



Tribunal de Contas da União

Sumários Executivos. Nova Série

Avaliação das Ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários

Relator

Ministro Benjamin Zymler

Brasília, Brasil

2006

© Copyright 2006, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

[<www.tcu.gov.br>](http://www.tcu.gov.br)

Para leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão n.º 1.318/2006 - TCU – Plenário, acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:

[<www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno>](http://www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno)

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Avaliação das Ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários / Tribunal de Contas da União ; Relator Ministro Benjamin Zymler. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

43 p. – (Sumários Executivos. Nova Série ; 12)

1. Produto agropecuário. 2. Vigilância sanitária. 3. Programa de governo, avaliação. I. Ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários (Brasil). II. Título. III. Série.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ministros

Guilherme Palmeira, Presidente
Walton Alencar Rodrigues, Vice-Presidente
Marcos Vinícios Vilaça
Valmir Campelo
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler
Augusto Nardes

Auditores

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sérgio Ricardo C. Caribé, Procurador

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretário-Geral de Controle Externo

Rosendo Severo dos Anjos Neto

Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Diretor da 2ª Diretoria Técnica da Seprog

Dagomar Henriques Lima

Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social (Cerds)

Glória Maria Merola da Costa Bastos

EQUIPE DE AUDITORIA

Hiram Carvalho Leite

Milton Gomes da Silva Filho

Marco Aurélio Moraes Campos

Renato Tomiyassu Obata

Bernadeth Amélia de Paula Rodrigues (coordenadora)

Dagomar Henriques Lima (supervisor)

PROJETO GRÁFICO

Grupodesign

CAPA E EDITORAÇÃO

Editora do TCU

REVISÃO DE TEXTO

Marília de Morais Vasconcelos Silva

FOTO DA CAPA

Equipe de Auditoria

Endereço para contato e solicitação de exemplares

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação

de Programas de Governo (Seprog)

SAFS, Quadra 4, Lote 1

Edifício Anexo I, Sala 456

70042-900 – Brasília-DF

<seprog@tcu.gov.br>

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO; 7

PROGRAMA DE VIGILÂNCIA AGROPECUÁRIA INTERNACIONAL – VIGIAGRO; 9

O que foi avaliado pelo TCU; 10

Por que foi avaliado; 10

Como se desenvolveu o trabalho; 12

Recursos federais alocados ao Programa Vigiagro; 14

O QUE O TCU ENCONTROU; 16

Procedimentos de fiscalização insuficientes; 16

Deficiência no gerenciamento de resíduos sólidos
em áreas de portos e aeroportos; 20

Desatualização das normas acerca de mecanismos coercitivos; 21

Infra-estrutura deficiente; 23

Carência de recursos humanos nas unidades do Vigiagro; 25

Deficiência de integração entre os órgãos envolvidos na fiscalização
do trânsito internacional de produtos agropecuários; 27

Insuficiência dos mecanismos de acompanhamento
da execução do Programa Vigiagro; 28

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DO PROGRAMA VIGIAGRO; 31

BENEFÍCIOS ESPERADOS COM A IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU PARA O PROGRAMA VIGIAGRO; 32

ACÓRDÃO N.º 1318/2006 – TCU – PLENÁRIO; 33

APRESENTAÇÃO

Esta série de sumários executivos editados pelo Tribunal de Contas da União tem por objetivo divulgar os principais resultados das avaliações de programas governamentais realizadas pelo TCU. As publicações contêm, de forma resumida, aspectos importantes verificados durante as auditorias, recomendações para melhorar o desempenho do programa e boas práticas identificadas.

O foco das avaliações é a verificação do desempenho das ações governamentais, a partir de análises sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de cada programa ou ação, utilizando critérios fundamentados, com o objetivo de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública nas três esferas de governo.

Pretende-se, com a divulgação desses trabalhos, oferecer aos parlamentares, aos órgãos governamentais, à sociedade civil e às organizações não-governamentais informações suficientes e fidedignas para que possam exercer o controle das ações de governo.

Este número traz as principais informações sobre a avaliação realizada no Programa Vigilância Agropecuária Internacional, de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O respectivo processo (TC 012.488/2005-5) foi apreciado em sessão do Plenário de 2/8/2006, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Guilherme Palmeira
Ministro-Presidente

PROGRAMA DE VIGILÂNCIA AGROPECUÁRIA INTERNACIONAL – VIGIAGRO

O Tribunal de Contas da União realizou, no segundo semestre de 2005, auditoria com o intuito de avaliar o desempenho das ações de vigilância e fiscalização no trânsito internacional de produtos agropecuários, que compõem o Programa Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários, sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Essas ações referem-se ao exercício da vigilância em portos, aeroportos e postos de fronteiras, com o objetivo de impedir a entrada no País de pragas e doenças de origem animal e vegetal oriundas de outros países, bem como certificar a sanidade dos produtos exportados, de acordo com a legislação internacional.

As ações são executadas, desde 2004, no âmbito do Programa de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro, instituído pela Portaria Ministerial n.º 297, de 22.06.98 e gerido pela Coordenação-Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura e do Abastecimento – SDA/MAPA. Cumpre esclarecer que o Vigiagro não constitui um programa orçamentário.

A estrutura do Vigiagro compreende um Comitê Central e Subcomitês de Gestão de Vigilância Agropecuária Internacional nos portos, aeroportos e postos de fronteira. A implementação e a coordenação das ações do Vigiagro estão sob responsabilidade técnica e executiva do Comitê Central, o qual está diretamente subordinado ao Gabinete do Secretário de Defesa Agropecuária.

O Vigiagro opera em 31 portos, 27 aeroportos internacionais, 27 postos de fronteira e 27 aduanas especiais. Para tanto, o Vigiagro conta com as seguintes unidades finalísticas: 27 Unidades de Serviço ou Seção de Gestão de Vigilância Agropecuária – VIGIAGRO/DT-UF; oito Unidades de Serviço de Vigilância Agropecuária – SVA; e 105 Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagro.

O público-alvo do Programa é composto por produtores e comerciantes de produtos agropecuários. Todavia, verifica-se que os objetivos das ações de vigilância internacional alcançam toda a população, pois, além da proteção da agropecuária brasileira, visam evitar danos à saúde da população e ao meio ambiente.

