

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/RS

Exercício: 2013

Processo: 21042.001269/2014-09

Município: Porto Alegre - RS

Relatório nº: 201407158

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/RS,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201407158, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Superintendente Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento/RS.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11/04/2014 a 29/04/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste Relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam



diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 27/11/2013, entre a Diretoria de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações da Controladoria-Geral da União e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental do Tribunal de Contas da União, ratificada por meio da Ata da Reunião entre a Secex-RS e a CGU-Regional/RS, em 28/11/2013, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

No que tange aos resultados quantitativos/qualitativos da Unidade, cabe ressaltar inúmeros aspectos observados, os quais são detalhados a seguir.

A Superintendência Federal da Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul, tal como as demais Superintendências Regionais, não realiza gestão de programas temáticos, mas tão somente executa os planos internos que compõem as Ações de Governo. Em que pese não ter gerido programas temáticos, as ações desenvolvidas no âmbito da atividade finalística da Unidade pertencem aos seguintes Programas:

2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização.

2028 – Defesa Agropecuária.

Esses Programas até o exercício de 2012 concentravam inúmeras ações (Projeto/Atividade). A título de exemplo, em 2012 o Programa 2014 foi executado na SFA/RS em 15 ações, enquanto o Programa 2028 foi executado por meio de 19 ações.

Já em 2013, o Programa 2014 foi executado em 4 ações, enquanto que o Programa 2028 restou executado em 3 ações, consoante demonstrado no quadro transcrito a seguir. Esse quadro inclui, ainda, as ações referentes aos programas cujos recursos foram utilizados para a manutenção da Unidade.

Quadro 1 – Execução Orçamentária das Ações

Programa/Projeto/Atividade		Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Desp Insc. em RP Não-Proc	% inscrição em RP	
Colunas1	Colunas2						
2014	20ZS	Desenvolvimento da Agroenergia	17.537,50	0	0	17.537,50	100%
	20ZV	Fomento ao Setor Agropecuário	128.350,91	128.350,91	97.382,67	0	0%



	8593	Apoio ao Desenvolvimento de agricultura de Baixa Emissão de Carbono - ABC	20.817,98	20.817,98	20.441,91	0	0%
	8606	Apoio ao Desenvolvimento e Controle da Agricultura Orgânica - Pro-orgânico	11.423,10	11.183,10	11.084,33	240	2%
2028	20QY	Apoio a Reestruturação e Implementação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA)	2.364.946,58	0	0	2.364.946,58	100%
	20ZW	Promoção da Defesa Agropecuária	4.139.649,48	375.361,87	363.660,57	3.764.287,61	91%
	20ZX	Fiscalização de Atividades Agropecuárias	1.577.735,01	1.546.352,27	1.519.214,56	31.382,74	2%
2052	20Y0	Fomento a Produção Pesqueira e Aquícola	11.085,63	11.085,63	11.085,63	0	0%
2105	2000	Administração da Unidade	5.339.462,35	4.791.224,93	4.542.447,02	548.237,42	10%
Totais			13.720.855,49	6.959.425,40	6.619.388,73	6.761.430,09	49%

Fonte: Siafi – Governo Federal

A execução orçamentária, física e financeira das metas da Unidade restou comprometida, tendo em vista o alto percentual de recursos descentralizados e inscritos em Restos a Pagar, por conta de descentralização referente às Ações 20QY e 20ZW, na data de 30/12/2013, consoante tratado em ponto específico do presente Relatório.

A SFA/RS informa em seu Relatório de Gestão que, em relação ao Plano Operacional, o MAPA desenvolveu no biênio 2012/2013 e implantou no final de 2013, o módulo informatizado de programação do “Plano Operativo Anual- POA”, que faz parte do Sistema de Gestão Integrada – SGI, o qual trata do planejamento operacional físico/orçamentário das ações e planos orçamentários de todas as unidades do MAPA, baseado nos valores contidos no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2014.

As Divisões finalísticas da Unidade, quais sejam a Divisão de Defesa Agropecuária e a Divisão de Política e Desenvolvimento Agropecuário, conforme informações prestadas pela Unidade, somente executam os Planos Internos – PI de acordo com o Plano Operativo Anual e as diretrizes emanadas das respectivas Secretarias.



Em que pese o noticiado, as análises efetuadas no âmbito operacional da Unidade demonstram ressalvas com relação à execução das ações no âmbito do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPOA, por meio do Plano Operativo, tanto em relação à execução física, quanto à qualidade e a segurança das informações, consoante apontado no presente Relatório.

Restou verificado, ainda, o Programa 2105, referente à manutenção da Unidade, tendo sido verificadas ressalvas à gestão em relação aos recursos colocados à disposição da Unidade, situações também demonstradas em pontos específicos deste Relatório.

Com relação às metas físicas, a Unidade não computou/apresentou, no quadro A.2.2.3.2, as referidas metas para aquelas ações que foram lançadas em Restos a Pagar.

O quadro a seguir resume a apresentação das metas físicas efetuadas ou estipuladas pela Unidade no presente Relatório de Gestão:

Quadro 2 – Execução Física das Ações

Programa/Projeto/Atividade	Coluna 1	Coluna 2	Meta física	Meta realizada	% atingido
2014	20ZS	Desenvolvimento da Agroenergia	0	0	0%
	20ZV	Fomento ao Setor Agropecuário	135	125	93%
	8593	Apoio ao Desenvolvimento de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono - ABC	20.818	20.818	100%
	8606	Apoio ao Desenvolvimento e Controle da Agricultura Orgânica - Pro-Orgânico	11.423	11.183	98%
2028	20QY	Apoio a Reestruturação e Implementação do Sistema Unificado de Atenção A Sanidade Agropecuária (SUASA)	0	0	0%
	20ZW	Promoção da Defesa Agropecuária	85.000	100.909	119%



	20ZX	Fiscalização de Atividades Agropecuárias	79	46	58%
	20ZX	Fiscalização de Atividades Agropecuárias	130.161	213.345	164%

Fonte: Relatório de Gestão

Cabe ressaltar que a Unidade não possui domínio acerca das metas estabelecidas pelo órgão central.

No que tange aos aspectos qualitativos, cabe ressaltar, ainda, que a apuração das metas estabelecidas consideram componentes executados por terceiros, a exemplo das ações de fiscalização ou inspeção, executadas pelas empresas e estabelecimentos na cadeia do leite como instrumentos de autocontrole, como sendo fiscalizações efetuadas pelos Fiscais da Unidade.

Ainda, com relação aos aspectos qualitativos, consoante informação no presente Relatório, verificou-se que, para fins de análise quanto à conformidade da supervisão, a Unidade consolida ações em áreas diversas como Bovinos, Leite, Aves, Suínos, Graxaria, Fábrica de Produtos Não Comestíveis e Entrepasto.

Desta forma, não há como assegurar confiabilidade aos números apresentados pela Unidade em seu Relatório de Gestão.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do Processo de Contas da Superintendência Federal de Agricultura no Rio grande do Sul, foi analisado o Processo n.º 21042.001269/2014-09 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2013.

A estratégia metodológica utilizada pela equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e das peças complementares.

Ressalte-se que a Unidade Jurisdicionada cumpriu o prazo previsto no item 5.2.1 da Portaria CGU n.º 650, de 28/03/2014, para envio do Processo de Contas ao Órgão de Controle Interno, que estabeleceu como data-limite para a Unidade o dia 03/04/2014.

Verificou-se que as peças não contemplam integralmente os formatos obrigatórios nos termos das Decisões Normativas TCU n.ºs 127/2013 e 132/2013 e da Portaria-TCU n.º 175/2013, tendo em vista que não foram apresentadas as informações referentes ao item 45 da parte B (Conteúdo Específico por Unidade Jurisdicionada) do Relatório de Gestão. E, ainda, em relação aos conteúdos, verificou-se inconsistências nos itens 2.1 – Planejamento da Unidade e 3.5 – Cumprimento pela Instância de Correição da Portaria n.º 1.043/2007 da CGU.

As situações em referência encontram-se detalhadas, em itens específicos deste Relatório.



2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º do art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A auditoria realizada sobre a gestão de pessoas da SFA/RS teve por objetivo a avaliação de estudos sobre a suficiência e adequabilidade da força de trabalho alocada nas atividades de fiscalização ou de cobrança de multas, assim como sobre as providências adotadas para, se for o caso, recomposição dos quadros.

Os estudos acerca da suficiência e adequabilidade da força de trabalho alocada nas atividades de fiscalização ou de cobrança de multas, especialmente na área do leite e derivados, comprovou que a SFA/RS atua com carência de pessoal para atendimento da demanda de trabalho existente.

Conforme manifestação da Unidade, por meio do Ofício nº 004/2014 – GAB/SFA-RS, de 20/01/2014, atualmente a SFA/RS possui uma deficiência de 66 Fiscais Federais Agropecuários – FFA e de 1.715 Agentes de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal – AISIPOA para o desempenho das suas atividades. Na área de fiscalização/inspeção do leite e seus derivados, segundo informado pelo gestor, a carência de servidores é ainda mais sensível, tendo em vista que o Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPOA/RS possui um quadro de 09 Fiscais encarregados de 113 estabelecimentos beneficiadores de leite, auxiliados por 26 Agentes de Inspeção. Estes mesmos servidores também são responsáveis pela inspeção dos estabelecimentos de mel e derivados.

Saliente-se que a pequena quantidade de servidores atuando na área de fiscalização/inspeção vem causando grande impacto na gestão da Unidade na área finalística, especialmente na fiscalização/inspeção do leite e derivados, que tem apresentado inúmeros problemas com a adulteração do leite, tendo em vista a adição de substâncias proibidas, conforme itens específicos deste Relatório.

Com a finalidade de recompor o quadro das carreiras de Fiscal Federal Agropecuário e AISIPOA e suprir parte do déficit de servidores, em janeiro de 2014, o MAPA publicou o Edital 01/2014 para realização de concurso público para provimento de 17 vagas para FFA e 08 de AISIPOA para atuação na SFA no Estado do Rio Grande do Sul. O que não vai alterar o déficit de profissionais existente na Unidade.

É importante destacar que, há uma quantidade relevante de terceirizados contratados em desacordo com o Decreto nº 2.271 de 1997. No exercício de 2013 não houve concurso público para substituição dos terceirizados em situação irregular por servidores de carreira. Ainda, no final do exercício de 2013, a Superintendência realizou procedimento licitatório para contratação de terceirizados para exercício de atividades em desacordo com o Decreto nº 2.271/97, conforme consignado em ponto específico deste Relatório.



2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Para a avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, restou definido como escopo a fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais, enfocando a comparação entre fiscalizações planejadas e aquelas efetivamente realizadas pela SFA sobre as transferências.

Conforme Relatório de Gestão da Unidade, bem como ponto específico do presente Relatório, a Unidade não firmou documentos referentes às transferências financeiras no exercício de 2013.

No que tange à atuação da Unidade com relação aos contratos de repasse, em consonância com o que dispõe a Portaria MAPA nº 1.232/2008, ficaram estabelecidas as diretrizes gerais para implementação da Ação de Governo “Fomento ao Setor Agropecuário”, que será operacionalizada por intermédio da Caixa Econômica Federal - CAIXA, sob gestão da Secretaria Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo - SDC do MAPA.

Nos Artigos 5º e 6º, da referida Portaria estão estabelecidas as competências das Superintendências Federais de Agricultura em relação aos Contratos de Repasse do MAPA, cabendo à SFA/RS cientificar as entidades beneficiadas, solicitar-lhes a apresentação dos respectivos Planos de Trabalho e emitir parecer de viabilidade e adequação aos objetivos do Programa, nos termos dos arts. 25 e 26 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 507, de 2011.

A análise dos planos de trabalho dos contratos de repasse e seus ajustes da Ação referida acabam envolvendo servidores da DPDAG/SFA-RS, que têm sua atuação desses servidores na área finalística. Conforme informações da Unidade as atividades envolvem:

- a) Quatro fiscais federais agropecuários, sendo um em tempo integral, dois em tempo parcial e um da UVAGRO de Porto Xavier, com tempo parcial dedicado às análises de propostas de estradas; e
- b) Três auxiliares administrativos e dois funcionários terceirizados.

A Unidade informou que:

“Em termos de pessoal para análise de planos de trabalho, já foi feita solicitação de novos técnicos, bem como da remoção do FFA (omissis) que atua na UVAGRO Porto Xavier, para esta Divisão, uma vez que os técnicos envolvidos na atividade estão sobrecarregados.”

No que tange à atuação da Unidade com relação aos convênios, ressalta-se que os mesmos não são firmados pela SFA/RS, mas sim pelas respectivas secretarias no âmbito da Sede do Ministério em Brasília.

A maior parte dos Convênios é firmada pela SDC/MAPA, por meio da Coordenação Geral de Parcerias Institucionais – CGPI do DIEL/SDC, tendo suas prestações de contas



analisadas pela Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPC da Secretaria Executiva/MAPA.

No caso dos convênios, o papel da DPDAG/SFA-RS passa a ser a indicação de técnico responsável para o acompanhamento “*in loco*”, quando solicitado pela DIEL/SDC, bem como repassar a esse técnico eventuais solicitações feitas pela CGPI ou CGPC, nomeando os servidores envolvidos por portaria própria, passando estes a serem responsáveis pelo acompanhamento do Convênio e pela emissão de relatório de acompanhamento “*in loco*”, o qual irá embasar a análise da prestação de contas feita pela CGPC/SE.

No que tange às informações firmadas no item 4.4.1 e no Quadro A4.4.1 do Relatório de Gestão da Unidade, cabe destacar que os três convênios lá citados referem-se, de fato, a instrumentos firmados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio do Estado do Rio Grande do Sul (SEAPA-RS), conforme quadro a seguir, nos quais a SFA/RS foi designada como responsável pela supervisão da execução das ações, pela realização de auditorias técnicas, e pelo acompanhamento e fiscalização. Verificou-se o cadastramento dos convênios no SICONV, onde constam as seguintes informações:

Quadro 3 – Execução Financeira da Ação

Convênio	Valores Pactuados R\$		Valores Repassados R\$		Vigência	
	Global	Contrapartida	No exercício	Acumulado	Início	Fim
755826/2011	33.745.472,76	6.749.094,55	-	11.274.763,63	set/11	dez/13
775568/2012	2.223.000,00	223.000,00	-	2.000.000,00	dez/12	dez/13
772218/2012	10.738.071,25	1.181.747,76	-	238.983,00	jul/12	dez/13
TOTAL	46.706.544,01	8.153.842,31	9.036.546,17	13.513.746,63		

Fonte: Relatório de Gestão e SICONV

Considerando-se que a as análises realizadas no ano anterior, conforme Relatório de Auditoria referente à Gestão de 2012, recaíram especialmente sobre o Convênio nº 755826/2011, instrumento de maior materialidade e o único que no do exercício anterior havia tido a aplicação de recursos, na presente avaliação foram analisados os dois outros convênios (775568/2012 e 772218/2012), firmados entre o MAPA e a SEAPA/RS.

Os exames confirmaram a manutenção da situação apontada no exercício anterior, qual seja a atuação insuficiente da Unidade na cobrança e análise das prestações de contas anuais.

Verifica-se, com relação a este grupo de convênios, que se mantém o ponto positivo destacado no trabalho de avaliação de gestão anterior, qual seja o acompanhamento da execução física do Convênio por meio de atividades de fiscalização “*in loco*”, realizadas pelo Serviço de Saúde Animal/RS e por fiscais federais agropecuários. Essas verificações são realizadas nas unidades descentralizadas do MAPA no Estado, bem como em unidades locais da convenente, para onde foram destinados bens adquiridos com recursos do Convênio. São realizados, ainda, acompanhamento de barreiras, reuniões, treinamentos e cumprimento de outras metas e etapas.

No entanto, cabe destacar que a situação apontada como positiva não chega a ser a ideal, embora possa ser econômica, devido à otimização das despesas com diárias e



passagens, pois retira, ainda que momentaneamente, os servidores da atividade fim, qual seja a fiscalização dos produtos de origem animal e vegetal.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A auditoria realizada sobre a gestão de compras e contratações da SFA/RS teve por objetivo a avaliação de regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação, com enfoque nas Terceirizações.

