º 4.074/2002, incluindo seus parágrafos e incisos, regula as alterações em produtos já registrados, não tendo sido identificada, na legislação vigente, possibilidade de alteração de marca comercial em pedidos de registro.

3.6. Expedição de normativos, no âmbito do MAPA, relacionados ao registro de agrotóxicos.

Verificou-se, no âmbito do MAPA, conformidade quanto às espécies normativas utilizadas e o respeito às regras de competência para os principais atos normativos relacionados ao registro de agrotóxicos vigentes no período analisado, especificamente para os normativos indicados no item respectivo deste Relatório.

No que se refere ao Ofício CTA s/nº, de 21/09/2011, verificou-se que não possui caráter normativo, visto que todos os itens estão embasados na legislação que o antecede.

3.7. Formalização de processos administrativos de pedidos de registro de agrotóxicos e afins no período de 2010 a 2012.

Foram identificadas falhas na formalização de processos administrativos concernentes a pedidos de registro de agrotóxicos, dificultando a compreensão do trâmite realizado. As principais não conformidades encontradas foram: ausência de numeração e carimbo em partes de processos; segmentação do mesmo assunto em diversos processos autônomos (não juntados); ausência de numeração, data ou assinatura em documentos, tais como Notificações de Exigência e Despachos; falta de organização em ordem cronológica e falta de continuidade na numeração de Notificações de Exigências constantes de um mesmo processo.

Ainda que as falhas ora apontadas tenham caráter formal, enfatiza-se que contrariam a Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, comprometendo a confiabilidade processual e a transparência pública. Tal regramento estabelece uma série de requisitos, os quais, embora não se constituam fins em si mesmos, conferem segurança à instrução processual.

IV – RECOMENDAÇÕES

As constatações descritas neste Relatório demandam providências urgentes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, no que couber diretamente, da Secretaria de Defesa Agropecuária, tendo em vista o impacto econômico e social do tema Agrotóxicos para a sociedade.

Neste sentido, são indicadas como principais recomendações:

4.1. Medidas estruturantes e Fortalecimento da transparência pública

4.1.1. Avaliar a necessidade de implantar sistema único para cadastramento eletrônico dos pedidos de registro, contemplando o gerenciamento coordenado do fluxo de análise e a padronização das comunicações entre os órgãos envolvidos, além de permitir a inclusão

de documentos digitais diretamente pelas empresas pleiteantes, promovendo a transparência dessas informações na página do MAPA na internet.
4.1.2. Recomendamos ao MAPA que avalie a implantação e divulgação de indicador do tempo médio de conclusão do registro, instituindo metas a serem cumpridas para os próximos exercícios e adotando as medidas sob sua gestão para reduzir os atrasos constatados, buscando interagir com os demais órgãos envolvidos para aprimorar o alinhamento entre os fluxos de análise e para solucionar eventuais pontos críticos identificados.
4.1.3. Priorizar a transparência e os controles referentes ao ordenamento e organização dos pedidos de Registro de Agrotóxicos de Afins, adotando, em caráter transitório, a planilha eletrônico parametrizada com restrições de edição.
4.1.4. Recompor o quadro de pessoal da Coordenação-Geral de Agrotóxicos e Afins, considerando as referidas deficiências quando da alocação de servidores aprovados no concurso público em realização, promovendo a capacitação apropriada.
4.2 Rotinas de controles internos
4.2.1. Aprimorar os controles de verificação da documentação necessária à emissão de Pareceres de Eficiência Agronômica, avaliando a necessidade de suspender a análise de processos de registro de agrotóxicos e afins até que a empresa pleiteante apresente todas as informações exigidas pela legislação, a fim de evitar custos administrativos desnecessários.
4.2.2. Aprimorar os controles administrativos sobre a publicação dos pedidos e resultados de avaliação de registro de agrotóxicos no DOU, estabelecendo no mínimo uma data mensal para publicação dos documentos acumulados nos trinta dias anteriores.
4.2.3. Avaliar a necessidade de publicar os resumos do pedido e da concessão ou indeferimento de Registros Especiais Temporários no Diário Oficial da União, no prazo de trinta dias, conforme estabelecido no art. 27 do Decreto n.º 4.074/2002.
4.3 Conformidade dos procedimentos adotados
4.3.1. Estipular prazo mínimo de atendimento de 30 dias, em observância ao §2°, do artigo 15 do Decreto nº 4.074/2002 para atendimento às Notificações de Exigência doravante expedidas no âmbito de processos de pedidos de registro de agrotóxicos e afins.
4.3.2. Implantar controle visando garantir que as autorizações para alterações em pedidos de registro sejam emitidas somente após a concessão do respectivo registro.
4.4 Medidas mitigadoras de falhas
4.4.1 Instituir mecanismos para garantir congruência das informações prestadas pelas empresas aos três órgãos responsáveis pelo registro de agrotóxicos, notadamente nos processos ainda apresentados em meio físico e cuja avaliação não é realizada em conjunto pelas três entidades envolvidas.
4.4.2 Solicitar ao IBAMA a implementação de mecanismo automático no SISRET que impeça a inserção de dados de produtor/formulador nacional para produtos totalmente importados e realizar conferência manual quanto a este item enquanto não houver atualização do sistema.
4.4.3. Adotar controles efetivos para formalização dos autos relativos aos pedidos de registro de agrotóxicos, a exemplo de:
- Elaborar checklists de documentos que devem constar em processos, por tipo de registro, a fim de orientar os servidores administrativos imbuídos da organização documental.
- Realizar juntada via sistema informatizado de documentos com número de protocolo próprio, de maneira a facilitar sua localização;

- Fazer conferência de numeração e assinatura de documentos antes de inseri-los em processos;
- Realizar todas as tramitações internas dos processos via sistema informatizado;
4.4.4. Registrar todos os pedidos de registro em meio eletrônico, em sistema de informação próprio ou transitoriamente em planilha eletrônica padronizada, contendo no mínimo: número do processo, data de protocolo, cnpj e nome da empresa pleiteante, tipo do registro, marca comercial pretendida, princípio ativo do produto e cultura de destino. Após conclusão da análise do pleito, atualizar o respectivo registro, com data da conclusão, resultado da avaliação e, se for o caso, número do certificado concedido.
4.4.5 Aprimorar os mecanismos de controle em relação à guarda dos processos, de modo que possam ser localizados tempestivamente.
Informamos que os servidores listados a seguir, cuja assinatura não foi aposta neste Relatório, não estavam presentes quando da geração final deste documento por motivo previsto legalmente, apesar de ter efetivamente atuado como membro da equipe de auditoria.

AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO – 2013 – SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA/MAPA – RELATÓRIO: 201405528
I – ESCOPO DO TRABALHO
Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Gestora em Brasília, no período de 03/02/2014 a 27/02/2014, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. Por meio do Ofício n° 10/2015/SE-MAPA, de 14/01/2015, o Ministério comunica que a SDA/MAPA não apresentou questionamentos adicionais, tampouco comentários acerca dos itens apontados no Relatório Preliminar de Auditoria n° 201405528.
As análises se concentraram no Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários – DFIP da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA/MAPA, especialmente na Coordenação de Fiscalização de Produtos Veterinários – CPV, tendo em vista a atribuição regimental dessa Unidade de realizar o Registro em comento.
Os trabalhos consistiram na verificação dos seguintes aspectos: atribuições e competências das Unidades, verificando se estão de acordo com o Regimento Interno; existência de mecanismos gerenciais para o monitoramento das atividades realizadas relativas ao licenciamento de produtos de uso veterinário; nível de adequação das atividades com relação ao fluxo elaborado para o registro; quantidade de servidores envolvidos na atividade de registro, avaliando se há desvio de função ou necessidade de segregação de funções; demanda existente e a atendida e as causas de eventuais demoras de atendimento dessas demandas. [...]
III – CONCLUSÃO
O presente Relatório de Auditoria contém os resultados da avaliação decorrente das interlocuções com os gestores responsáveis pelos processos de pedido de registro e alteração de produtos de uso veterinário, da análise dos autos selecionados para verificação e, ainda, das análises das respostas e dos documentos apresentados em virtude de Solicitações de Auditoria emitidas durante os trabalhos de campo.
As análises promovidas pela equipe de auditoria evidenciaram fragilidades na transparência dos ritos utilizados nos processos de pedidos de registro e de alteração de produtos de uso veterinário, pois, embora a legislação existente seja farta, não estão estabelecidos os ritos processuais para os procedimentos. Ademais, não há um fluxograma

formalizado e de conhecimento público que facilite e simplifique o entendimento dos ritos necessários para a concessão de licenças.

Ainda na questão da transparência, evidenciou-se que há deferimento de licenças com exigências sem o devido amparo legal, o que fere ao princípio da legalidade e da segurança jurídica, com potencial risco à sanidade animal e à saúde humana; evidenciou-se, ainda, que o controle no ordenamento cronológico dos pedidos de registros de licenças são falhos, impossibilitando saber se as análises seguem a ordem de entrada dos Processos no MAPA, e impossibilitando à empresa interessada saber em que posição da fila seu pedido se encontra, o que fere aos princípios da isonomia e da publicidade.

No que concerne ao ordenamento cronológico dos processos, não há regulamentação que defina os procedimentos utilizados para os casos em que haja pedidos de urgência, e que interfiram na regular tramitação dos processos, a exemplo de mandados judiciais, solicitação de outros órgão (MS, Anvisa etc.) ou interferências de mercado.

Sobre os Pareceres Técnicos emitidos para subsidiar o deferimento de licenças, detectou-se, que por não possuírem padronização, nem sempre são conclusivos quanto ao deferimento ou indeferimento dos requerimentos necessários à concessão da licença e que nem sempre há fundamentação técnica clara e objetiva nos casos em que a autoridade competente não aprova ou discorda de algum item do conteúdo do Parecer Técnico.

Problemas que impactam seriamente as atividades da Coordenação de Produtos Veterinários - CPV foram detectados, a exemplo da carência no quantitativo de pessoal necessário à execução das atividades; das deficiências nos controles de arquivamento dos Processos; e das deficiências nos sistemas informatizados, por não possuírem funcionalidades necessárias às atividades de concessão de licenças.

No que concerne aos sistemas informatizados, apesar de existir sistema que possibilite o registro da tramitação dos Processos, e que possibilite o acesso em sítio na rede mundial de computadores da tramitação, o mesmo não possibilita organizar o arquivo digitalmente, assegurando a integridade e a confiabilidade das informações.

IV–RECOMENDAÇÕES

As constatações descritas neste Relatório demandam providências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e, no que couber diretamente, da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA, tendo em vista a importância e a sensibilidade do setor econômico de produtos veterinários. Neste sentido, são indicadas as seguintes recomendações:

4.1. Medidas estruturantes e fortalecimento da transparência pública:

4.1.1 Priorizar a transparência e os controles referentes ao ordenamento e organização dos pedidos de registro e alterações de produtos de uso veterinário, preenchendo, de imediato, a planilha eletrônica, mantendo público seu acesso.

4.1.2 Regulamentar o processamento dos pedidos de registro e alterações de produtos de uso veterinário, com fins de padronizá-lo.

4.1.3 Normatizar os casos de priorização de análise de processos de pedido de registro e alteração de produtos de uso veterinário devido ao caráter emergencial.

4.1.4 Recompor o quadro de pessoal da Coordenação de Produtos Veterinários - CPV, alertando periodicamente, ao MAPA sobre os riscos e prejuízos que decorrem da estrutura deficitária da CPV/DFIP.

4.1.5 Discutir conjuntamente com as Superintendências Federais de Agricultura - SFAs visando normatizar com clareza a repartição de atribuições na análise dos processos, em atendimento ao artigo 20, inciso II, alínea "b", do Regimento Interno das Superintendências Federais de Agricultura, aprovado pela Portaria n° 428, de

09/06/2010, estudando meios para que a atribuição prevista seja executada de forma a otimizar e agilizar os trabalhos da Coordenação de Fiscalização de Produtos Veterinários - CPV.
4.1.6 Avaliar, conjuntamente com as Superintendências Federais de Agricultura – SFAs e Secretaria Executiva – SE/MAPA, as eventuais vantagens e riscos de se normatizar um juízo de admissibilidade a ser realizado na entrada dos processos na SFAs, visando evitar que processos incompletos, com ausência de documentos básicos essenciais, sejam encaminhados para a SDA e passem a integrar a fila para análise.
4.1.7 Prover tratativas junto à alta administração do MAPA, no intuito de atualizar a legislação que trata de concessão de registro de produtos de uso veterinário, para que a mesma se adeque às necessidades reais do mercado atual.
4.1.8 Reforçar junto aos servidores responsáveis pela emissão e avaliação de pareceres e formulação de ofícios emitidos às empresas, quanto aos deveres do servidor de exercer suas atribuições em observância as normas legais e regulamentares, alertando quanto às responsabilidades civil, penal e administrativa decorrente de eventual exercício das atribuições funcionais, conforme disposto na Lei n° 8112/90.
4.1.9 Promover tratativas junto às instancias superiores do MAPA para o desenvolvimento mais célere de novo sistema informatizado, informando sobre as dificuldades da CPV nas suas atividades relativas a produtos de uso veterinário devido a ausência de um sistema que atenda às suas necessidades.
4.1.10 Fazer estudos da real necessidade da CPV quanto às funcionalidades que deverão integrar o sistema informatizado de modo a promover maior agilidade e transparência na gestão das atividades de registros e alteração de produtos de uso veterinário.
4.1.11 Atuar em conjunto com a CGTI, ou equipe responsável pelo desenvolvimento do SIPEAGRO, propondo funcionalidades e elaborando conjuntamente os casos de uso visando adequá-lo às atividades relacionadas ao registro e alteração de produtos de uso veterinário.
4.2 Rotinas de controles internos:
4.2.1 Prover melhorias nos controles internos para que sejam analisadas as respostas ou solicitações de prorrogações das empresas que estejam dentro do prazo estipulado no artigo 29 do Decreto n° 5.053, de 22/04/2004.
4.2.2 Elaborar mecanismos que reduzam o quantitativo de processos físicos no arquivo, tais como digitalização de documentos; elaboração de Tabela de Temporalidade para que se determine o prazo de permanência de um documento no arquivo e sua destinação após esse prazo; utilização de sistema informatizado para condução do processo de registro e alteração; etc.
4.2.3 Elaborar manual ou documento equivalente que contenha fluxo de registro e alteração para produtos de uso veterinário e publicá-lo no sítio eletrônico do MAPA.
4.2.4 Implantar funcionalidades no sistema informatizado que possibilite o controle de prazos estipulados na legislação que rege as atividades da Coordenação de Fiscalização de Produtos veterinários - CPV, evitando documentos esparsos que possuam o mesmo objetivo.
4.2.5 Estudar meios, enquanto o novo sistema informatizado, SIPEAGRO, não é implementado, de obter respostas quanto ao recebimento de Ofícios da empresa referente ao deferimento/indeferimento/ou exigências, a exemplo da utilização de Aviso de Recebimento - AR, telefonemas, etc., no intuito de que o gestor saiba da data de ciência/entrega, e possa certificar-se do cumprimento pela empresa do prazo contido no art. 29 do Decreto n° 5.053.