O que foi avaliado pelo TCU

O objetivo do trabalho foi investigar se o Programa Vigiagro está suficientemente estruturado para executar de forma efetiva as ações que visam garantir a sanidade no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal, de forma integrada com os demais órgãos do sistema. Examinou-se também se o programa possui mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam ao MAPA controlar e supervisionar a execução das ações.

Por que foi avaliado

O Brasil vem se beneficiando do crescimento do comércio internacional, expandindo sua pauta de exportações, e, dessa forma, gerando superávit crescente em sua balança comercial. De acordo com a Fundação Getúlio Vargas (FGV, **Informação Econômica Online**. 2005. Disponível em: <<http://fgvdados.fgv.br/>>. Acesso em: 02 set. 2005), em 2004, o total de exportações brasileiras representou US\$ 96,5 bilhões, enquanto o de importações foi de US\$ 62,8 bilhões, gerando saldo na balança comercial de US\$ 33,7 bilhões. Em 2005, o saldo da balança comercial alcançou o montante de US\$ 44,76 bilhões.

O agronegócio ganhou espaço, contribuindo para a geração de divisas, criação de empregos e melhoria da qualidade dos produtos do país. Segundo dados da Companhia de Abastecimento (CONAB, Balança de Exportação 2006. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>>. Acesso

em: 19 jan. 2006), baseados em informações fornecidas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em 2004, a exportação de produtos agropecuários rendeu US\$ 43,6 bilhões, representando 36,9% do total exportado nesse mesmo ano. Em relação às importações, os produtos agropecuários totalizaram US\$ 5,1 bilhões, representando 7% do total importado pelo Brasil. Em termos de participação no PIB brasileiro, as exportações de produtos agropecuários, em 2005, representaram 2,46%.

Embora a expansão do comércio internacional de produtos agropecuários entre os países tenha proporcionado a abertura de novos mercados e maior variedade de mercadorias para os consumidores, também propiciou o alastramento de pragas e doenças antes confinadas a suas regiões originais.

A introdução de organismos potencialmente nocivos (insetos, fungos, vírus, ácaros, nematóides, plantas daninhas, que são genericamente denominadas pragas) em áreas do sistema produtivo pode ter conseqüências de diversas naturezas, como danos e perdas de cultivos, perda de mercados de exportação pela presença de pragas, aumento dos gastos com controle de pragas, impacto sobre os programas de manejo integrado de pragas, danos ambientais pelo uso freqüente de agrotóxicos, custos sociais como desemprego, pela eliminação ou diminuição de determinado cultivo em uma região, redução de fontes de alimentos para a população e outras (DIAS, José Manuel C. de Sousa. Segurança Biológica – Insetos de Expressão Quarentenária para o Brasil. Artigos. **Fundação Dalmo Giacometti**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.giacometti.org.br/htm/artigo>>. Acesso em: 16 set. 2005.).

Nesse contexto, o Programa desempenha importante papel de proteção do agronegócio brasileiro, pois possibilita a expansão e manutenção de mercados para os produtos agropecuários nacionais ao minimizar os riscos fitozoossanitários envolvidos nas trocas comerciais entre Brasil e o resto do mundo e por representar o atendimento às exigências decorrentes dos compromissos assumidos por meio de acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Como se desenvolveu o trabalho

O Vigiagro foi avaliado a partir da análise de quatro questões que trataram da infra-estrutura disponível para a execução das ações, da integração entre os agentes envolvidos, do monitoramento e supervisão realizados pelo MAPA, bem como se as ações têm sido suficientes para minimizar o risco de entrada de pragas e doenças no País.

Com essa finalidade, foram analisados relatórios e documentos disponibilizados pelo MAPA. Também foram feitas entrevistas e pesquisa postal com gestores e técnicos do programa e realizada observação direta em unidades operacionais do Vigiagro, incluindo portos, aeroportos, postos de fronteira e aduanas especiais.

A verificação dos controles internos do Programa foi efetuada com base na metodologia COSO (abreviatura na língua inglesa do nome da instituição que a criou - The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission ou Comitê das Organizações Patrocinadoras), adaptada pelo TCU para aplicação à auditoria de natureza operacional. Essa metodologia visou contribuir para a melhoria dos relatórios financeiros, por meio da ética, da efetividade dos controles internos e da governança corporativa.

Realizou-se, ainda, pesquisa postal e eletrônica com 26 Serviços de Gestão da Vigilância Agropecuária – VIGIAGRO/DT-UF, oito Serviços de Vigilância Agropecuária – SVA e 83 Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagro. Também foram enviados questionários a 542 fiscais federais agropecuários lotados nas unidades de vigilância. Considerando o retorno da

pesquisa até a data na qual foi possível tabular os questionários, os índices de resposta foram os seguintes: 75% de fiscais, 100% de chefes de SGVA e 74% de chefes de Uvagro e SVA.

Foram utilizadas duas escalas de avaliação para a pesquisa. A primeira foi constituída por cinco pontos – Ótimo, Bom, Regular, Ruim e Péssimo. Associou-se a cada ponto um valor numérico, segundo o qual a pior avaliação – Péssimo – corresponde ao valor 1 e a melhor avaliação – Ótimo – ao valor 5, de tal forma que as opiniões dos diversos segmentos entrevistados foram traduzidas por uma média simples. A segunda escala utilizada para tabulação das respostas da pesquisa postal, constituiu-se de cinco pontos, que variam de discordo totalmente, com valor 1, até concordo totalmente, com valor 5.

Além disso, foram realizadas visitas de estudo em portos, aeroportos, postos de fronteira e aduanas especiais localizados nos Estados do Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Espírito Santo, Brasília, Sergipe, Pernambuco, Ceará, Pará e Amazonas. Na oportunidade, foram aplicadas entrevistas estruturadas com os dirigentes das unidades de vigilância, técnicos da Infraero, da Companhia Docas e da Receita Federal. Também foi aplicado roteiro de observação direta e realizado o levantamento fotográfico das instalações das unidades.

Para a seleção dos estados visitados, foram considerados a existência de porto, aeroporto, aduana especial e posto de fronteira com movimento internacional de carga e de passageiros, o volume de importação e exportação, bem como os locais que oferecem maior risco de entrada no País de pragas e doenças.

