

Relatório do ministro relator

Tratam os autos de monitoramento nas ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários, originado por força do Acórdão nº 1.318/2006 - TCU - Plenário, proferido no TC - 012.488/2005-5, no qual foi apreciado o Relatório de Auditoria Operacional correspondente.

2. Os trabalhos originalmente realizados tiveram por objeto a avaliação das ações acima referidas, no âmbito do Programa de Segurança Fitozoosanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários, ficando sua realização, bem como o monitoramento ora examinado, sob a incumbência da SEPROG.

3. A seguir, reproduzo a versão integral do relatório do monitoramento realizado, verbis:

“(…)

1. Introdução

1. No segundo semestre de 2005, o Tribunal de Contas da União - TCU realizou Auditoria de Natureza Operacional - ANOp nas ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários (TC 012.488/2005-5), apreciada pelo Plenário em 02/08/2006 e que resultou no Acórdão n.º 1318. As ações auditadas pelo TCU são gerenciadas, desde 2004, pela Coordenação-Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária, vinculada à Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

2. O objetivo precípua da Auditoria foi avaliar se o Programa de Vigilância Agropecuária Internacional - Vigiagro está suficientemente estruturado para fiscalizar e garantir a sanidade no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal, de forma integrada com os demais órgãos do sistema. As análises empreendidas pela Auditoria também abrangeram os controles internos do Vigiagro, sobretudo quanto à atuação do MAPA na supervisão das ações.

3. As principais constatações da Auditoria, que se tornaram objeto de deliberações do Acórdão n.º 1318/2006-TCU-Plenário, foram: a) inadequação da infra-estrutura e da organização do quadro de pessoal das unidades de vigilância agropecuária internacional; b) oferta insuficiente de cursos de capacitação para os Fiscais Federais Agropecuários; c) ausência de mecanismos institucionais voltados à boa integração dos órgãos envolvidos na fiscalização em portos e aeroportos; d) ausência de aplicação das sanções pecuniárias previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária animal e vegetal; e) baixa eficácia dos mecanismos de divulgação das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários; f) deficiências nos procedimentos de fiscalização e controle sanitários, em especial quanto ao material orgânico proveniente das áreas primárias, às bagagens de passageiros provenientes de vôos internacionais, ao lixo de bordo de aviões e navios e às embalagens e suportes de madeira.

4. O Manual Técnico de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional (Portaria Segecex/TCU n.º 12/2002) prevê a sistemática de monitoramento das deliberações do TCU e a elaboração de relatório contendo as medidas adotadas pelos gestores responsáveis. O presente relatório inicia o ciclo de monitoramento, apresentando o estágio de implementação das deliberações desta Corte de Contas dois anos após a realização da Auditoria. A metodologia adotada neste trabalho compreendeu: a) entrevista com a coordenação nacional do Vigiagro; b) pesquisa postal; c) análise documental; e d) análise de dados secundários.

5. A pesquisa postal realizada pelo TCU compreendeu o envio de questionários para 91 chefes de unidades do Vigiagro, com 43 respondentes, obtendo taxa de resposta de 47%. O objetivo da pesquisa foi comparar a percepção dos chefes das unidades sobre a situação atual com a existente na época da Auditoria. O questionário abordou questões sobre a infra-estrutura das unidades, organização e gestão de recursos humanos, execução de procedimentos de vigilância fitozoossanitária e integração com os demais órgãos envolvidos no processo. Os resultados da pesquisa serão abordados no decorrer do relatório.

6. Neste relatório, as deliberações do Acórdão TCU n.º 1318/2006-Plenário foram didaticamente agrupadas em sete assuntos: a) organização e gestão da infra-estrutura das unidades de vigilância; b) organização e gestão de recursos humanos das unidades de vigilância; c) regulamentação e divulgação de normas para o trânsito de produtos agropecuários; d) execução de procedimentos de inspeção sanitária; e) descarga e destruição de resíduos sólidos em portos e aeroportos; f) articulação institucional com autoridades de portos e aeroportos; e g) gestão da informação, supervisão e monitoramento do programa. A Tabela 1 apresenta os sete grupos de recomendações adotados neste relatório e a quantidade de recomendações acerca de cada assunto. Como se optou por fazer um agrupamento das recomendações por tema, analisando-se a correção das deficiências de forma mais ampla, as deliberações do TCU não aparecerão na mesma ordem em que foram dispostas no Acórdão 1.318/2006-Plenário.

Tabela 1: Agrupamento das recomendações do Acórdão TCU n.º 1318/2006-Plenário.

Perfil das recomendações propostas Qtde. %

Organização e gestão da infra-estrutura das unidades de vigilância (Capítulo 1) 3 7%

Organização e gestão de recursos humanos das unidades de vigilância (Capítulo 2) 9 22%

Regulamentação e divulgação de normas para o trânsito de produtos agropecuários (Capítulo 3) 6 15%

Execução de procedimentos de inspeção sanitária (Capítulo 4) 9 22%

Descarga e destruição de resíduos sólidos em portos e aeroportos (Capítulo 5) 3 7%

Articulação institucional com autoridades de portos e aeroportos (Capítulo 6) 5 12%

Gestão da informação, supervisão e monitoramento do programa (Capítulo 7) 6 15%

Total 41 100%

Fonte: Tribunal de Contas da União (TC 012.488/2005-5, Acórdão n.º 1318/2006-Plenário).

7. Ressalte-se que no item 9.5 do Acórdão 1.318/2006-Plenário foi determinado à Secretaria Executiva - SE/MAPA e à SDA/MAPA que remetessem ao TCU um Plano de Ação conjunto, contendo o cronograma e os responsáveis pela adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal. O Ministério criou então um Grupo de Trabalho, por meio da Portaria SE/MAPA n.º 431/2006, que elaborou o Plano de Ação e o encaminhou ao TCU em 29/11/2006. Essa determinação encontra-se, portanto, cumprida, não sendo objeto de monitoramento.

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

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

9. A importância do Vigiagro para o país pode ser observada tanto na necessidade de se proteger a população contra pragas e doenças vindas de outros países, como também nas exigências de um mercado externo cada vez mais exigente com relação à qualidade fitozoossanitária dos produtos que importam. Pode-se citar o exemplo da gripe aviária, também conhecida como gripe do frango. Transmitida pelo vírus influenza aviário, ela ataca principalmente as aves, mas também pode ser transmitida para alguns mamíferos, como o gato doméstico e o ser humano. Em 2005, houve um surto da doença que infectou pessoas no Vietnã, Tailândia, Indonésia e Camboja.

Além de trazer prejuízos para a saúde animal e até mesmo humana, uma possível entrada do vírus no país poderia prejudicar fortemente a economia brasileira. O Brasil é o maior exportador de carne de frango do mundo, tendo exportado, em 2007, um total de US\$ 4,98 bilhões, segundo dados do Balanço Comercial Mensal, produzido pelo Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior. Portanto, caso fosse registrado no território brasileiro algum caso da gripe aviária, seria desastroso para a economia como um todo, em virtude do provável embargo a nossas exportações.

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

11. No primeiro semestre de 2005, o TCU realizou ANOp no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (Acórdão n.º 1.784/2005-Plenário). Entre as conclusões, a Auditoria alertou que “as deficiências encontradas na estruturação dos postos de vigilância sanitária das fronteiras internacionais e da zona-tampão configuram risco para a reintrodução da doença na zona livre”. Pouco depois do surgimento dos focos em 2005, a Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul afirmou que o foco teve origem no Paraguai (COPETTI, 2005). Os prejuízos que decorreram desses focos foram inúmeros. De um lado, o Brasil deixou de exportar bilhões de reais em virtude dos embargos. O então Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Senhor Roberto Rodrigues, anunciou, na época, que a estimativa de perdas na exportação em decorrência da febre aftosa era de US\$ 1,7 bilhão (ITOKAZU, 2005). Além disso, só com indenizações pagas aos fazendeiros que tiveram cerca de 90 mil cabeças de gado abatidas, o governo federal gastou mais de R\$ 30 milhões (CSIA, 2005), quase o mesmo valor destinado inicialmente no Orçamento de 2005 para a ação Erradicação da Febre Aftosa (código 4842), que foi de R\$ 35,3 milhões, dos quais R\$ 22,8 milhões (65%) foram executados. Em junho de 2007, o TCU concluiu o primeiro Monitoramento nas ações de Erradicação da Febre Aftosa, referente ao Acórdão n.º 1.784/2005-Plenário (TC 002.910/2007-2).

12. No presente trabalho, inicia-se o Monitoramento de duas ações que dão suporte ao Vigiagro, que são a Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Vegetais e seus Produtos e a Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Animais e seus Produtos, classificadas no Plano Plurianual - PPA 2004-2007 nos códigos 2180 e 2181, respectivamente. Ambas as ações faziam parte do Programa Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários (código 0357), cujo objetivo é impedir a introdução e disseminação de pragas e de doenças na agropecuária, além de preservar as áreas livres e os sistemas produtivos regionais da disseminação interna de agentes biológicos nocivos. Em 2008, o programa recebeu a denominação de Segurança da Sanidade na Agropecuária.

13. Analisando o orçamento das ações 2180 e 2181 (Gráficos 1 e 2), observa-se ampliação de créditos para o Vigiagro a partir de 2005, com aumento da média anual de dotação na Lei Orçamentária Anual - LOA, que foi de R\$ 4,5 milhões, no período 2001-2004, para R\$ 8,6 milhões, no período 2005-2007. Contudo, esta melhora não se refletiu no percentual dos créditos liquidados, cujo média caiu de 93%, no período 2001-2004, para 61%, no período 2005-2007.

Gráfico 1: Histórico orçamentário da ação de Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Vegetais e seus Produtos (código 2180), de 2001 a 2007.

1 - Evolução orçamentária da Ação 2180 - Créditos autorizados X executados (em

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

Gráfico 2: Histórico orçamentário da ação de Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Animais e seus Produtos (código 2181), de 2001 a 2007.

Gráfico 2 - Evolução orçamentária da Ação 2181 - Créditos autorizados X executados (em milhões)

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

14. Em valores nominais, percebe-se que, no período 2005-2007, o volume de créditos liquidados esteve abaixo de 2003. Em 2005, por exemplo, a ação 2181 teve dotação de R\$ 5,1 milhões, mas foram liquidados R\$ 2,0 milhões, ou seja, 40%. Apesar da dotação de 2005 ter sido maior do que a de 2003, o valor executado neste ano, de R\$ 3,2 milhões, foi superior àquele, representando 94% dos créditos da LOA. Por outro lado, entre 2001 e 2004, percebe-se que, proporcionalmente, essas ações tiveram reduzida sua participação no volume total de gastos do MAPA, de 0,14% para 0,04% (Gráfico 3). A Coordenação do Vigiagro não apresentou justificativa para a queda brusca dos recursos consignados às duas ações na LOA de 2004, alegando que a sua participação na elaboração do orçamento do programa ocorreu a partir de 2005.

Gráfico 3: Histórico da participação das ações 2180 e 2181 no orçamento do MAPA, de 2001 a 2007.

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

15. Fica destacado nos gráficos analisados que as ações em estudo não apresentam uma tendência uniforme de gastos, apresentando, inclusive, grande variação na proporção entre despesas correntes, destinadas à manutenção de serviços essenciais, e de investimentos, voltadas a melhoria da infra-estrutura física e dos recursos materiais das unidades de vigilância (Gráfico 4). Enquanto de 2001 a 2004, a dotação para investimento representou 17% dos créditos orçamentários, entre 2005 e 2007, a média subiu para 32%.

Gráfico 4: Histórico orçamentário das ações 2180 e 2181, por natureza de despesa, de 2001 a 2007.

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

16. Houve um aumento no volume de recursos alocados para investimentos a partir de 2005, o qual não foi totalmente refletido na execução. Em 2006, por exemplo, ano com o maior valor autorizado (R\$ 4,8 milhões), a liquidação dos créditos foi de apenas 6% (R\$ 300 mil). O que teria compensado a baixa execução em 2006 foram os gastos com investimentos na rubrica Ações Emergenciais de Proteção Contra a Influenza Aviária, criada por meio de crédito extraordinário e que teve um aporte de R\$ 10,8 milhões em investimentos, com os quais, segundo a Coordenação do Vigiagro, foi possível reaparelhar as unidades por meio da compra de 100 automóveis.