4.2.6 Capacitar os servidores da CPV e divulgar no site do MAPA, após implementação do SIPEAGRO, informações sobre os módulos referentes às atividades de registros e alteração de produtos de uso veterinários para que as empresas/cidadão conheçam as funcionalidades que poderão ter acesso.
4.2.7 Adotar controles efetivos para formalização dos autos relativos aos pedidos de registro e alteração de produtos de uso veterinário, tais como:
- Numerar as páginas dos Processos que correspondem aos ofícios de comunicação às empresas;
- Implementar controles na elaboração de ofícios de comunicação de exigências às empresas, instituindo fluxo de revisão, visando à uniformidade no trato com os administrados, bem como a clareza de quais requisitos necessários ao registro e alterações foram descumpridos;
- Numerar os pareceres técnicos antes de inseri-los em Processos;
- Acondicionar os autos dos processos em capas, com vistas à organização e garantia da integralidade dos documentos.
- Elaborar "check-lists" de documentos que devem constar em Processos, por tipo de registro, a fim de orientar os servidores administrativos imbuídos da organização documental.
4.2.8 Estabelecer fluxo de revisão visando conferir transparência quanto aos encaminhamentos do pedido, fortalecendo o diálogo técnico durante o processo, de modo a alinhar o posicionamento da Administração antes da elaboração do ofício de comunicação à empresa.
4.3 Conformidade dos procedimentos adotados:
4.3.1 Solicitar a manifestação da Consultoria Jurídica/MAPA sobre a possibilidade de deferimento de licenças de produtos veterinários, cujos pareceres técnicos possuam exigências de cunho formal/menor relevância, ou de medidas para evitar prejuízos ao mercado por motivo de zelo técnico.
4.3.2 Exigir, doravante, que as empresas incluam em seus pleitos o "Formulário de solicitação, alteração ou cancelamento de registro de produtos de uso veterinário", utilizando-o no ordenamento dos pleitos.
4.3.3 Padronizar, doravante, os Pareceres Técnicos para que haja itens mínimos que deverão constar no documento, a exemplo de formato específico com logotipo do MAPA, numeração, processo de referência, relato sucinto das principais falhas detectadas, orientações do que deverá ser providenciado pela empresa para atendimento às exigências, e posicionamento técnico conclusivo quanto ao deferimento ou indeferimento.
4.3.4 Após avaliação conjunta com a área técnica, fazer constar dos processos a motivação de forma clara e objetiva, quando a autoridade competente não aprovar integralmente algum item do Parecer Técnico ou houver discordância quanto à análise.
4.3.5 Evitar a utilização de vários Pareceres Técnicos a respeito do mesmo assunto nos processos evitando contradições entre as análises técnicas dos fiscais, e desgaste entre a equipe, propiciando maior transparência na elaboração do ofício de comunicação à empresa.
4.3.6 Fundamentar, detalhadamente, o Parecer Técnico contendo a assinatura de mais de um Fiscal Federal Agropecuário ou uma comissão para os casos excepcionais, suportados por bibliografia técnica, mas não normatizados, onde se faz necessário formular exigências para evitar prejuízo ao mercado ou por zelo técnico.

4.3.7 Nos Ofícios de comunicação com as empresas, informar no campo "assunto" o número de referência do processo, orientando que as respostas encaminhadas indiquem essa referência possibilitando a juntada ao processo respectivo.
4.4 Medidas mitigadoras de falhas:
4.4.1 Adotar providências para solucionar as exigências contidas nos ofícios encaminhados às empresas no Processo n° 210250079319/2011-61, Processo n° 21052.000261/2012-36 e Processo n° 21052.004303/2012-16, tendo em vista as solicitações de exigências sem fundamentação legal, informando às respectivas empresas as medidas necessárias, discutidas entre a área técnica e a chefia responsável pela emissão dos ofícios.

PARTE II – EXCERTOS DE RELATÓRIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMA: PROGRAMA NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DA FEBRE AFTOSA (PNEFA) – 2005

Resumo

O objeto desta auditoria de natureza operacional é o Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (PNEFA). Este Programa é reconhecido com essa denominação pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e demais atores interessados, no entanto, não se constitui em programa orçamentário. No Plano Plurianual 2004/2007 e no Orçamento Geral da União para 2005, os recursos federais que financiam o PNEFA encontram-se em duas ações do Programa Desenvolvimento da Bovideocultura (0359): Erradicação da Febre Aftosa (4842) e Prevenção, Controle e Erradicação das Doenças da Bovideocultura (4807). Os recursos alocados por estados e pelo setor privado também são considerados fontes de financiamento do PNEFA.
2. O PNEFA tem por objetivo manter a condição sanitária na zona brasileira que já alcançou o status de livre de febre aftosa e erradicar a doença dos circuitos pecuários Norte e Nordeste, onde há estados ainda considerados como área infectada. Para alcançar seu objetivo, o Programa conta com R$ 68,8 milhões no orçamento da União de 2005.
3. As metas de erradicação da febre aftosa foram definidas de forma diferenciada para cada um dos circuitos pecuários, tendo sido estabelecidos prazos mais dilatados para os circuitos Norte e Nordeste (dezembro de 2005). Os resultados da presente avaliação demonstraram que para esses dois circuitos as metas não serão atingidas nesse prazo, em razão, principalmente, da situação precária da vigilância agropecuária em alguns estados.
4. O trabalho de auditoria teve por escopo verificar o desempenho do PNEFA em relação à sua eficácia, efetividade e sustentabilidade, assim como ao envolvimento e comprometimento do pecuarista com o Programa. Para tanto, foram examinados aspectos relacionados às ações de imunização de bovinos e bubalinos contra febre aftosa, de educação sanitária e de estruturação e atuação do serviço de vigilância sanitária no controle do trânsito de animais e no cadastro e inventário de animais e propriedades.
5. A metodologia utilizada pela auditoria incluiu, além da análise de relatórios e documentos requisitados formalmente aos órgãos de defesa agropecuária estaduais e federais, pesquisa mediante questionários aplicados a órgãos/agências estaduais de defesa animal, superintendências federais de agricultura, federações de agricultura e pecuária,

conselhos regionais de medicina veterinária, sindicados de produtores rurais e associações de criadores. A avaliação incluiu visita de estudo a nove estados brasileiros, oportunidade na qual foram realizadas entrevistas estruturadas com gestores, entidades representativas do setor pecuário e especialistas no Programa, concomitante à aplicação de roteiro de observação direta em postos/barreiras sanitárias internacionais e interregionais.

6. Verificou-se que, não obstante o crescimento dos índices de cobertura vacinal nos últimos sete anos e a ampliação progressiva da zona livre da doença, alguns estados da zona considerada infectada pelo MAPA ainda apresentam desempenho histórico insatisfatório quanto à este quesito, em grande parte pela falta de estrutura do serviço estadual de defesa agropecuária e de adequado marco regulatório de sanidade animal. Essa situação certamente compromete o alcance da meta de erradicação da febre aftosa no país até dezembro de 2005. Em que pese as respostas aos questionários terem mostrado avaliação positiva para o conjunto das ações de vacinação na zona livre, deve-se ponderar que alguns estados apresentaram índices considerados insatisfatórios quanto a alguns aspectos, como a vacinação assistida em propriedades de risco.