Recursos federais alocados ao Programa Vigiagro

As Tabelas 1 e 2 apresentam a execução orçamentária e financeira das ações que compõem o Programa Vigiagro.

Tabela 1 – Histórico Orçamentário/Financeiro da Ação Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Vegetais e seus Produtos - 2180, de 2000 a 2005.

Valores expressos em R\$

Exercício	Lei + Créditos ¹ (a)	Execução Orçamentária ² (b)	Execução Financeira ³ (c)	Execução Orçamentária (b/a)
2000	1.111.642	834.187	689.162	75,04%
2001	1.934.183	1.812.293	1.653.035	93,70%
2002	1.949.992	1.867.465	2.149.272	95,77%
2003	1.654.993	1.517.858	1.507.576	91,71%
2004	1.300.000	655.797	600.448	50,40 %
2005	5.104.000	3.333.595	1.242.084	65,00%
Previsão PPA 2004/2007			6.352.577	
% de realização financeira do PPA			29%	
Meta física (partida inspecionada – unidade)			813.161	

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

- (1) Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.
- (2) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) cancelados no exercício (X+1).
- (3) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) e pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000, uma vez que a estrutura orçamentária era diferente.
- (4) Valores atualizados até 27/01/2006.

Tabela 2 – Histórico Orçamentário/Financeiro da Ação Vigilância e Fiscalização do Trânsito Internacional de Animais e seus Produtos - 2181, de 2000 a 2005.

Valores expressos em R\$

Exercício	Lei + Créditos ¹ (a)	Execução Orçamentária ² (b)	Execução Financeira ³ (c)	Execução Orçamentária (b/a)
2000	2.594.138	2.107.353	1.775.724	81,24%
2001	3.589.786	3.353.267	3.119.925	93,41%
2002	3.619.086	3.556.850	4.104.438	98,28%
2003	3.364.987	3.171.894	3.050.666	94,26%
2004	500.000	348.857	368.250	69,7%
2005	5.104.000	2.052.471	1.061.570	40,0%
Previsão PPA 2004/2007			2.443.299	
% de realização financeira do PPA			58,52%	
Meta física (partida inspecionada – unidade)			9.035	

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

(1) Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

(2) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) e cancelados no exercício (X+1).

(3) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000, uma vez que a estrutura orçamentária era diferente.

(4) Valores atualizados até 27/01/2006.

No exercício de 2005, foram alocados R\$ 5.104.000,00 para cada ação, valor superior às dotações orçamentárias dos anos anteriores, particularmente para a Ação 2180 que, desde o ano 2000, teve dotação inferior a 2 milhões de reais. Em 2005, a execução orçamentária da ação 2180 apresentou-se superior ao verificado no exercício de 2004, representando cerca de 65% do programado. A Ação 2181 apresentou execução orçamentária de 40%, abaixo da média dos últimos anos.

O QUE O TCU ENCONTROU

Procedimentos de fiscalização insuficientes

Constatou-se que procedimentos de fiscalização previstos na legislação básica não estão sendo realizados ou estão sendo realizados de modo ineficiente, em razão do número insuficiente de fiscais nas unidades e da falta de infra-estrutura física para a realização dos tratamentos previstos na legislação. Além disso, a pouca integração com outros órgãos intervenientes na fiscalização do comércio exterior desfavorece a realização das atividades, aumentando o risco fitozoossanitário envolvido.

Na legislação básica do programa estão definidas rotinas para a fiscalização de bagagens de passageiros em trânsito internacional; fiscalização de alimentos para consumo próprio de tripulação em navios; fiscalização de alimentos para consumo em navios de passageiros em viagem turística pela costa brasileira; fiscalização de lixo de bordo de aviões, de navios cargueiros e de passageiros; e fiscalização em correios e empresas privadas (*courrier*) e bagagem desacompanhada.

O primeiro aspecto a ser analisado refere-se à fiscalização em terminais de passageiros em aeroportos internacionais. Compete ao Sistema de Unidades Vigiagro examinar, em articulação com as autoridades aduaneiras, a bagagem de passageiros, acompanhadas ou não, com vistas a detectar produtos e derivados de origem animal ou vegetal, que possam veicular agentes etiológicos de doenças e pragas.

Verificou-se, todavia, que os critérios utilizados para a fiscalização em terminais de passageiros não levam em consideração o risco fitozoossanitário envolvido. De acordo com a legislação do Programa, a fiscalização de bagagem acompanhada deve ser realizada em consonância com a Receita Federal, atendendo a legislação vigente.

Na prática, verifica-se que a fiscalização de bagagens nos terminais de passageiros é realizada apenas quando demandada pela Receita Federal ou quando, mediante identificação visual, o fiscal detecta o transporte desse tipo de produto pelos passageiros. Caso a Receita, ao proceder a análise da bagagem de passageiros que tenham sido escolhidos para fiscalização, detecte a presença de produtos agropecuários, a unidade de vigilância é comunicada para que adote as providências cabíveis.

Cabe ressaltar que os critérios de parametrização utilizados pela Receita Federal, tanto para selecionar produtos importados quanto para a definição da amostra de passageiros a ser fiscalizados, baseiam-se no risco de elisão fiscal. No tocante à área de agricultura, não existem critérios específicos para a parametrização, visto que, de acordo com os normativos existentes, 100% das bagagens deveria ser objeto de inspeção. No entanto, na prática, com os recursos atualmente disponíveis, a inspeção completa não é realizada, nem seria possível. Logo, deveriam existir critérios de priorização da fiscalização com base nos riscos fitozoossanitários envolvidos.

Verificou-se ainda, aeroportos onde não estava sendo realizado esse tipo de fiscalização em razão do número insuficiente de fiscais, caso do Aeroporto Internacional de Manaus/AM e do Aeroporto de Foz do Iguaçu/PR. Situação semelhante foi constatada na ponte que liga o Brasil à Argentina onde, apesar do tráfego ininterrupto, a fiscalização só ocorre durante 12 horas ao dia. Ainda com relação à fronteira entre Brasil e Argentina, cumpre registrar a baixa eficácia da fiscalização de veículos no posto de fronteira de Foz do Iguaçu, situado próximo à Argentina, tendo em vista que o posto se localiza distante da ponte e que existem desvios que podem ser utilizados caso os motoristas queiram evitar a fiscalização.