3. Organização e gestão da infra-estrutura das unidades de vigilância

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

Diagnóstico da Auditoria do TCU em 2005

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

19. Segundo o Decreto n.º 4.543/2002, a Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB é o órgão competente para declarar o alfandegamento de recintos. Ainda de acordo com a referida norma, o alfandegamento somente poderia ser efetivado depois de atendidas as seguintes condições: a) infra-estrutura indispensável à instalação dos órgãos de fiscalização aduaneira e à segurança fiscal; b) disponibilidade de recursos humanos e materiais; e c) o interessado assumir a condição de fiel depositário da mercadoria sob sua guarda. Por esta norma, para que seja autorizado o alfandegamento

de determinada área, importa apenas que as condições estabelecidas pela RFB sejam atendidas, o que determina o sentimento, por parte dos administradores de recintos alfandegados, de que não há a obrigação legal de fornecer aos demais órgãos a mesma infra-estrutura disponibilizada à Receita Federal. Tal fato ocasiona o alfandegamento de portos, aeroportos e postos de fronteira pela RFB sem que tenham sido atendidas as condições de instalação dos demais órgãos intervenientes no comércio exterior que ali devem exercer suas atribuições.

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

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

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

21. Além disso, no que tange à questão da autorização de alfandegamento dos portos, portos secos, aeroportos e postos de fronteira, o TCU recomendou à Secretaria da Receita Federal que adotasse a seguinte medida:

9.4.1. somente autorizar o alfandegamento de portos, portos secos, aeroportos e postos de fronteiras, com base no art. 29, § 3º, da Lei n.º 5.025/1966 e art. 13, incisos I e II, do Decreto n.º 4.543/2002, após a concordância dos demais órgãos envolvidos na fiscalização aduaneira, a exemplo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, caso em que devem ser disponibilizadas pelas entidades que administram essas áreas, condições que viabilizem a operação dos serviços de fiscalização agropecuária, especificadas na Instrução Normativa n.º 04/2005 daquela Pasta.

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008

Recomendação 9.1.1 - em implementação

Recomendação 9.1.2 - em implementação

22. A IN SDA/MAPA n.º 4/2005, em seu Art. 2º, parágrafos 2º e 3º, e o Manual de Procedimentos Operacionais do Vigiagro de 2006 estabeleceram requisitos mínimos para a instalação e funcionamento de unidades de vigilância agropecuária internacional nos aeroportos, portos organizados, aduanas especiais (portos secos) e postos de fronteira. Nos termos da mencionada Instrução Normativa:

Art. 2º. A instalação e funcionamento de unidades de Vigilância Agropecuária Internacional nos Aeroportos, Portos Organizados, Aduanas Especiais (Portos Secos) e Postos de

Fronteira, públicos ou privados, ou qualquer outro recinto alfandegado, situado em zona primária ou secundária, dependerá da disponibilização, por parte das administrações dessas áreas, de condições que viabilizem a adequada operação dos serviços de inspeção e fiscalização agropecuárias, com vistas à liberação de cargas e bagagens, na importação e exportação.

§ 2º. Incluem-se nas condicionantes citadas neste artigo, no mínimo, as seguintes:

I - instalações físicas equipadas com aparelhos de ar-condicionado e compatíveis com o tamanho da equipe técnica da unidade de Vigilância Agropecuária Internacional, incluindo área para laboratório básico para exame de mercadorias e acondicionamento de amostras, mobiliário, copa e sanitários masculino e feminino;

II - equipamentos de informática, inclusive periféricos, que permitam acesso ao SISCOMEX, à Internet e a outros sistemas informatizados locais de controle de carga;

III - linhas telefônicas instaladas;

IV - local apropriado para o estacionamento de veículos;

V - alojamentos e vestiários masculino e feminino, para as Unidades que requeiram trabalho em regime de plantão;

VI - vigilância 24 (vinte e quatro) horas das instalações.

§ 3º. Em função das características operacionais das áreas alfandegadas e do nível de risco zoofitossanitário representado pelo volume e natureza das cargas que transitam pelas mesmas, deverão ser disponibilizadas, como forma de garantir a qualidade e conformidade zoofitossanitária das partidas destinadas ao mercado externo ou das que estejam sendo internalizadas no país, as seguintes instalações:

I - área que permita isolamento e segregação de cargas para tratamento fitossanitário e zoossanitário e cargas perigosas;

II - currais de recebimento e isolamento, baias, canis, bretes, gaiolas, pedilúvios e rodolúvios;

III - incineradores, câmaras de expurgo (fumigação), tratamento térmico e ambiente climatizado para inspeções de mercadorias, em dimensões compatíveis com os volumes operados.

23. Sobre o assunto, a SDA/MAPA expediu o Ofício Circular n.º 334/2006, buscando realizar o levantamento das necessidades de infra-estrutura das unidades de vigilância agropecuária (BRASIL, 2007f). Além disso, publicou o Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, reiterando a todos os stakeholders a necessidade do fornecimento de condições mínimas para a instalação de uma Uvagro (BRASIL, 2006d). Todavia, no que tange à adequação da infra-estrutura, não acrescentou novas exigências em relação ao já estabelecido na IN SDA n.º 4/2005. No levantamento efetuado pela SDA/MAPA, as necessidades principais apontadas

pelos Uvagro foram de mobiliário, equipamentos de informática e de escritório em geral, eletrodomésticos, aparelhos de ar-condicionado e veículos (BRASIL, 2008b).

24. Por meio da extração de dados do Siafi Gerencial, referente à gestão 2007, constatou-se que 20 Superintendências do MAPA adquiriram equipamentos e material permanente com o empenho de recursos orçamentários à conta das dotações do Vigiagro, que totalizaram R\$ 1,6 milhão (Tabela 2). Houve casos pontuais onde os créditos orçamentários foram devolvidos pela Superintendência Federal de Agricultura - SFA, como o ocorrido na SFA/RO que, segundo informações da Coordenação do Vigiagro, concedidas na entrevista com a equipe do monitoramento, não conseguiu aplicar R\$ 80 mil em equipamentos para o programa, por não promover a licitação em tempo hábil. Da análise dos empenhos liquidados nas ações do Vigiagro, evidenciou-se uma forte concentração de dispêndios nos itens referentes ao § 2º do art.2º da IN SDA/MAPA nº 4/2005, principalmente em equipamentos de informática, mobiliário e ar condicionado.

Tabela 2: Empenhos liquidados nas dotações do Vigiagro, por Unidade Gestora, no Elemento de Despesa 52 (equipamentos e material permanente), em 2007.

UG Ação 2180(R\$) Ação 2181(R\$) Material adquirido

SFA/AL 7.096 - Mobiliário e informática.

SFA/AM 3.415 3.984 Informática, instrumentos de medição e mobiliário.

SFA/BA 8.810 77.448 Informática, van, balança digital, mobiliário e artigos para escritório.

SFA/CE 14.839 11.425 Refrigeração, produtos eletro-eletrônicos e equipamentos.

SFA/DF 7.995 - Mobiliário

SFA/ES 46.172 59.100 Veículo, mobiliário, lupa doméstica, refrigeração e lavadora.

SFA/MA 15.685 19.948 Informática, TV, mobiliário, eletrodomésticos, equipamentos de laboratório.

SFA/MG 14.999 - Informática, mobiliário e artigos para escritório.

SFA/MS 48.742 34.812 Refrigeração, informática, equipamentos de pulverização, peneiras, GPS, artigos para escritório, mobiliário.

SFA/MT 2.000 - Informática.

SFA/PA 6.416 12.892 Aparelhos de medição, equipamentos elétricos, equipamentos de proteção/segurança, mobiliário e eletrodomésticos.

SFA/PB 14.997 6.956 Mobiliário, refrigeração e produtos eletroeletrônicos.

SFA/PR - 325.000 Informática, mobiliário, veículos e material de escritório.

SFA/RJ 171.889 147.370 Materiais para laboratório, eletrônicos, mobiliário e equipamentos de escritório, balanças e veículo.

SFA/RN 115.000 - Veículo, informática e refrigeração.

SFA/RR 25.000 - Refrigeração.

SFA/RS - 252.296 Tratores, veículos, informática, equipamentos para engate, furadeira, motosserra, roçadeiras e refrigeração.

SFA/SC - 100.000 Escada, livros, veículos, telefones, microondas e informática.

SFA/SE 2.332 - Produtos eletroeletrônicos.

SFA/SP 34.120 45.149 Informática, forno de microondas, equipamentos de laboratório e de escritório, material eletrônico.

SPOA/MAPA - 18.274 Mobiliário.

Total 539.507 1.114.654

Fonte: Siafi Gerencial.

25. Com o intuito de melhorar a infra-estrutura das Uvagro, a Coordenação do Vigiagro relatou que o MAPA promoveu ainda, em 2007, aquisições centralizadas de itens de maior vulto com recursos de outras ações orçamentárias (CONCEIÇÃO, 2008c), destacando-se a compra de 100 veículos (conforme mencionado no parágrafo 15), 50 detectores de gases, 46 leitores de microchip, 53 microscópios, 64 lupas, 36 notebooks e 120 microcomputadores de mesa, totalizando cerca de R\$ 5,5 milhões em investimentos, o que contemplou, inclusive, o aparelhamento dos laboratórios das unidades de vigilância (BRASIL, 2008b).

26. A pesquisa realizada pelo TCU apontou que alguns problemas relativos à infra-estrutura das Uvagro, constatados à época da Auditoria, ainda persistem. Na percepção dos chefes das unidades de vigilância entrevistados, as melhorias mais sentidas ao longo do biênio 2006-2007 foram no que tange à disponibilidade de computadores, mobiliário, veículos e acesso à Internet e ao Siscomex (Gráfico 5).

Gráfico 5: Percepção sobre as condições de infra-estrutura das unidades do Vigiagro.

Fonte: Pesquisa postal com uma amostra de 43 chefes de unidades do Vigiagro (março/abril de 2008). Obs: Foram consideradas para fins de tabulação apenas as respostas válidas e os itens que, segundo os entrevistados, se aplicam às atividades da unidade.

27. Não obstante, o resultado da pesquisa indicou que os itens mencionados no § 3º do Art. 2º da IN SDA/MAPA nº 4/2005, ligados ao manuseio das cargas agropecuárias, a exemplo de câmaras de expurgo e detector de material orgânico, ainda não foram plenamente disponibilizados, conforme pode ser verificado no Gráfico 6. Segundo informações da Coordenação do Vigiagro, a Infraero teria ficado encarregada de adquirir 40 detectores e realizar sua instalação em 2007 (BRASIL, 2007e), o que não teria se concretizado segundo o relatado na entrevista com os gestores.

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

Fonte: Pesquisa postal com uma amostra de 43 chefes de unidades do Vigiagro (março/abril de 2008).

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

28. Em regra, as unidades do Vigiagro ficam no aguardo de que as administrações dos recintos alfandegados forneçam tais recursos, em atendimento ao caput do Art. 2º da IN SDA/MAPA n.º 4/2005 (BRASIL, 2008b). Por sua vez, os administradores públicos dos recintos - Infraero, Companhia Docas e RFB - alegam restrições administrativas e financeiras para cumprir o previsto na norma (ROSA FILHO, 2008). A Coordenação do Vigiagro informou que não houve compra centralizada pelo MAPA de nenhum desses itens em 2007.

29. Ainda em relação à infra-estrutura das Uvagro, a pesquisa realizada com os chefes das unidades apontou melhora na condição dos laboratórios em 26% dos casos. Para 33% dos entrevistados, a estrutura laboratorial disponível é satisfatória para o desempenho das atividades de vigilância sanitária, situação melhor que a encontrada em 2005, quando menos de 10% das unidades encontravam-se nessa condição (Gráfico 7).

Gráfico 7: Percepção sobre a área de laboratório das unidades do Vigiagro.

Fonte: Pesquisa postal com uma amostra de 43 chefes de unidades do Vigiagro (março/abril de 2008).

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

30. Ante as análises realizadas, considera-se as recomendações 9.1.1 e 9.1.2 como em implementação, em virtude de que ainda não se exauriram todas as medidas previstas no cronograma de atividades definido no Plano de Ação. Por meio da pesquisa constatou-se progressos no período analisado em relação a alguns itens relacionados à infra-estrutura das Uvagro. Todavia, ficou demonstrado que mais da metade das unidades pesquisadas (67%) ainda não apresenta uma estrutura apropriada de laboratórios básicos e não dispõe de áreas e equipamentos específicos para o adequado controle sanitário.

Recomendação 9.4.1 - implementada

31. A Secretaria da Receita Federal - SRF, na vigência da Medida Provisória - MP n.º 320/2006, publicou a Portaria n.º 969/2006, que estabelece requisitos e procedimentos para o alfandegamento de locais e recintos. O artigo 23 dessa portaria determina que:

Art. 23. A solicitação de alfandegamento será protocolizada pelo interessado na unidade da RFB com jurisdição para fins de fiscalização aduaneira sobre o local ou recinto, informando sua localização, os tipos de carga ou mercadorias que movimentará e armazenará, as operações aduaneiras

que pretende realizar e os regimes aduaneiros que pretende operar, e deverá ser instruída com os seguintes documentos:

(...)