7. Pequenos produtores têm dificuldade em adquirir a vacina antiaftosa, especialmente em razão de a menor fração a ser vendida conter dez doses da vacina. Isso faz com que pequenos produtores, que constituem grande parcela dos pecuaristas em estados do Norte e Nordeste, deixem de vacinar seus animais em virtude do custo.

8. São insuficientes as informações sobre as providências a serem adotadas pelos produtores, capatazes ou outras pessoas que trabalham em propriedades rurais que criem ou detenham animais, em caso de suspeita ou constatação da febre aftosa no rebanho. O conhecimento por parte desses indivíduos sobre a correta técnica de manuseio e aplicação da vacina também foi um quesito avaliado como pouco satisfatório. Foram consideradas satisfatórias as demais informações veiculadas a respeito do Programa. Há ainda pouca conscientização de pequenos criadores (agricultor familiar, assentado, quilombola e indígena) em relação à importância e obrigatoriedade de sua participação no Programa. Os sindicatos carecem de informações e disponibilidade de pessoal qualificado para orientar melhor o pecuarista, sobretudo em estados da zona infectada.

9. Constatou-se deficiência na estrutura das barreiras internacionais e da zona tampão, além de ausência de barreiras móveis periódicas. As barreiras fixas, tanto internacionais como interestaduais, apresentaram problemas operacionais quanto à estrutura física e capacidade operacional (equipamentos, mobiliário, veículos, recursos humanos), em alguns casos sem condições de atuar por 24 horas ininterruptas e com falta de apoio policial. Verificou-se, também, que não existe sistema nacional capaz de gerenciar as Guias de Trânsito Animal.

10. Foram apontadas como passíveis de melhorias as atividades de cadastramento dos estabelecimentos de criação de animais e sua informatização, dada sua relevância para o controle das atividades relacionadas à prevenção e erradicação da febre aftosa, inclusive como suporte à apuração dos indicadores de cobertura vacinal e à pronta ação da defesa agropecuária na identificação de propriedades de risco.

11. Por fim, observou-se que a simulação de procedimentos de emergência sanitária ainda é uma atividade pouco desenvolvida no Brasil, que carece de melhor planejamento. Essa atividade é condição importante para dotar o serviço de defesa agropecuária de capacitação e treinamento adequados para a pronta ação emergencial no caso de suspeita ou ocorrência de foco de febre aftosa em animais do rebanho. Além disso, a operacionalização de fundos de emergência ainda é uma dificuldade enfrentada por

muitos estados em razão da limitação da capacidade contributiva de segmentos ligados à pecuária e da carência de recursos públicos que garantam sua sustentabilidade financeira.
12. Considerando essas constatações e visando contribuir para melhorar a efetividade do PNEFA, recomendou-se, entre outras, a adequação da metodologia de apuração dos dados de cobertura vacinal do rebanho de bovinos e bubalinos; o fomento de ações direcionadas ao combate da febre aftosa junto aos estados dos circuitos pecuários Norte e Nordeste que ainda encontram-se na condição de "alto risco" ou "risco desconhecido"; o estabelecimento de um plano nacional de emergência sanitária; a realização de barreiras volantes nas áreas de fronteira internacional de forma regular; a supervisão técnica permanente dos postos fixos e móveis de vigilância sanitária nos estados.
13. Espera-se que a implementação das recomendações contribua no sentido de: a) minimizar os riscos de uma eventual contaminação na área já reconhecida pela Organização Internacional de Epizootias (OIE) como livre da febre aftosa com vacinação, por meio da melhoria das ações de controle e vigilância sanitária hoje praticadas; b) definir modelo de atuação diferenciada para o Programa nos estados dos circuitos pecuários Norte e Nordeste, que ainda enfrentam deficiências que limitam a erradicação da febre aftosa em todo o Brasil a curto prazo; c) fortalecer os mecanismos de participação social, monitoramento e avaliação dos resultados das ações; e d) disseminar boas práticas de gestão.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMA: AÇÕES DE VIGILÂNCIA E FISCALIZAÇÃO NO TRÂNSITO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS – 2006

Resumo

1. O objeto da auditoria são as ações de vigilância e fiscalização no trânsito internacional de produtos agropecuários do Programa Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários, sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento … MAPA. Essas ações têm como foco o mercado externo, mediante o exercício da vigilância em portos, aeroportos e postos de fronteiras, com o objetivo de impedir a entrada no País de pragas e doenças de origem animal e vegetal oriundas de outros países.
2. As ações são executadas, desde 2004, no âmbito do Programa de Vigilância Agropecuária Internacional … Vigiagro, geridas pela Coordenação-Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura e do Abastecimento … SDA/MAPA.
3. O Vigiagro é executado nas Superintendências Federais de Agricultura, por meio dos Serviços de Gestão da Vigilância Agropecuária – VIGIAGRO/DT-UF, dos Serviços de Vigilância Agropecuária – SVA e nas Unidades de Vigilância Agropecuária Uvagro, localizados nos portos, aeroportos, postos de fronteira e estações aduaneiras interiores – EADI.
4. O objetivo da auditoria foi investigar se o Programa Vigiagro está suficientemente estruturado para executar de forma efetiva as ações que visam garantir a sanidade no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal, de forma integrada com os demais órgãos do sistema. A auditoria também avaliou se o programa conta com mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam ao MAPA controlar e supervisionar a execução das ações.

5. As estratégias metodológicas utilizadas para o trabalho foram: pesquisa documental, análise de dados secundários, metodologia COSO para verificação e controles internos, pesquisa postal e visitas de estudo. Durante as visitas, foram aplicadas entrevistas estruturadas com os responsáveis pelos VIGIAGRO/DT-UF, SVA, Uvagro, bem como fiscais federais agropecuários, representantes da Infraero e das autoridades portuárias. Foram realizadas, também, pesquisas postais ou via correio eletrônico com todas as VIGIAGRO/DT-UF, SVA e Uvagro. Também foram enviados questionários a todos os fiscais federais agropecuários lotados nas unidades de vigilância.
6. Foram visitados portos, aeroportos, postos de fronteira e Estações Aduaneiras Interiores … EADI nos Estados do Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Espírito Santo, Brasília, Sergipe, Pernambuco, Ceará, Pará e Amazonas. Nesses estados foram aplicadas entrevistas estruturadas com os dirigentes das unidades de vigilância, técnicos da Infraero, Companhias Docas e Receita Federal. Também foi aplicado roteiro de observação direta e realizado o levantamento fotográfico das instalações das unidades.
7. Os estados foram selecionados em razão dos seguintes critérios: existência de porto, aeroporto, estação aduaneira interior e posto de fronteira com movimento internacional de carga e de passageiros; volume de produtos exportados e importados e locais que oferecem maior risco de entrada no País de pragas e doenças.
8. A auditoria apontou oportunidades de melhoria quanto à infra-estrutura das unidades que executam o Programa, na integração entre os agentes envolvidos que podem influenciar o alcance de seus objetivos, nos mecanismos de monitoramento e avaliação e nas ações que asseguram a efetividade do Programa.
9. Os principais achados referem-se a: inadequação da infra-estrutura das unidades de vigilância agropecuária internacional; insuficiência de pessoal; oferta insuficiente de cursos de capacitação para os fiscais federais agropecuários; ausência de mecanismos institucionais que garantam a boa integração dos órgãos envolvidos na fiscalização em portos e aeroportos; deficiência dos mecanismos de supervisão e monitoramento do Programa; ausência da aplicação das sanções pecuniárias previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária animal e vegetal; e deficiências dos mecanismos de divulgação das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários.
10. Além disso, constataram-se deficiências nos procedimentos de fiscalização realizados em algumas unidades do Vigiagro no tocante ao acompanhamento e controle da destruição de material orgânico proveniente das áreas primárias, assim como à fiscalização de bagagens de passageiros provenientes de vôos internacionais. Também, observaram-se deficiências na realização das atividades de fiscalização e controle da destruição do lixo de bordo de aviões e navios e na fiscalização de embalagens e suportes de madeira.
11. Entre os aspectos positivos identificados estão: formação de forças de trabalho para atendimento emergencial em unidades de vigilância que estejam com quantitativo de pessoal insuficiente frente à demanda de serviço; adoção do sistema de rodízio de servidores entre as atividades desenvolvidas na unidade localizada em Belém/PA, o que proporciona capacitação dos fiscais para atuar em qualquer unidade do estado, desempenhando tarefas variadas, e dificulta a criação de vínculo com despachantes; realização de campanha pelo MAPA no aeroporto Salgado Filho, em Porto Alegre, visando à conscientização dos passageiros sobre os riscos que envolvem o transporte de produtos e insumos agropecuários, com distribuição de folhetos, adesivos e revista em quadrinhos; e continuidade das reuniões das comissões locais do extinto Programa de Harmonização das Atividades de Agentes de Autoridades nos Portos (PROHAGE), criado