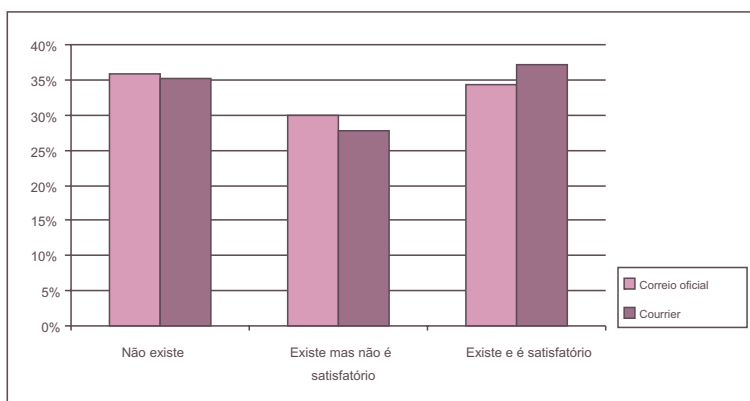
Vale lembrar que o movimento internacional de passageiros tem se elevado historicamente, chegando a mais de 12 milhões em 2005. É necessário que se enfatize a fiscalização das bagagens, sob o ponto de vista do risco

fitozoossanitário, a fim de minimizar o risco de entrada de pragas e doenças no País e resguardar o patrimônio agropecuário brasileiro.

No que concerne a cargas e encomendas, os procedimentos adotados pelos Correios e por empresas de *courrier* são semelhantes aos realizados em terminais de passageiros, ou seja, as cargas e encomendas de produtos agropecuários somente são fiscalizadas caso tenham feito parte da amostragem realizada pela Receita Federal ou caso o importador tenha espontaneamente declarado sua natureza. Do mesmo modo, verifica-se que esse procedimento representa risco de ingresso de produtos com pragas ou doenças danosas para a agropecuária brasileira.

De acordo com os dados da pesquisa, 35,8% dos fiscais informaram não existir fiscalização de cargas/encomendas transportadas pelo correio oficial, enquanto 29,9% informaram que existia, mas não era satisfatória. Com relação à fiscalização de cargas/encomendas transportadas por empresas privadas (*courrier*), 35,1% dos fiscais afirmaram não existir e 27,8% avaliaram que a fiscalização não é satisfatória. O Gráfico 1 apresenta os resultados da pesquisa.

Gráfico 1 – Opinião dos fiscais federais agropecuários sobre a fiscalização de cargas e encomendas por meio de correio oficial e *courrier*.



Fonte: pesquisa postal com fiscais

Ainda de acordo com os dados da pesquisa postal, os fiscais concordam que a fiscalização de cargas e encomendas transportadas pelo correio oficial representa risco de entrada de pragas e doenças no País (média: 4,27), assim como as cargas e encomendas transportadas por empresas particulares (média: 4,18).

Quanto à fiscalização de alimentos para consumo em navios, o Manual do Vigiagro estabelece procedimentos a ser seguidos pelo fiscal caso exista a bordo produtos cujo ingresso esteja proibido no País. Existindo incinerador no navio, o produto poderá continuar a ser consumido e os resíduos serão incinerados. Porém, caso não seja possível proceder à incineração, o produto deve ter seu consumo proibido, e os volumes que o contêm, lacrados. Na hipótese de não ser viável efetuar o isolamento, o fiscal deve lacrar a câmara fria e comunicar à Unidade Vigiagro do próximo porto brasileiro onde o navio irá atracar.

O Manual do Vigiagro também estabelece procedimentos para a fiscalização de alimentos para consumo em navios de passageiros em viagem turística pela costa brasileira, dispondo que, caso seja verificada a presença de produto cujo ingresso no País esteja proibido, este será rechaçado ou incinerado.

Todavia, entre as unidades visitadas, a fiscalização de alimentos para consumo em navios somente foi verificada nos portos de Fortaleza, Pecém e Recife. Nesses portos, a fiscalização é realizada conjuntamente pelas equipes da Receita Federal, Polícia Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

Deficiência no gerenciamento de resíduos sólidos em áreas de portos e aeroportos

Foi constatado que a forma de gerenciamento da destinação de resíduos sólidos provenientes das atividades de fiscalização e do lixo de bordo dos navios e aviões não atende aos requisitos de segurança fitozoossanitária estabelecidos na legislação básica. Em razão da desativação dos incineradores nas zonas primárias dos portos e aeroportos, por não atenderem às especificações estabelecidas na legislação ambiental, tais resíduos são encaminhados para aterros sanitários, proporcionando risco de disseminação de pragas e doenças que podem afetar a agropecuária brasileira. Essa situação decorre da falta de infra-estrutura para tratamento adequado de resíduos sólidos em portos, aeroportos e postos de fronteira e da falta de normatização específica sobre gerenciamento de resíduos que apresentem risco fitozoossanitário.

Além do lixo produzido pela atividade de fiscalização (material apreendido), as embarcações e aeronaves contêm lixo de bordo gerado durante a viagem. Os itens 10 e 11 do capítulo IV da IN/SDA n.º 26/2001 estabelecem que o lixo de bordo de aviões e navios não deve sair da área do aeroporto/porto, devendo ser ali incinerado. Somente no caso da impossibilidade de se proceder a incineração na zona primária, a unidade Vigiagro local pode autorizar que tal operação seja realizada em locais credenciados pelos órgãos estaduais de meio ambiente. A IN estabelece, ainda, que o transporte deve ser realizado em veículo apropriado e que a Unidade Vigiagro emitirá Termo de Liberação, mediante o qual o lixo poderá deixar a área do porto ou aeroporto. Após a incineração, a empresa transportadora apresentará documento assinado por responsável da empresa que realizou a incineração.

Nas unidades visitadas, constatou-se que não existe procedimento de incineração de resíduos. Os fiscais entrevistados informaram que a fiscalização da destinação do lixo de bordo de navios e aeronaves era realizada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, apesar de a IN/SDA n.º 26 incluir essa atividade, também na competência dos fiscais do MAPA.