IV - manifestação dos demais órgãos e agências da administração pública federal que atuarão no local ou recinto para o controle de mercadorias, e, se for o caso, no controle migratório.

32. Como houve a rejeição da MP n.º 320/2006 pelo Senado Federal, muitos dos dispositivos da Portaria SRF n.º 969/2006 também perderam eficácia. Com o objetivo de esclarecer as dúvidas das diversas unidades da SRF acerca da validade da portaria, foi editada a Nota Coana/Gab n.º 2007/00363, de 18/09/2007, que dispunha sobre a eficácia de cada artigo da portaria. O inciso IV do Art. 23 foi considerado com eficácia normativa.

33. Desta forma, passa a fazer parte do processo de alfandegamento a manifestação do MAPA. Todavia, não foram definidos os procedimentos a serem seguidos caso a manifestação seja negativa, ou seja, se o MAPA não assentir na questão do alfandegamento pelo fato da unidade de vigilância não dispor de condições que viabilizem a sua atividade fiscalizatória. O fato de a norma se referir a “manifestação”, e não a “anuência”, permite a interpretação de que uma manifestação negativa dos demais órgãos não seria impeditiva ao alfandegamento.

34. A fim de solucionar tal questão, encontra-se em tramitação no MAPA uma minuta de decreto que visa à definição da Zona Primária de Defesa Agropecuária e dos requisitos para habilitação de recintos para operacionalização do trânsito internacional e aduaneiro de produtos agropecuários. O artigo 2º dessa minuta estabelece que:

Art. 2º. Os portos, aeroportos, postos de fronteira, aduanas especiais, áreas de controle integrado e os demais recintos alfandegados dependerão de habilitação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para operar o trânsito internacional e aduaneiro de mercadorias e de produtos definidos no item anterior (animais, vegetais, suas partes, produtos, subprodutos, derivados, resíduos de valor econômico e insumos agropecuários), inclusive em bagagens, acompanhadas ou não, remessas postais e encomendas.

35. Nos termos propostos, a publicação desse Decreto deixará clara a necessidade da anuência do MAPA para o alfandegamento de recintos. Consequentemente, as unidades de vigilância agropecuária nesses locais terão maior probabilidade de contar com infra-estrutura e equipamentos necessários para suas atividades, já que o MAPA terá a faculdade de anuir pelo alfandegamento do recinto desde que preenchidos os requisitos estabelecidos na IN MAPA n.º 4/2005.

36. Também foi considerado com eficácia normativa integral o Art. 14 da Portaria SRF n.º 969/2006, que trata do fornecimento de infra-estrutura para as unidades de vigilância agropecuária que recebam cargas que exijam cuidados especiais:

Art. 14. O local ou recinto que receba animais vivos, plantas ou parte delas, movimento cargas frigorificadas, tóxicas, explosivas ou quaisquer outras que exijam cuidados especiais no transporte, manipulação ou armazenagem deverá dispor de curral, baias, armazém especial, câmara frigorífica ou área isolada especial, conforme o caso, que permita a descarga e a verificação de uma unidade de transporte, pelo menos, de acordo com os requisitos técnicos, condições operacionais e de segurança definidos pelas autoridades competentes.

37. Entende-se que a recomendação 9.4.1 foi implementada, em que pese o fato de que o monitoramento não tenha aprofundado sua análise sobre a eficácia da norma. No entanto, a fim de dirimir quaisquer dúvidas que possam surgir na interpretação da norma, há a necessidade ainda da publicação do decreto do MAPA ou de uma ação da RFB que torne mais clara a necessidade da anuência dos demais órgãos para alfandegamento, ao invés da simples manifestação dos mesmos. Ainda considera-se necessário sugerir a RFB que estude a possibilidade de alterar a exigência do inciso IV do art. 23 da Portaria RFB n.º 969/2006, substituindo o termo "manifestação" por "anuência".

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

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

Diagnóstico da Auditoria do TCU em 2005

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

40. Uma das situações críticas apontadas na Auditoria dizia respeito ao Aeroporto Internacional de Manaus, que era o quarto maior posto do país em volume de cargas, com 52 mil toneladas, muito próximo ao movimentado pelo Aeroporto Tom Jobim, no Rio de Janeiro. Neste havia 12 agrônomos e 18 veterinários, lotação que contrastava bastante em relação ao efetivo de um agrônomo e três veterinários existente naquele. Por isso, no Aeroporto de Manaus, o serviço de fiscalização nos terminais de passageiros encontrava-se suspenso por falta de pessoal. Situação crítica também foi encontrada no Porto de Itajaí/SC, onde não havia plantão 24 horas, e no Aeroporto Internacional de Navegantes/SC, onde não estava sendo efetuada a fiscalização de bagagens de passageiros oriundos de vôos internacionais. Além da dificuldade em manter a lotação adequada em

determinadas regiões, constatou-se falta de critérios objetivos que estabelecessem proporcionalidade na lotação de servidores de acordo com a demanda efetiva de serviço, bem como ausência de programação de concursos públicos para o preenchimento de cargos de veterinários, agrônomos e técnicos administrativos.

41. Verificou-se oportunidade de melhoria na capacitação dos fiscais agropecuários, sobretudo quanto a: a) operação do Sistema de Comércio Exterior - Siscomex; b) noções de comércio exterior, c) legislação aplicada ao processo administrativo; d) técnicas de expurgo; e) fitopatologia; f) entomologia; e g) identificação de pragas quarentenárias e de madeiras proibidas para exportação. Constatou-se como insuficiente a carga horária do curso de formação dos candidatos aprovados nos concursos do MAPA. No concurso de 2004, por exemplo, não houve curso de formação, tendo sido ministradas algumas palestras em dois dias, o que significou um retrocesso em relação ao de 2002, quando foram ministradas 90 horas de treinamento.

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

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

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

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

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

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

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

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

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

44. No mesmo sentido, recomendou-se à SE/MAPA que:

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

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

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

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008

Recomendação 9.2.3 - parcialmente implementada

45. O MAPA promoveu a realização de concurso público para preencher 390 vagas do cargo de fiscal federal agropecuário (BRASIL, 2006b). A demanda do Vigiagro no concurso foi por 345 fiscais, sendo atendida parcialmente, com 49 candidatos aprovados e nomeados para o cargo sendo lotados em unidades de vigilância agropecuária (BRASIL, 2007e). Priorizou-se, para fins de lotação, as unidades que estavam em situação de maior carência, como Santos/SP, que recebeu 11 fiscais, Manaus/AM, com oito fiscais e Itajaí/SC, Paranaguá/PR e Guarulhos/SP, com quatro fiscais cada (BRASIL, 2008a). Juntas, essas cinco unidades receberam 63% dos fiscais alocados no Vigiagro.

46. Segundo levantamento efetuado pela Coordenação do Vigiagro, o programa apresenta um déficit de 718 profissionais, divididos em 184 agrônomos, 135 veterinários, 189 técnicos de nível médio e 210 servidores administrativos (BRASIL, 2008a). A fim de se comparar a situação vivenciada pelo Vigiagro em 2005 com a de 2008, foram elaboradas as Tabelas 3 e 4, onde se analisam 17 unidades de vigilância que foram visitadas inicialmente pela equipe da Auditoria. Percebe-se que a situação de pessoal em diversas unidades permanece crítica, apresentando déficits consideráveis em relação à lotação considerada ideal pelo MAPA, com destaque para Foz do Iguaçu/PR, Aeroporto de Viracopos/Campinas/SP e Aeroporto de Guarulhos/SP, nas quais foram encontrados índices de mais de 50%.

47. A situação também permanece grave com relação à falta de agentes administrativos e técnicos de nível médio, com muitas unidades apresentando déficits de até 100% em relação à lotação ideal. Os piores casos registrados referem-se a Foz do Iguaçu/PR, Itajaí/SC e Santos/SP, onde há grande demanda por tais profissionais e uma disponibilidade extremamente reduzida ou até mesmo inexistente. Em Foz do Iguaçu, por exemplo, não há nenhum agente administrativo em exercício, apesar da lotação ideal consistir em 20 profissionais. Situação semelhante ocorre em Itajaí, onde também não se encontra nenhum agente administrativo, apesar de serem necessários 10 servidores.

Tabela 3: Comparativo entre a lotação proposta e a lotação efetiva de fiscais federais agropecuários (agrônomos e veterinários), em um grupo de 17 unidades do Vigiagro, segundo posição de outubro/2005 e de março/2008.

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

Porto de Manaus/AM 0 0 0 0% 0% 1 2 1 0% -50%
 Porto de Belém/PA 1 4 0 0% -100% 9 10 7 22% -30%
 Aeroporto de Belém/PA 0 4 5 0% 25% 4 10 2 50% -80%
 Porto de Fortaleza/CE 6 5 5 17% 0% 8 6 5 38% -17%
 Porto de Pecém/CE 5 4 4 20% 0% 10 9 7 30% -22%
 Aeroporto de Fortaleza/CE 6 5 5 17% 0% 8 5 5 38% 0%

Fonte: Coordenação do Vigiagro/SDA/MAPA.

Tabela 4: Comparativo entre a lotação proposta e a lotação efetiva de agentes de inspeção e agentes administrativos, em um grupo de 17 unidades do Vigiagro, segundo posição de outubro/2005 e de março/2008.

Local Cargos	Agentes de Inspeção	Agentes Administrativos	Variação							
Ideal	Em 2005	Em 2008	Déficit 2008							
Ideal	Em 2005	Em 2008	Déficit 2008							
Foz do Iguaçu/PR	24	3	7	71%	133%	20	2	0	100%	-100%
Paranaguá/PR	12	0	1	92%	100%	10	2	2	80%	0%
Aeroporto de Curitiba/PR	2	0	0	100%	0%	4	1	1	75%	0%
Itajaí/SC	9	2	3	67%	50%	10	1	0	100%	-100%
Vitória/ES	8	6	5	38%	-17%	5	3	2	60%	-33%
Aeroporto Viracopos Campinas/SP	4	0	0	100%	0%	4	0	0	100%	0%
Porto de Santos/SP	20	11	5	75%	-55%	12	5	5	58%	0%
Aeroporto de Guarulhos/SP	4	1	1	75%	0%	4	0	0	100%	0%
Superterminais Manaus/AM	1	0	0	100%	0%	4	0	1	75%	100%
Porto, Aeroporto de Manaus e fronteira de Tabatinga/AM	1	0	0	100%	0%	7	5	1	86%	-80%
Aurora EADI Manaus/AM	1	0	0	100%	0%	3	1	1	67%	0%
Porto de Manaus/AM	0	0	0	0%	0%	2	2	1	50%	-50%
Porto de Belém/PA	2	2	0	100%	-100%	4	5	0	100%	-100%
Aeroporto de Belém/PA	1	0	0	100%	0%	1	0	0	100%	0%
Porto de Fortaleza/CE	0	0	0	0%	0%	3	2	3	0%	50%
Porto de Pecém/CE	0	0	0	0%	0%	4	4	1	75%	-75%
Aeroporto de Fortaleza/CE	3	0	0	100%	0%	3	3	3	0%	0%

Fonte: Coordenação do Vigiagro/SDA/MAPA.

48. Com a realização do concurso em 2006 e a entrada dos 49 novos fiscais, houve uma evolução considerável nas unidades que receberam os novos profissionais, com destaque para o Estado do Amazonas, contemplado com 10 novos FFA. Como se pode perceber na tabela, a evolução nas

unidades do Estado foi bem expressiva no que tange aos FFA. As unidades de Foz do Iguaçu/PR e Paranaguá/PR também foram contempladas, apresentando altos índices de evolução, mas de forma ainda insuficiente para atender à grande demanda existente.

49. A fim de tentar minimizar o problema, o MAPA encaminhou ao MPOG uma solicitação para que este autorizasse a nomeação de 195 novos fiscais, quantitativo correspondente a 50% do número de vagas do concurso público, a fim de que estes fossem inteiramente lotados no Vigiagro. Todavia, segundo informação da Coordenação do Vigiagro na entrevista à equipe do monitoramento, apenas uma pequena parcela desses novos fiscais será destinada ao programa devido às demandas existentes nas demais unidades do ministério. Além disso, não foi elaborada nenhuma proposta no sentido de se realizar contratações sistemáticas de servidores para o Vigiagro, ficando pendente esta questão. Considera-se, assim, que foi realizado um concurso que pouco contribuiu para a adequação do quantitativo de pessoal à demanda de trabalho do Vigiagro, sendo utilizado, principalmente, para solucionar a falta de pessoal em outros setores do MAPA. Portanto, a recomendação 9.2.3 está parcialmente implementada, tendo em vista que o concurso público foi realizado, mas ainda não conseguiu adequar o quantitativo de pessoal à demanda de trabalho do Vigiagro.