A fim de avaliar a regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições realizadas por meio de dispensa de licitação e de inexigibilidades selecionaram-se 15 (quinze) processos que, apesar de não apresentarem execução financeira no exercício de 2013, impactaram os atos de gestão do exercício. Esses processos foram selecionados com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade e representam 63% (sessenta e três por cento) da soma dos valores dos contratos firmados em 2013, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 4 - Licitações (Geral)

Quantidade total Processos Licitatórios	Volume total de recursos dos processos licitatórios (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma falha	Volume dos recursos em que foi detectada alguma falha*
07 pregões eletrônicos	4.234.573,57	04	2.943.545,73	01	853.533,00

Fonte: SIASG/Comprasnet

Quadro 5 - Dispensa de Licitação

Quantidade total Dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma falha	Volume dos recursos em que foi detectada alguma falha*
50	451.579,64	10	121.652,70	02	15.880,00

Fonte: SIASG/Comprasnet

Quadro 6 - Inexigibilidade de Licitação

Quantidade total Inexigibilidades	Volume total de recursos de inexigibilidades (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma falha	Volume dos recursos em que foi detectada alguma falha*
11	397.072,27	1	124.764,00	01	124.764,00

Fonte: SIASG/Comprasnet

*O valor mencionado nessas colunas corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.



Além dos processos acima relacionados foram analisados os pagamentos decorrentes, bem como pagamentos relacionados a outros contratos continuados executados no exercício sob análise, totalizando um montante de pagamentos analisados de R\$ 3.165.754,90 (três milhões cento e sessenta e cinco mil setecentos e cinquenta e quatro reais e noventa centavos).

As análises dos processos de compras e de pagamentos permite concluir que apesar da Gestão de Compras da SFA/RS ter apresentado uma melhora nos seus controles internos administrativos, ainda apresenta algumas deficiências, gerando ocorrência de falhas, conforme consignado em item específico deste Relatório. Dessa forma, a Gestão de Compras da Unidade ainda carece de aprimoramentos dos controles internos aos ditames legais, com vistas a obter maior aderência às normativos que regulam a Gestão de Compras e Contratações.

2.7 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º do art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º do art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º do art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.10 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º do art. 9º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.11 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Para a avaliação do Ambiente de Controle da Unidade, restou definido como escopo a avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela SFA/RS com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da Unidade: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e



comunicação; e monitoramento, com enfoque na existência de normativos internos que norteiam, ou mesmo definam, o fluxo das atividades finalísticas da Unidade, em especial a atividade de fiscalização.

A Unidade apresentou, em consonância com a Parte A, item 3, do Anexo II da DN TCU n.º 127, DE 15/5/2013, a Estrutura de Governança e de Autocontrole da Gestão.

Com relação à Estrutura de Governança, verifica-se que a SFA/RS é um Órgão de Administração Direta, com suas atividades de administração da Unidade vinculadas à Secretaria Executiva e suas atividades finalísticas vinculadas às demais Secretarias que compõem o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

A SFA/RS atua, portanto, sob demanda de órgãos singulares do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (Secretaria Executiva, Secretaria de Defesa Agropecuária, Secretaria de Desenvolvimento e Cooperativismo).

Esta forma de estruturação não contribui para o desenvolvimento de um ambiente de controle na Unidade, tendo em vista que inexistente uma noção de conjunto, orgânico, unívoco na SFA/RS. A divisão entre as áreas da Unidade não se dá apenas com relação à descentralização da subordinação, mas é percebida inclusive no trâmite de processos e nas tomadas de decisões da Unidade, como pode ser observado em pontos específicos do presente Relatório.

A análise da Avaliação do Sistema de Controles Internos da Unidade, constante do Relatório de Gestão, demonstra que o Gestor atribuiu grau neutro para a maioria dos componentes de controle na Unidade.

Com efeito, apenas em relação aos quesitos a seguir, o Gestor manifestou-se:

1. A alta administração percebe os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da unidade e dão suporte adequado ao seu funcionamento, cuja manifestação do Gestor atribuiu “4” (parcialmente válida);
2. Os mecanismos gerais de controle instituídos pela UJ são percebidos por todos os servidores e funcionários nos diversos níveis da estrutura da unidade, cuja manifestação do gestor atribuiu grau “2” (parcialmente inválida);
3. A comunicação dentro da UJ é adequada e eficiente, tendo em vista que o Gestor atribuiu grau “5” (totalmente válida); e
7. As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades, em que a manifestação do gestor atribuiu grau “5” (totalmente válida).

O Gestor, com relação aos demais 26 itens referentes ao Controle Interno manifestou-se atribuindo “3” (grau neutro) para os quesitos formulados, inclusive quanto a itens objetivos, tais como as questões formuladas abaixo:

4. Existe código formalizado de ética ou de conduta;
5. Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais;
10. Os objetivos e metas da unidade jurisdicionada estão formalizados; e
18. Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da unidade.

A falta de formalização dos procedimentos operacionais no âmbito local da Unidade, (questão 5), inclusive, é um dos apontamentos constantes no presente Relatório.



A análise crítica perpetrada pelo Gestor, com relação ao tema, constante na fl. 88 do Relatório de Gestão, utiliza a inexistência de especificação acerca de estrutura de controles na Portaria MAPA nº 428/2010, para limitar os controles internos administrativos ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira.

Em todas as áreas de gestão avaliadas observou-se que os componentes ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação apresentam deficiências.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação de todas as áreas de gestão auditadas e dos principais macroprocessos finalísticos. A partir desta avaliação emitiu-se uma opinião sobre os componentes: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

O ambiente de controle em que pese melhoras com relação ao exercício anterior, não demonstra a existência de envolvimento e comprometimento necessário, em todos os níveis da administração e da área operacional com a qualidade do controle interno no seu conjunto. Os testes realizados evidenciaram que o ambiente de controle da SFA/RS apresenta fragilidades, especialmente, nas áreas de compras, transferências financeiras, gestão de pessoas e no que tange à área operacional, nos serviços de inspeção de produtos de origem animal e vegetal.

Avaliação de risco não foi observada em nenhuma das áreas analisadas. Não há na SFA/RS processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da Unidade, tampouco é realizada essa avaliação na área operacional, consoante tratado em ponto específico do presente Relatório. Em relação a este componente, os exames confirmaram que a Unidade não dispõe de identificação clara dos seus processos críticos. Da mesma forma, na área operacional, não há classificação, dentre os estabelecimentos sob inspeção da SFA/RS, daqueles que apresentam maior risco.

Os procedimentos de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. Os trabalhos realizados na Unidade nas áreas de gestão de compras e gestão de transferências demonstraram que os procedimentos não fazem parte da rotina das áreas da Unidade.

O componente de monitoramento refere-se ao acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias. Tendo em vista a fragilidade e escassez de procedimentos e atividades de controle na SFA/RS, bem como o acompanhamento insuficiente do atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade por meio de indicadores confiáveis, não se vislumbra a existência de um processo de monitoramento adequado nessa Superintendência Regional.

O aspecto de informação e comunicação do sistema de controles internos da SFA/RS também foi considerado inadequado, tendo em vista a ausência de indicadores de desempenho da gestão, bem como a carência de informações gerenciais. Além disso, conforme análise efetuada em pontos específicos do presente Relatório, a Unidade não é capaz de comunicar os seus fluxos operacionais de forma documentada e eficiente.



No que tange ao conjunto normativo analisado no âmbito da análise operacional, tendo em vista o escopo definido conjuntamente com o Tribunal de Contas da União, com enfoque na existência de normativos internos, segue análise desta Equipe de Auditoria.

O Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal - RIISPOA foi instituído pelo Decreto-Lei nº 30.691 de 29 de março de 1952, tendo como objetivo estabelecer o conjunto de regras, parâmetros e condições para a execução no disposto na Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, modificada, na edição da Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989.

O RIISPOA determina a obrigatoriedade da prévia fiscalização de todos os produtos de origem animal, especifica os produtos a ela sujeitos, nos artigos 1º e 2º. Define os locais no artigo 3º e estabelece a competência da União dos Estados e dos Municípios, conforme a abrangência comercial dos seus produtos, para realizar a fiscalização.

Em 1991, com a regulamentação do Sistema Único de Atenção Sanitária à Saúde Animal - SUASA, instituído na Lei nº 8.171/1991, cujo funcionamento foi definido somente pelo Decreto nº 5.741/2006, o MAPA, por meio da Instrução Normativa nº 19/2006, estabeleceu as normas para adesão dos entes federados ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal-SISBI-POA.

Consoante pode ser facilmente observado, a legislação que envolve a área operacional, escopo do presente trabalho, é extremamente antiga, datando de mais de 60 anos, tendo sido modificada no decorrer deste tempo, conforme levantamento efetuado em Nota Técnica sem nº, produzida pela Consultoria Legislativa do Congresso Nacional, em seis oportunidades, a saber:

1956 – Decreto nº 29.093 de 30/04/1956 - alterou 69 artigos e revogou 10 parágrafos, 4 itens e 1 alínea;

1962 – Decreto nº 1.255 de 25/06/1962 - alterou 224 artigos e revogou 12 artigos;

1994 – Decreto nº 1.236 de 02/09/1994 – alterou 1 artigo (art. 507), estabelece tipos de leite de consumo em espécie;

1996 – Decreto nº 1.812 de 08/02/1996 – alterou 46 artigos e revogou 13 artigos, 44 itens, 5 alíneas e 19 parágrafos (adesão do Brasil ao Tratado de Assunção – MERCOSUL);

1997 – Decreto nº 2.244 de 04/06/1997 – alterou 27 artigos e revogou 91 artigos, 70 itens, 4 alíneas e 13 parágrafos (adesão do Brasil ao Tratado de Assunção – MERCOSUL);

2008 – Decreto nº 6.385 de 27/02/2008 – alterou dois artigos.

Conforme a referida Nota Técnica, em apresentação realizada na Subcomissão Permanente destinada a acompanhar, avaliar e propor medidas sobre a produção de leite no mercado nacional, o MAPA assim justificou a necessidade de uma revisão completa da norma regulamentadora:

a) o Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952, que regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e aprova o RIISPOA apresenta-se desatualizado;

b) as exigências contempladas no referido Decreto estão embasadas em requisitos e técnicas preconizadas na década de 1950 e não estão consoantes com as transformações ocorridas desde então;

c) harmonização daquela legislação com a Lei nº 8.078/1990, que institui o Código de Defesa do Consumidor, e com o Decreto nº 5.741/2006, que organizou o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA;



d) alteração na forma de execução das atividades de inspeção, o que contribuiria para a otimização dos recursos humanos disponíveis no DIPOA/SDA/MAPA.

No entanto, em que pese essa e outras tentativas de reformulação no arcabouço legal que norteia a Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, este segue sendo o mesmo em que os meios de produção, os volumes produzidos, consumidos e exportados eram incomparavelmente menores.

A análise efetuada pela Equipe de Auditoria permitiu corroborar acompanhamento anterior realizado pela Controladoria-Geral da União, que constatou a utilização de Ofícios Circulares com função normativa, em desconformidade com a Portaria MAA nº 215/2001 e com o Manual de Redação da Presidência da República.”

2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

No exercício de 2013, o Tribunal de Contas da União – TCU não proferiu acórdãos dirigidos à SFA/RS com determinação expressa para exame e acompanhamento pelo Controle Interno.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente e no Relatório de Gestão da Unidade auditada, verificou-se que a Unidade não mantém uma rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU. Comprova essa afirmação o fato de 50% das recomendações emitidas no exercício de 2013 se encontrarem pendentes, e apenas 23% foram consideradas atendidas.

2.14 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

A avaliação sobre a Carta de Serviços ao Cidadão teve como finalidade verificar se a Unidade examinada mantém esse instrumento e se ele está de acordo com o Decreto nº 6.932/2009.

Com base nos testes realizados, verificou-se que a Carta foi elaborada em nível de Ministério, visto que a Carta de Serviços ao Cidadão existe no Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA, não existindo Carta na Superintendência Federal de Agricultura no Rio Grande do Sul.

2.15 Avaliação do CGU/PAD

Por meio da avaliação do Relatório de Gestão, de informações prestadas pelo gestor sobre os recursos humanos e tecnológicos existentes na Unidade auditada, da relação



dos processos disciplinares instaurados e da extração da relação de processos cadastrados no Sistema CGU-PAD, verificou-se que a estrutura de pessoal para gerenciar os processos disciplinares instaurados e o devido uso do Sistema CGU-PAD é composta de dois servidores, sendo um com perfil de usuário-cadastrador e outro com perfil de usuário-consulta.

A coordenação do Sistema é realizada pela Coordenação Geral de Procedimentos Disciplinares – CGPAD/SE/MAPA, conforme disposto na Portaria SE n.º 37, de 19/03/2008, normativo que dispõe sobre a política de uso do Sistema CGU-PAD no âmbito do MAPA.

A partir dos exames aplicados concluiu-se que a SFA/RS incluiu no Processo de Contas o Relatório de Correição a partir do CGU-PAD. Observou-se, ainda, que a inclusão dos processos disciplinares instaurados na UJ não está sendo efetuada no Sistema CGU-PAD com obediência aos prazos previstos na Portaria CGU n.º 1.043, de 24/07/2007.

2.16 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

A SFA/RS não possui Unidade de Auditoria Interna.

2.17 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

A auditoria realizada sobre o conteúdo específico do Relatório de Gestão da SFA/RS teve por objetivo a avaliação das informações prestadas pelos dirigentes, no mínimo, quanto à completude e à veracidade.

Verificou-se que o Relatório de Gestão da SFA/RS não contemplou o item 45, solicitado pelo Tribunal de Contas da União na Parte B do Anexo II da DN TCU n.º 127/2013, conforme informação consignada em item específico neste Relatório.

A análise quanto à veracidade das informações sobre a gestão das atividades relacionadas à arrecadação das multas aplicadas, bem como ao registro dos inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e na Dívida Ativa da União, ficou comprometida devido à intempestividade com que foram apresentadas pela SFA/RS, visto que a Unidade só apresentou as informações após a conclusão dos trabalhos de campo da auditoria, quando instada a apresentá-las por meio de Solicitação de Auditoria n.º 201407158/011, em 08/05/2014.

A análise de uma amostra, selecionada aleatoriamente, de processos de autos de infração não evidenciou fragilidades na gestão das atividades relacionadas à arrecadação das multas aplicadas dignas de nota. As deficiências constatadas na gestão dos autos de infração e aplicação das multas estão consignadas em itens específicos deste Relatório.

2. 18 Ocorrências com dano ou prejuízo



Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas no Relatório de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente Relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Porto Alegre/RS, 01 de agosto de 2014.



1 DEFESA AGROPECUARIA

1.1 FISCALIZACAO DE ATIVIDADES AGROPECUARIAS

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica das principais ações sob responsabilidade da SFA/RS.