com o objetivo de tornar mais ágeis as atividades de desembaraço das embarcações, cargas, tripulantes e passageiros e reduzir os custos portuários em Belém/PA, Fortaleza/CE e Vitória/ES.
12. Com o intuito de contribuir para a melhoria do desempenho do Programa, formularam-se recomendações ao MAPA, entre as quais se destacam: levantamento das necessidades de adequação da infra-estrutura e de pessoal das unidades do Vigiagro, informando às respectivas administrações dessas áreas para que adotem as providências cabíveis; realização de concurso público para provimento de cargos de fiscais e agentes administrativos para as Unidades de Vigilância Agropecuária, bem como implementação de mecanismos que incentivem a permanência de servidores em locais pouco atrativos ou de difícil acesso; implementação de política de capacitação dos servidores; promoção da efetiva inclusão de módulo em sistema informatizado, que venha a ser implementado pelo MAPA, que possibilite obter relatórios gerenciais atualizados das atividades desempenhadas pelas unidades do Vigiagro; atualização dos valores previstos para as multas por infração à legislação de segurança fitozoossanitária, bem como a instituição de novas sanções para os casos não previstos em lei; e incremento da divulgação das ações do Vigiagro.
13. Foram feitas recomendações ao MAPA e a outros órgãos, entre as quais se destacam: juntamente com os Ministérios da Saúde e do Meio do Ambiente, regulamente os procedimentos a ser 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 relativos a portos e aeroportos; em conjunto com a Receita Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Infraero, adote providências para disponibilizar incineradores, adequados à legislação ambiental, nos portos e aeroportos com movimento internacional; e, em conjunto com a Advocacia Geral da União – AGU, estabeleça critérios e procedimentos a ser adotados para a solicitação de assistência e orientação jurídica pelos fiscais à AGU.
14. Com a implementação das recomendações espera-se minimizar o risco de ingresso e propagação de pragas e doenças no País, de maneira que os resultados reflitam: adequação da infra-estrutura e da lotação de pessoal nas unidades de Vigilância Agropecuária Internacional; aperfeiçoamento da qualificação dos fiscais para o exercício de suas atribuições; identificação tempestiva de inconformidades e de deficiências no desempenho do Programa, bem como das medidas necessárias para saná-las; integração com outros órgãos cujas atividades relacionam-se com as ações do Vigiagro; desestímulo ao descumprimento das normas sanitárias diante da possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias; maior conscientização da população a respeito da importância do atendimento das exigências de segurança fitozoossanitária; e acompanhamento e controle da destruição de material orgânico proveniente das áreas primárias.

AUDITORIA OPERACIONAL: AÇÕES DE DEFESA SANITÁRIA ANIMAL E VEGETAL NA FRONTEIRA BRASILEIRA – 2012

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. [...]

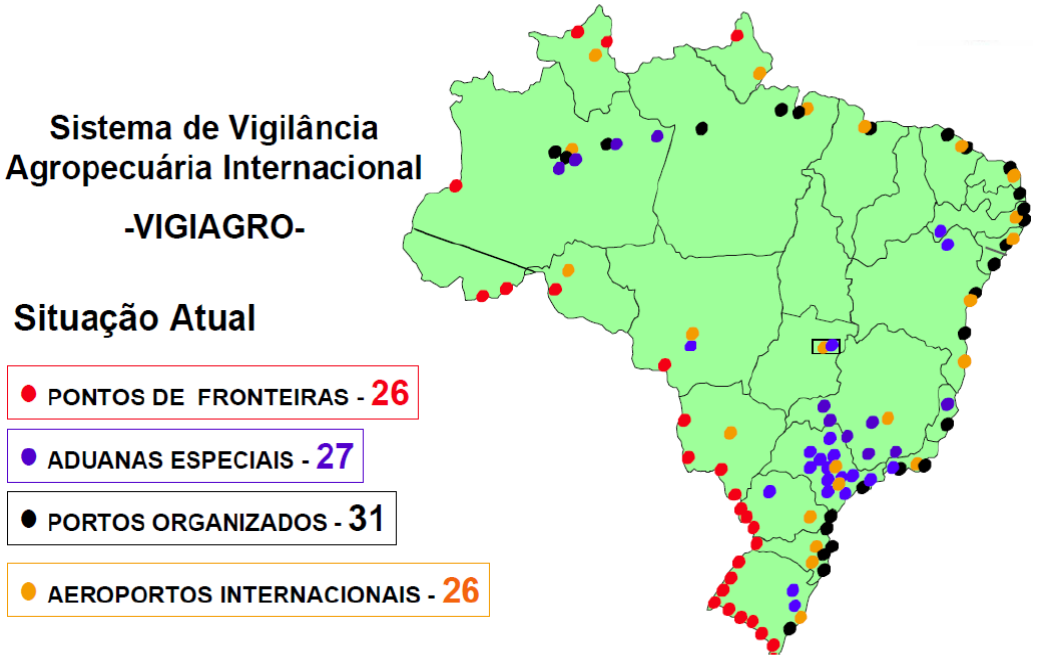

Fig. 5: Unidades do Vigiagro no Brasil

[...]

2.4. Aspectos orçamentários e financeiros

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

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

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

Despesa Executada do Vigiagro nos Estados de fronteira

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

[...]