Recomendação 9.2.4 - não implementada

50. Para incentivar a permanência de servidores em locais pouco atrativos ou de difícil, em cumprimento à recomendação 9.2.4, a Coordenação Geral do Vigiagro informou que está estudando a possibilidade de criação de gratificações de interiorização ou adotar algum tipo de indenização de transporte para a transferência de pessoas para tais regiões, sem haver institucionalizado alguma medida até a conclusão deste monitoramento. Segundo depoimento de 94% dos chefes de unidades do Vigiagro que responderam a pesquisa postal, ainda não há incentivos suficientes para que os servidores trabalhem em unidades afastadas dos grandes centros urbanos. Nos critérios adotados para pontuar os servidores que pleiteiam vaga em concurso de remoção a pedido promovido pelo Ministério, a exemplo do Edital SE-MAPA nº 1/2007 e publicado na Portaria MAPA n.º 254/2006, não se considera o tempo de permanência em unidades localizadas em regiões pouco atrativas ou de difícil acesso (BRASIL, 2006g). Dessa forma, entende-se a recomendação 9.2.4 como não implementada.

Recomendação 9.1.7 - em implementação

51. A fim de estabelecer a lotação ideal para cada unidade do Vigiagro, que foi o objeto da recomendação 9.1.7, a Coordenação Geral instituiu o Índice de Produtividade como um dos seus indicadores de desempenho. Este índice é calculado para as áreas animal e vegetal, e visa obter o número de partidas inspecionadas, por fiscal e por hora. Em abril de 2008, a Coordenação não possuía o resultado desse trabalho consolidado por unidades. Adicionalmente, encontra-se em tramitação no

MAPA a minuta de portaria que irá regulamentar o horário de funcionamento das unidades do Vigiagro, a qual permitirá a elaboração de um estudo detalhado do quantitativo de técnicos necessários em relação à demanda de serviço de cada unidade. Em vista do exposto, a recomendação 9.1.7 está em implementação.

Recomendação 9.1.8 - não implementada

52. O estabelecimento do sistema de rodízio de maneira ampla nas unidades de vigilância, sugerido pela recomendação 9.1.8, foi considerado inadequado por parte da Coordenação do Vigiagro, devido à grande resistência por parte dos próprios fiscais. Conforme informado pela Coordenação em entrevista à equipe do monitoramento, chegou-se, inclusive, a realizar uma experiência em tal sentido na cidade do Rio de Janeiro, buscando o rodízio entre servidores das unidades de vigilância do porto e do aeroporto internacional, que não logrou sucesso. Essa experiência gerou mais transtornos do que benefícios. Por sua vez, o sistema de rodízio também envolve a adequação da jornada de trabalho dos fiscais federais agropecuários na unidade de vigilância, que depende da normalização de portaria mencionada no parágrafo anterior. Devido a esse fato, considera-se que a recomendação 9.1.8 não foi implementada.

Recomendação 9.1.5 - parcialmente implementada

53. Sobre a gestão de recursos humanos, o monitoramento do TCU avaliou também a adequação da carga horária do curso de formação de fiscais. Em sua nova versão, o curso de formação dos novos fiscais teve a duração de cinco dias, com carga horária de 40 horas, abrangendo duas turmas de engenheiros agrônomos e uma turma de médicos veterinários. Optou-se por realizar o curso nas unidades do Vigiagro dos portos de Itajaí/SC, Vitória/ES e Belém/PA, por entender que os novos fiscais teriam maior oportunidade de receber treinamento prático em rotinas de fiscalização. Segundo a coordenação do programa, o curso abrangeu a análise documental de processos de exportação e importação e o acompanhamento de procedimentos de fiscalização do trânsito internacional de produtos agropecuários.

54. Analisando-se a duração de outros cursos de formação de carreiras da Administração Pública Federal, tais como o de Auditor-Fiscal da Receita Federal (520 horas), de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (450 horas), de Analista de Finanças e Controle (160 horas), e de Analista de Controle Externo (120 horas), verifica-se que a carga horária desses cursos é muito superior ao de Fiscal Federal Agropecuário. Além disso, tais cursos constituem uma segunda etapa do próprio concurso público, devendo o candidato ser aprovado também no curso de formação para ser nomeado. O curso do MAPA foi realizado meses após os novos fiscais terem tomado posse no cargo, o que os levou a se apresentarem nas unidades sem a devida formação teórica necessária.

55. No final do último curso de formação dos fiscais federais agropecuários, a Coordenação do Vigiagro realizou uma pesquisa de avaliação com os novos servidores, contendo

perguntas objetivas e uma subjetiva, onde o aluno poderia expressar suas sugestões e comentários para a melhoria do curso. A necessidade de maior duração para o curso foi uma das sugestões predominantes na questão aberta (CONCEIÇÃO, 2008f). Já nas perguntas objetivas, numa escala envolvendo as opções “ótimo”, “bom” e “regular”, 35% dos novos fiscais afirmaram que a carga horária é “regular”. Nota-se, claramente, a ausência da opção “ruim” ou “insuficiente” para uma avaliação mais consistente. Na maior parte dos quesitos avaliados, o somatório dos índices “ótimo” e “bom” ultrapassa 90%, destacando-se como exceções a carga horária e o planejamento/utilização do tempo. Há, portanto, uma sinalização por parte dos novos fiscais de que a carga horária do curso deve ser aumentada.

56. Dessa forma, entende-se que a recomendação 9.1.5 está parcialmente implementada, pelo fato de ter havido um aumento na carga horária em relação ao concurso anterior, mas esta ainda não é capaz de proporcionar uma bagagem teórica suficiente para o bom desempenho das funções do cargo, tendo em vista a disparidade existente com cursos de formação de outras carreiras de Estado e a própria avaliação dos alunos.

Recomendação 9.1.4 - parcialmente implementada

Recomendação 9.1.6 - parcialmente implementada

57. No que tange às iniciativas de capacitação de fiscais em serviço, assunto das recomendações 9.1.4 e 9.1.6, foram promovidos diversos cursos nos anos de 2006 e 2007, relacionados à formação de Auditores, controle de resíduos em área portuária, proteção de plantas, identificação de peixes ornamentais, sanidade equina, processamento de couro, formação de classificadores de arroz, dentre outros. Também foi realizado intercâmbio técnico com órgãos de vigilância agropecuária norte-americanos, onde os fiscais brasileiros puderam conhecer os procedimentos executados naquele país. Além disso, a Coordenação do Vigiagro, por meio da Nota Técnica n.º 102, de 18/9/2008, informou já foi realizado o curso de identificação de madeiras e pragas quarentenárias. A partir de documentos fornecidos pelo gestor, constatou-se um incremento considerável no número de cursos oferecidos e uma diversificação ampla de temas, os quais procuraram atender às demandas das diversas regiões. Tal constatação é corroborada pela pesquisa postal, onde 78% dos chefes de unidades do Vigiagro entrevistados confirmaram que, nos últimos dois anos, houve participação de servidores em cursos de capacitação.

58. A Coordenação apresentou ainda uma minuta de Plano de Capacitação, contendo o objetivo principal, os mecanismos de definição dos cursos, uma descrição sucinta de cada um deles e detalhes referentes à divulgação, aos deveres dos servidores que participarem dos treinamentos e à manutenção de um cadastro de servidores treinados. No texto dessa minuta foi realçada a necessidade da consulta às SFA e aos fiscais agropecuários para incluir novos cursos. Todavia, não há na minuta o diagnóstico das necessidades de treinamento das diversas SFA, nem metas estabelecidas para se treinar

um número determinado de servidores, por curso, em um determinado período. Também não é encontrado nenhum detalhamento sobre como o Plano de Capacitação será institucionalizado. Além disso, não houve, nos anos de 2006 e 2007, a realização de treinamentos específicos em Siscomex, nem tal curso está inserido na minuta do Plano de Capacitação. A pesquisa apontou como principal demanda por capacitação a atualização no Siscomex.

59. Ante o exposto, entende-se que as recomendações 9.1.4 e 9.1.6 estão parcialmente implementadas, tendo em vista que diversos cursos foram realizados desde a execução da Auditoria, havendo melhora em relação à situação de 2005. Porém, não foi criada uma política de capacitação, como o TCU recomendou, por meio da institucionalização do Plano de Capacitação, além do que, algumas necessidades urgentes, como treinamento em Siscomex, precisam ser providas pela Coordenação do Vigiagro. Desta forma, verificou-se que ainda há pré-requisitos ainda não cumpridos pelo gestor.

Recomendação 9.1.3 - parcialmente implementada

Recomendação 9.2.10 - implementada

60. No que se refere aos procedimentos referentes à assistência jurídica aos fiscais federais agropecuários, a Coordenação do Vigiagro encaminhou a todos os Chefes de Serviço de Gestão do Vigiagro nas respectivas SFA o Ofício Circular n.º 605/2007, no qual divulga o Parecer n.º 009/2007 da Consultoria Jurídica do MAPA. Nele, estão definidos os procedimentos que deverão ser tomados pelo titular do cargo de Fiscal Federal Agropecuário ou dirigente de unidade do Vigiagro, ao receber um mandado de citação para contestar ação judicial ou notificação para prestar informações em mandado de segurança.

61. O parecer estabelece que o fiscal deverá, urgentemente, em razão dos curtíssimos prazos legais ou judiciais consignados, emitir nota técnica ou qualquer outro expediente contestando as alegações constantes da petição inicial da ação judicial ou do mandado de segurança, com a fundamentação de fato e de direito que justificaram a prática do ato impugnado. O chefe da unidade deverá remeter toda a documentação ao Superintendente Federal de Agricultura, que, por sua vez, encaminhará ao Coordenador Geral do Núcleo de Assessoramento Jurídico - NAJ da AGU correspondente, e com ele articular-se-á sobre a forma de preparar a defesa e encaminhá-la à unidade da AGU competente.

62. No parágrafo 3º do Parecer da Consultoria Jurídica do MAPA, recomenda-se às SFA que busquem entendimento com os Dirigentes dos NAJ/AGU e estabeleçam o trâmite mais adequado às realidades das estruturas locais. O procedimento padrão definido no parecer demonstra não ser célere o suficiente para que o fiscal federal agropecuário consiga o apoio da AGU a fim de que esta possa representá-lo judicialmente dentro do prazo de resposta da citação, que é de 15 dias. Desta forma, os procedimentos adotados não asseguram ao fiscal que ele terá o apoio tempestivo da AGU.

Há a necessidade de se eliminar etapas burocráticas, como, por exemplo, permitindo que o chefe da unidade entre em contato diretamente com o NAJ/AGU, apenas informando posteriormente à SFA do ocorrido.

63. A pesquisa postal realizada pelo TCU neste monitoramento indicou que 72% dos chefes das unidades não concordam com a afirmação de que “os servidores são orientados a como proceder caso tenham necessidade de assistência jurídica em função do desempenho de suas atribuições”. Tal fato sugere a necessidade de uma melhor divulgação dos critérios e procedimentos estabelecidos.

64. Dessa forma, entende-se que a recomendação 9.2.10 foi implementada, pois foram estabelecidos procedimentos para que os fiscais federais agropecuários solicitem o apoio da AGU em caso de necessidade. Contudo, esses procedimentos não garantem aos fiscais que eles terão o apoio tempestivo da AGU caso sejam processados devido ao exercício de suas atribuições. Percebe-se que a recomendação 9.1.3 está parcialmente implementada, sendo recomendável que a Coordenação do Vigiagro, além das chefias das Uvagro, intensifique a divulgação dos procedimentos de assistência jurídica para os fiscais federais agropecuários.

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

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

Diagnóstico da Auditoria do TCU em 2005

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

67. A Auditoria detectou oportunidade de aperfeiçoar a divulgação de normas para o trânsito de produtos agropecuários entre a população, de forma preventiva, de maneira a sensibilizar quanto à proibição de entrada no país de produtos não autorizados. Nos

aeroportos visitados, os folhetos de divulgação encontravam-se somente na ala de inspeção de bagagens do desembarque de vôos internacionais, sendo distribuídos aos passageiros que já haviam passado da fiscalização. Não havia, portanto, folhetos nos terminais de embarque, o que seria fundamental para informar e conscientizar os passageiros que viajam ao exterior a respeito do que podem e o que não podem trazer sem a autorização do MAPA.

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

68. Com a finalidade de atualizar as normas que regem os procedimentos de sanidade animal e vegetal, possibilitando a aplicação de multas e sanções para os infratores, além de possibilitar a cobrança de taxas em situações extraordinárias, contribuindo para reprimir a ocorrência de infrações, melhorar a eficácia das fiscalizações e diminuir a sobrecarga de trabalho dos fiscais, o TCU, por meio do Acórdão n.º 1318/2006-Plenário, recomendou à SE/MAPA que tomasse as seguintes providências:

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

9.2.12 apresente ao Ministro de Estado Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento proposta de anteprojeto de Lei que institua a cobrança de taxas para a emissão de certificados sanitários, em situações especiais, tais como, certificação de produtos não agropecuários, certificação de produtos para os quais o importador não faça essa exigência, e ainda para a emissão de 2ª via de certificados ou adote outras medidas para minimizar a demanda por certificação desnecessária.