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela SFA/RS. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da Unidade, com extensão correspondendo a 98,69% do total das despesas executadas pela Superintendência, conforme discriminado a seguir:

Quadro 7 – Representatividade das Ações

Programa	Ação	Finalidade	Representatividade da ação na execução do Programa
2028 - Defesa Agropecuária	20QY - Apoio a Reestruturação e Implementação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA)	a) Apoio à implantação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA nas unidades das instâncias que aderirem ao Sistema; b) Adequação, desenvolvimento e implantação de sistemas informatizados; c) Implantação da modalidade da metodologia de Governança, Riscos e Conformidade (GRC). Reestruturar e implementar o Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA com foco no apoio às instâncias estadual, municipal e distrital, visando a modernização da estrutura e, a organização de procedimentos e processos que compõem a Defesa Agropecuária, em articulação com a iniciativa privada.	19,52%
	20ZW – Promoção da Defesa Agropecuária	Manter e ampliar a situação das zonas livres de pragas e doenças, fortalecendo a prevenção e o controle das mesmas. Funcionamento dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros), ampliação e qualificação da oferta de serviços laboratoriais para atendimento da demanda na área da defesa agropecuária. Controle de	51,22%



		resíduos e contaminantes em produtos de origem vegetal e animal, de forma a promover a qualidade de alimentos e bebidas. Coordenação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), e estruturação do Centro de Inteligência e Formação em Defesa Agropecuária.	
	20ZX - Fiscalização de Atividades Agropecuárias	Realização da fiscalização de insumos e serviços demandados na agropecuária: serviços agrícolas, serviços pecuários, material genético animal, insumos destinados à alimentação animal, produtos de uso veterinário, fertilizantes, corretivos, inoculantes, sementes e mudas, agrotóxicos e afins, bem como atividades com organismos geneticamente modificados. Combate à clandestinidade em produtos de origem animal. Realização da fiscalização dos produtos de origem agropecuária: Padronização, classificação, fiscalização e inspeção de produtos vegetais, desenvolvimento e monitoramento de sistemas de rastreabilidade agroalimentar, inspeção e fiscalização de produtos de origem animal e vegetal, proteção e fiscalização de cultivares. Realização da vigilância e fiscalização do trânsito interestadual de vegetais seus produtos e insumos, e do trânsito internacional de vegetais e animais, seus produtos e insumos, com a finalidade de garantir a qualidade e a inocuidade dos insumos utilizados na agropecuária e qualidade e sanidade dos alimentos decorrentes.	29,26%
2105 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2000 - Administração da Unidade	Com a finalidade de constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas, a ação compreende: serviços administrativos ou de apoio; manutenção e uso de frota veicular; manutenção e conservação de bens imóveis próprios da União, cedidos ou alugados; despesas com tecnologia de informação e	100%



		<p>comunicações, sob a ótica "meio", que incluem o desenvolvimento de sistemas de informações, aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos e administrativos de apoio, desde que voltados à administração geral de cada Órgão; capacitação de servidores em temas e ferramentas de uso geral; despesas com viagens e locomoção, incluindo aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins; realização de estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas; demais atividades-meio necessárias à gestão e à administração da unidade.</p>	
--	--	---	--

Fonte: Siafi – Governo Federal

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 20ZX - Fiscalização de Atividades Agropecuárias.

Fato

Trata-se da Ação 20ZX - Fiscalização de Atividades Agropecuárias, que tem por finalidade a realização da fiscalização de insumos e serviços demandados na agropecuária: serviços agrícolas, serviços pecuários, material genético animal, insumos destinados à alimentação animal, produtos de uso veterinário, fertilizantes, corretivos, inoculantes, sementes e mudas, agrotóxicos e afins, bem como atividades com organismos geneticamente modificados. Combate à clandestinidade em produtos de origem animal. Realização da fiscalização dos produtos de origem agropecuária e da vigilância e fiscalização do trânsito interestadual de vegetais seus produtos e insumos.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada, mediante a execução de vários planos orçamentários por meio da atuação dos Fiscais Federais Agropecuários do Serviço de Fiscalização Agropecuária - SEFAG lotados nas SFA's dos Estados; análises em laboratórios da rede animal.

Realização de atividades de forma direta por meio de servidores do MAPA e de forma descentralizada em parceria com órgãos das esferas federal, estadual e municipal. Auditoria dos processos produtivos e fiscalização dos estabelecimentos e produtos pelos fiscais do MAPA.. O processo de fiscalização é executado pelos serviços de fiscalização agropecuária - SEFAG das SFA's situadas nas UF's, em colaboração e sob a coordenação do Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas, vinculado à SDA/MAPA. Execução direta, pelos fiscais lotados nas Unidades Descentralizadas do



MAPA, ou descentralizada, por meio da celebração de convênios pelas UF's. A execução desta Ação é realizada pelas unidades executoras nos estados, Distrito Federal e demais entidades envolvidas, sob coordenação do Órgão Central do MAPA, por meio de transferência de recursos, para efetuarem a inspeção, a fiscalização, auditoria e o credenciamento dos estabelecimentos produtores de alimentos, bebidas e demais produtos, subprodutos e derivados de origem vegetal, verificando o cumprimento das normas e dos regulamentos técnicos vigentes.

A execução da inspeção vegetal será realizada pelas unidades executoras nos estados, Distrito federal e demais entidades envolvidas, sob coordenação do MAPA, por meio de transferência de recursos, para efetuarem a inspeção e a fiscalização dos estabelecimentos produtores de alimentos, bebidas e de demais produtos, subprodutos e derivados de origem vegetal, verificando o cumprimento das normas e dos regulamentos técnicos vigentes.

Para avaliação da Ação 20ZX foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além de vinculação finalística à missão da Unidade. Os exames realizados foram voltados para a verificação da atuação da SFA/RS na atividade de inspeção/fiscalização em especial da cadeia do leite e derivados do Estado do Rio Grande do Sul.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Execução da Ação 20ZX - Promoção da Defesa Agropecuária, por Plano Interno.

Fato

As Unidades descentralizadas no âmbito do Ministério da Agricultura não participam ativamente do processo de planejamento no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA.

A Unidade em seu Relatório de Gestão manifesta-se que pelo fato da SFA não gerir Programas de Governo, “*todo o planejamento das Ações do Plano Plurianual – PPA e estratégias, principalmente no contexto político e econômico, são realizadas na Sede do MAPA, através das Secretarias e dos Coordenadores da Ação Nacional – CAN, cabendo as SFA’s apenas a execução dos Planos Internos, conforme os respectivos Planos Operativos, que compõem as ações.*”

Com relação à Ação 20ZX, verificou-se a seguinte distribuição dos recursos, por Plano Interno de operação executados por meio da Divisão de Defesa Agropecuária Unidade:

Quadro 8 – Execução da Ação 20ZX

20ZX - Promoção da Defesa Agropecuária		
Plano Interno	Provisão Recebida	% SOBRE TOTAL
ERPROMOSDA	3.444.186,50	59,52%
VIGIAGRO	428.458,64	7,40%
INPANIMAL	404.200,62	6,99%
LANAGROS	321.467,68	5,56%
FISFECOI	241.797,37	4,18%
PCEANIMAL	219.100,44	3,79%
FISCALSEM	126.245,16	2,18%



PCEVEGTAL	106.495,24	1,84%
FISCINAN	101.375,94	1,75%
IPVEGTAL	95.041,12	1,64%
PADCLASSI	83.718,23	1,45%
FISAGROT	57.457,25	0,99%
FISPROVET	45.783,50	0,79%
FEBREAFTO	41.724,24	0,72%
VIGIFITO	23.023,22	0,40%
FISCORGEN	21.373,92	0,37%
FISCGENE	10.055,18	0,17%
INSUASA	5.714,00	0,10%
PROMOEDUC	5.178,42	0,09%
COORSUASA	3.069,75	0,05%
RESIDUOS	1.184,00	0,02%
Totais	5.786.650,42	100%

Fonte: Siafi – Governo Federal

O Plano Interno ERPROMOSDA refere-se à aplicação dos recursos via transferência financeira, para Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul – SEAPA, tendo sido descentralizados, no grupo de natureza da despesa de Investimento, sendo lançados, indevidamente em Restos a pagar, consoante ponto específico do presente Relatório.

1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Adulteração do leite e derivados no Estado do Rio Grande do Sul expõe população a produtos contaminados com formol.

Fato

Durante o exercício de 2013, bem como nos primeiros meses de 2014, foram verificadas e apuradas pela Unidade, inúmeras denúncias de fraudes e adulterações do leite no Estado do Rio Grande do Sul.

O SIPOA, em conjunto com o Ministério Público do Rio Grande do Sul, realizou operação designada de “Operação Leite Compensado” a qual teve três edições no exercício avaliado, visando à investigar fraudes cometidas por transportadores de leite com a adição de substâncias proibidas ao mesmo.

A “Operação Leite Compensado 1”, foi realizada no dia 8 de maio de 2013, tendo como objetivo coibir a adição de formol no leite. Já no final de maio, na “Operação Leite Compensado 2”, o Ministério Público Estadual desarticulou mais dois núcleos relacionados à fraude no leite. Na terceira fase (novembro/2013), foi descoberta a adição de grande concentração de peróxido de hidrogênio, conhecida como água oxigenada, no leite transportado por empresa do setor. Adicionalmente, em agosto/2013, a Polícia Civil investigou uma empresa suspeita de utilizar leite vencido.

As sucessivas fraudes apuradas evidenciam criticidade no setor de transporte do produto, desde o produtor até a indústria, reforçando a importância dos trabalhos de



fiscalização e de acompanhamento realizados pelo Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal da SFA/RS.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de documentação suporte nos processos de supervisão e de auditoria promovidas pela SFA/RS.

Fato

Verificou-se que nos processos relacionados a seguir, relativos às ações de supervisão/auditoria realizadas pela SFA/RS, os autos de infração não estão suportados por qualquer documentação relativa à ação.

Quadro 9 – Autos de Infração sem Suporte Documental

Processo	Auto de Infração	CNPJ Empresa Autuada	Infração
21042.002591/2012-85	001/SIF1949/2012	89.357.974/0001-30	Não cumprimento dos prazos propostos no Plano de ação para os Relatórios de Supervisão SIPOA/RS realizada em 16/05/2011, itens 6.8, 6.14, 8.1.6 e 8.1.7 e Auditoria DIELI realizada em 14/09/11 itens 5.1, 6.1, 6.6, 6.14, 7.3, 8.1.2, 8.1.6, 8.1.7, 8.3.8, 9.1, 13.1, 15.2, 16.3, 16.7, 17.1.
21042.003288/2012-08	001/1369/Supervisão/2012	01.257.995/0022-68	Construir uma sala para transportadores e um prédio para abrigar a oficina de manutenção.
21042.005153/2012-79	01/4581/Supervisão/2012	06.696.266/0001-05	Utilizar citrato de sódio no leite cru pré-beneficiado integral, destinado à outros estabelecimentos. O regulamento técnico de identidade e qualidade (RTIQ) do leite cru refrigerado e pré-beneficiado não permite a utilização deste insumo, bem como não está descrito no memorial descritivo de fabricação de nenhum dos produtos produzidos no referido estabelecimento.
21042.003599/2013-40	01/2152/2013	01.838.723/0001-60	Não cumprimento de plano de ação – cronograma de atendimento aos itens não conformes da supervisão SELEI SIPOA RS 2012, realizada em 24/04/2012, itens 6.14, 10.1 e 14.4.
21042.003600/2013-36	02/2152/2013	01.838.723/0001-60	Não implantar os programas de autocontrole conforme Ofício Circular nº 24/2009/GAB/DIPOA ou



			programas equivalentes – Programa Padrão de Higiene Operacional e Boas Práticas de Fabricação. Os programas descritos não preveem monitoramentos de controle, registro e ações corretivas em caso de desvios do processo.
21042.002913/2009-91	Auto de Infração nº 02/2152/2013	09.354.227/0001-00	Não implantar os programas de autocontrole conforme Ofício Circular nº 24/2009/GAB/DIPOA ou programas equivalentes – Programa Padrão de Higiene Operacional e Boas Práticas de Fabricação. Os programas descritos não preveem monitoramentos de controle, registro e ações corretivas em caso de desvios do processo.

Fonte: Processos selecionados para análise

A ausência da documentação suporte aos autos de infração, em ações de supervisão/auditoria realizadas pelos fiscais do Ministério da Agricultura, encontra-se em desacordo com os normativos internos da Unidade, em especial os Ofícios Circulares DILEI/CGI/DIPOA nº 02, de 24/04/2009 e nº 011, de 23/08/2004.

Causa

Fragilidades nos controles internos administrativos em relação à devida autuação de toda a documentação suporte das ações de supervisão/auditoria realizadas pela SFA/RS.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada, a esclarecer a ausência de documentação suporte nos processos de supervisão/auditoria a SFA/RS apresentou, mediante o Ofício nº 165/2014 – GAB/SFA-RS, de 27/03/2014, a seguinte manifestação:

“Esclarecemos que o ato de infração serve como documento no qual o agente da administração narra a inconformidade legal atribuída por ele ao fiscalizado, no momento de sua observação. Até este momento, o procedimento apenas se encaminha para a formalização de determinada obrigação administrativa (o controle da fabricação e comercialização dos produtos de origem animal), sendo que o Estado ainda não formalizou sua pretensão tributária. Após essa etapa, abre-se ao fiscalizado a oportunidade de insurgência, momento em que pode manifestar seu inconformismo com o ato administrativo, oferecendo sua impugnação, em prazo legal (Constituição Federal, art. 5º LV). A partir daí instaura-se o processo administrativo. Salientamos que muitas inconformidades são observadas de momento, não se perpetuando fisicamente e, portanto ausentes de elementos de convicção a serem apensados ao processo. Para a emissão do auto de infração utiliza-se o disposto no artigo 885/RIISPOA e, para a instauração do processo utiliza-se o disposto na Lei 9.784, de 29/01/1999. Para casos específicos, entre os listados no item em comento, com minudência ao que se refere às Supervisões e Auditorias, esclarecemos que são utilizadas as seguintes bases legais: RESOLUÇÃO N.º 09, de 22 de maio de 2003,



Ofício Circular DILEI/CGI/DIPOA N° 02, de 24/04/2009, Ofício Circular n° 011/2004/DILEI/DIPOA, de 23/08/2004).”

Análise do Controle Interno

Os normativos citados pela Unidade, como sendo a base legal para os trabalhos de auditoria e supervisão, especialmente os Ofícios Circulares DILEI/CGI/DIPOA n° 02, de 24/04/2009, e n° 011, de 23/08/2004, confirmam a necessidade de documentação suporte descrevendo as não conformidades encontradas. Conforme transcrição a seguir

Ofício Circular n° 011/2004/DILEI/DIPOA, de 23/08/2004):

Assunto: Encaminha instruções relativas à confecção e envio de cronogramas/plano de ações decorrentes de auditorias realizadas pela DILEI-DIPOA.

“O plano de ações corretivas relativas às não conformidades apontadas durante auditoria de BPF e PPHO do DILEI/DIPOA deve ser encaminhado diretamente ao SIPA/DFA, dentro de prazo de 30 dias a partir da auditoria.

O cronograma deverá ser apresentado em forma de planilha onde sejam relacionados:

1. Os números dos itens de verificação do relatório de auditoria para os quais tenham sido registradas não conformidades. Todos os itens “não conforme” deverão ser incluídos no cronograma, mesmo aqueles para os quais as correções tenham sido imediatas;

2. A descrição da não conformidade encontrada pelo auditor;

3. A descrição sucinta das ações corretivas a serem realizadas. Quando a não conformidade implicar em risco ao produto, deverão ser descritas as medidas paliativas imediatas adotadas até a correção definitiva da não conformidade;

4. Prazo para a finalização da correção, registrada através de dia/mês/ano. Não serão considerados cronogramas que estipulem data para apresentação de propostas a diretorias de empresas para estudo de viabilidade de execução;

5. Data, carimbo e assinatura dos responsáveis pelo cumprimento do cronograma, incluindo responsável da parte da empresa e encarregado de SIF.

A relação dos itens acima deverá estar organizada de forma numérica sequencial, conforme disposição dos itens na lista de verificação para facilitar a observância da inclusão e cumprimento da adequação.”

Ofício Circular DILEI/CGI/DIPOA N° 02, de 24/04/2009:

Assunto: Encaminha novo modelo de Lista de Verificação para auditorias e supervisões em estabelecimentos de leite e derivados sob Inspeção Federal

“Desta forma, a LV deve servir como uma guia da auditoria, relatório de controle das não conformidades constatadas e também como indicador das ações fiscalizatórias a serem tomadas de acordo com a classificação das não conformidades encontradas.

A legenda utilizada para o preenchimento dos itens passa a ser:

C – Conforme

NC – Não conforme

NA – Não aplicável

Em casa item, há um campo para descrição detalhada da não conformidade constatada, que obrigatoriamente deverá ser descrita.”