Quando a IN/SDA 26/2001 estabelece que nenhum lixo orgânico pode sair da zona primária deixa claro que todo avião e navio proveniente de outro país deve ser fiscalizado pelos fiscais federais agropecuários.

De acordo com os dados da pesquisa postal, os fiscais consideram que a necessidade de transporte de produtos agropecuários apreendidos (média: 4,74) e de lixo de bordo de aeronaves/embarcações (média 4,82) para tratamento ou destruição fora da zona primária constitui risco de ingresso de pragas e doenças no País. As respostas apresentadas pelos chefes das unidades de vigilância indicam que estes compartilham da mesma opinião (médias: 4,60 e 4,83 respectivamente). Ainda de acordo com os dados da pesquisa postal, os chefes das unidades de vigilância (média: 4,94) e os fiscais (média: 4,93) consideram que deveriam existir incineradores nas zonas primárias de portos e aeroportos.

A deficiência encontrada quando à destinação de resíduos sólidos aumenta o risco de ingresso e propagação de pragas e doenças por meio de lixo provenientes de navios e aviões e do material resultante das fiscalizações realizadas pelas unidades de vigilância agropecuária.

Desatualização das normas acerca de mecanismos coercitivos

Verificou-se que muitas previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária animal e vegetal não estão sendo aplicadas porque seus valores são irrisórios. Além disso, há casos de descumprimento da lei para os quais não há previsão de penalidades. O problema decorre da desatualização da legislação básica que regulamenta a segurança fitozoossanitária no Brasil. A ausência desses mecanismos favorece o descumprimento das normas de segurança fitozoossanitária, aumentando o risco de entrada de pragas e doenças no País.

A desatualização dos valores das multas impossibilita que os fiscais apliquem as penalidades, o que pode estimular o cometimento de transgressões

por exportadores e importadores. Assim, faz-se necessário que os valores das penalidades previstas sejam atualizados, com vistas à aplicação das sanções quando necessário. Além disso, muitos procedimentos relacionados com o comércio internacional mudaram desde a edição dos decretos regulamentadores em 1934. Por exemplo, o transporte de passageiros de origem internacional, que à época da edição dos normativos era realizado basicamente por meio de navios, nos dias de hoje é feito principalmente por empresas aéreas.

Foram identificados casos em que há determinação legal para a realização de procedimentos relacionados à segurança fitozoossanitária, sem que, no entanto, haja previsão de penalidade na hipótese de descumprimento. Isto ocorre, sobretudo, em casos nos quais existe obrigatoriedade de realização dos tratamentos, como a fumigação. Caso a empresa não realize o procedimento, não há previsão legal de sanção.

Também não há previsão de penalidades contra a prestação de informações falsas quanto ao transporte de animais, sementes ou plantas na “declaração de bagagem acompanhada” da Secretaria da Receita Federal, formulário que deve ser preenchido por passageiros provenientes de vôos internacionais. Em conjunto com a previsão da penalidade, poderia haver o estímulo à entrega voluntária de produtos que têm a importação proibida, não se aplicando penalidades. Contudo, isso demandaria, primeiramente, a informação e conscientização de passageiros.

De acordo com as informações coletadas por meio de pesquisa postal, os fiscais (média: 4,52) e os chefes dos SVA e UVAGROS (média: 4,69) concordam que a imposição de penalidades pecuniárias aos infratores das normas de segurança fitozoossanitária contribuiria para aumentar a efetividade das ações de fiscalização do Vigiagro.

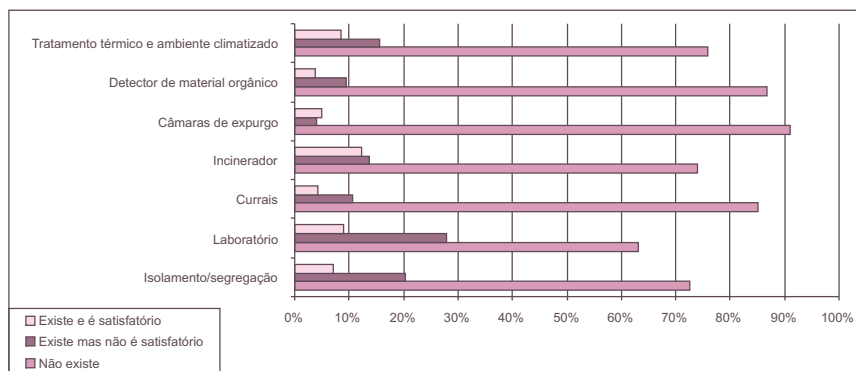
A falta de previsão legal para a punição de condutas e procedimentos de risco, bem como o baixo potencial de dissuasão ao cometimento de transgressões, em razão de as multas corresponderem a valores irrisórios, favorecem o descumprimento das normas de segurança fitozossanitária brasileiras, o que aumenta a probabilidade de entrada de pragas e doenças no País.

Infra-estrutura deficiente

As instalações físicas, equipamentos e mobiliário à disposição das unidades de vigilância agropecuária internacional são inadequados. Aponta-se como a principal causa para essa situação o fato de que algumas unidades foram instaladas sem que fossem disponibilizadas condições ideais de funcionamento pelos administradores de recintos alfandegados (Infraero e administradores dos portos). Além disso, a falta de consenso quanto à obrigatoriedade de fornecimento de condições mínimas para operação da vigilância agropecuária por parte dos administradores de recintos alfandegados apresenta-se como entrave ao fornecimento de instalações adequadas.

De acordo com a pesquisa realizada com os fiscais federais agropecuários, 72,6% informaram não existir área que permita isolamento e segregação de cargas para tratamento fitossanitário e zoossanitário e cargas perigosas e 20,4% que apesar de existir não é satisfatória. Quanto aos currais de recebimento e isolamento, baias, canis, bretes, gaiolas, pedilúvios e rodolúvios, 85,2 % informaram que não existiam. A falta de incineradores e de câmaras de expurgo foi apontada por 73,9% e 91%, respectivamente. Quanto ao tratamento térmico e ambiente climatizado para inspeções de mercadorias, 75,9% informaram que não existiam. Quanto aos laboratórios básicos, 63% informaram não existir e 27,9% que existia, mas não era satisfatório. A inexistência de detectores de matéria orgânica foi apontada por 86,8% dos fiscais. Os resultados podem ser visualizados no Gráfico 2.