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

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

9.1.14. forneça informações atualizadas acerca das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários aos consulados brasileiros no exterior, inclusive mediante distribuição de material informativo, para que sejam repassados aos interessados.

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

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

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008

Recomendação 9.2.11 - não implementada

70. A recomendação 9.2.11 retrata medidas propostas pelo TCU com o intuito de atualizar a legislação fitozoossanitária no sentido de corrigir os valores das multas e tipificar condutas de risco com as respectivas sanções. O MAPA já elaborou anteprojeto de lei que atualizará o Decreto n.º 24.114/1934. O Departamento de Sanidade Vegetal, responsável pela elaboração do anteprojeto, informou, por meio do Memorando DSV/SDA n.º 110/2008, que o anteprojeto se encontrava na Consultoria Jurídica do Ministério para a realização de pequenos acertos, para posteriormente ser encaminhado à Casa Civil (BRASIL, 2008a). Afirma, inclusive, que não há impedimento algum para seu encaminhamento.

71. Já o processo de revisão do Decreto n.º 24.548/1934 não foi ainda iniciado. A Coordenação do Vigiagro não soube informar o motivo. Tendo em vista que a revisão de um dos Projetos de Lei já está em andamento, mas parado ainda no próprio MAPA, e que a revisão do Decreto n.º 24.548/34 ainda não foi iniciada, considera-se que a recomendação 9.2.11 não foi implementada.

Recomendação 9.2.12 - implementada

72. No que tange à cobrança de taxas pela emissão adicional de certificados, o Coordenador do Vigiagro afirmou, em entrevista realizada no MAPA, que a sobrecarga adicional apontada pela Auditoria não mais existe, tendo em vista que o novo Manual de Procedimentos Operacionais do Vigiagro (BRASIL, 2006d) estabeleceu, no capítulo II, seção V, item 1.5, “a”, que:

(...) Certificação fitossanitária na Origem:

a) Esta certificação poderá ser realizada para atender exigências fitossanitárias dos países importadores, acordada bilateralmente entre as ONPFs dos países exportador e importador ou, excepcionalmente, quando expressamente autorizada pelo Departamento de Sanidade Vegetal, ouvida a SFA relacionada quanto a condição operacional do Serviço de Defesa Agropecuária.

73. Desta forma, os certificados só podem ser emitidos caso o exportador apresente a exigência oficial do país importador, o que reduziu consideravelmente tal demanda. A recomendação 9.2.12 ainda aborda a questão da cobrança pela emissão da 2ª via de certificados e certificação de produtos não agropecuários, casos não abrangidos pelo Manual do Vigiagro. Por restrição do Art. 54 da Lei n.º 5.025/1966, somente seria possível a regulamentação da cobrança da taxa em algumas situações especiais, tais como: certificados para produtos não agropecuários; certificação de produtos para os quais o importador não faça essa exigência, emissão de 2ª via de certificados.

74. Todavia, em entrevista com a Coordenação do Vigiagro, os gestores não consideraram a execução de tais procedimentos como relevantes, tendo o Manual do Vigiagro eliminado o problema principal. Logo, constata-se que a demanda por certificação desnecessária foi minimizada, tendo sido a recomendação implementada, não por um anteprojeto de lei, mas por uma alteração no Manual do Vigiagro.

Recomendação 9.1.13 - parcialmente implementada

Recomendação 9.1.15 - parcialmente implementada

75. A Coordenação Geral do Vigiagro, em conjunto com a Assessoria de Comunicação Social, publicou 600 mil exemplares de revistas e 250 mil exemplares de folders, os quais foram encaminhados às Superintendências para ações de divulgação e orientação aos usuários do Sistema Vigiagro. Na pesquisa com os chefes das Uvagro, 33% dos entrevistados demonstraram uma percepção de melhora nas campanhas educativas acerca das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários (Gráfico 8). Por sua vez, teve-se que 56% dos entrevistados afirmaram que as campanhas de conscientização de passageiros ainda são insatisfatórias e 19% respondeu que são inexistentes, o que indica a necessidade de se aperfeiçoar e institucionalizar tais procedimentos.

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

Fonte: Pesquisa postal com uma amostra de 43 chefes de unidades do Vigiagro (março/abril de 2008).

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

76. Desta forma, entende-se que as recomendações 9.1.13 e 9.1.15 estão parcialmente implementadas, tendo em vista que o material de divulgação foi elaborado e aperfeiçoado, mas não há uma normatização da questão que garanta que as ações que visem atingir o público-alvo, antes do embarque e no desembarque nos aeroportos, portos e rodoviárias com rotas internacionais, sejam executadas sistematicamente. A esse respeito, a Coordenação do Vigiagro informou que existe a intenção de efetuar contatos com a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC a fim de divulgar o programa dentro das aeronaves e nos sistemas de som dos aeroportos.

Recomendação 9.1.14 - implementada

77. Como providências para melhorar a orientação aos envolvidos no trânsito internacional de mercadorias agropecuárias, estão sendo traduzidas as informações para o inglês e para o espanhol, que serão disponibilizadas no sítio do MAPA. Além disso, a Coordenação Geral do Vigiagro encaminhou o memorando n.º 099/2007 à Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, a fim de que esta encaminhasse material educativo às representações consulares brasileiras. Tal material compunha-se de folders contendo explicações em inglês, espanhol e português. Portanto, considera-se que a recomendação 9.1.14 foi implementada.

Recomendação 9.1.16 - não implementada

78. Por fim, a Coordenação do Vigiagro relatou, em entrevista realizada no MAPA, que foi elaborado o projeto de dois outdoors (um em português e outro em espanhol) a serem afixados nos postos de fronteira, onde seriam citados alguns produtos agropecuários que não podem ingressar no Brasil sem autorização prévia e/ou inspeção sanitária. Até abril de 2008, os outdoors ainda não haviam sido viabilizados, tendo a Coordenação justificado que isso se deveu pelo fato do MAPA não ter assinado contrato com agência de publicidade. Devido a isto, a recomendação 9.1.16 não foi implementada.

6. Execução de procedimentos de inspeção sanitária

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

Diagnóstico da Auditoria do TCU em 2005

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

81. A fiscalização de embalagens de madeira apresentou-se como ponto crítico no programa. Estas embalagens apresentam alto de risco de entrada de pragas no país, uma vez que elas podem transportar pragas vindas de outros países, como a do besouro chinês e da vespa da madeira. O maior problema está relacionado a falta de pessoal e infra-estrutura nos portos e aeroportos do país, o

que impossibilitava a realização da quantidade mínima de inspeções físicas exigidas pela legislação. Constatou-se também deficiências no controle da emissão de termos de compromisso pelos importadores, em que eles se responsabilizavam pela destruição das embalagens de madeira e seus suportes quando desacompanhadas de certificado sanitário ou de tratamento.

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

83. Em relação aos produtos que devem ser fiscalizados pelo Vigiagro, foi constatado pela Auditoria que a lista de anuência, constante da IN/MAPA n.º 67/2002, estava desatualizada, contendo produtos que não possuem risco fitozoossanitário e que não deveriam constar na lista. Além disso, apesar de muitos produtos constarem da lista, eles entravam no país por meio do regime especial de trânsito aduaneiro, em que a mercadoria, ainda não nacionalizada, é transportada de um recinto alfandegado a outro sem passar pela fiscalização agropecuária. Caso fosse constatado algum problema com a mercadoria e sua importação fosse indeferida, ela já estaria dentro do território brasileiro, muitas vezes sendo difícil a sua devolução ao ponto de entrada, o que é um fator de risco.

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

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

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

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

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

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

85. Para a Secretaria Executiva do MAPA foram feitas as seguintes recomendações:

9.2.1. atualize a lista de anuência obrigatória, constante da IN/MAPA n.º 67/2002.

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

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

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

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

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

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008

Recomendação 9.1.18 - implementada

87. Questionada sobre a existência de terminais de passageiros em aeroportos internacionais em que a fiscalização de bagagens não estivesse regularizada, a Coordenação do Vigiagro informou que todas as unidades estavam operando normalmente. Em relação às duas unidades citadas na recomendação 9.1.18, a Coordenação respondeu que: a) em Manaus, a fiscalização foi regularizada com a alocação de quatro novos fiscais no aeroporto após a realização do concurso público em 2007; b) no aeroporto de Foz do Iguaçu, a fiscalização está sendo feita esporadicamente, dependendo da demanda, uma vez que os vôos internacionais não são regulares. A partir das informações obtidas junto a coordenação da Vigiagro, entende-se que a recomendação 9.1.18 foi implementada.

Recomendação 9.2.9 - implementada

88. Em 08/02/2008, foi publicada a Instrução Normativa Conjunta RFB/SDA/ANVISA n.º 819, que aprovou a utilização da Declaração de Bagagem Acompanhada para controle a cargo da Receita Federal, do Vigiagro e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Mais especificamente, os Art. 2º e 4º da mencionada norma afirmam que:

Art. 2º Os procedimentos de fiscalização de bens que integram a bagagem acompanhada de viajante procedente do exterior, no porto, aeroporto ou ponto de fronteira alfandegado de entrada no território nacional pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º observarão as seguintes diretrizes:

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

(...)

Art. 4º A seleção de bagagem para inspeção será realizada pela fiscalização da RFB, que levará em consideração a indicação dos demais órgãos e entidades responsáveis por controles específicos.

89. Apesar de a seleção dos passageiros ainda ser de responsabilidade dos fiscais da Receita Federal, estes deverão levar em conta também os critérios do Vigiagro, adotando-se assim critérios não só fiscais, mas também fitozoossanitários para a seleção de passageiros. Entende-se que a recomendação 9.2.9 foi implementada. Ressalte-se que na pesquisa realizada junto aos chefes das Uvagro, a maioria afirmou que não houve melhora nos procedimentos para abordagem de passageiros na fiscalização sanitária de bagagens, conforme se observa no Gráfico 9. Como a IN RFB/SDA/ANVISA n.º 819/2008 é recente, provavelmente ainda não surtiu os efeitos desejados sobre o trabalho realizado nas unidades, o que pode explicar os resultados negativos da pesquisa.

Gráfico 9: Percepção sobre melhorias nos procedimentos para abordagem de passageiros na fiscalização de bagagens levando em conta o risco fitozoossanitário.

Fonte: Pesquisa postal com uma amostra de 43 chefes de unidades do Vigiagro (março/abril de 2008).

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

Recomendação 9.1.19 - não implementada

90. Já a fiscalização de alimentos para consumo a bordo de navios não está sendo realizada. A Coordenação do Vigiagro informou que isto se deve à deficiência de pessoal e que somente as unidades nos portos do Rio de Janeiro e de Recife que estariam realizando tal fiscalização. Diversos chefes de das unidades do Vigiagro, em resposta ao questionário da pesquisa postal, afirmaram que esta fiscalização está sendo realizada pela Anvisa, sem a participação dos fiscais federais agropecuários. Em vista disso, considera-se que a recomendação 9.1.19 não foi implementada.

Recomendação 9.1.20 - não implementada

91. A recomendação 9.1.20 buscou corrigir problemas relacionados à fiscalização de cargas e encomendas transportadas por correio ou empresas de courier. Como forma de aperfeiçoar os procedimentos de fiscalização, o TCU sugeriu a disponibilização de técnicos e equipamentos de detecção de produtos orgânicos no recinto alfandegado. Em relação à alocação de novos fiscais, a

Coordenação do Vigiagro informou que não houve aumento do efetivo destinado a esta atividade. Informaram também que esta fiscalização que há a concentração de 80% dessas cargas no aeroporto de Viracopos, em Campinas/SP. No entanto, o número de fiscais federais agropecuários neste local foi até mesmo reduzido, passando de 20, em 2005, para 14, em 2008. A pesquisa do TCU indicou que essa atividade ainda carece de melhorias (Gráfico 10), segundo a percepção dos chefes das Uvagro consultados.

Gráfico 10: Percepção sobre melhorias nos procedimentos de fiscalização de cargas e encomendas.

Fonte: Pesquisa postal com uma amostra de 43 chefes de unidades do Vigiagro (março/abril de 2008).