Cabe ainda citar o disposto no Ofício Circular n° 02/2010/DILEI/CGI/DIPOA, de 12/03/2010, que dispõe sobre orientações para a implantação dos procedimentos de verificação dos programas de autocontrole, estabelecidos pelo Ofício Circular n° 07/09/DILEI/CGI/DIPOA, encaminhado pelo Ofício Circular n° 24/09/DIPOA/SDA, emitido a partir da análise dos resultados de auditorias realizadas para verificação dos



programas de autocontroles em estabelecimentos de leite e mel, para permitir a adequada gestão, por parte do SIPAG, da inspeção nos estabelecimentos do estado, que cada fiscal deve encaminhar mensalmente um Relatório Mensal de Fiscalizações e RNC – Registro de Não-Conformidade.

A seguir transcrevemos trecho do Ofício Circular nº 02/2010/DILEI/CGI/DIPOA, de 12/03/2010:

“Ao final da avaliação documental, o SIF local deverá concluir se a empresa esteve CONFORME, CONFORME COM RESTRIÇÕES ou NÃO-CONFORME durante o período avaliado, fundamentando-se na avaliação dos achados de verificação in loco, avaliação dos programas da empresa e de seus registros, gravidade e impacto das não-conformidades detectadas, eficiência do estabelecimento em corrigir suas não-conformidades, respostas e cumprimento de cronogramas diante de RNC’s, além das condições do estabelecimento como um todo.

A avaliação documental deverá ser registrada no formulário 04/DILEI.

Relatório Mensal de Fiscalizações e RNC

Para permitir a adequada gestão, por parte do SIPAG, da Inspeção nos estabelecimentos do estado, cada Fiscal deve encaminhar mensalmente Relatório Mensal de Fiscalizações e RNC.

*Neste relatório, deverá ser informada a data em que cada SIF foi inspecionado, preenchendo com 1 os quadros de elementos para os quais houve emissão de RNC, e com 0 naqueles onde não houve emissão de RNC na referida inspeção (lembramos que, em cada fiscalização, **deve-se emitir 1 RNC por elemento de inspeção onde sejam constatadas não-conformidades**). Neste relatório, o FFA deve informar todas as inspeções realizadas nos estabelecimentos cujos SIFs estão sob sua responsabilidade, inclusive as inspeções realizadas pelos AISIPOA’s de sua equipe.” (grifô nosso)*

Os normativos apontam para documentos de suporte que, conforme o caso, deveriam acompanhar os autos de infração referidos. Destaca-se a exigência da emissão do Registro de Não-Conformidade, existindo outros documentos de suporte como plano de ação não cumprido, descrição do programa de autocontrole inadequado utilizado pela empresa, entre outros.

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar controles que tenham como finalidade garantir que os processos relativos aos autos de infração e autos de multa emitidos pela SFA/RS, em processos de supervisão e auditoria, contemplem toda a documentação suporte.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidade na aplicação de critérios para a compatibilização entre a gravidade dos fatos apurados na fiscalização e os valores das multas aplicadas

Fato

Verificaram-se deficiências nos autos de infração e emissão de multas por infrações na cadeia do leite e derivados, especialmente nos critérios utilizados para definição dos valores das multas a serem aplicadas por conta das infrações cometidas.

Dentre os processos analisados, no Processo nº 21042.002517/2013-40, a empresa autuada, inscrita no CNPJ sob o nº 01.838.723/0016-03, teve como resultado para



amostra coletada em 13/01/2013, positivo para presença de formol, gerando a emissão do Auto de Infração nº 151/SELEI/2013 e o Auto de Multa SELEI nº 306/2013 no valor de R\$ 3.129,50. Já no Processo nº 21042.002878/2013-96, referente ao Auto de Infração nº 214/SELEI/2013, de 10/07/2013, a mesma empresa, foi autuada e multada, conforme Auto de Multa SELEI nº 310/2013, em R\$ 15.648,52, multa máxima a ser aplicada conforme RIISPOA, por condição de conservação inadequada.

Instada a informar os critérios utilizados para definição dos valores das multas a serem aplicadas, a SFA/RS apresentou a seguinte manifestação, por meio do Ofício nº. 156/2014 – GAB/SFA-RS, de 13/03/2014:

“Esclarecemos que para estabelecer o valor da multa é utilizado o RIISPOA combinado com a Lei 7.889/89 e com o Ofício Circular/DIPOA/05/2007. Desta forma, o Ofício Circular DIPOA 05/2007 estabelece a conversão BTN/Real, em que 1BTN = R\$ 0,6259, a Lei 7.889/89 limita o valor da multa em BTN e no artigo 880 do RIISPOA as classificações das multas foram mantidas, sendo a unidade Cruzeiro alterada para BTN. Como exemplo podemos citar uma infração que se enquadra no artigo 880 item “d” tópico 8 do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA aprovado pelo Decreto 30.691/52, o qual prevê multa de 20.000 a 50.000 BTN, o valor a ser aplicado está contido no intervalo entre R\$ 12.518,82 e R\$15.648,53. Contudo, cabe ressaltar o que consta do artigo 884 do mesmo diploma legal, o qual determina a cobrança em dobro para infrações reincidentes ao RIISPOA, bem como o Ofício Circular DIPOA nº 09, de 04 de julho de 2007, cuja aplicação se refere ao Programa de Combate à Fraude no Leite. No caso de primariedade do infrator e ausência de dolo ou má fé aplica-se o artigo 889. Este artigo refere-se a primeira infração, de forma genérica, não se referindo nomeadamente a qualquer tipo específico de infração.”

Ressalte-se que a informação repassada pela Unidade não esclarece a distorção do valor das multas aplicadas em relação à gravidade dos fatos apurados.

Causa

Deficiências na definição e implantação de procedimentos, rotinas e controles internos que assegurem que o valor das multas aplicadas pela SFA/RS, na cadeia do leite e derivados, guardem relação com a gravidade dos fatos apurados.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada a esclarecer a deficiência no processo de emissão de multas por infrações na cadeia do leite e derivados, a SFA/RS apresentou, mediante o Ofício nº 165/2014 – GAB/SFA-RS, de 27/03/2014, a seguinte manifestação:

“No que tange aos esclarecimentos referentes aos procedimentos para a definição do valor das penalidades aplicadas pelo SIPOA/DDA/SFA-RS, reafirmamos o que consta no Ofício nº. 156/2014-GAB/SFA-RS, de 13/03/2014. No que diz respeito a distorção apontada entre os Processos nº. 21042.002517/2013-40 e 21042.002878/2013-96 verifica-se existência de erro na aplicação do menor valor, haja vista a gravidade dos fatos, bem como a ausência de primariedade da fiscalizada (artigo 889/RIISPOA).”

Análise do Controle Interno



Em sua manifestação, o Gestor corroborou o fato, na medida em que reconheceu a distorção apontada na definição dos valores das multas.

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar controles que tenham como finalidade garantir que o valor das multas aplicadas pela SFA/RS, na cadeia do leite e derivados, guardem relação com a gravidade dos fatos apurados.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Inconsistências nos processos relativos aos autos de infração emitidos pela SFA/RS.

Fato

Verificou-se em análise de processos relativos à emissão de autos de infração que uma parcela dos mesmos apresentavam inconsistências diversas em seu andamento. São exemplos dessas inconsistências a emissão de auto de infração em nome de uma empresa e o correspondente auto de multa em nome de outra; não autuação de empresa responsável por falha identificada em produtos adquiridos por outro estabelecimento; e supervisão realizada por FFA da mesma região e não por Fiscal de outra região, conforme determinam os normativos internos que disciplinam o assunto, e coleta de amostras insuficientes, impossibilitando realização de contraprova e gerando o cancelamento do auto de infração, dentre outras. A seguir são detalhadas as situações verificadas:

1) Processo nº 21042.002771/2013-48

Empresa autuada: Cooperativa Languiru Ltda., SIF 3228, CNPJ: 89.774.160/0006-06.

Documento de fiscalização: Certificado Oficial de Análise - COA.

Data da Inspeção/Coleta da amostra: 20/03/2013.

Resultado da Inspeção/Infração: Fora dos padrões legais estabelecidos para contagem de coliformes totais e contagem de coliformes termotolerantes para o produto queijo prato.

Número do AI: 001/3228/2013.

Data do Auto de Infração: 15/05/2013.

Ciência do Autuado: 21/05/2013.

A empresa apresentou provas de que o produto que apresentou problemas foi adquirido de outro fornecedor para comercialização posterior. Comprovou que o produto após a notificação dos testes com problemas não foi comercializado para a população e sim para o consumo de animais.

O auto de infração foi cancelado, no entanto não consta do processo que a SFA/RS tenha autuado a Empresa Santa Tereza (fornecedora do produto condenado) pelo problema constatado.

2) Processo nº 21042.002072/2012-17

Empresa autuada: Cooperativa de Pequenos Agricultores da Região Sul Ltda. - COOPAR, SIF 265, CNPJ: 98.890.266/0006-05.

Documento de inspeção/fiscalização: Não há.

Data da Inspeção/Fiscalização: Não há.

Resultado da Inspeção/Fiscalização: Auto de Infração nº 001/SIF265/2012

Motivo: Uso de cloreto de cálcio e hipoclorito de sódio na salmoura dos queijos.

Presença de ingrediente estranho ao previsto nos produtos aprovados: polifosfato de sódio.



Data do Auto de Infração: 07/05/2012.

Termo de Advertência: SELEI nº 051/2012.

Auto de Infração foi emitido em nome da Empresa Laticínios Princesul Ltda. – SIF 2706, CNPJ: 09.354.227/0001-00, com sede em Casca/RS. No entanto, verificou-se que a defesa, a Informação nº 359/2012, de 14/06/2013, o ato de julgamento, o Termo de Notificação e o Termo de Advertência – SELEI 051/2012 foram emitidos em nome da Cooperativa de Pequenos Agricultores da Região Sul Ltda. - COOPAR, SIF 265, CNPJ: 98.890.266/0006-05.

3) Processo nº 21042.004584/2012-18

Empresa autuada: Relat – Laticínios Renner S/A, SIF 416, CNPJ: 09.650.927/0002-22.

Documento de inspeção/fiscalização: Relatório de Supervisão, de 27/09/2012.

Resultado da Inspeção/Fiscalização: Classificação da empresa como “B”.

Nova supervisão apontou reincidência dos problemas apontados e foi realizada pela mesma fiscal responsável pelo estabelecimento e não por outro FFA em exercício na Unidade.

4) Processo nº 21042.004738/2012-71

Empresa autuada: Líder Alimentos do Brasil Ltda., SIF 1865, CNPJ: 80.823.396/0040-12.

Documento de inspeção/fiscalização: Relatório de Supervisão, de 24/10/2012.

Resultado da Inspeção/Fiscalização: Classificação da empresa como “C”.

Plano de Ação da Empresa: Data de 29/10/2012.

Não consta nos autos documentação que comprove inspeções posteriores que demonstrem a rotina de verificação do atendimento dos itens que apresentaram problemas na supervisão.

5) Processo nº 21042.004275/2013-29

Empresa autuada: Laticínios Bom Gosto S/A, SIF 4182, CNPJ: 94.679.479/0001-88.

Documento de inspeção/fiscalização: Certificado Oficial de análise - COA

Data da Inspeção/Fiscalização: 07/08/2013.

Resultado da Inspeção/Fiscalização: Auto de Infração nº 276/SELEI/2013, de 09/09/2013.

Motivo: Resultados de análises laboratoriais em amostras fiscais coletado pelo SIF 4182 em 07/08/2013, fora dos padrões legais estabelecidos para Índice de CMP no produto leite em pó, conforme Relatório de Ensaio nº 28675/2013.

Não foram coletadas amostras suficientes para realização da contraprova. Em função disso o fiscal responsável opinou pelo cancelamento do auto de infração.

6) Processo nº 21042.00803/2013-71

Empresa autuada: Cooperativa de Pequenos Agropecuaristas de Erval Grande, SIF 3506, CNPJ: 73.273.526/0001-19. – Posto de Refrigeração.

Documento de inspeção/fiscalização: Relatório de Supervisão, de 21/02/2013.

Resultado da Inspeção/Fiscalização: Classificação da empresa como “C”.

Plano de Ação da Empresa: Data de 18/03/2013.

Não consta nos autos documentação que comprove inspeções posteriores que comprovam a rotina de verificação do atendimento dos itens que apresentaram problemas na supervisão.

7) Processo nº 21042.002411/2013-46

Empresa autuada: Jairo Aschidamini – Posto de Resfriamento de Leite, SIF 1421, CNPJ: 94.538.774/0001-14.



Documento de inspeção/fiscalização: Relatório de Visita - Auditoria

Data da Inspeção/Fiscalização: 22/05/2013.

Resultado da Inspeção/Fiscalização: Classificação da empresa como “C”.

Plano de Ação da Empresa: Data de 22/05/2013.

Não consta aos autos documentação que comprove inspeções posteriores que demonstrasse a rotina de verificação do atendimento dos itens que apresentaram problemas na supervisão.

8) Processo nº 21042.000921/2013-89

Empresa atuada: Cooperativa Santa Clara, SIF 2355, CNPJ: 88.587.357/0004-01.

Documento de fiscalização: Auditoria – Lista de Verificação/Relatório de Visita e Solicitações do SIF

Data da Inspeção/Coleta da amostra: 26/02/2013.

Resultado da Inspeção/Fiscalização: Classificação da empresa como “A”.

Plano de Ação da Empresa: Data de 28/03/2013.

Não consta nos autos documentação que comprove inspeções posteriores que demonstrasse a rotina de verificação do atendimento dos itens que apresentaram problemas na supervisão.

9) Processo nº 21042.002413/2013-35

Empresa atuada: BRF Brasil Foods S.A, SIF 1658, CNPJ: 01.838.723/0054-39.

Documento de fiscalização: Auditoria – Lista de Verificação/Relatório de Visita e Solicitações do SIF

Data da Inspeção/Coleta da amostra: 21/05/2013.

Resultado da Inspeção/Fiscalização: Classificação da empresa como “B”.

Plano de Ação da Empresa: Data de 21/05/2013.

Não consta aos autos documentação que demonstrassem inspeções posteriores que comprovassem a rotina de verificação do atendimento dos itens que apresentaram problemas na supervisão.

Causa

Deficiências na definição e implantação de procedimentos, rotinas e controles internos que assegurem análise de processos relativos à emissão de autos de infração.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se esclarecer os fatos, relatados nos itens 1 a 9, a SFA/RS, por meio do Ofício nº 165/2014 – GAB/SFA-RS, de 27/03/2014, apresentou a seguinte manifestação:

1) “O Auto de Infração para a empresa Santa Tereza (SIF 918) será emitido pelo SIPOA-RS, como ação corretiva. A documentação foi encaminhada ao protocolo para autuação de processo em 26/03/2014.”

2) “Há um erro no Auto de Infração nº 001/SIF265/2012, a empresa que está sendo autuado é o SIF 265 - COOPERATIVA MISTA DOS PEQUENOS AGRICULTORES DA REGIÃO SUL LTDA, CNPJ 94.890.266/0006-05. Ressalta-se que o equívoco não prejudicou o andamento do procedimento administrativo.”

Instada a se esclarecer o fato a SFA/RS, por meio do Ofício nº 165/2014 – GAB/SFA-RS, de 27/03/2014, apresentou a seguinte manifestação:

“A supervisão em 2012 foi realizada pelo FFA (omissis), lotado na região de Caxias do Sul. A responsável pelo SIF 416, FFA (omissis), realizou a supervisão em janeiro de 2014 para fins de habilitação da empresa à exportação, já que não dispúnhamos de recursos financeiros para emissão de Ordem de Serviço para que um FFA de outra região realizasse a supervisão.”



A reincidência dos problemas citada refere-se à supervisão realizada em janeiro de 2014, para a qual a FFA será orientada a emitir um Auto de Infração para a empresa (anexo).”