8. Conclusão

225. O foco desta auditoria ficou restrito à avaliação das ações de defesa agropecuária desenvolvidas nas regiões de fronteira, sob a coordenação do MAPA, instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, nos termos da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.
226. Envolveu a análise de atuação dos Fiscais Federais Agropecuários nos portos fluviais, aduanas e postos de fronteira, em que se desenvolvem as atividades relacionadas ao Programa de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro. Esse Programa já foi objeto de auditoria de natureza operacional do TCU em 2005, oportunidade em que as análises se estenderam também à atuação nos portos marítimos e aeroportos internacionais.
227. Embora tenha havido avanços significativos tanto na estrutura como na condução dos serviços oferecidos pelos operadores do Vigiagro, observa-se, ainda, a persistência de deficiências antes diagnosticadas, com destaque para as áreas de fronteira, cujas unidades demandam por suprimento pessoal e material para garantir a sanidade no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal, de forma integrada com os demais órgãos do sistema.
228. Aspectos relacionados à infraestrutura, lotação de fiscais, regras de remoção, integração com órgãos aduaneiros, ausência de sanções, descarte de material orgânico e insuficiência de divulgação de regras internacionais ainda são questões não equacionadas e que atingem com maior ênfase as áreas de fronteira nacional.
229. Outro ponto observado diz respeito às rotinas de fiscalização de bagagens de passageiros em trânsito internacional, atividades que também fazem parte da competência do Sistema de Unidades do Vigiagro.
230. Além da pouca integração com outros órgãos aduaneiros, constatou-se que tais procedimentos previstos na legislação básica não estão sendo realizados ou estão sendo realizados de modo ineficiente, haja vista a ausência de critérios de parametrização que levam em consideração o risco fitozoosanitário envolvido.
231. Por fim, verificaram-se as áreas de ingresso ilegal de mercadorias agropecuárias, ao longo da divisa, fora dos portos organizados, aduanas, pontos de fronteira e outros recintos alfandegários, onde há necessidade de controle ostensivo e itinerante através de vias de acesso utilizadas indevidamente, de forma frequente, por pessoas que atravessam os limites territoriais de seus países.
232. Por serem regiões mais frágeis, até mesmo pela diversidade da geografia existente, são alvos de todas as formas de crime organizado e transformam-se em grande desafio para a segurança nacional, que precisa lançar mão de estratégias de defesa que contemplem integração entre os organismos de fiscalização competentes, valendo-se de instrumentos de inteligência coordenada e tecnologia avançada para conter os ilícitos.
233. Inserem-se nesse contexto as ações inerentes à defesa agropecuária, as quais também devem ser vistas como questão de segurança nacional, haja vista os riscos existentes e a repercussão econômica negativa gerada por eventual ingresso de doenças e/ou pragas para o território brasileiro.
234. Contudo, a julgar pelo que foi colhido das entrevistas e observado nesta fiscalização, a vigilância agropecuária nessas áreas é ineficiente, quando não é inexistente.
235. Há certa preocupação e alcança considerado valor quando emergem notícias de ameaças urgentes de entradas de doenças ao País, a exemplo do recente foco de febre aftosa diagnosticado no Paraguai a cerca de 100 km (cem quilômetros) da divisa com o Estado de Mato Grosso do Sul, tendo sido registrado novo foco na mesma região em janeiro do corrente ano.

236. Espera-se do MAPA, como órgão coordenador das ações de defesa agropecuária desenvolvidas em conjunto com as demais instâncias federativas, conduta mais pró-ativa, no sentido de identificar as deficiências existentes, avaliar os procedimentos utilizados, estabelecer diretrizes, parcerias, controlar, subsidiar, enfim, envidar esforços para que a fronteira também seja protegida contra o ingresso de pragas vegetais e agentes de enfermidades animais.
237. A materialidade de recursos federais previstos para aplicação na defesa sanitária exige do MAPA capacidade de planejamento e gestão como meio de controlar os riscos de prejuízos econômicos resultantes de um possível embargo comercial causado pela fragilidade de controle na faixa fronteiriça nacional.
238. Em verdade, o MAPA não possui um diagnóstico da defesa sanitária e carece de uma cesta de indicadores gerenciais para o monitoramento de suas ações na fronteira que possam subsidiar a priorização das intervenções e a alocação de recursos públicos.
239. Tendo em vista os riscos e as oportunidades de melhoria detectadas nesta auditoria, estão sendo propostas recomendações voltadas a aperfeiçoar a atuação do MAPA no planejamento, na gestão da política de defesa sanitária e no apoio institucional aos entes federados.
240. No que tange às questões que já haviam sido apontadas na auditoria operacional realizada no Programa Vigiagro, em 2006, as quais já foram objeto de recomendações deste Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.318/2006 – Plenário, e permaneciam pendentes de implementação até o final desta fiscalização, a equipe optou por dar ciência aos respectivos gestores para adoção de providências, a fim de que possam ser devidamente acompanhadas nas contas do MAPA.
241. Por fim, considerando que o MAPA integra a clientela da 8ª Secex, unidade técnica que participou efetivamente, desde o início deste trabalho, com sugestões e orientações, por intermédio de seu dirigente e auditores selecionados para esse fim, e que a referida Secretaria já faz o devido acompanhamento do órgão sob sua jurisdição, além de vir se desenvolvendo na sistematização e customização contínua das contas das unidades sob sua jurisdição, entende-se adequado substituir, neste caso específico, a proposição do monitoramento das recomendações impostas pelo Tribunal, na forma preconizada pelo Manual de Auditoria Operacional, pela rotina de verificação realizada nas próprias Prestações de Contas Anuais e no bojo do monitoramento contínuo da clientela (Jornal União, de 15/3/2012), justamente pela possibilidade de se controlar as implementações efetuadas por meio do Plano de Ação, a ser enviado pelo MAPA, com o detalhamento e cronologia das medidas que serão adotadas.
[...]
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional nas ações de defesa sanitária animal e vegetal executadas na fronteira brasileira.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:
9.1 - recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) que:
9.1.1 - proceda a adequação no Sistema SIGVIG para que somente forneça o número do protocolo quando houver a efetiva entrega da documentação pertinente, para a devida análise da completude documental do cadastro do importador/exportador, e que as alterações de ordem dos protocolos de requerimento de fiscalizações somente sejam

efetuadas em conformidade com os normativos específicos e desde que justificadas em campo próprio da tela de consulta, esta aberta via internet para todos os interessados em acompanhar o fluxo de movimentações de pedidos, a fim de garantir ampla transparência ao processo;

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

9.1.3 - promova a inclusão no Manual do Vigiagro de dispositivos próprios suficientemente detalhados para a fiscalização de bagagens, que contenham critérios uniformes de riscos fitozoosanitários 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 Uvagros, 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. 3° da Lei 8.142/1990, de forma a não haver descontinuidade de repasse de recursos que venha a prejudicar as ações de defesa sanitária;

9.2 - dar ciência à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) acerca da desconformidade com o capítulo V do Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, aprovado pela IN/SDA n.º 26/2001, verificada nas divisas situadas em Corumbá/MS,

Epitaciolândia/AC, Oiapoque/AM, Aceguá/RS, Itaqui/RS, Jaguarão/RS e São Borja/RS, onde a fiscalização de bagagens em veículos ou pedestres nas travessias oficiais de fronteira não vem sendo realizada, e em Mundo Novo/MS e Uruguaiana/RS, locais em que essa atividade é realizada apenas em horário comercial;

9.3 - dar ciência à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) acerca das recomendações a seguir discriminadas, ainda não implementadas, oriundas do Acórdão 1.318/2006 – Plenário, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa 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 n° 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 Acórdão1.318/2006 – 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 n° 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.
[...]