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

92. Já a melhora dos equipamentos seria resolvida com a edição do Decreto que regulamentará a atuação do MAPA na fiscalização agropecuária internacional e a criação da zona primária de defesa agropecuária. A minuta do decreto determina que os recintos alfandegados dependerão de habilitação do MAPA, e, para obterem tal habilitação, terão que disponibilizar a infraestrutura necessária para os trabalhos de fiscalização. Outra melhoria informada pela coordenação do Vigiagro seria a implantação do sistema Harpia da Receita Federal, que possibilitaria ao MAPA controlar todas as encomendas e cargas que entrarem no país via correios ou courier, permitindo que os fiscais selecionem aquelas que devam ser separadas para fiscalização. Contudo, se o MAPA não disponibilizar servidores para atuarem nesta atividade a ferramenta informatizada será inócua. Pelo exposto acima, entende-se que a recomendação 9.1.20 não foi implementada.

Recomendação 9.1.21 - não implementada

Recomendação 9.4.3 - em implementação

93. A recomendação 9.1.21 buscou aperfeiçoar o procedimento de destruição de embalagens e suportes de madeira. O aspecto relacionado à triagem de cargas com embalagens e suportes de madeira foi abordado pela recomendação 9.4.3, feita à Receita Federal. Em sua resposta aos questionamentos da equipe de Auditoria, a coordenação do Vigiagro focou o segundo aspecto - o da triagem - informando que foi feita a racionalização dos procedimentos de inspeção e fiscalização pela unidade no aeroporto de Manaus. Informaram também que foi aumentado o número de fiscais em algumas unidades e que está sendo elaborada Instrução Normativa conjunta entre a SDA/MAPA e a RFB.

94. Segundo os chefes das unidades, respondendo ao questionário da pesquisa do monitoramento, 74% considera que os procedimentos de destruição de embalagens de madeira não

foram alterados desde 2005, com 64% considerando estes procedimentos insatisfatórios ou inexistentes(Gráfico 11)

Gráfico 11: Percepção sobre melhorias nos procedimentos de destruição de embalagens e suportes de madeiras.

Fonte: Pesquisa postal com uma amostra de 43 chefes de unidades do Vigiagro (março/abril de 2008).

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

95. A coordenação do Vigiagro acredita que a racionalização no trabalho da triagem permitirá a intensificação do acompanhamento mais rigoroso dos Termos de Compromisso. No entanto, por enquanto nada foi feito no sentido de aprimorar o controle na emissão dos Termos de Compromisso, por isso considera-se que a recomendação 9.1.21 não foi implementada.

96. Já a Receita Federal informou que a informação de presença ou não de embalagens ou suportes de madeira estará disponível no sistema Siscomex Carga, que deveria entrar em operação no primeiro semestre de 2008. Contudo, ainda não estará disponível uma função específica para consulta pelo MAPA, a qual, segundo informações da Coordenação do Vigiagro, deverá ser desenvolvida numa segunda fase. Portanto, entende-se que a recomendação 9.4.3 está em implementação.

Recomendação 9.4.2 - deixou de ser aplicável

97. A outra alteração no Siscomex recomendada pelo TCU - a inclusão do controle de licenciamento de importação fracionada - não foi implementada. Segundo a RFB, o Siscomex é gerenciado por vários órgãos. A ela cabe a liderança em sua administração. Contudo, as concessões de Licenças de Importação - LI estão inseridas nos controles administrativos, cuja gestão é responsabilidade da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Portanto, a RFB não poderia fazer tal alteração no sistema. No entanto, a RFB acredita que, na prática, o fracionamento da LI não parece ser necessário para aumentar o controle dos órgãos anuentes, que poderiam efetuar o deferimento de uma determinada LI apenas se vinculada à parcela da mercadoria à qual tenha tido acesso para verificação. Além disso, a RFB pensa também que os órgãos anuentes poderiam impedir a vinculação de uma LI a uma Declaração de Importação - DI, caso sejam informadas quantidades inferiores de mercadorias em relação às constantes na LI.

98. Esta posição foi também a manifestada pela Coordenação do Vigiagro, que considera que uma solução possível para este problema seja a obrigatoriedade de os importadores solicitarem uma LI para cada parcela da importação fracionada. A partir destes dois posicionamentos, considera-se que a recomendação 9.4.2 deixou de ser aplicável.

Recomendação 9.2.1 - em implementação

Recomendação 9.2.2 - não implementada

99. O projeto de Instrução Normativa que irá revisar a IN/MAPA n.º 67/2002, atualizando assim a lista de anuência, foi submetido à consulta pública em novembro de 2007. Após a consulta, as propostas foram submetidas aos Departamentos e Coordenações técnicas da SDA/MAPA, para que estas realizem sugestões. Depois disso a minuta deve ser concluída pelo Vigiagro e encaminhada para a Consultoria Jurídica para publicação. Assim, considera-se que a recomendação 9.2.1 está em implementação.

100. O MAPA está esperando a publicação da nova IN com a atualização da lista de anuência para encaminhar à RFB a relação dos produtos agropecuários que não devem receber concessão de regime especial de trânsito aduaneiro. Por isso a recomendação 9.2.2 ainda não foi implementada. Contudo, este encaminhamento não é dependente da atualização da lista de anuência. O MAPA já poderia ter encaminhado a RFB uma listagem baseada na lista de anuência atual, até mesmo para reduzir o risco de uma mercadoria com importação indeferida se encontrar em local do território brasileiro onde haja a impossibilidade de sua devolução ao mercado externo.

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

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

Diagnóstico da Auditoria do TCU em 2005

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

103. Devido à desativação de 40 incineradores, os quais não atendiam à legislação ambiental, sem a respectiva substituição, nas zonas primárias dos portos e aeroportos, os resíduos estavam sendo encaminhados para aterros sanitários, proporcionando risco de disseminação de pragas e doenças que poderiam afetar a agropecuária brasileira.

104. Além disso, constatou-se que as fiscalizações no lixo de bordo de navios e aviões era realizada apenas pelas Anvisa, mas o enfoque adotado por esta não tinha o objetivo de impedir a entrada de pragas e doenças que ameaçassem a agropecuária brasileira, preocupando-se somente com as embarcações e aeronaves provenientes de áreas endêmicas e epidêmicas de cólera. Deve-se ressaltar

o fato de que a IN/SDA n.º 26/2001 incluía essa atividade também na competência dos fiscais do MAPA. Tais procedimentos deveriam estar definidos nos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGRS - dos portos e aeroportos, conforme estabelecido na Resolução RDC n.º 342/2002 da Anvisa. Todavia, nas unidades visitadas pela Auditoria, constatou-se que os PGRS não definiam tratamentos específicos para tais resíduos.

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

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

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

106. Além disso, recomendou-se à SE/MAPA que:

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

9.2.8. adote medidas, juntamente com o Ministério dos Transportes e com a Empresa Brasileira de Infra-estrutura 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.

Situação encontrada pelo TCU durante monitoramento em 2008

Recomendação 9.2.7 - parcialmente implementada

107. A Anvisa promoveu, em dezembro de 2007, a consulta pública n.º 111, que trata de uma proposta de resolução, a qual irá normalizar o Regulamento Técnico de Vigilância Sanitária de Resíduos Sólidos nas áreas de portos, aeroportos, passagens de fronteiras e recintos alfandegados. A proposta da Anvisa, em seu artigo 3º, capítulo II, determina que:

Art. 3º Os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGRS, para aeroportos, terminais portuários, portos organizados e terminais aquaviários, passagens de fronteira, pontos de

apoio de transportes terrestres, e recintos alfandegados, aprovados antes da publicação deste Regulamento, pela autoridade sanitária em nível federal, deverão se harmonizar com este.

§ 1º Os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGRS, para aeroportos, terminais portuários, portos organizados e terminais aquaviários, passagens de fronteira, pontos de apoio de transportes terrestres, e recintos alfandegados, que já foram apresentados ao nível local e aguardam aprovação, serão aprovados pelo nível local, devendo se adequar às diretrizes deste Regulamento.

108. O regulamento citado, no artigo 1º do Anexo III, classifica os resíduos em cinco categorias, dentre as quais três são de interesse para a vigilância agropecuária:

I - Grupo A: Resíduos que apresentam risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido à presença de agentes infecciosos, ou seja, aqueles passíveis de presença de agentes biológicos que, por suas características de maior virulência ou concentração, podem apresentar risco de infecção. Enquadram-se neste grupo, dentre outros, os resíduos sólidos gerados a bordo de meios de transporte:

- Com óbito de animais ou humanos a bordo;
- Provenientes de procedimentos de limpeza, desinfecção e descontaminação de superfícies expostas a fluidos, secreções e excreções orgânicas humanas e animais - incluindo todos objetos que tenham entrado em contato com os mesmos;
- Procedentes de áreas afetadas por doenças transmissíveis ou de agravos de interesse da saúde pública, veiculados por resíduos sólidos, ou outras doenças/agravos considerados pela autoridade sanitária competente.

Também serão considerados potencialmente infectantes os resíduos sólidos abaixo:

- Cargas contaminadas por agentes biológicos;

(...)

II - Grupo B: Resíduos contendo substâncias químicas que podem apresentar risco à saúde pública ou ao meio ambiente, dependendo de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade e toxicidade.

(...)

IV - Grupo D: Resíduos que não apresentem risco biológico, químico ou radiológico à saúde ou ao meio ambiente, podendo ser equiparados aos resíduos domiciliares:

- Sobras de alimentos e do preparo de alimentos;
- Resto alimentar de refeitório; (...)

109. O regulamento, em seu anexo IV, define as boas práticas sanitárias para o gerenciamento de resíduos de cada tipo, abordando questões como a segregação, o acondicionamento, a identificação, a coleta, o transporte, o armazenamento, o tratamento e a disposição final dos resíduos. Para os tipos de resíduos dos Grupos A, B e D, o regulamento preconiza, no que tange ao transporte e armazenamento:

Art. 14 O transporte das áreas de geração às áreas de armazenamento intermediário e destas à disposição final, deverá ser realizado por meio de recipientes e veículos específicos e exclusivos, de forma a não interferir com o fluxo de meios de transporte e de pessoas. (resíduos do grupo A)

(...)

Art. 42 Resíduos do grupo B no estado sólido, quando não tratados, devem ser dispostos em aterro de resíduos perigosos - Classe I.

(...)

Art. 78 O transporte das áreas de geração às áreas de armazenamento intermediário e destas à disposição final, deve ser realizado por meio de recipientes ou veículos específicos, de forma a não interferir com o fluxo de meios de transporte e de pessoas. (resíduos do grupo D)

110. É importante ressaltar que em momento nenhum o regulamento cita a obrigatoriedade de tratamento dos resíduos sólidos na zona primária, o que demonstra que não houve uma articulação entre os órgãos citados na recomendação 9.2.7. O regulamento citado é resultado de um trabalho apenas da Anvisa, que não leva em consideração os aspectos citados na proposta de decreto que o MAPA está elaborando para regulamentar a zona primária de defesa agropecuária, nem o estabelecido no capítulo VII, seção XII do Manual de Procedimentos Especiais do Vigigro, o qual menciona que:

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

111. Desta forma, considera-se que a recomendação 9.2.7 encontra-se parcialmente implementada, tendo em vista que, apesar do regulamento abranger as adequações dos PGRS e o tratamento de agrotóxicos (de forma implícita, no grupo B), ainda não foi publicado pela Anvisa e nem faz referência à utilização de incineradores, autoclaves e à hidrólise alcalina, métodos para tratamento de resíduos na zona primária. A Coordenação do Vigigro informou, em entrevista realizada no MAPA, que contribuiu com sugestões na consulta e que, após a publicação do regulamento da Anvisa, irá promover, no Manual do Vigigro, a revisão da seção específica sobre controle de resíduos sólidos.

Recomendação 9.1.17 - não implementada

112. No que tange à fiscalização efetiva da destinação e do tratamento do lixo de bordo e dos resíduos de apreensões, a Coordenação do Vigigro informou, em entrevista realizada no MAPA, que o programa não dispõe de pessoal para executar tal serviço, apesar do novo Manual de Procedimentos Operacionais do Vigigro estabelecer, no capítulo VII, Seção XII, que:

Os SVA/UVAGRO(s) supervisionarão e auditarão periodicamente as atividades de coleta, seleção, identificação, contenção, transporte, destruição e destinação dos resíduos tratados, bem como o cumprimento do disposto nos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGRS.

113. A pesquisa postal realizada neste monitoramento indicou o desconhecimento de alguns chefes de unidades de vigilância estabelecidas em portos organizados sobre tal atribuição, afirmando, inclusive, que a fiscalização da destinação do lixo de bordo dos navios e dos produtos descartados em razão das apreensões não se aplica à atividade da unidade. Portanto, constata-se a necessidade da Coordenação do Vigiagro alertar a todas as unidades de que a realização de tal fiscalização está inserida nas atribuições das unidades, as quais devem alocar parte da mão-de-obra disponível para esta atividade, tendo em vista a gravidade do risco fitozoossanitário envolvido. Desta forma, considera-se que a recomendação 9.1.17. não foi implementada.