3) *“A supervisão em 2012 foi realizada pelo FFA (omissis), lotado na região de Caxias do Sul. A responsável pelo SIF 416, FFA (omissis), realizou a supervisão em janeiro de 2014 para fins de habilitação da empresa à exportação, já que não dispúnhamos de recursos financeiros para emissão de Ordem de Serviço para que um FFA de outra região realizasse a supervisão.*

A reincidência dos problemas citada refere-se à supervisão realizada em janeiro de 2014, para a qual a FFA será orientada a emitir um Auto de Infração para a empresa (anexo).”

4) *“A documentação referente à verificação da correção dos itens não conformes ocorre na próxima supervisão realizada no estabelecimento. Não conformidades graves, com risco à saúde pública, devem ser corrigidas durante a supervisão, através de interdições, por exemplo. Durante a realização das vistorias de autocontrole, o SIF acompanha o atendimento ao cronograma de supervisão.”*

5) *“O servidor que coletou as amostras foi orientado verbalmente sobre o procedimento correto para coleta de amostras de leite em pó para análise de CMP, a fim de evitar novos equívocos.”*

6 a 9) Com relação aos itens 6 a 9, a SFA/RS, por meio do Ofício nº 165/2014 – GAB/SFA-RS, de 27/03/2014, apresentou a seguinte manifestação:

“A documentação referente à verificação da correção dos itens não conformes ocorre na próxima supervisão realizada no estabelecimento. Não conformidades graves, com risco à saúde pública, devem ser corrigidas durante a supervisão, através de interdições, por exemplo. Durante a realização das vistorias de autocontrole, o SIF acompanha o atendimento ao cronograma de supervisão.”

Análise do Controle Interno

As manifestações da Unidade corroboram o apontamento na medida em que reconhecem as inconsistências apontadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Fortalecer seu sistema de controles internos administrativos no que tange aos processos com autos de infração emitidos pela SFA/RS, instituindo rotinas de monitoramento a fim de evitar inconsistências processuais.

1.1.2.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de rotinas visando coordenar o planejamento e a execução das fiscalizações/inspeções.

Fato

Verificou-se que não existem rotinas de monitoramento da atuação dos fiscais nas fases de planejamento e execução das fiscalizações ou inspeções.

Instada a disponibilizar a relação de processos de inspeções/fiscalizações realizadas, no exercício de 2013, nos estabelecimentos produtores de leite e derivados, a SFA/RS, por meio do Ofício nº 013/2014 – GAB/SFA-RS, de 12/03/2014, informou o que segue:

“O resultado das supervisões realizadas pelos FFAs é relatado em uma Lista de Verificação (LV – modelo anexo). A supervisão é realizada por um Fiscal Federal



Agropecuário de outra região que não a de localização do estabelecimento. A LV, juntamente com o plano de ações da empresa, são autuados em um processo, que fica sob a guarda da inspeção local, até que as correções sejam todas executadas. Em 2013, menos de 20% dos estabelecimentos de leite foram supervisionados. Segue abaixo a listagem com o número dos processos relativos às supervisões realizadas no ano de 2013:

SIF	RAZÃO SOCIAL	PROCESSO Nº
230	Cooperativa Agro Pecuária Petrópolis Ltda.	21042.000525/2014-32
242	BRF S/A	21042.004758/2013-23
775	Laticínios Mondai Ltda.	21042.002412/2013-91
856	Laticínios Santa Mônica Ltda.	21042.001309/2013-23
1063	Comércio de Laticínios Mallmann Ltda.	21042.001310/2013-58
1147	Laticínio Deale Ltda.	21042.000804/2013-15
1368	Caminhos de Pedra Agroindústria Ltda.	21042.000922/2013-23
1408	Cooperativa dos Produtores de Leite de Serafina Correa Ltda.	21042.000524/2014-98
1421	Jairo Aschidamini Me	21042.002411/2013-46
1658	BRF S/A	21042.002413/2013-35
1792	Vonpar Alimentos S/A	21042.002744/2013-75
1949	Hollmann Laticínios Indústria e Comércio Ltda.	21042.004759/2013-78
2152	BRF S/A	21042.003863/2013-45
2355	Cooperativa Santa Clara Ltda.	21042.000921/2013-89
2357	Cooperativa Mista São Luiz Ltda.	21042.001307/2013-34
2501	Cooperativa Agro Pecuária de Petrópolis Ltda.	21042.001395/2013-74
3326	Confepar Agro-Industrial Cooperativa Central	21042.001311/2013-01
3506	Cooperativa de Pequenos Agropecuaristas de Erval Grande	21042.000803/2013-71
3615	Laticínios Santo Cristo Ltda.	21042.001308/2013-89
3923	Laticínios Tirol Ltda.	21042.000805/2013-60

Ressaltando que as vistorias para verificação de autocontroles e coleta de amostras realizadas no âmbito do SIF local não são autuadas em processo, ficando arquivadas junto aos estabelecimentos fiscalizados. A verificação de autocontroles é registrada através dos Relatórios de Não-Conformidade - RNC (modelo anexo). No questionário anterior, foi encaminhado por este Serviço o número de vistorias/fiscalizações realizadas em 2012 e 2013.”

Por meio do mesmo expediente a Unidade informou, ainda:

“Cada FFA planeja e executa as ações de fiscalização na região de sua responsabilidade. Os SIFs encaminham mensalmente a SFA-RS o número de Relatórios de Não-Conformidade (RNC) emitidos. O Setor de Inspeção de Leite e Derivados coordena o cronograma de supervisões, as ações de investigação de denúncias, a coleta de amostras para atendimento aos programas do DIPOA.”

Dentro do universo de processos de supervisão relativos ao exercício de 2013, a equipe de auditoria procedeu à análise das seguintes supervisões:

Quadro 10 – Processos de Supervisão Analisados

SIF	RAZÃO SOCIAL	PROCESSO Nº
230	Cooperativa Agro Pecuária Petrópolis Ltda.	21042.000525/2014-32
242	BRF S/A	21042.004758/2013-23
1063	Comércio de Laticínios Mallmann Ltda.	21042.001310/2013-58
1408	Cooperativa dos Produtores de Leite de Serafina Correa Ltda.	21042.000524/2014-98
1421	Jairo Aschidamini Me	21042.002411/2013-46
1658	BRF S/A	21042.002413/2013-35
1792	Vonpar Alimentos S/A	21042.002744/2013-75



1949	Hollmann Laticínios Indústria e Comércio Ltda.	21042.004759/2013-78
2152	BRF S/A	21042.003863/2013-45
2355	Cooperativa Santa Clara Ltda.	21042.000921/2013-89
2501	Cooperativa Agro Pecuária de Petrópolis Ltda.	21042.001395/2013-74
3326	Confepar Agro-Industrial Cooperativa Central	21042.001311/2013-01
3506	Cooperativa de Pequenos Agropecuaristas de Erval Grande	21042.000803/2013-71
3923	Laticínios Tirol Ltda.	21042.000805/2013-60

Fonte: Processos selecionados para análise.

Causa

Fragilidade na definição e implantação de procedimentos, rotinas e controles internos que propiciem acompanhar o trabalho dos fiscais da cadeia de leite nas fases de planejamento e execução das fiscalizações ou inspeções. Conforme o Regimento Interno da Unidade, Portaria MAPA nº 428/2010, artigo 44, inciso I, cabe ao Superintendente: "coordenar a execução das atividades da SFA/MAPA, em consonância e respeito aos normativos técnicos, administrativos e operacionais dos órgãos específicos singulares e setoriais do MAPA".

Ainda conforme o mesmo Regimento cabe ao Chefe da Divisão de Defesa Agropecuária, conforme Artigo 45, incisos V, VI e VII:

"V - promover, em articulação com:

a) Chefe da Divisão de Política, Produção e Desenvolvimento Agropecuários, a harmonização das agendas referentes à programação e execução das atividades finalísticas pelas Unidades Técnicas Regionais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e

b) Chefe do Serviço de Planejamento e Acompanhamento ou da Seção de Planejamento e Acompanhamento, a elaboração e consolidação dos planos operativos anuais das ações de defesa agropecuária;

VI - aprovar as programações operacionais das unidades administrativas sob subordinação hierárquica;

VII - validar o planejamento e promover a realização e o acompanhamento de auditorias técnico-fiscais e operacionais das atividades realizadas junto às:

unidades administrativas executoras das atividades de defesa, inspeção, fiscalização e vigilância agropecuária; (...)"

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada a esclarecer a ausência de rotinas de supervisão do trabalho dos fiscais nas fases de planejamento e execução das fiscalizações/inspeções, a SFA/RS apresentou, mediante o Ofício nº 165/2014 – GAB/SFA-RS, de 27/03/2014, a seguinte manifestação:

"Conforme é de conhecimento, o ano de 2013 foi muito intenso na atividade realizada em conjunto com o Ministério Público do RS chamado 'LEITE COMPENSADO', que só aconteceu por nossa iniciativa em procurá-los a fim de houvesse uma ação jurídica criminal de combate a esta fraude com a adição de formoldeído ao leite cru, o que tem sido muito eficaz, haja vista a prisão de várias pessoas responsáveis por estes crimes. Cabe-nos salientar, que nossos Fiscais Federais Agropecuários e AISIPOA's, por serem agentes públicos, tem por consequência fé pública, não necessitando a guarda de documentos comprobatórios em seus relatórios de supervisões, auditorias ou mesmo listas de verificações."



Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos apresentados pelo Gestor atribuem o fato, em parte, à forte demanda de trabalho gerada pela “Operação Leite Compensado” realizada em conjunto com o Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul, no exercício de 2013, para apurar a fraude no leite e derivados já abordada em ponto específico deste Relatório.

Com relação à força de trabalho da SFA/RS, embora seja apresentada pelo gestor, a carência de pessoal enfrentada pela Unidade, a referida carência não exime o gestor de adotar rotinas/procedimentos de supervisão dos trabalhos realizados pelos Fiscais no desempenho da tão importante missão da Superintendência.

Adicionalmente o Gestor, argumenta que seus Fiscais e Agentes possuem fé pública e este fato por si só, já seria suficiente para sustentar os trabalhos realizados, não necessitando a guarda de documentos comprobatórios das ações realizadas.

Cabe destacar que a presunção de veracidade de que gozam os atos administrativos não se aplica ao caso em questão. Fé pública é crédito atribuído por lei aos documentos emitidos por autoridades públicas (ou privados por elas delegados) no exercício de suas funções, conforme se verifica no art. 32 da Lei nº 8.666/93, que atribui ao servidor da administração a fé pública para autenticar cópia de documentos necessários à habilitação apresentados pelos licitantes, enquanto o art. 3º da Lei nº 8.935/94 atribui a fé pública ao notário, ou tabelião, e ao oficial de registro a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro. Não se trata aqui da simples guarda dos documentos produzidos pelos fiscais em seus trabalhos, mas a ausência de rotina de supervisão dos trabalhos realizados.

Ressalte-se que o Manual de Auditoria do Serviço de Inspeção de Produto de Origem Animal – SIPA, aprovado pela Resolução nº 09, de 22/05/2003, prevê a realização de auditoria por parte do DIPOA – Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal nos Serviços/Seções de Inspeção de Produtos de Origem Animal localizados nas Superintendências Federais de Agricultura, com o objetivo de avaliar a eficiência, a eficácia e a adequação ao cumprimento das normas técnico/administrativas, bem como de constatação acerca da regularidade das atividades dos Serviços/Seções.

Assim, verifica-se que a ausência de rotina de supervisão dos trabalhos realizados pelos seus fiscais, está em desacordo com o disposto no referido Manual e a Resolução nº 09, de 22/05/2003.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotinas que visem coordenar as atividades de planejamento e execução das fiscalizações ou inspeções realizadas.

1.1.2.6 CONSTATAÇÃO

Inexistência de critérios objetivos e impessoais para a realização de procedimentos de fiscalização em estabelecimentos de produtos lácteos.

Fato



A Unidade foi instada a informar as rotinas existentes na SFA/RS para supervisão do trabalho dos fiscais nas fases de planejamento e execução das fiscalizações/inspeções. Por meio do Ofício nº 013/2014 – GAB/SFA-RS, de 12 de fevereiro de 2014, a Unidade manifestou-se como segue:

“Cada FFA planeja e executa as ações de fiscalização na região de sua responsabilidade. Os SIFs encaminham mensalmente a SFA-RS o número de Relatórios de Não-Conformidade (RNC) emitidos. O Setor de Inspeção de Leite e Derivados coordena o cronograma de supervisões, as ações de investigação de denúncias, a coleta de amostras para atendimento aos programas do DIPOA.”

Importa ressaltar que, mesmo tendo sido demandada, a SFA/RS não apresentou as rotinas que deveriam nortear o trabalho dos fiscais. Da manifestação acima, depreende-se que os fiscais não estão atrelados a rotinas e procedimentos que visem garantir, não só uma segurança razoável quanto aos resultados das fiscalizações como também assegurar a impessoalidade.

A partir de levantamento efetuado junto ao Sistema de Informações Gerenciais dos Serviços de Inspeção Federal-SIGSIF, com relação aos estabelecimentos produtores da área do leite, foi possível verificar, para fins de análise do processo de fiscalização da Unidade, que durante os exercícios de 2011, 2012 e 2013 foram produzidos 3.506.000.000 de litros de leite UHT nos estabelecimentos sob fiscalização e inspeção do SIPOA/RS.

Conforme os dados informados por aquele Serviço, foram efetuadas 3.645 ações de fiscalização nos estabelecimentos produtores de Leite UHT, no período de 2011 a 2013.

A Unidade, instada a disponibilizar relação contendo as ações de inspeção de produtos de origem animal (somente as inspeções realizadas em estabelecimentos que industrializam, beneficiam, manipulam, fracionam e embalam produtos lácteos) nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, apresentou, aglutinadamente, as ações de autocontrole, bem como as coletas de amostras efetuadas pelos servidores do SIPOA. Instada a esclarecer o fato, em uma nova Solicitação de Auditoria, a Unidade, por meio do Ofício nº 165/2014 – GAB/SFA-RS de 27 de março de 2014, informou:

“Foi considerado “ação de inspeção” os atos de fiscalização abrangendo a emissão de RNCs (autocontroles) e a coleta de amostras para análise laboratorial, por data de fiscalização. Os dados foram agrupados dessa forma para serem representativos do que entendemos como uma “ação” de fiscalização. Por exemplo, em um dia de fiscalização, podem ser emitidas 05 RNCs e coletadas 10 amostras para análise laboratorial, que foram contabilizadas como 01 ação de inspeção.”