AUDITORIA COORDENADA: ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS) DO MERCOSUL E ASSOCIADOS (EFSUL). PROGRAMA DE AÇÃO MERCOSUL LIVRE DE FEBRE AFTOSA (PAMA) – 2012

RESUMO

1. Em 2010, o Tribunal de Contas da União (TCU), em auditoria coordenada com membros da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados (EFSUL), Acórdão 2.741/2010 - TCU, avaliou a sistemática de concessão de recursos e de controle de projetos financiados pelo Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento do Mercosul (Focem). Naquela fiscalização, foram identificadas deficiências significativas no controle dos projetos.
2. Em continuidade a esse trabalho, surgiu a necessidade de se avaliar, detalhadamente, alguns projetos financiados pelo referido Fundo. Para tanto, as análises na fase de planejamento mostraram a oportunidade de se realizar auditoria coordenada no Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA). O tema foi escolhido devido

à relevância socioeconômica da pecuária na região e aos riscos de contaminação dos rebanhos brasileiros identificados em auditoria e monitoramentos do TCU realizados no Programa Nacional de Combate à Febre Aftosa (PNEFA).
3. A presente fiscalização faz parte de esforço coordenado das EFS da Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai, membros da EFSUL, em prol de se avaliar a gestão desse programa pluriestatal que é o PAMA. Para tanto, inicialmente, decidiu-se realizar capacitação virtual dos auditores desses países em técnicas e ferramentas de auditoria de natureza operacional. Em seguida, realizou-se workshop no TCU no qual os auditores puderam consolidar os conhecimentos do curso virtual, discutir com especialistas em febre aftosa as especificidades da doença e elaborar a matriz de planejamento que seria seguida nas auditorias nacionais dos países.
4. Cabe destacar que essa auditoria coordenada, por fazer parte do conjunto de ações previstas no Plano Operativo de Capacitação do CCR/OLACEFS, está recebendo apoio financeiro do projeto OLACEFS/GIZ para o desenvolvimento de suas atividades.
5. Com base nas entrevistas e estudos realizados, definiu-se que o objetivo da auditoria seria o de analisar a contribuição do PAMA no combate à febre aftosa e se os recursos utilizados no programa estão sendo controlados e acompanhados adequadamente, buscando identificar, em ambos os casos, pontos que poderiam melhorar a gestão atual e futura do programa.
6. Com efeito, realizou-se avaliação das macro-etapas do PAMA, com procedimentos que permitissem avaliar o planejamento, a execução e o controle da regularidade e da gestão do programa. Em relação ao planejamento, observaram-se questões relativas ao detalhamento das metas e perspectivas de curto, médio e longo prazo. Na avaliação da execução, buscou-se identificar quais as ações realizadas que contribuíram em maior medida para o controle regional da febre aftosa. Por fim, foi avaliado se a subunidade executora do PAMA no Brasil, o Departamento de Saúde Animal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DSA/MAPA) está cumprindo as exigências previstas nos regramentos do Focem e na legislação brasileira e se está controlando adequadamente a gestão do programa.
7. Para se avaliar a contribuição do PAMA ao combate à febre aftosa foram analisados os principais resultados do programa e a sua sistemática de planejamento. Na etapa de planejamento, a equipe de auditoria verificou que não havia critérios formais para avaliar as ações do programa. Em virtude da natureza transfronteiriça da febre aftosa, identificou que as ações integradas entre os países são as que permitem maior sinergia de esforços e recursos, reduzindo os riscos externos, isto é, as fragilidades de controle do trânsito dos rebanhos nas fronteiras. Com efeito, considerando-se a premissa de que as ações integradas são as que possuem melhor custo de oportunidade para o PAMA, haja vista ser o mesmo um programa pluriestatal, a equipe de auditoria avaliou o desenho do programa e constatou que sua concepção, objetivos e componentes estão em concordância com a necessidade de ações integradas, coordenadas e articuladas.
8. Contudo, ao investigar se as ações realizadas pelo PAMA, na prática, estão sendo coordenadas juntamente com os outros países do Cone Sul, constatou-se que a maior parte dos recursos do programa, até o final de 2011, foi destinado à construção e estruturação de postos de fiscalização no Estado de Mato Grosso. E que estes recursos, apesar de fazerem parte do componente II do PAMA, relativo a 'Projetos Bi ou Trinacionais de Fronteira', estão sendo implementados de forma isolada, isto é, não estão sendo realizadas ações complementares com outros países, com vistas a integrar esse esforço nacional com os serviços de defesa agropecuária de outros países. Em outras palavras, no

que toca às ações do PAMA no Brasil, a ênfase não está sendo em ações de coordenação. Dessa forma, entende-se que o País está perdendo a oportunidade de usar este programa como forma de induzir o compartilhamento informações, relativas a cadastro de propriedades, controle de estradas, diagnóstico de áreas de risco, entre outras..

9. Ademais da construção e estruturação dos postos de fiscalização, cabe destacar que ocorreram ações integradas no âmbito do PAMA e que a equipe de auditoria as identificou como principais resultados. São elas: a implementação da Zona de Alta Vigilância (ZAV); a construção de currais e a estruturação do serviço de defesa pecuária na Bolívia; as missões internacionais de avaliação das vacinações, dos laboratórios e da fiscalização das fronteiras. Essas ações foram identificadas como boas práticas, pois fortaleceram espaços de articulação entre os países, aumentaram o intercâmbio de informações e possibilitaram maior transparência dos controles, atividades estas identificadas pelos especialistas como necessárias para mitigar os riscos externos.

10. As análises realizadas na auditoria evidenciaram que a sistemática de planejamento atual do PAMA possui três deficiências que reduzem a sua capacidade de potencializar o efeito articulador das ações do programa. São elas: i) não existem planejamentos plurianuais, ou seja, o maior horizonte de programação de ações atualmente é o anual; ii) faltam metas intermediárias que indiquem as etapas necessárias a serem alcançadas, prejudicando o dimensionamento das ações e dos recursos do PAMA; iii) o planejamento atual, realizado nos Planos Operativos Anuais (POA), não está baseado em diagnósticos regionais que permitam orientar os esforços a áreas e ações prioritárias que mitiguem as fragilidades externas.

11. Na avaliação do controle da execução físico-financeira do PAMA, verificou-se que o mesmo está aderente aos regramentos do Focem e que as falhas identificadas em algumas licitações e nos procedimentos que exigem a realização de plano de aquisição de bens e autorização (não objeção) da Unidade Técnica do Focem na Secretaria do Mercosul (UTF/SM) para realizar gastos acima de US$ 100 mil, a princípio, não comprometeram os resultados do programa e foram alvos de recomendações da presente auditoria. Ressalta-se que esta última norma foi alterada por intermédio da Decisão CMC nº 01/10.

12. Uma boa prática que vale ser ressaltada é a sistemática de acompanhamento realizada pelo DSA/MAPA pelo qual todos os gastos relativos às aquisições vinculadas ao PAMA são registrados e monitorados por intermédio de planilhas eletrônicas que contém dados sobre as transferências financeiras, aquisições, contratações, notas fiscais, empresas contratadas, ordem bancárias, descrição dos produtos e serviços adquiridos, bem como as fontes de recursos e as contrapartidas. Essa sistemática de acompanhamento financeiro garante maior grau de transparência e facilita as atividades de controle que venham a ser executadas pelos órgãos responsáveis.

13. Por fim, ao se analisar o controle da gestão do PAMA, verificou-se que o acompanhamento não está sendo realizado a contento, devido a alguns fatores, entre eles: i) o DSA/MAPA não utiliza de forma sistemática indicadores de desempenho para acompanhar, avaliar e reorientar as atividades do programa; ii) as auditorias interna e externa previstas, segundo os regramentos do Focem, não foram realizadas tempestivamente.