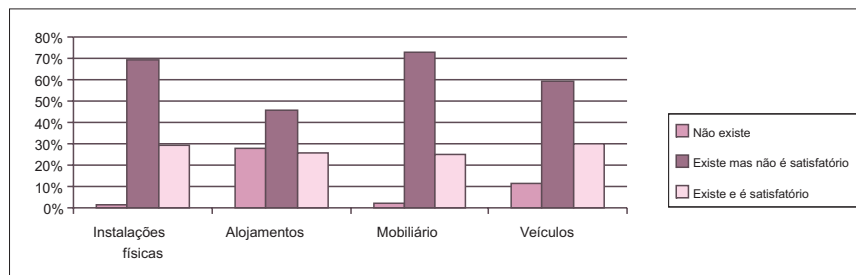
Gráfico 2 – Opinião dos fiscais federais agropecuários sobre infra-estrutura de fiscalização e tratamento fitozoossanitário nas unidades de vigilância.



Fonte: pesquisa postal com fiscais federais agropecuários.

Ainda sobre as informações prestadas pelos fiscais na pesquisa postal, quanto às instalações físicas (salas, copa, sanitários masculino e feminino), 69,3% responderam que existem, porém, não são adequadas ou satisfatórias. Além disso, 73% afirmam que o mobiliário a disposição das unidades de fiscalização não são adequados. Com relação aos alojamentos e vestiários nas unidades que adotam regime de plantão, 28,2% informaram não existir e 45,9 % avaliaram que não são satisfatórios. Quanto aos veículos à disposição das unidades, 59,1% informaram que estes eram impróprios para o serviço de vigilância. Os resultados podem ser visualizados no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Opinião dos fiscais federais agropecuários sobre as instalações das unidades de vigilância.



Fonte: Pesquisa postal com fiscais federais agropecuários.

A falta de infra-estrutura física adequada impacta negativamente a execução do Programa, acarretando demora no desembarço aduaneiro, devido à insuficiência de material, de equipamentos e de acesso a sistemas informatizados; perdas de produtos relacionadas às condições precárias de fiscalização de produtos que requerem formas especiais de armazenagem e refrigeração; impossibilidade de se proceder a determinados tratamentos na área primária, gerando riscos com o transporte de produtos infectados com pragas ou doenças; e problemas para definição de escalas de trabalho noturno, em unidades onde não há alojamento.

Carência de recursos humanos nas unidades do Vigiagro

Constatou-se que a lotação de pessoal, incluindo fiscais agropecuários e servidores de apoio técnico e administrativo, não é suficiente para atender à demanda de trabalho. O fato ocorre em razão da falta de realização de concurso público para o preenchimento de cargos de veterinários e agrônomos. Como consequência, há o comprometimento da eficiência e eficácia do trabalho, bem como da qualidade das fiscalizações.

Observou-se que, no total, o déficit de agrônomos e veterinários é de 33% nas unidades do Vigiagro. No caso dos agentes administrativos e de inspeção, a situação torna-se mais crítica, apresentando déficit de servidores, respectivamente, de 55% e 64% .

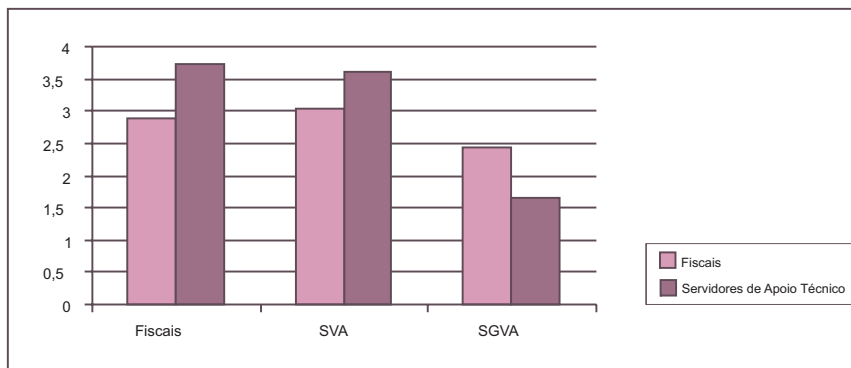
As unidades localizadas no Porto de Itajaí/SC, no posto de fronteira de Foz do Iguaçu/PR e no aeroporto de Manaus/AM, apesar de operarem elevado volume de cargas, são as que possuem as maiores deficiências no número de servidores.

Foi opinião unânime entre os atores entrevistados que a quantidade adequada de recursos humanos disponíveis para a execução das ações de vigilância agropecuária é fator decisivo para o sucesso das ações do Programa. A insuficiência do número de fiscais compromete a atividade

de fiscalização, enquanto a de servidores de apoio ocasiona o desvio de fiscais para atividades não finalísticas, como atendimento ao público e digitação de dados.

Segundo os dados da pesquisa postal, os chefes das unidades de vigilância julgam que o número de servidores, tanto de fiscais, quanto de agentes administrativos, é regular (médias: 3,05 e 3,61, respectivamente) para a execução das atividades das Uvagro. Na avaliação dos fiscais, o número de FFA é ruim (média: 2,89) e o de agentes administrativos é regular (média 3,74). A avaliação dos Chefes dos VIGIAGRO/DT-UF sobre o número de servidores é mais crítica, pois consideram ruim (média: 2,45) o número de fiscais e péssimo (média: 1,65) o número de agentes administrativos. Os resultados podem ser visualizados no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Opinião de Chefes de SVA e VIGIAGRO/DT e fiscais federais agropecuários sobre a adequação do número de servidores nas unidades.



Fonte: pesquisa postal com chefes de SVA e Vigiagro/DT e fiscais federais agropecuários.

Como causas para a situação encontrada, podem ser apontados o provimento de cargos de fiscais e agentes administrativos, via concurso público, em quantidade inferior à demanda; a dificuldade de manutenção de lotação adequada em determinadas regiões, como verificado em localidades de fronteira, a exemplo de Foz do Iguaçu/PR, além da falta de critérios

objetivos que estabeleçam proporcionalidade na lotação dos servidores de acordo com a efetiva demanda de serviço.