Os gráficos, seguintes, construídos a partir dos dados informados pela Unidade acerca das fiscalizações/inspeções efetuadas, bem como a partir dos Relatórios de Produção extraídos do Sistema SIG/SIF, consolidam, por SIF, a distribuição da produção do Leite UHT no Estado do Rio Grande do Sul, bem como as fiscalizações efetuadas no período de 2011 a 2013:



Gráfico 1 - Produção Litros Leite UHT 2011 a 2013 - Por SIF

- 242 BRF S. A.
- 1917 COOPERATIVA SUINOCULTs de ENCANTADO LTDA
- 1369 GOIASMINAS INDÚSTRIA DE LATICÍNIOS LTDA
- 1716 COOPERATIVA SANTA CLARA LTDA
- 929 SANTA RITA COMÉRCIO, INDÚSTRIA E REPRES. LTDA
- 758 COOP. AGROPEC. PETROPOLIS LTDA - COAPEL
- 4182 LATICINIOS BOM GOSTO S. A.
- 3228 COOPERATIVA LANGUIRU LTDA
- 1792 VONPAR ALIMENTOS S/A
- 1035 INOVARE BENEFICIADORA DE ALIMENTOS EIRELI
- 3988 NESTLE SUL - ALIMENTOS E BEBIDAS LTDA
- 190 COOPERATIVA SUL-RIO GRAND. LATIC. LTDA COSULATI
- 3746 COOPERATIVA SUINOCULTs de ENCANTADO LTDA

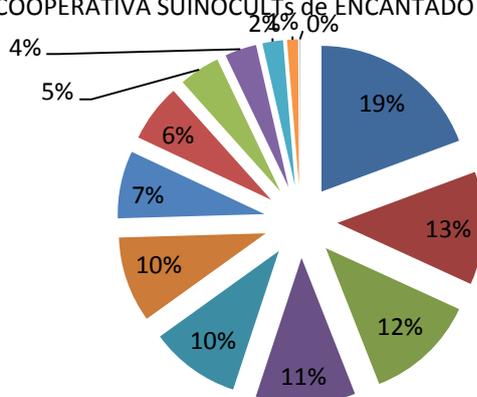
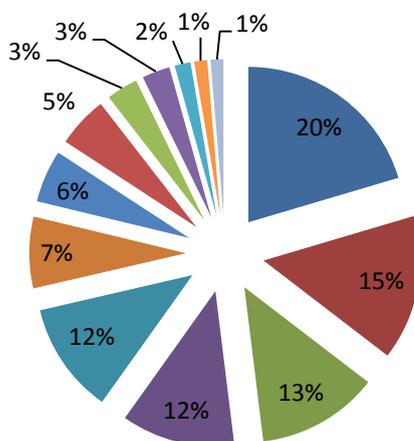


Gráfico 2 - Fiscalizações Efetuadas 2011 a 2013 (Porcentagem/Total)

- 3228 COOPERATIVA LANGUIRU LTDA
- 242 BRF S. A.
- 190 COOPERATIVA SUL-RIO GRAND. LATIC. LTDA COSULATI
- 1716 COOPERATIVA SANTA CLARA LTDA
- 1035 INOVARE BENEFICIADORA DE ALIMENTOS EIRELI
- 929 SANTA RITA COMÉRCIO, INDÚSTRIA E REPRES. LTDA
- 1917 COOPERATIVA SUINOCULTs de ENCANTADO LTDA
- 758 COOP. AGROPEC. PETROPOLIS LTDA - COAPEL
- 4182 LATICINIOS BOM GOSTO S. A.
- 3988 NESTLE SUL - ALIMENTOS E BEBIDAS LTDA
- 1792 VONPAR ALIMENTOS S/A
- 3746 COOPERATIVA SUINOCULTs de ENCANTADO LTDA



Os gráficos, mostrados a seguir, demonstram, detalhadamente, por exercício, distorções, advindas da inexistência de critérios objetivos na definição das ações de fiscalização/inspeção produzidas no âmbito do SIPOA/RS, observadas na área operacional da SFA/RS:

Produção de Leite UHT X Fiscalizações Efetuadas*

Gráfico 3 – Produção X Fiscalização – Exercício de 2011

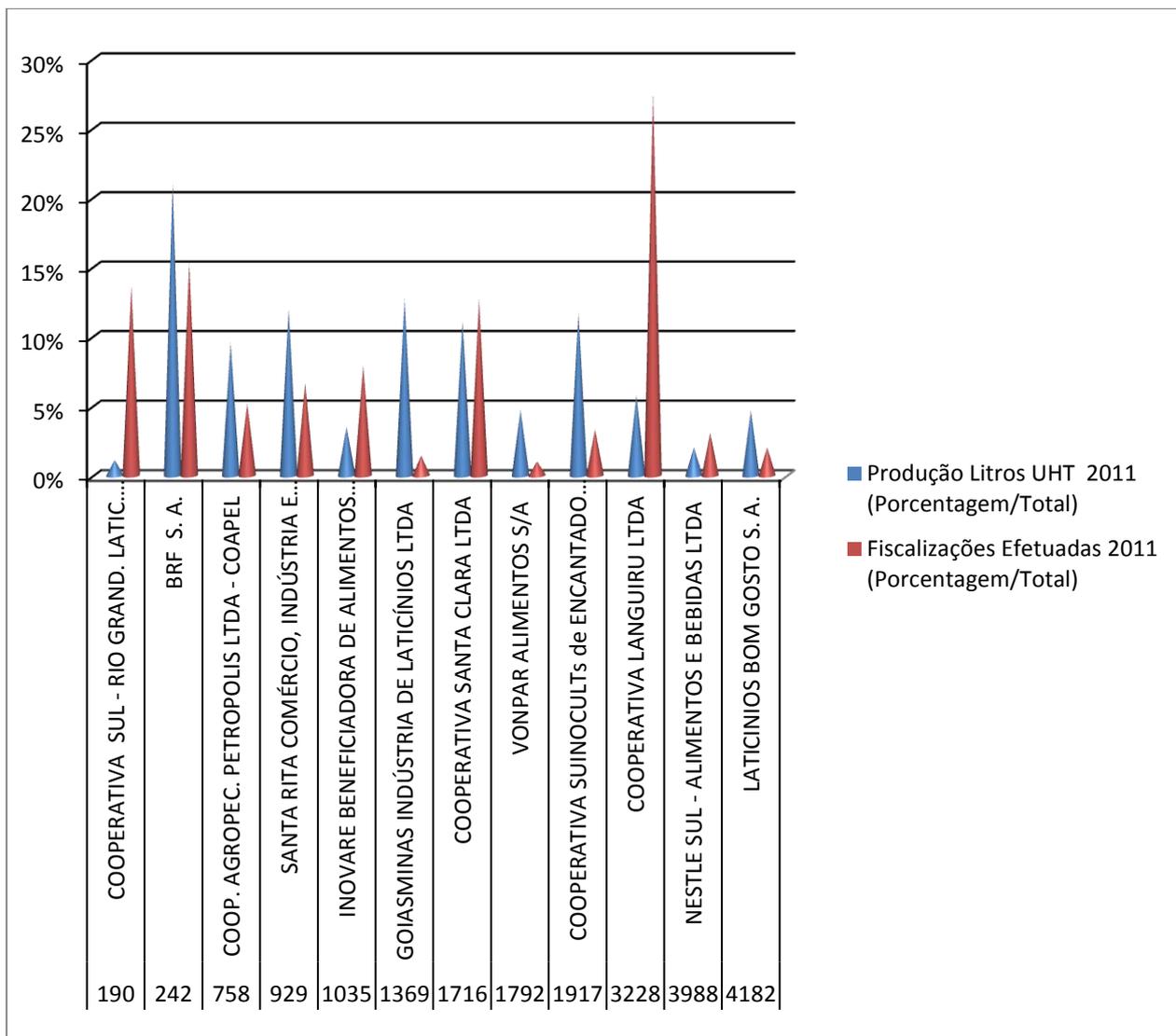


Gráfico 4 – Produção X Fiscalização – Exercício de 2012

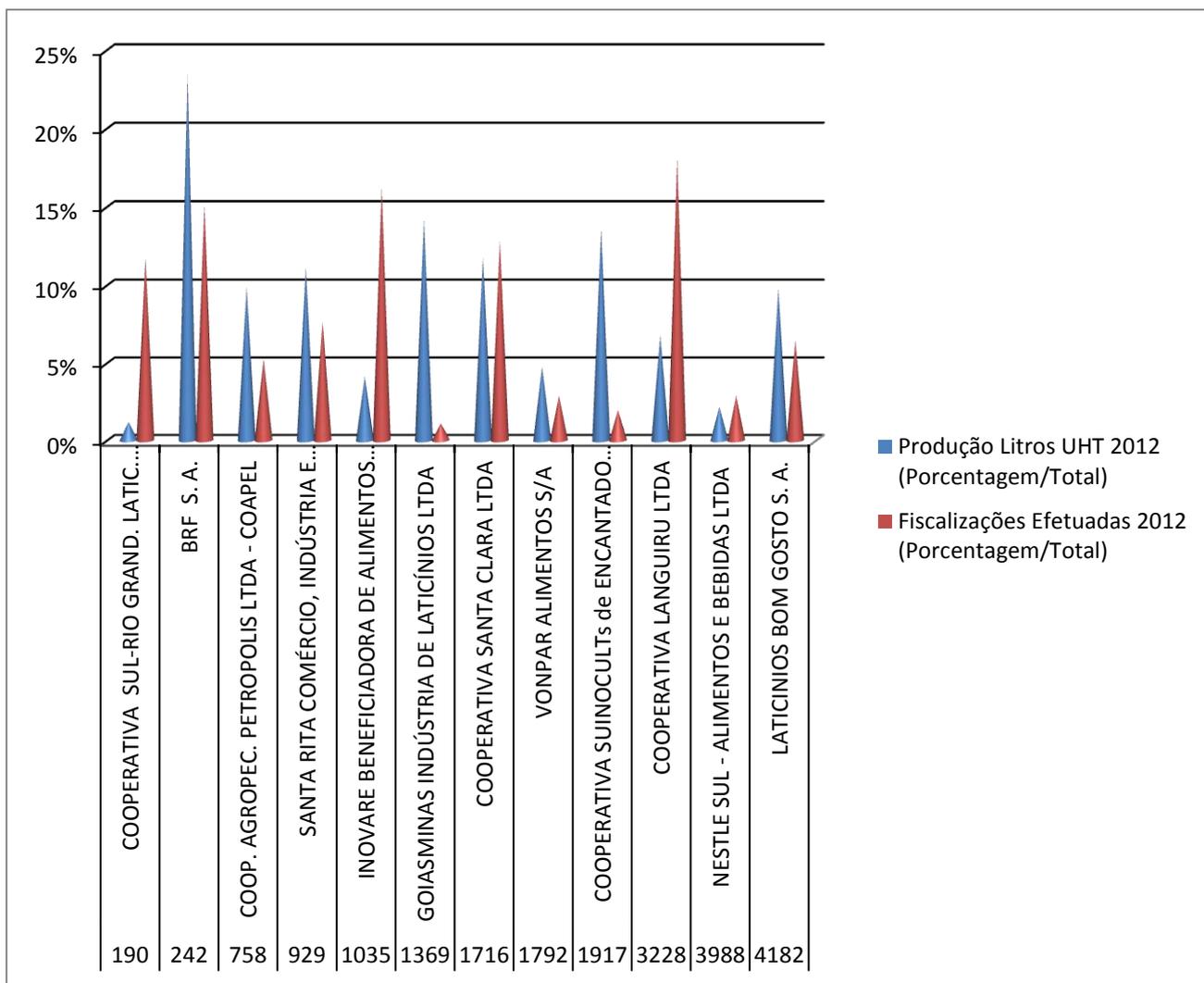
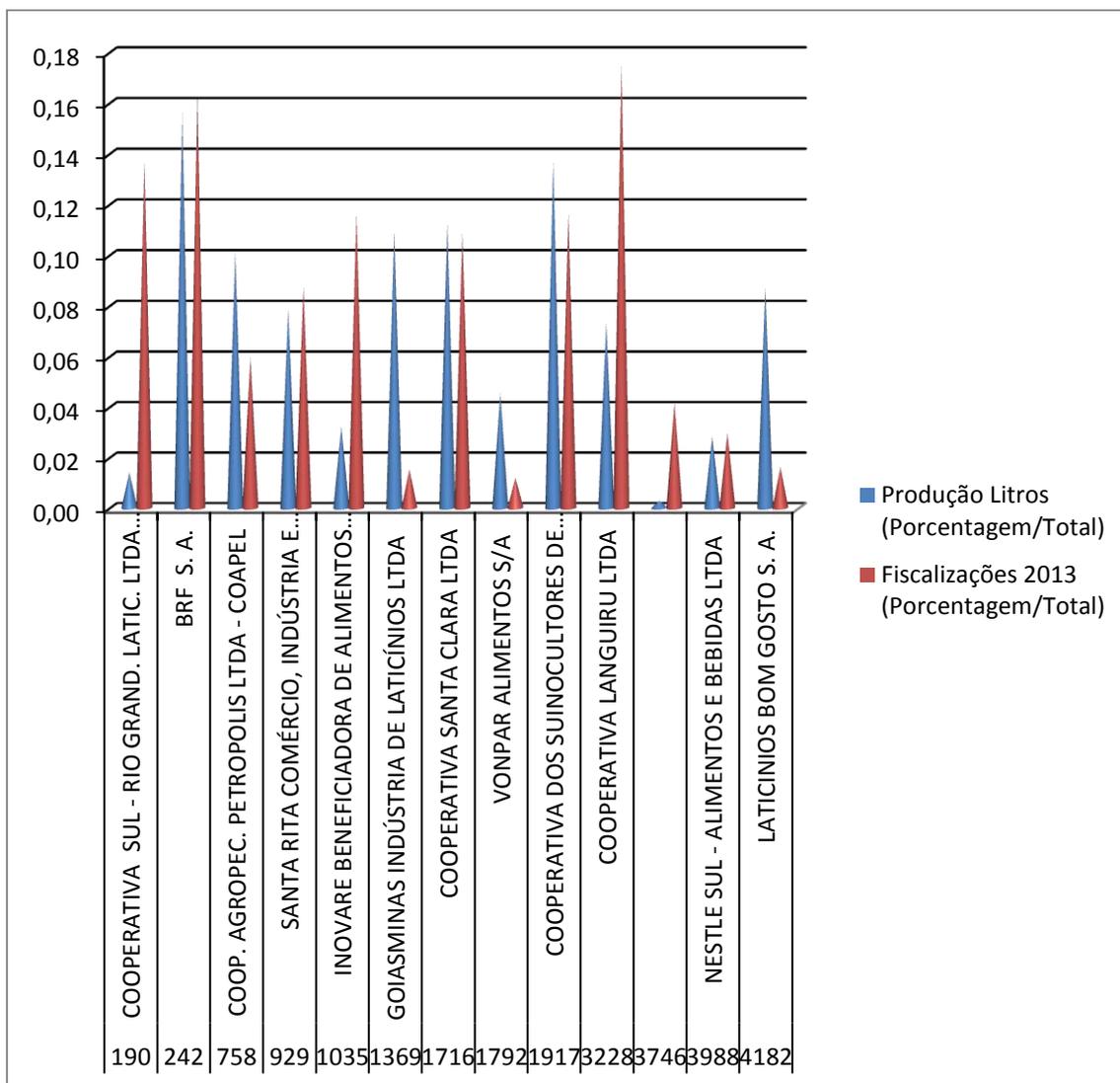


Gráfico 5 – Produção X Fiscalização – Exercício de 2013



*(% Sobre Total de Fiscalizações, efetuadas em cada exercício, em Estabelecimentos produtores de Leite UHT)

Fonte: SIPOA/RS e Registros de Produção - SIGSIF.

Observando-se os gráficos é possível verificar distorções no procedimento de fiscalização adotado pelo SIPOA/RS. Com efeito, é possível perceber que existem empresas produtoras de Leite UHT em que há um número de fiscalizações subdimensionadas com relação ao volume produzido e que podem ser caracterizadas como subfiscalizadas. Por exemplo, a Empresa Goiasminas Indústria de Laticínios Ltda., responsável por cerca de 12% do Leite UHT produzido no Estado do RS e que recebeu, em média, somente 1,3% do total das fiscalizações efetuadas em estabelecimentos que produzem o Leite UHT. Ainda, a Empresa Vonpar Alimentos S/A, responsável por cerca de 4,5% do Leite UHT produzido no Estado no período, recebeu 1,6% das fiscalizações efetuadas. Do mesmo modo, a Cooperativa dos Suinocultores de Encantado Ltda., produtora de 13% do Leite UHT do Estado, no período em análise, recebeu somente 1,3% do total das fiscalizações efetuadas pelo SIPOA/RS, em estabelecimentos que produzem o Leite UHT.



Do lado inverso, verificam-se empresas sofrendo fiscalização desproporcional, com relação ao volume de sua produção de Leite UHT. Por exemplo, com relação à Empresa Cooperativa Sulriograndense de Laticínios Ltda., responsável por apenas 1,2 % do Leite UHT produzido no Estado, verifica-se que a empresa recebeu 13% do total das fiscalizações efetuadas pelo SIPOA em estabelecimentos produtores do referido leite. Por outro lado, a Empresa Cooperativa Languiru Ltda., produtora de 6,4 % desse tipo de leite, recebeu 20,4% do total das fiscalizações efetuadas pelo SIPOA nesses estabelecimentos no período de 2011 a 2013.