14. Ademais, ressalta-se que a auditoria externa apresentou, ainda, algumas falhas metodológicas que afetaram significativamente a avaliação que se pretendia realizar sobre o PAMA. É de se questionar se uma auditoria externa realmente desfruta da independência necessária para realizar críticas públicas ao seu contratante, no caso a Secretaria do Mercosul. Casos como o da Enron são icônicos para ilustrar este tipo de

conflito potencial, e sugerem que arranjos com auditorias públicas para fundos públicos podem mitigar, caso se consiga mobilizar equipes de auditoria bem treinadas.
15. A partir das fragilidades identificadas no planejamento e no controle da gestão do programa, na falta de integração de importantes ações realizadas, que o PAMA possui grande oportunidade de se aperfeiçoar, estruturando-se como um verdadeiro programa regional, otimizando os esforços em prol da redução dos riscos externos. Destaca-se que apesar do seu término estar, inicialmente, previsto para o último quadrimestre de 2012, o Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa (CMA) decidiu prorrogá-lo por mais 18 meses.
16. Em razão do exposto, estão sendo propostas recomendações ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como subunidade executora do PAMA, visando ao aperfeiçoamento do programa. Entre as medidas propostas, destaca-se a necessidade de realização, em conjunto com os demais países beneficiários do PAMA, de amplo diagnóstico das fragilidades regionais e, ato contínuo, a elaboração de um planejamento de curto, médio e longo prazo que indique as áreas prioritárias e detalhe as metas intermediárias e finalísticas a serem alcançadas.
17. Coube recomendar, ainda, que as ações que vierem a ser planejadas e executadas no PAMA sejam formuladas para reforçar, preferencialmente, aspectos regionais e mitigar os riscos externos. Entre as ações específicas para tal vale destacar a recomendação para que o gestor desenvolva indicadores de processos e de resultados, realizando acompanhamentos sistemáticos. Por fim, recomendou-se ao Ministério de Relações Exteriores que avalie a necessidade de estruturação de um controle externo que seja público para o controle dos recursos do Focem, conforme preconiza a Declaração de Lima da Intosai e a Organização das Nações Unidas.
18. Caso adotadas, essas medidas serão capazes de ajudar a transformar o PAMA em um verdadeiro programa regional e não apenas em um mecanismo para garantir recursos extras para os programas nacionais de combate à febre aftosa. A criação de um órgão público regional para realizar o controle externo dos recursos comunitários disponibilizados pelo Focem seria uma ação que propiciaria um ganho de transparência e de confiabilidade das informações para o sistema Mercosul, a exemplo do que já ocorre em outros blocos regionais, como a União Europeia.
[...]
VOTO
[...]
13. Assim, ratifico os resultados da equipe técnica, a qual apontou no relatório de auditoria (peça 10) as seguintes deficiências do PAMA no Brasil, as quais reduzem a eficácia desse programa multiestatal:

Fase de planejamento:

a) não existem planejamentos de médio e longo prazo, sendo que o maior horizonte identificado foi de um ano;

b) faltam estudos técnicos de abrangência regional capazes de orientar as ações que teriam maior impacto para o atingimento dos objetivos do programa;

c) não foram observadas metas intermediárias e finalísticas, dificultando o correto dimensionamento das ações e dos recursos a serem investidos; e

d) o planejamento atual, realizado nos Planos Operativos Anuais (POA), está desvinculado de diagnósticos regionais, uma vez que os POAs estão sendo baseados somente em diagnósticos de cada país, individualmente considerado.

Fase de execução:

a) as ações do PAMA no Brasil estão sendo feitas de forma isolada, sem integração com outros países.

Fase de controle:

a) o DSA/MAPA não utiliza, de forma sistemática, indicadores de desempenho para acompanhar, avaliar e reorientar as atividades do programa; e

b) as auditorias interna e externa previstas, segundo os regramentos do Focem, não foram realizadas tempestivamente.

14. Em conformidade com as evidências acima, identificou-se que o maior volume de recursos do PAMA foi direcionado a demandas pontuais e, no caso do Brasil, à construção de postos de fiscalização na fronteira do Mato Grosso com a Bolívia e à aquisição de equipamentos para os serviços veterinários em alguns estados fronteiriços.

15. Cabe destacar que a unidade técnica, com a qual me ponho de acordo, observou a existência de lacuna significativa no que se refere ao controle externo no âmbito do FOCEM, em razão da inexistência de um Tribunal de Contas com jurisdição regional sobre os recursos provenientes do Fundo, o que resulta na ineficiência do controle e da fiscalização dos recursos a ele destinados.

16. Nesse sentido, também na linha da equipe auditora, observo ser vital a importância das EFS do Mercosul na fiscalização desses recursos, enquanto uma instância supranacional não for criada, devendo haver, portanto, maior integração das atividades dessas EFS com as atividades de fiscalização já desenvolvidas no bloco.

17. Apesar disso, também identifiquei boas práticas na execução do PAMA, visto que ocorreram algumas ações integradas, a seguir indicadas, que fortaleceram a articulação entre os países, aumentaram o intercâmbio de informações e possibilitaram maior transparência dos controles:

a) implementação da Zona de Alta Vigilância (ZAV);

b) construção de currais e a estruturação do serviço de defesa pecuária na Bolívia;

c) realização de missões internacionais de avaliação das vacinações, dos laboratórios e da fiscalização das fronteiras;

d) obediência aos regramentos do Rocem na execução físico-financeira;

e) acompanhamento dos gastos relativos às aquisições vinculadas ao PAMA com planilhas eletrônicas que contêm detalhes sobre todas as transações com recursos vinculados ao programa.

18. Ante essas constatações, a unidade técnica propõe endereçar diversas recomendações à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na qualidade de Subunidade Executora do PAMA, e ao Ministério das Relações Exteriores.

19. Feito esse breve apanhado do extenso e profundo trabalho conduzido pelos auditores envolvidos neste projeto, não posso deixar de louvar a qualidade de suas análises, com cujas conclusões manifesto-me totalmente de acordo, fazendo apenas um ligeiro reparo na recomendação contida no subitem "i" do relatório de auditoria.

20. Nesse tópico, a unidade técnica recomenda, a

"adoção, quando da efetivação de outros projetos financiados pelo Focem, do modelo de 'relatório de acompanhamento' desenvolvido pela Diretoria de Saúde Animal, realizado em planilha eletrônica e contendo informações resumidas sobre a execução físico-financeira do programa, como padrão de documento de fiscalização e controle".

21. Apesar desse modelo ser eficaz no controle das despesas com recursos do Focem, entendo que os órgãos responsáveis pelo emprego desses valores podem controlar tais

despesas com a implantação de um sistema ou com planilhas eletrônicas, modelo atualmente adotado.
22. A vantagem da primeira alternativa é a menor sujeição a erros, principalmente de digitação, apesar de possuir um custo para seu desenvolvimento.
23. Dessa forma, pertinente alterar a redação do subitem "i" de maneira a dar alternativas de controle aos órgãos que utilizam os recursos do FOCEM: utilização de planilhas eletrônicas ou implantação de um sistema de controle.
24. No mais, reafirmo que trabalhos como este ensejam, cada vez mais, a integração dos países do MERCOSUL, assim como demonstram a necessidade de que o bloco regional caminhe para a instituição de um organismo supranacional de controle que permita uma adequada fiscalização dos recursos do Fundo de Convergência aplicados em prol da nossa comunidade subcontinental.

Ante o exposto, louvando uma vez mais o trabalho empreendido, anuo à proposta apresentada pela equipe técnica, com a pequena ressalva acima indicada, e VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.
[...]
ACÓRDÃO Nº 1158/2012 – TCU – Plenário.