Recomendação 9.2.8 - não implementada

114. Nos relatórios bimestrais enviados pela Coordenação do Vigiagro a este Tribunal (BRASIL, 2007c), há a informação de que a Infraero teria a intenção de desenvolver uma política de recuperação dos incineradores nos principais aeroportos internacionais, assim como o Ministério dos Transportes teria apresentado, em 2006, a autoclavagem como método de tratamento de resíduos sólidos a ser utilizado nos portos. Todavia, a Coordenação do Vigiagro desconhece avanços maiores nesse sentido. Constatou-se que o MAPA não adotou nenhuma medida conjunta com o Ministério dos Transportes e com a Infraero para resolver o problema e promover a reativação dos incineradores e/ou outros métodos para tratamento de resíduos na zona primária. Portanto, a recomendação 9.2.8 não foi implementada.

8. Articulação institucional com autoridades de portos e aeroportos

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

Diagnóstico da Auditoria do TCU em 2005

116. Foram relatados casos em que um importador de produto agropecuário dirigia-se primeiramente à RFB, sem ter passado pela fiscalização agropecuária, e a mercadoria era liberada sem consulta ou comunicação ao órgão da agricultura. Houve reiterados relatos de fiscais do MAPA sobre fiscais da RFB que não permitiam o acompanhamento da verificação da bagagem junto ao scanner, causando constrangimento e dificultando a fiscalização.

117. Outro problema relatado foi quanto à necessidade de autorização do chefe da unidade da Receita Federal responsável pelo despacho aduaneiro para que os fiscais agropecuários entrassem na área alfandegada. Esta exigência ia de encontro com o disposto nos Decretos n.º 24.458/1934 e

24.114/1934, que aprovam os regulamentos dos serviços de defesa animal e vegetal e que dispõem que os funcionários encarregados da execução desses regulamentos terão, mediante a apresentação da carteira de identidade funcional, livre acesso, dentre outros locais, a aeroportos, bordo de navios atracados ou não, alfândegas ou outro qualquer lugar onde possam existir animais ou despojos de animais a inspecionar.

118. Foi constatada oportunidade de melhoria no registro de informações comuns à Receita Federal e ao Vigiagro, bem como na integração deste com a Anvisa, de forma a evitar duplicidade de esforços em atividades de inspeção sanitária. No âmbito mais geral, a integração entre todos os órgãos envolvidos no comércio exterior dependia muito de iniciativas das autoridades locais.

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

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

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

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

120. Para a RFB foram feitas as seguintes recomendações:

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

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

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

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

Situação encontrada pelo TCU durante monitoramento em 2008

Recomendação 9.4.4 - implementada

122. A Coordenação do Vigiagro informou que, após a publicação da IN conjunta RFB/SDA/ANVISA n.º 819/2008, a relação entre as unidades do Vigiagro e da RFB melhoraram muito, apesar de em muitos locais a relação entre os servidores dos dois órgãos ainda ser conflituosa. Contudo, a IN RFB/SDA/ANVISA n.º 819/2008 está focada apenas na atuação destes órgãos na fiscalização de passageiros e bagagens, não fazendo menção à fiscalização de cargas nos portos e aeroportos, nem das encomendas transportadas por correio ou courier. Assim, muitos problemas que envolviam tanto a fiscalização de bagagens quanto de cargas não foram resolvidos. Um deles era a exigência de autorização para que o fiscal federal agropecuário entrasse no recinto alfandegado. A esse respeito, a IN RFB n.º 680/2006 revogou o art. 7º da IN RFB n.º 206/2002, que trazia tal exigência, e colocou sob a alçada do chefe da unidade da RFB responsável pelo despacho aduaneiro o poder de regulamentar o ingresso de servidores de outros órgãos:

Art. 7º O chefe da unidade da RFB responsável pelo despacho aduaneiro regulamentará o credenciamento para acesso ao recinto ou local de depósito da mercadoria importada, dos servidores dos órgãos e agências responsáveis pela inspeção (...).

123. Esta delegação da competência para regulamentar o acesso de servidores dos demais órgãos aos recintos alfandegados pode constituir até mesmo uma piora em relação à exigência anterior. Agora, cada chefe de unidade da RFB responsável pelo despacho aduaneiro pode regulamentar de forma diferente o acesso dos fiscais federais agropecuários aos recintos alfandegados, e nada garante que eles não criem novas restrições. No caso da fiscalização de passageiro e bagagem o problema foi resolvido, pois a IN RFB/SDA/ANVISA n.º 819/2008 dispõe que:

Art. 3º Os servidores dos órgãos e entidades referidos no art. 1º terão seu acesso permitido nos recintos onde se proceda a entrada no território nacional de passageiros e bagagens somente quando estiverem em serviço e devidamente identificados, em conformidade com as normas de segurança e controle de acesso de pessoas nesses recintos.

124. Como foi revogada a exigência de autorização de acesso para inspeção prévia, entende-se que a recomendação 9.4.4 foi implementada.

Recomendação 9.4.5 - deixou de ser aplicável

125. A Receita Federal informou que, no caso de importação de produtos sujeitos a anuência do MAPA, o Siscomex já faz o aviso automaticamente, exigindo do importador a Licença de Importação. Só com este documento em mãos é que o importador poderá fazer o registro da Declaração de Importação, e é apenas a partir deste registro que a RFB terá acesso às informações da mercadoria. No caso de já ter havido o registro da DI e a RFB identificar algum erro ou infração às normas, informaram que é exigida a retificação da DI, que só será aceita juntamente com a LI

substitutiva. Assim, considera-se que a recomendação 9.4.5 não é aplicável, uma vez que o próprio Siscomex já informa o MAPA sobre as mercadorias sujeitas a sua anuência no caso das importações.

126. A necessidade de aperfeiçoar as relações institucionais está na fiscalização de passageiros e bagagens, em que não há o controle do Siscomex nem o registro de uma DI. Nestes casos, os fiscais da Receita, quando se deparavam com produtos sujeitos à fiscalização agropecuária, muitas vezes deixavam de comunicar os fiscais agropecuários. Este problema de relacionamento se insere muito mais no âmbito das gerências das unidades locais da RFB e do Vigiagro. Com a publicação da IN conjunta RFB/SDA/ANVISA n.º 819/2008, a Coordenação do Vigiagro espera obter maior integração entre a SDA/MAPA, a RFB e a Anvisa na fiscalização de passageiros e bagagens.

Recomendação 9.2.5 - não implementada

127. Um outro problema na relação entre o MAPA e a RFB estava na troca de informações entre o Siscomex e o Sistema de Informações Gerais do Vigiagro - SIGVIG. Como o SIGVIG ainda não foi implantado, não houve avanços de comunicação entre os dois sistemas. Até maio de 2008, os estudos de viabilidade de integração entre os dois sistemas também não haviam sido concluídos, de forma que não há como perceber se essa troca de informações será possível de ser feita ou não num futuro próximo. Assim, a recomendação 9.2.5 não foi implementada.

Recomendação 9.2.6 - não implementada

128. Para aperfeiçoar a integração do Vigiagro com a Anvisa no âmbito da fiscalização sanitária e fitossanitária de mercadorias importadas, o TCU sugeriu a realização de convênios de forma a evitar a duplicidade de trabalhos. A coordenação do Vigiagro informou que a SDA tem promovido reuniões com a Anvisa para discussão de anuência dupla, principalmente na área de produtos veterinários. Contudo, como até maio de 2008 não havia nada de concreto pactuado, entende-se que a recomendação 9.2.6 não foi implementada.

Recomendação 9.3 - não implementada

129. Ressalte-se que a Casa Civil da Presidência da República tem como competência a coordenação e integração das ações do Governo, conforme dispõem o Art. 2º da Lei n.º 10.683/2003:

Art. 2º À Casa Civil da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal (...). [grifo nosso]

130. Tendo em vista esta atribuição legal, o TCU recomendou à Casa Civil que implementasse um programa de harmonização das atividades de agentes e autoridades de portos e aeroportos, a exemplo do extinto Prohage.

131. Por meio do Ofício n.º 111/SE-C.Civil/PR, a Secretaria Executiva da Casa Civil informou que o assunto havia sido notificado ao MAPA e ao Ministério da Fazenda pelos Ofícios n.º 652 e 654/SE-C.Civil/PR, ambos de 22/11/2006. Contudo, esta medida não foi suficiente para dar início a um processo de coordenação e integração entre os agentes e autoridades portuárias. Não foram encontradas evidências de que MAPA e outras autoridades de portos e aeroportos tenham instituído um Programa de Harmonização nas suas atividades.

132. A maior dificuldade de articulação, segundo 58% dos chefes das unidades do Vigiagro entrevistados, é com a Infraero, no caso dos aeroportos, ou com a autoridade portuária, no caso de portos, como demonstra o Gráfico 12. Para 20% do entrevistados, houve melhoria de relacionamento com a Receita Federal para as atividades de fiscalização de bagagens de passageiros, sendo que em 48% dos casos ainda há necessidade de aperfeiçoar a articulação com esse órgão. O relacionamento com a Anvisa foi o item com melhor desempenho na pesquisa, com 74% dos entrevistados considerando-o satisfatório.

Gráfico 12: Percepção sobre melhorias na articulação do Vigiagro com autoridades de portos e aeroportos.

Fonte: Pesquisa postal com uma amostra de 43 chefes de unidades do Vigiagro (março/abril de 2008).

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

9. Gestão da informação, supervisão e monitoramento do programa

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

Diagnóstico da Auditoria do TCU em 2005

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

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

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

136. Com o objetivo de aperfeiçoar o processo de gestão da informação, supervisão e monitoramento do programa, o Acórdão TCU nº 1.318/2006-Plenário fez as seguintes recomendações à SDA/MAPA:

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

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

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

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

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

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

Situação encontrada pelo TCU durante monitoramento em 2008

Recomendação 9.1.9 - implementada

137. A Portaria MAPA n.º 316/2006 instituiu as Auditorias Técnico-Fiscais e Operacionais no âmbito do Vigiagro. Entre os instrumentos criados para acompanhar a implantação das recomendações das Auditorias estão o Plano de Ação a ser encaminhado pelo titular da Superintendência Federal da Agricultura no Estado da unidade auditada e a Auditoria Complementar, que será realizada num prazo de 12 meses (Art. 3º e 4º).

Art. 3º O titular da Superintendência Federal da Agricultura da Unidade da Federação - UF da Unidade auditada será responsável pela elaboração e apresentação de um Plano de Ação no prazo de 30 (trinta) dias após a data do recebimento do relatório de que trata o § 4º, do art. 2º, desta Portaria.

Parágrafo único. O Plano de Ação estabelecerá as medidas necessárias à correção das irregularidades apontadas no relatório e deverá ser executado dentro de um cronograma nele estabelecido.

Art. 4º Sempre que necessário para a verificação do cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Ação, de que trata o art. 3º, desta Portaria, em um prazo de até 12 (doze) meses realizar-se-á Auditoria complementar.

138. Entende-se que com a adoção destas ferramentas, a recomendação 9.1.9 foi implementada.

Recomendação 9.1.10 - não implementada

Recomendação 9.1.11 - implementada

Recomendação 9.1.12 - não implementada

139. O SIGVIG, que deveria permitir a produção de relatórios padronizados e que possibilitaria uma transmissão mais tempestiva e confiável das informações ainda não foi implantado, apesar de estar sendo estruturado há mais de dois anos e do Plano de Ação colocar como prazo para início de sua implantação março de 2007.

140. No início de 2008, o desenvolvimento do SIGVIG passou para o Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro. Como o sistema estava em ambiente de homologação e ficou muito tempo sem ser migrado para o ambiente de produção, decidiu-se que ele não atendia mais às necessidades do Vigiagro e que deveria ser desenvolvido um novo sistema, ao invés de serem feitos apenas ajustes. O processo foi iniciado novamente. No final de 2007 foi elaborado o Documento de Visão de Negócio. Durante este monitoramento estavam sendo realizadas reuniões da Coordenação do Vigiagro com o SERPRO para a elaboração de um cronograma de implantação, mas até a produção deste relatório não havia sido estabelecido tal cronograma.

141. Dessa forma, consideram-se as recomendações 9.1.10 e 9.1.12 como não implementadas. Contudo, o fato de ter sido estabelecido um modelo padronizado de relatório a ser usado enquanto o SIGVIG não entra em operação, faz com que a recomendação 9.1.11 seja considerada implementada.

Recomendação 9.1.23 - implementada

142. No que se refere ao indicador de desempenho, cumpre destacar que a redação da recomendação 9.1.23 saiu equivocada. A redação correta é “alterando-a para a relação percentual entre os termos de fiscalização emitidos e as permissões de trânsito emitidas”. Desta forma, estaria se invertendo a relação percentual e ao mesmo tempo trocando partidas inspecionadas por termos de fiscalização emitidos.