Causa

Fragilidade na definição e implantação de procedimentos, rotinas e controles internos que propiciem acompanhar o trabalho dos fiscais da cadeia de leite nas fases de planejamento e execução das fiscalizações ou inspeções. Conforme o Regimento Interno da Unidade, Portaria MAPA nº 428/2010, artigo 44, inciso I, cabe ao Superintendente: "coordenar a execução das atividades da SFA/MAPA, em consonância e respeito aos normativos técnicos, administrativos e operacionais dos órgãos específicos singulares e setoriais do MAPA".

Ainda conforme o mesmo Regimento cabe ao Chefe da Divisão de Defesa Agropecuária, conforme Artigo 45, incisos V, VI e VII:

"V - promover, em articulação com:

a) Chefe da Divisão de Política, Produção e Desenvolvimento Agropecuários, a harmonização das agendas referentes à programação e execução das atividades finalísticas pelas Unidades Técnicas Regionais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e

b) Chefe do Serviço de Planejamento e Acompanhamento ou da Seção de Planejamento e Acompanhamento, a elaboração e consolidação dos planos operativos anuais das ações de defesa agropecuária;

VI - aprovar as programações operacionais das unidades administrativas sob subordinação hierárquica;

VII - validar o planejamento e promover a realização e o acompanhamento de auditorias técnico-fiscais e operacionais das atividades realizadas junto às:

unidades administrativas executoras das atividades de defesa, inspeção, fiscalização e vigilância agropecuária; (...)"

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 161/2014 – GAB/SFA-RS e do Ofício 162/2014 – GAB/SFA-RS, ambos de 18 de fevereiro de 2014, a SFA/RS pronunciou-se como segue:

"Os procedimentos fiscalização adotados pelo SIPOA/RS são baseados única e exclusivamente na legislação vigente e nos critérios técnicos resultantes das atividades de verificação oficial e ou supervisão. A distorção apontada no relatório é uma consequência natural de variações de resultados destas atividades que tecnicamente direcionam os nossos procedimentos de fiscalização para aqueles estabelecimentos pequenos ou grandes naquele momento apresentam maior número de resultados insatisfatórios."

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

"O Serviço de Inspeção Federal adota critérios para a organização das fiscalizações, muito embora existam falhas no registro dessas ações naquilo que diz respeito a



demonstração do trabalho que é realizado. Contudo, importante frisar que a ausência de registros não implica na ineficiência das ações, ou mesmo que sejam entendidas como executadas sem critério e com base na pessoalidade. O planejamento da inspeção periódica considera o histórico da empresa, incluindo as RNCs anteriores, as denúncias recebidas, o resultado das supervisões, entre outros, independentemente do volume produzido. A experiência no setor vem a demonstrar que as irregularidades ocorrem tanto em pequenos como em grandes estabelecimentos beneficiadores. E, muitas vezes, os estabelecimentos de maior volume de produção possuem maiores condições de correção imediata, de contratação de pessoal mais qualificado, entre outros fatores. Adicionalmente, informamos que não há nenhuma previsão na legislação de que os estabelecimentos com maior produção devam sofrer um maior número de fiscalizações por esse motivo.

No que diz respeito ao menor número de inspeções realizadas no ano de 2013 em relação aos anos anteriores, consideramos que as conseqüências advindas das Operações Leite Compensado foram mais eficientes para proteção ao consumidor do que a rotina da execução de verificações de autocontroles e supervisões poderia ter proporcionado. Há que se salientar que mesmo frente as restrições orçamentárias e carência de fiscais, todas as ações pertinentes a garantia de qualidade de alimento seguro foram adotadas pelo Serviço de Inspeção Federal.

Em relação a interpretação dos dados do numero de fiscalizações e a produção de leite UHT, apesar de parecer lógico que a fraude por formol possa ter ocorrido em estabelecimentos onde houve um menor numero de emissão de RNCs, pela experiência e pela análise que realizamos nos dados durante a Operação Leite Compensado, nossa conclusão difere da exposta no relatório. Os estabelecimentos onde foi detectada a presença de formaldeído em leite UHT captaram quase a totalidade de sua matéria prima nas macrorregiões de Ijuí e Passo Fundo, regiões onde a prática dessa fraude era mais intensa. A captação de leite dos demais estabelecimentos produtores de UHT era mais diversificada. Apesar destes também receberem leite cru das regiões onde a fraude foi mais praticada (que coincide com a maior produção de leite no RS), esse volume foi menor. Somente um estabelecimento foge dessa regra, ou seja, recebeu quase a totalidade de leite dessas regiões, mas por ter critérios mais rigorosos na seleção do leite, não foi detectada a fraude no leite UHT. Portanto, nossa conclusão é que a detecção de formaldeído em leite UHT não foi decorrente do menor número de RNCs emitidas para esses estabelecimentos, mas pela origem da matéria-prima utilizada na fabricação desse produto e incapacidade da empresa em detectar a fraude no leite cru recebido.”

Análise do Controle Interno

Conforme excerto do item 1.2 do Relatório de Gestão da Unidade, exercício de 2013, referente às finalidades e competências institucionais da Unidade, o gestor informou que:

“É importante destacar que, a sociedade e o cidadão, de uma forma direta ou indireta, são atingidos pelo efeito preventivo da atuação da SFA/RS (e seu conseqüente impacto multiplicador) em todos os grupos de clientes.”

Desse modo, considerar as distorções observadas como “conseqüência natural de variações de resultados destas atividades”, as quais direcionariam tecnicamente as ações de fiscalização, representa aceitação pela gestão do risco associado a baixa cobertura de fiscalização sobre os maiores fornecedores do mercado interno do estado, associado a maior impacto potencial sobre os consumidores.



Instada a disponibilizar ata da Reunião Técnica ocorrida nos dias 02/05/2013 e 03/05/2013, com oito participantes, organizada pela SIPOA/SISA/SIFISA, acerca do tema Operação Leite Compensado, a Unidade informou por meio do Ofício 018/2014, GAB/SFA de 17 de fevereiro de 2014:

“Em data de 02/05/2013, foi realizada na Superintendência Federal da Agricultura/RS uma reunião técnica com os servidores do MAPA que iriam atuar na primeira fase da Operação Leite Compensado, em conjunto com o MPE/RS. Foram definidas as equipes, as ações, distribuídos equipamentos e firmado um Termo de Confidencialidade e Sigilo.”

A Equipe de Auditoria, em que pese não ter tido acesso aos detalhes da Operação, tendo em vista a confidencialidade e sigilo legais previstos, analisou autos de infração, processos e inúmeros outros documentos que permitiram subsidiar as informações constantes no presente Relatório.

Os gráficos demonstram, conforme citado anteriormente, empresas subfiscalizadas, tais como as empresas com SIF nº 1369, 1792 e 4182.

Por ocasião da deflagração da Operação Leite Compensado, em 08 de maio de 2013, foi divulgada uma atualização da lista de lotes e marcas adulteradas na página do Ministério Público Estadual, disponível em: <http://www.mprs.mp.br/noticias/id31815.htm>

Em 1º de Junho de 2013, foi divulgada nova relação dos lotes em que foi detectada a presença de formol (abaixo é mostrada a lista, extraída da referida página eletrônica, contendo apenas os lotes fabricados por empresas sob inspeção federal):

***“Leite Líder - UHT Integral
Laticínios Bom Gosto Ltda. - SIF 4182 - Fabricação: 17/12/12
Lote: TAP 1 MB***

***Leite Italc - UHT Integral
Goiás Minas - SIF 1369
Fabricação: 30/10/12 - Lote: L05 KM3
Fabricação: 5/11/12 - Lote: L13 KM3
Fabricação: 7/11/12 - Lote: L18 KM3
Fabricação: 8/11/12 - Lote: L22 KM4
Fabricação: 9/11/12 - Lote: L23 KM1
Leite Italc - UHT semidesnatado
Goiás Minas - SIF 1369
Fabricação: 5/11/12 - Lote: L12 KM1***

***Leite Mu-Mu - UHT Integral
Vonpar - SIF 1792
Fabricação: 18/01/13
Lote: 3 ARC***

***Leite Mu-Mu - UHT Integral
Vonpar - SIF 1792
Fabricação: 18/01/2013 - Lote 3ARC
Fabricação: 18/02/2013 - Lote 1 NPE e 3 AAM
Fabricação: 19/02/2013 - Lote 1 AJL e 4 CLE
Fabricação: 20/02/2013 - Lote 1CPF, 4AJL, 3 AAM e 1CPE***



Fabricação: 21/02/2013 - Lote 4 AJL, 1 NPE e 3 DAM
Fabricação: 22/02/2013 - Lote 4 CPE, 3 DAM e 1 CPE
Fabricação: 23/02/2013 - Lote 1 CPE, 4 AMM e 3 AJL”

Conforme pode ser observado, à exceção das marcas cujas fábricas encontravam-se sob Supervisão Estadual (CISPOA), as demais marcas cujos lotes apresentaram a adulteração por formol, na primeira fase da Operação Leite Compensado são produzidas pelos três SIF supracitados, cujas análises corroboram e os gráficos demonstram a subfiscalização, ocorrida nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, para as fábricas de SIF 1369 e 1782, e nos exercícios de 2011 e 2013 para fábrica de SIF 4182.

Com relação aos argumentos apresentados pela Unidade por ocasião da apresentação do Relatório Preliminar, a própria Unidade reconhece a inexistência de registro quanto às ações, inclusive, no que tange aos critérios adotados para a realização das mesmas. O entendimento da Equipe de Auditoria acerca da inexistência de critérios objetivos, mensurados e formalizados apresentados por ocasião dos trabalhos realizados. No que tange à pessoalidade, destaca-se que a não existência de critérios formais e definidos, aumenta a margem de pessoalidade nas decisões fiscalizatórias. No que tange ao porte dos estabelecimentos, discordamos do argumentado apresentado pela Unidade, de que *“estabelecimentos de maior volume de produção possuem maiores condições de correção imediata”* tendo em vista os próprios resultados obtidos pela Unidade por ocasião da “Operação Leite Compensado”, conforme já descrito no campo fato, onde estabelecimentos entre os maiores produtores do Estado, tiveram seus lotes contaminados.

Reconhece-se o pioneirismo e a eficiência apresentada pela equipe de fiscais da SFA/RS - cadeia do leite e derivados, no que tange à descoberta da utilização da uréia agrícola, na fraude que originou a “Operação Leite Compensado” consoante manifestado em outros pontos do presente Relatório.

Por fim, cabe ressaltar que a Equipe de Auditoria não concluiu que a detecção de formaldeído no leite UHT foi decorrente do menor número de RNCs emitidas para esses estabelecimentos, limitando-se a apontar a coincidência entre os dois fatos.

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar instrumento de coordenação do planejamento e de controle da execução das atividades de inspeção de estabelecimentos que lidam com produtos de origem animal, em especial da cadeia produtiva do leite, buscando conferir a abrangência adequada e isonomia no processo de fiscalização.

1.1.2.7 INFORMAÇÃO

Inexistência de indicadores gerenciais e de desempenho da gestão no âmbito do SIPOA/RS e da SFA/RS.

Fato

Conforme ressaltado em ponto específico deste Relatório, a Unidade informa que não mantém uma rotina de elaboração e utilização de indicadores de desempenho.

Os indicadores institucionais da Unidade já deveriam ter sido estabelecidos, tanto em nível da nacional, como em nível local e regional, com o intuito de analisar os



resultados da gestão das ações da Unidade, bem como para facilitar a adoção de medidas administrativas para a melhoria dos resultados. A execução das ações no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária como já visto, são descentralizadas nas Superintendências Regionais - SR, sendo cabível e recomendável, portanto, a existência de indicadores institucionais no âmbito das Superintendências Estaduais, ou como no caso do RS, no âmbito, também do SIPOA/RS.

A Unidade foi instada, ainda, a esclarecer se a mesma mantinha alguma rotina de elaboração e de utilização de indicadores com relação à atuação da área (SIPOA/RS), responsável pela execução da Ação de Inspeção e Fiscalização de Produtos de Origem Animal (8938), vinculada ao Programa de Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas (0356).

Conforme resposta contida no Ofício nº 018/2014 GAB/SFA-RS, de 17/02/2014:

“A Unidade não mantém rotina de elaboração e utilização de indicadores. Os indicadores de desempenho de gestão são elaborados pelo CAN (Coordenador de Ação Nacional), neste caso o DIPOA (Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal).”

O uso de Indicadores, ou seja, de instrumentos que permitam identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade é amplamente determinado pelo Tribunal de Contas da União em seus julgados. Aquela Corte de Contas explicita como boa prática que as Unidades Jurisdicionadas desenvolvam indicadores institucionais que meçam os produtos, serviços e resultados alcançados pela gestão no exercício, a fim de tornar possível a observação, avaliação e correção do andamento das políticas públicas.

1.1.2.8 CONSTATAÇÃO

Informações acerca de indicadores gerenciais e de desempenho da gestão no âmbito da SFA/RS, prestadas de forma destoante com relação ao Relatório de Gestão apresentado no ano anterior.

Fato

A Unidade foi instada a disponibilizar, relação contendo os indicadores de desempenho da gestão, contendo as seguintes informações: nome do indicador, fórmula de cálculo, origem dos dados para cálculo/medição, descrição do objeto/fenômeno que está sendo medido, Programa a que está relacionado, bem como uma tabela contendo os resultados dos indicadores para os últimos 5 exercícios, para fins de análise comparativa. A Unidade foi instada, ainda, a esclarecer se a SFA/RS mantém uma rotina de elaboração e utilização de indicadores de desempenho, bem como se estes se encontram definidos em normativos internos, bem como os responsáveis pelo processo relativo à elaboração e utilização de indicadores de desempenho.

Por meio do Ofício nº 004/2014 – GAB/SFA-RS de 20 de Janeiro de 2014, a Unidade manifestou-se como segue:

“A SFA/RS não possui indicadores de desempenho da gestão, pois até o momento o órgão do MAPA a que compete a elaboração dos Indicadores de Desempenho – Assessoria de Gestão Estratégica/AGE, está desenvolvendo-os junto as Secretarias na Sede em Brasília/DF, mediante monitoramento trimestral e elaboração dos Relatórios de Gestão Estratégica – RGEs, devendo ser implantados nas SFAs no decorrer do



exercício/2014.” E ainda:

“Não, a SFA/RS não mantém uma rotina de elaboração e utilização de indicadores de desempenho em função do relatado no item 1.”

No entanto, conforme o excerto e o quadro a seguir, ambos extraídos do Relatório de Gestão da Unidade, relativo ao exercício de 2012, verifica-se que as informações prestadas destoam das informações referentes ao exercício anterior, não sendo possível esclarecer o tratamento que a Unidade vem dando aos indicadores de desempenho para o cumprimento de sua missão institucional:

“Em 2012, a organização de processos e métodos da gestão do nível central do MAPA foram desconectados das formas de atuar das SFAs, minimizando os esforços orientados para a eficiência das ações programadas. É importante registrar que a racionalidade burocrática que pretendia aprimorar as ações do MAPA, produziu disfunções que precisarão ser corrigidas no futuro próximo. A desorganização observada foi acompanhada da implantação de uma estrutura administrativa que, em muitos casos, contribuiu para a ineficiência de algumas ações. Foram criados instrumentos excessivamente padronizados, detalhados e centralizadores que limitaram a atuação dos gestores das SFAs e desestimularam os servidores.