Deficiência de integração entre os órgãos envolvidos na fiscalização do trânsito internacional de produtos agropecuários

Verificou-se que a integração entre os diversos órgãos que atuam no despacho aduaneiro não tem sido efetiva, em razão de não haver mecanismos institucionais que garantam a articulação eficiente do trabalho de fiscalização em portos e aeroportos. Do ponto de vista da atuação dos órgãos envolvidos na fiscalização das operações de comércio exterior, a falta de integração acarreta, no mínimo, atraso no despacho aduaneiro. Do ponto de vista da segurança fitozoossanitária, a situação representa risco de ingresso de pragas e doenças que podem vir a afetar a agropecuária brasileira.

A falta de integração entre os órgãos envolvidos dificulta a realização da fiscalização do MAPA e gera risco de propagação de pragas e doenças. No Porto de Manaus, por exemplo, foi citado como problema o fato de a Receita Federal proceder à abertura de *containers* ainda não inspecionados pelos fiscais agropecuários. Os fiscais agropecuários alegam que, caso uma mercadoria seja descarregada antes de ser inspecionada, existe risco de haver madeira infestada, por exemplo, com o besouro asiático. Outra possibilidade é a abertura de *containers* que estejam contaminados dentro do armazém, junto a outras cargas já fiscalizadas, com risco de infestação de toda a carga ali armazenada.

Com relação aos terminais de passageiros, a reclamação mais comum é a falta de integração entre os fiscais agropecuários e os da fazenda para a realização de fiscalização das bagagens de passageiros. Houve relatos reiterados de fiscais do MAPA sobre fiscais da Receita Federal que não permitem o acompanhamento da verificação da bagagem junto ao *scanner*, causando constrangimento e dificultando a fiscalização. Verificou-se que, à exceção

do Aeroporto de Belém, a fiscalização das bagagens de passageiros é feita por demanda da Receita. A alegação para o fato é que a Receita Federal possui precedência legal sobre os demais órgãos aduaneiros, conforme disposto no artigo 17 do Decreto n.º 4.543, de 26 de dezembro de 2002, alterado pelo Decreto n.º 4.765, de 24 de junho de 2003.

De acordo com os dados da pesquisa postal, os fiscais consideram que a integração com a Receita Federal e com a Infraero é ruim (médias: 2,55 e 2,41, respectivamente). Ainda, conforme informações colhidas por meio de entrevistas com representantes da Infraero e da Receita Federal, a falta de pessoal do Ministério da Agricultura foi apontada como o principal problema que afeta a integração entre os órgãos. Outro problema a ser considerado refere-se à falta de equipamentos, como, por exemplo, rádios transmissores para que os fiscais possam se comunicar tempestivamente.

Com relação à Infraero, foram identificados pontos positivos na integração que facilitam o trabalho de fiscalização das unidades de vigilância agropecuária. Nos aeroportos de Viracopos (Campinas/SP) e Galeão (Rio de Janeiro/RJ), a Infraero separa as cargas com embalagem de madeira, no momento de sua descarga, colocando-as em armazém específico e liberando-as somente após a emissão da liberação de importação emitida pelo MAPA. Nesse sentido, os fiscais do MAPA promovem conscientização do pessoal da Infraero, por meio de treinamento para identificação das embalagens de madeira. Ainda no Aeroporto de Viracopos, situado em Campinas/SP, os procedimentos acordados em reunião dos comitês, dos quais o MAPA faz parte, são divulgados em periódico publicado pela Infraero intitulado Cargo News.

Insuficiência dos mecanismos de acompanhamento da execução do Programa Vigiaagro

Constatou-se que os mecanismos de controle e supervisão usados pelo MAPA não são suficientes para gerar informações e dados atualizados e tempestivos, que possibilitem à gerência do Programa monitorar a sua exe-

cução e sirvam de subsídios para o processo de tomada de decisões. O problema decorre do fato de os meios existentes consistirem, principalmente, de relatórios mensais enviados pelas unidades e de auditorias nas unidades de vigilância agropecuária. Como os relatórios não são encaminhados de forma tempestiva e as auditorias não são realizadas com frequência suficiente para supervisionar a execução do Vigigro, existe a dificuldade em mensurar o desempenho do programa, fragilizando o controle da execução das atividades.

A coordenação central do Vigigro estabeleceu que as unidades devem elaborar relatório mensal sobre as atividades realizadas, contendo dados relativos aos processos de importação e exportação. Além disso, as coordenações estaduais do Vigigro devem alimentar o sistema do MAPA denominado SIPLAN, informando o número mensal de partidas fiscalizadas.

O exame dos relatórios mensais revela que não há padronização da forma nem do conteúdo. Ademais, constatou-se que os relatórios não têm sido apresentados tempestivamente por todas unidades. Ressalte-se que os dados contidos nos relatórios, referentes ao exercício de 2004, não haviam sido consolidados pela gerência do Vigigro até novembro de 2005. O atraso no envio das informações, a carência de pessoal e a inexistência de sistema informatizado são os motivos apontados pelo gestor para o atraso na consolidação das informações.

Além disso, outro problema apontado pela gerência do Programa é a necessidade de transmissão de grande quantidade de informações, muitas vezes de caráter urgente e relevante, para as dezenas de unidades do Vigigro por meio de FAX, o que é uma atividade lenta e trabalhosa. Assim, nem sempre as informações chegam aos destinatários finais com a presteza necessária.

A situação acarreta a dificuldade de mensurar os resultados alcançados pelo Programa e de adotar tempestivamente alterações nas estratégias de sua execução, bem como as medidas corretivas pertinentes, em face de constatações de deficiências no desempenho.

Outra forma de controle consiste na realização de auditorias nas unidades de vigilância pela gerência do Programa, em conformidade com os procedimentos descritos no manual de auditoria operacional do Vigiaagro. As auditorias têm como objeto a verificação da organização e estruturação do trabalho, bem como da conformidade dos procedimentos de importação e exportação nas áreas animal e vegetal em face das normas pertinentes.

A natureza e a gravidade das falhas verificadas nas auditorias realizadas pelo MAPA, segundo o gestor, sinalizam a existência de risco fitozoossani-tário dos produtos importados para o País, bem como a possível perda de competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo, considerando, por exemplo, a possibilidade de ocorrer a certificação, para exportação, de produtos com desconformidades.