143. O III Relatório Bimestral de acompanhamento do plano de ação, encaminhado ao TCU em novembro de 2007 por meio do Ofício Circular n.º 640/2007-SDA, informava que foi realizada, em julho de 2007, reunião com técnicos do MPOG para a revisão do Plano Plurianual 2008-2011 e que foi definido novo produto das ações do Vigiagro: “fiscalização realizada”. Esta mudança atende a recomendação da Auditoria, que sugeria a troca de “partida inspecionada” por “termo de fiscalização emitido”. Todavia, o programa não optou por utilizar a fórmula proposta na recomendação 9.1.23.

144. Foi criado um novo indicador, sendo ele o percentual entre as ocorrências sanitárias e o total de importações e exportações demandadas no ano. A Coordenação do Vigiagro informou que todas as importações de produtos agropecuários são fiscalizados, assim como os produtos de exportação que necessitam de certificação (CONCEIÇÃO, 2008f). Desta forma, estará sendo medida a conformidade no controle de fronteiras, como o nome do indicador já sugeria. Como a fórmula usada anteriormente deixou de ser utilizada, apesar de não ter sido adotado o indicador sugerido e que esta nova fórmula atende às necessidades do MAPA, considera-se que a recomendação 9.1.23 foi implementada.

Recomendação 9.1.22 - não implementada

145. Um dos problemas do novo indicador citado no parágrafo anterior é que ele é afetado por diversas variáveis que não estão sob o controle do Vigiagro, como o aumento de tentativas no sentido de entrar com mercadoria em desacordo com as normas. A Auditoria havia apontado a necessidade de criação de mais indicadores para que se pudesse medir outros aspectos do programa além da quantidade de partidas inspecionadas. A coordenação do Vigiagro informou que está sendo iniciado processo de contratação de serviços para realização de oficina para elaboração do Planejamento Estratégico do Vigiagro. Assim, entende-se que a recomendação 9.1.22 ainda não foi implementada.

10. Análise dos Comentários dos Gestores

146. Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU nº 144/2000, a versão preliminar do relatório de monitoramento realizado no programa Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários foi remetido ao Secretário de Defesa Agropecuária/MAPA, por meio do Ofício Seprog nº 176/2008, de 22/8/2008, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por este Tribunal.

147. Em atendimento à diligência do TCU, o Sr. Odilson Luiz Ribeiro e Silva, Secretário de Defesa Agropecuária - Substituto, encaminhou o Ofício nº 520/2008-SDA/MAPA e anexos, onde constam os comentários do gestor.

148. Considera-se que os comentários e esclarecimentos enviados pelo gestor não contestaram o mérito do monitoramento das recomendações exaradas no acórdão nº 1318/2006-Plenário, incorporando elementos complementares em alguns pontos do relatório preliminar, os quais foram considerados como adequados pela equipe de Auditoria

11. Conclusão

149. Para que se pudesse medir o grau de implementação das deliberações do Acórdão TCU nº 1.318/2006-Plenário, foram criados cinco níveis de classificação das recomendações: a) Não Implementada; b) Parcialmente Implementada; c) Em Implementação; e) Implementada; e f) Deixou de Ser Aplicável. A classificação Parcialmente Implementada agrupa as recomendações que foram objeto de adoção de alguma medida, não há perspectiva de adoção de outras medidas, mas os resultados não foram considerados suficientes. A classificação Em Implementação abrange as recomendações que já foram objeto de algumas medidas e que ainda estão sendo trabalhadas. A Tabela 5 e o Gráfico 13 apresentam a situação de implementação das deliberações do TCU à época do presente monitoramento, finalizado em abril de 2008, segundo evidências coletadas.

Tabela 5: Situação de implementação das deliberações do Acórdão TCU nº 1318/2006-Plenário, por item, em abril de 2008.

Situação das deliberações (itens do acórdão)

Implementada(9.1.9; 9.1.11; 9.1.14; 9.1.18; 9.1.23; 9.2.9; 9.2.10;

9.2.12; 9.4.1; 9.4.4) Em implementação(9.1.1; 9.1.2; 9.1.7; 9.2.1; 9.4.3) Parcialmente

implementada(9.1.3; 9.1.4; 9.1.5; 9.1.6; 9.1.13; 9.1.15; 9.2.3; 9.2.7) Não implementada(9.1.8; 9.1.10; 9.1.12; 9.1.16; 9.1.17; 9.1.19; 9.1.20; 9.1.21; 9.1.22; 9.2.2; 9.2.4; 9.2.5; 9.2.6; 9.2.8; 9.2.11; 9.3)

Deixou de ser aplicável(9.4.2; 9.4.5)

24% 12% 20% 39% 5%

Gráfico 12 - Grau de das recomendações - q

Gráfico 13: Situação de implementação das deliberações do Acórdão TCU nº 1318/2006-Plenário, por grupo de recomendações, em abril de 2008.

150. Foi possível perceber neste monitoramento que os administradores de recintos alfandegados ainda não disponibilizaram adequada infra-estrutura para atuação da autoridade responsável pela fiscalização agropecuária, em cumprimento a IN SDA/MAPA n.º 4/2005. Na gestão dos recursos-humanos, aumentou-se o número de fiscais com a realização de concurso público, em que pese este incremento ter suprido parcialmente às necessidades do Vigiagro, direcionando-se os concursados para as unidades que estavam com carências elevadas de pessoal.

151. Nos procedimentos de fiscalização, a elaboração da IN n.º 819/2008, conjunta entre SDA, RFB e Anvisa, representa um grande avanço no sentido de permitir uma maior integração entre as três instituições na fiscalização de bagagens. Este normativo possibilita também que sejam levados em consideração critérios de risco fitozoossanitário na seleção de passageiros para fiscalização.

152. Entre as recomendações não implementadas estão algumas que buscavam corrigir problemas que apresentavam alto risco de entrada de pragas e doenças no país. É o caso de recomendações destinadas ao aperfeiçoamento dos procedimentos de inspeção sanitária, como a fiscalização de alimentos para consumo a bordo de navios e a fiscalização da destinação do lixo de bordo. Estas fiscalizações não eram realizadas à época da Auditoria e ainda não são feitas. A grande maioria das unidades respondeu à pesquisa do TCU que esta fiscalização fica a cargo da Anvisa, que não leva em consideração aspectos fitozoossanitários.

153. Outro ponto crítico para o bom desempenho do programa era a atualização dos Decretos n.º 24.114/1934 e 24.548/1934, que regulamentam a defesa animal e vegetal. Nenhum dos dois foi atualizado, sendo que a atualização do decreto de defesa animal ainda não foi iniciada. Esta atualização é de extrema importância, uma vez que irá adequar a legislação às demandas atuais, em que a globalização, a informática e o desenvolvimento tecnológico em termos de comunicações e transportes fazem do comércio internacional algo muito mais dinâmico do que o existente na década de 1930.

154. Por fim, ressalta-se que a falta de um sistema informatizado integrado nacionalmente também prejudica o desempenho do Vigiagro, em especial no controle de suas ações. O SIGVIG está há mais de dois anos em desenvolvimento, mas ainda não há um cronograma de implantação estabelecido junto com o Serpro. Por causa disso, não há integração com o Siscomex e o fluxo de informação do Vigiagro não é tempestivo.

155. Transcorridos dois anos da edição do Acórdão n.º 1.318/2006-Plenário, tem-se que foram adotadas providências, de maneira efetiva, em 56% das recomendações exaradas por esta Corte de Contas, o que mostra que, apesar de muito ainda ter de ser feito para dar cumprimento integral ao Plano de Ação, vem havendo comprometimento dos gestores em aperfeiçoar as ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários.

12. Proposta de Encaminhamento

156. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que sejam encaminhados à apreciação do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, com as seguintes propostas:

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

II) restituir os autos à Seprog para prosseguimento do monitoramento da implementação das recomendações do Acórdão n.º 1.318/2006-Plenário;

III) arquivar os autos.”

É o Relatório.

Voto do Ministro Relator

Trago à apreciação de Vossas Excelências o primeiro monitoramento do Acórdão n.º 1318/2006 - TCU - Plenário, proferido na Sessão de 2.8.2006, em apreciação ao processo n.º TC - 012.488/2005-5, no qual se tratou de Auditoria operacional no Programa de Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários.

2. Realizado no ano de 2005, processo em referência tinha por escopo impedir a introdução e disseminação de pragas e doenças na agropecuária brasileira, bem como certificar os produtos de origem animal e vegetal exportados pelo Brasil, de forma a aumentar a competitividade do setor.

3. O denso trabalho realizado pela SEPROG, naquela oportunidade, demonstrou a fragilidade nas ações de controle do trânsito internacional de produtos agropecuários no país, destacando uma série de fatores que contribuíam para tal situação.

4. Dentre estes fatores conferiu-se especial destaque à insuficiência no número de fiscais e à precariedade das instalações destinadas à realização dos tratamentos e demais procedimentos necessários a assegurar a segurança fitozoossanitária, previstos na legislação pertinente. Esta, a seu turno, mostrou-se ineficaz no tocante às sanções nela previstas, notadamente em razão da defasagem nos valores das multas aplicáveis.

5. Verificou-se, outrossim, a ausência de mecanismos institucionais que assegurassem a integração entre os órgãos atuantes sobre o comércio exterior, fator que dificultava o exercício das

atividades dos fiscais federais agropecuários, com o conseqüente entrave na liberação aduaneira de produtos e o aumento do risco de pragas.

6. Estas, em síntese, foram as conclusões do Voto que apresentei quando da apreciação do trabalho cujo monitoramento ora se aprecia. Na ocasião, foram expedidas diversas recomendações à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA), à Secretaria Executiva deste Ministério, e a demais órgãos e entidades cujas esferas de atuação repercutem no Programa de Segurança auditado.

7. O Relatório de Monitoramento reproduzido precedentemente traça, de forma circunstanciada, as ações adotadas com vistas ao cumprimento das recomendações expedidas pelo Acórdão nº 1318/2006 - TCU - Plenário. Com base nestas ações foi estabelecido critério para avaliação da eficácia ao Plano de Ação proposto, à época, pelo Tribunal, com relação ao Programa de Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários.

8. A partir dos dados analisados, pode-se observar que, embora tímido, já se identificam avanços no nas ações implementadas. Segundo os parâmetros adotados no monitoramento, 56% das recomendações emanadas do Acórdão 1318/2006 já foram implementadas, sendo que 24% de forma integral, 20% parcialmente e 12% encontram-se em vias de implementação.

9. Não obstante as ações adotadas, percebeu-se que os problemas afetos a infra-estrutura necessária para as atividades fiscalizatórias ainda persistem. Já, no tocante à carência de recursos humanos especializados, a realização de concurso público para o cargo de fiscal supriu, ao menos parcialmente, as necessidades do Sistema de Informações de Vigilância Agropecuária (Vigiagro).

10. Do contexto ora examinado foi possível verificar que a edição da IN nº 819/2008, permitiu uma integração entre a Secretaria de Defesa Animal/MAPA, a Secretaria da Receita Federal e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, na fiscalização de bagagens. Tal medida constitui avanço em relação à situação originalmente verificada, porquanto concorrem para a prevenção na disseminação de doenças e pragas, em produtos agropecuários de origem estrangeira.

11. Subsiste, contudo, lacunas legislativas na regulamentação da defesa animal e vegetal, as quais se regem por decretos de 1934. A atualização dos respectivos diplomas viriam ao encontro dos avanços experimentados no comércio exterior, no mundo globalizado de hoje.

12. Outra lacuna digna de realce refere-se à falta de um sistema informatizado que permita a integração no fluxo de informações do SISCOMEX com as do Vigiagro.

13. Todas estas breves considerações foram devidamente justificadas pela SEPROG, em seu Relatório de Monitoramento, cujos termos acolho em sua integralidade, na forma do Acórdão que proponho em anexo.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de outubro.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento ao Acórdão nº 1318/2006 - TCU - Plenário, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. encaminhar cópia do Relatório de Monitoramento que consubstancia o presente processo, acompanhado do presente Acórdão e Relatório e Voto que o fundamentam:

9.1.1. ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

9.1.2. à Ministra da Casa Civil da Presidência da República;

9.1.3. ao Secretário da Receita Federal;

9.1.4. ao Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados;

9.1.5. ao Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;

9.2. restituir os autos à SEPROG, com vistas à continuidade do presente acompanhamento.

Quorum

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (na Presidência), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

Publicação

Ata 44/2008 - Plenário

Sessão 29/10/2008

Aprovação 30/10/2008

Dou 31/10/2008 - Página 0