O MAPA realizou nove auditorias no exercício de 2004, e seis, até o mês de agosto de 2005, as quais, segundo a gerência do Programa, foram selecionadas tendo em conta a relevância das unidades e os tipos de atividades realizadas.

No que tange à adoção de providências relativas aos achados e recomendações, por ocasião do término da elaboração do relatório de auditoria, as unidades auditadas tomam ciência das recomendações a elas direcionadas e são demandadas pela gerência do Programa a adotar as medidas corretivas pertinentes. Entretanto, observou-se que não é estabelecido prazo para a implementação das medidas ou para que o dirigente da unidade auditada se manifeste acerca do relatório, o que torna deficiente o acompanhamento da implementação das recomendações.

A falta de implementação das recomendações propostas na auditoria e a deficiência das ações de monitoramento que permitam averiguar o seu cumprimento dificultam a correção das impropriedades nos procedimentos de fiscalização, com reflexos negativos sobre o desempenho do Programa.

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DO PROGRAMA VIGIAGRO

Com o propósito de sanar as deficiências encontradas pela auditoria, o TCU recomendou uma série de medidas voltadas à melhoria das atividades de planejamento, controle e operacionalização das ações do Vigiagro.

No que se refere às questões relacionadas ao pessoal do Ministério que atua no Programa, destacam-se as seguintes recomendações: realização de concurso público para o preenchimento de vagas do cargo de fiscal federal agropecuário; implementação da política de capacitação dos servidores, mediante oferecimento de cursos e treinamentos necessários ao aperfeiçoamento das atividades; estabelecimento de critérios objetivos para definir a lotação ideal de pessoal em cada unidade do Vigiagro e orientação aos fiscais sobre a possibilidade de solicitação de assistência jurídica para a AGU no caso de sofrerem demandas judiciais no exercício de suas funções.

Com respeito à questão da infra-estrutura disponibilizada para o Programa, recomendou-se ao Ministério que realize levantamento das necessidades para adequação das unidades do Vigiagro, bem como à Coordenação de Administração Aduaneira – Coana, da Secretaria da Receita Federal, para que somente autorize o alfandegamento de novas unidades após a concordância dos demais órgãos envolvidos, entre eles, o MAPA.

Em relação às demais questões apontadas na auditoria, destacam-se as seguintes recomendações: elaboração de anteprojeto de lei que atualize os valores das multas previstas na legislação que trata da segurança fitozoossanitária; implementação de trabalho integrado com a Infraero, Receita Federal, Anvisa e Meio Ambiente; intensificação das campanhas de conscientização da população sobre os riscos fitozoossanitários existentes para o patrimônio agropecuário brasileiro; aperfeiçoamento dos procedimentos de fiscalização de cargas e passageiros internacionais e implantação de ferramenta informatizada que permita ao MAPA exercer o controle e monitoramento da execução do Vigiagro.

BENEFÍCIOS ESPERADOS COM A IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU PARA O PROGRAMA VIGIAGRO

A implementação das recomendações do TCU contribuirá para minimizar o risco de ingresso e propagação no País de pragas e doenças que possam afetar a agropecuária brasileira.

A adoção das medidas recomendadas é importante para se obter a adequação da infra-estrutura e da lotação de pessoal nas unidades de Vigilância Agropecuária Internacional; aumentar a qualificação dos fiscais para o exercício de suas atribuições; identificar tempestivamente desconformidades e deficiências no desempenho do Programa, bem como as medidas necessárias para saná-las; integrar ações das unidades do Vigiagro, mediante compartilhamento de informações de forma tempestiva; integração com outros órgãos cujas atividades se relacionam com as ações do Vigiagro; aplicação efetiva das sanções pecuniárias; maior conscientização da população a respeito da importância do atendimento das exigências de segurança fitozoossanitária; e o acompanhamento e controle da destruição de material orgânico proveniente das áreas primárias.

ACÓRDÃO N.º 1318/2006 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo n.º TC - 012.488/2005-5.
2. Grupo I - Classe de Assunto V: Auditoria de Natureza Operacional.
3. Interessada: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.
4. Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SEPROG.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional no Programa de Segurança Fitozoosanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários.

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 n.º 8.443/92 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. com fulcro no art. 250, III, do RI/TCU, recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (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 constantes da IN/MAPA n.º 04/2005, requerendo às respectivas administrações dessas áreas que adotem as providências cabíveis, inclusive quanto, no caso das públicas, à previsão de recursos orçamentários para esse fim;

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

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;

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;

9.1.13. 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;

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 obedçam os requisitos de segurança fitozoossanitária estabelecidos na legislação;

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 *courrier* de modo a imprimir maior segurança fitozoossanitária a esse tipo de atividade, disponibilizando, por exemplo, técnicos e equipamentos de detecção de produtos orgânicos no recinto alfandegado;

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

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;

9.2. com fulcro no art. 250, III, do RI/TCU, recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que, em conjunto com a Secretaria de Defesa Agropecuária:

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 fito-zoossanitária, não devem receber concessão de regime especial de trânsito aduaneiro, a exemplo dos agrotóxicos;

9.2.3. adote providência para promover concurso público para provimento 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;

9.2.5. 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;

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;

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;

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;

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;

9.3. com fulcro no art. 250, III, do RI/TCU, recomendar à Casa Civil da Presidência da República que 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;

9.4. com fulcro no art. 250, III, do RI/TCU, recomendar ao Secretário da Receita Federal que adote as seguintes medidas:

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 Minis-

tério 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;

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;

9.4.4. estude a revogação da exigência do formulário “Autorização de acesso para inspeção prévia” para os órgãos anuentes, previsto na IN/SRF 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;

9.5. com fulcro no art. 250, III, do RI/TCU, determinar à Secretaria Executiva e à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que remetam ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação conjunto, contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

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

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

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

9.6.4. à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária;

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

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

9.7. restituir os autos à Seprog para que programe a realização do monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o art. 14 da Resolução TCU 175/2005;

9.8. arquivar o presente processo.

10. Ata n.º 31/2006 - Plenário

11. Data da Sessão: 2/8/2006 - Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet:
AC-1318-31/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSON MOTTA
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Quadra 4 lote 1

70042-900–Brasília-DF

<<http://www.tcu.gov.br>>