Diante disso, a arquitetura dos indicadores que regeu a gestão das ações da SFA-RS em 2012 foi simplificada e orientada para mostrar o que efetivamente se faz. Para tanto foram selecionados 9 produtos a saber:

Quadro 11 – Indicadores de Desempenho – Exercício 2012

Nº	Indicador	Responsável	Meta Intermediária objeto que está sendo medido	Base De Cálculo	Plano Interno/Ações de Programa	Programa
1	VIGILÂNCIA INTERNACIONAL	DDA	Ações de vigilância internacional de produtos e insumos agropecuários.	(nº de fiscalizações realizadas / nº de fiscalizações programadas)	Fiscalizações dos PIs: FISCPLANTA e FISCANIMAL	2028 – Defesa Agropecuária
2	DEFESA ANIMAL	DDA	Supervisão e auditoria de atividades de defesa sanitária animal.	Base de Cálculo: (nº de propriedades atendidas / nº de atendimentos programados)	Fiscalizações dos PIs: PCEANIMAL e RASTREAB	2028 – Defesa Agropecuária
3	DEFESA VEGETAL	DDA	Fiscalização das atividades de defesa sanitária vegetal.	(nº de fiscalizações executadas/ nº de fiscalizações programadas)	Fiscalizações do PI VIGIFITO	2028 – Defesa Agropecuária
4	INSPEÇÃO ANIMAL	DDA	Fiscalizações nos estabelecimentos sob Inspeção Federal registrados.	((nº de estabelecimentos inspecionados/ nº estabelecimentos registrados) + (nº de fiscalizações executadas/ nº de fiscalizações programadas))	INSPANIMAL	2028 – Defesa Agropecuária



Nº	Indicador	Respon-sável	Meta Intermediária objeto que está sendo medido	Base De Cálculo	Plano Interno/Ações de Programa	Programa
5	INSPEÇÃO VEGETAL	DDA	Fiscalizações das ações de inspeção vegetal.	(nº de fiscalizações executadas/ nº de fiscalizações programadas)	Fiscalizações dos PIs: IPVEGETAL e PADCLASSIF	2028 – Defesa Agropecuária
6	FISCALIZAÇÃO ANIMAL	DDA	Fiscalizações de insumos pecuários.	(nº de fiscalizações executadas/ nº de fiscalizações programadas)	Fiscalizações dos PIs: FISCGENE, FISCINAN, FISPROVET	2028 – Defesa Agropecuária
7	FISCALIZAÇÃO VEGETAL	DDA	Fiscalizações de insumos agrícolas.	(nº de fiscalizações executadas/ nº de fiscalizações programadas)	Fiscalizações dos PIs: FISAGROTOX, FISCALSEM, FISFECOI e FISCORGEN	2028 – Defesa Agropecuária
8	FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS	DPDAG	Fiscalizações de serviços agropecuários.	(nº de fiscalizações executadas/ nº de fiscalizações programadas)	Fiscalizações dos PIs: CETORGAN, FISCAGRIC e FISCALPEC	2028 – Defesa Agropecuária
9	APOIO AO DESENVOLVIMENTO	DPDAG	Fiscalizações e análise de contratos de repasse e acompanhamento de convênios de desenvolvimento agropecuário.	(nº de fiscalizações de contratos executadas + nº projetos empenhados aprovados + nº de convênios firmados + nº de convênios acompanhados)/ (nº de fiscalizações programadas + nº projetos empenhados aprovados + nº de convênios firmados + nº de convênios acompanhados)	Fiscalizações dos PI FISCONTRATO. Possíveis Convênios dos PIs: APOIAGRIC, APOIOPEC, APPRODUTOR, DESENGORG, DIFUAGROEN, INDIGRAF, INFRALOG, INOVAGRO, ORMANEJO, PROMOAGRO, PROMOCOOP,	2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização 2042 – Inovações para Agropecuária

Fonte: Relatório de Gestão 2012

O Regimento Interno das SFAs dispõe no Art. 44, inciso XXI, que compete ao Superintendente Federal a elaboração e a apresentação do Relatório de Gestão da Superintendência Federal de Agricultura, assim como do relatório de desempenho operacional. O Relatório de Gestão da Unidade é documento fundamental para o entendimento e o conhecimento da Unidade, da execução orçamentária e da aplicação dos recursos públicos, bem como acerca do cumprimento de sua missão institucional. As informações ali constantes devem possuir qualidade e a completude suficiente para permitir a análise pela sociedade civil, pelos órgãos de controle, e pelos formuladores das políticas públicas.

Assim, verifica-se que o tratamento destoante dos indicadores gerenciais e de desempenho nos dois últimos exercícios analisados, prejudica a comparabilidade ao longo dos exercícios e o efetivo uso dos indicadores como instrumentos gerenciais e de avaliação do desempenho da gestão da SFA/RS.



Causa

Fragilidades dos controles relativos à consolidação de informações gerenciais. o Regimento Interno da Unidade, Portaria MAPA nº 428/2010, dispõe no artigo 44, inciso I, cabe ao Superintendente: “coordenar a execução das atividades da SFA/MAPA, em consonância e respeito aos normativos técnicos, administrativos e operacionais dos órgãos específicos singulares e setoriais do MAPA”. Ainda conforme o Regimento, Art. 44, inciso XXI, compete ao Superintendente Federal a elaboração e a apresentação do Relatório de Gestão da Superintendência Federal de Agricultura, assim como do relatório de desempenho operacional.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade foi instada a justificar e disponibilizar documentação que corroborasse as justificativas apresentadas, relativamente às situações destoantes verificadas na comparação de conteúdo dos Relatórios de Gestão referentes aos dois exercícios (2012 e 2013). E, ainda, a disponibilizar documentação referente à composição dos indicadores citados no quadro antes demonstrado, em especial aquela relativa ao elemento “nº de fiscalizações” nos itens 1 a 8. No entanto, até o encerramento do presente Relatório, a Unidade não se manifestou quanto a esses pontos.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da Unidade, não há análise deste Órgão de Controle Interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a necessidade de constituir processo específico para documentar a apuração dos indicadores institucionais e de desempenho da SFA/RS, incluindo os memoriais de cálculo, os documentos de suporte aos dados primários utilizados, além dos encaminhamentos conferidos aos indicadores e providências adotadas pela gestão em face do resultado apurado.

1.1.2.9 CONSTATAÇÃO

Inexistência de relatórios e de documentos consolidando as informações acerca das ações operacionais produzidas no âmbito do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SIPOA, incluindo aquelas contidas nos Relatórios de Gestão de 2011, 2012 e 2013.

Fato

A Unidade não disponibilizou os Relatórios de Atividades do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SIPOA que subsidiaram a elaboração dos Relatórios de Gestão da Unidade, relativos aos exercícios de 2011 e 2012, disponibilizando tão somente excertos dos referidos relatórios que entendeu atinente ao referido Serviço. Também não informou, nem evidenciou como se deu o processo de elaboração das informações apresentadas nos Relatórios de Gestão da Unidade, no que tange à produtividade do SIPOA/RS. Face a esses procedimentos, infere-se que os dados em questão foram extraídos diretamente das planilhas eletrônicas orçamentárias (Planos



Operativos Anuais) disponibilizadas por ocasião dos trabalhos de Auditoria de Acompanhamento.

Instada acerca do fato observado, ou seja, de que não seriam produzidos relatórios mensais referentes à produção/gestão do SIPOA, a Unidade confirmou essa assertiva, por meio do Ofício nº. 161/2014 de 18 de fevereiro de 2014:

“(..) Existe em cada setor em arquivos do que foi executado por cada área, a intenção do SIPOA a partir de agora começar a fazer os relatórios mensais mais amplos, com mais informações.”

A Unidade confirmou, por meio do mesmo Ofício, que os dados eram extraídos e consultados diretamente nas planilhas eletrônicas, referente aos planos operativos anuais, conforme excerto abaixo:

“(...) Deve-se ressaltar que esses dados do POA são somente para verificação do DIPOA dos recursos necessários para cumprir o que determina as portarias de cada área, como por exemplo, o ofício circular DOI/DIPOA nº 04/98, da área do leite, em anexo.”

Causa

Inadequação dos procedimentos de acompanhamento, controle e monitoramento das atividades de fiscalização da Unidade. Conforme o Regimento Interno da Unidade, Portaria MAPA nº 428/2010, cabe ao Chefe da Divisão de Defesa Agropecuária, conforme Artigo 45, inciso XV, elaborar relatórios operacionais, consoante orientação da Secretaria de Defesa Agropecuária e consolidar os subsídios ao Relatório de Gestão da SFA/MAPA.

Manifestação da Unidade Examinada

Quando questionado sobre a inexistência de relatórios e de documentos consolidando as informações acerca das ações operacionais produzidas no âmbito da Unidade, incluindo aquelas contidas nos Relatórios de Gestão relativos aos exercícios de 2011, 2012 e 2013, o Gestor, por meio do Ofício nº 240/2014 – GAB/SFA-RS, de 13 de maio de 2014, apresentou a seguinte manifestação:

“Da mesma forma que respondido no item 1.1, conforme publicação no diário oficial da união do dia 05/05/2014, houve troca no comando da Chefia do SIPOA/RS e a partir da ciência da não existência do referido documento, o SIPOA/RS irá solicitar formalmente ao DIPOA/SDA o documento que suporta a informação.”

Análise do Controle Interno

A Manifestação da Unidade corrobora o apontado ao informar que com a substituição da Chefia do SIPOA/RS serão adotadas providências.

O fato ressalta a fragilidade quanto à consistência das informações prestadas acerca da produção do corpo técnico da Unidade. Os dados referentes às atividades executadas no âmbito da fiscalização/inspeção/supervisão/auditoria não são lançados em sistema específico de informações da Unidade, no caso o SIGSIF. A Unidade informou, no Ofício supracitado, que existe o planejamento de incluir essas informações no novo sistema que está sendo construído, sem, no entanto, ter disponibilizado qualquer documento suportando a informação.



Recomendações:

Recomendação 1: Implantar controles acerca da execução das atividades de fiscalização/inspeção de estabelecimentos no âmbito da Unidade, mantendo os devidos registro de sistema e respectivo suporte documental, visando garantir a segurança das informações prestadas.

1.1.2.10 INFORMAÇÃO

Aglutinação de ações de fiscalização divergentes para fins de análise com relação às supervisões efetuadas. Prestação de informações equivocadas acerca das supervisões efetuadas.

Fato

A Unidade disponibilizou quadro consolidado, constante no Plano Operativo Anual, aglutinando os dados referentes aos Relatórios de Supervisão efetuados por trimestre, e respectivos percentuais trimestrais de conformidade, tal como segue:

Quadro 12 – Relatórios de Supervisão

Período	Percentual
1º Trimestre	86,67%
2º Trimestre	78,02%
3º Trimestre	73,53%
4º Trimestre	84,31%

Fonte: Plano Operativo Anual – SFA/RS - 2013

Percentual de conformidade médio 80,01 %.

A Unidade foi questionada acerca do percentual médio de conformidade obtido (80,01%), especialmente quanto a se tal número de estava sendo considerado adequado pelo SIPOA/RS. Ainda, questionou-se, acerca do fato de que o percentual de conformidade construído possui uma disparidade na natureza das ações realizadas, aglutinando ações em áreas diversas como Bovinos, Leite, Aves, Suínos, Graxaria, Fábrica de Produtos Não Comestíveis e Entrepósitos.

A Unidade limitou-se a responder, por meio do Ofício nº 004/2014 – GAB/SFA-RS, de 20 de janeiro de 2014, como segue:

“Os dados de conformidade são remetidos mensalmente ao DIPOA, sendo que o SIPOA não é responsável pela avaliação desta informação.”

Conforme a tabela apresentada, não houve ações de supervisão na área do leite em diversos meses do exercício de 2013. Ainda, conforme a referida tabela, nenhuma das ações de supervisão tiveram como resultado a não conformidade.

A Unidade quando de manifestação acerca dos dados fornecidos em relação às supervisões efetuadas, conforme Ofício nº 18/2014 GAB/SFA-RS, informou o que segue:

“(…) As supervisões demonstradas no mês de agosto não existiram (erro de preenchimento da planilha) e as demonstradas no mês de setembro foram realizadas em



estabelecimentos de mel e não de leite.

Foram verificados ainda alguns equívocos no preenchimento da Planilha mensal DIPOA, quanto à falta de não conformidades, que já foram corrigidos e estamos encaminhando os dados corretos.”

1.1.2.11 CONSTATAÇÃO

Não disponibilização de documentação suporte referente ao fluxo operacional de atuação do SIPOA/RS.

Fato

O fluxo operacional da SFA/RS, em relação à atuação do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPOA/RS compreende as etapas de programação, promoção, orientação e controle da execução das atividades de fiscalização e inspeção dos produtos de origem animal.

Instada a disponibilizar normativos internos que estabeleçam o detalhamento do referido fluxo no âmbito da SFA/RS, a Unidade manifestou-se por meio do Ofício nº 004/2014 – GAB/SFA-RS, de 20/01/2014, limitando-se a reproduzir a previsão legal disposta no seu Regimento Interno, ou seja, na Portaria do MAPA nº 428, de 9 de junho de 2010, que dispõe em seu Artigo 18, “*O fluxo operacional das atividades de fiscalização e inspeção dos produtos de origem animal esta previsto, a saber: (...)*.”

Ressalte-se que a referida previsão legal utilizada como resposta pela Unidade havia sido, inclusive, citada na formulação da questão na Solicitação de Auditoria.

Não foram disponibilizados pela Unidade documentos produzidos no âmbito local, demonstrando como se dá o funcionamento naquela Superintendência do fluxo operacional que permita ao Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de inspeção, inspeção higiênico-sanitária e tecnológica, fiscalização, reinspeção e fiscalização de produtos de origem animal no comércio varejista e atacadista, bem como proceder à orientação e controle dos acordos e convênios firmados com os governos estaduais e municipais, quanto à execução da inspeção sanitária de produtos de origem animal e outras previstas na Portaria MAPA nº 428/2010.

Desse modo, extrai-se que a Unidade não dispõe de documentos e de orientações acerca dos seus fluxos operacionais no âmbito do SIPOA, instituídos de forma a disseminar internamente os trâmites dos seus processos.

Causa

Falhas nos controles internos, estabelecendo deficiências no controle da execução das atividades de inspeção de estabelecimentos por parte da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada



A Unidade, por meio do Ofício nº 240/2014, de 13 de maio de 2014, manifestou-se como segue:

“Conforme publicação no diário oficial da união do dia 05/05/2014, houve troca no comando da Chefia do SIPOA/RS e a partir da ciência da não existência do referido documento e de orientações acerca dos seus fluxos operacionais será formado um grupo de trabalho para que tratará sobre a elaboração dos referidos documentos.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Unidade corrobora o fato apontado. A complexidade das atividades desenvolvidas no âmbito do SIPOA/RS, e também da própria SFA/RS, bem como o grande número de documentos normativos, frutos de uma dinâmica de normatização permeada por ofícios circulares, denota a necessidade de organização documental, no mínimo, acerca do fluxo das atividades operacionais desenvolvidas.

O Ofício Circular nº 024/2009, de 11 de setembro de 2009, por exemplo, ao estabelecer diretrizes para a verificação dos programas de autocontrole das empresas por parte do SIF, por exemplo, estabelece metodologias padronizadas, sendo uma das formas, inclusive, de atribuição de Registro de Não-Conformidade-RNC aos estabelecimentos inspecionados, é justamente a “inexistência de plano escrito e implantado, que contemple todos os 17 elementos de inspeção...”.

A reunião de informações, dispostas de forma sistematizada, criteriosa e segmentada, atua como instrumento facilitador dos fluxos e processos no âmbito organizacional, permitindo, inclusive, maior mobilidade e agilidade entre o quadro de fiscais e agentes, uma vez que em eventuais mudanças, necessárias para o cumprimento da missão institucional da Unidade, haverá maior facilidade para o entendimento das atividades operacionais a serem desenvolvidas.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar e disseminar internamente documentos demonstrando os fluxos operacionais da Unidade, que permitam a correta orientação acerca das atividades de inspeção de estabelecimentos no âmbito da Unidade, bem como auxiliem o controle das mesmas.

1.1.2.12 CONSTATAÇÃO

Dificuldade de atuação da SFA/RS, no processo de inspeção em estabelecimentos participantes da cadeia do leite e derivados no Rio Grande do Sul, com base nos critérios definidos no Ofício nº 004/2014 GAB/SFA-RS

Fato

Conforme artigo 18 do Regimento Interno da Unidade, ao SIPOA (Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal) compete, dentre outros, a inspeção higiênico-sanitária e tecnológica dos estabelecimentos que industrializam, beneficiam, manipulam, fracionam e embalam produtos de origem animal. A Unidade foi instada a informar como se dava o processo de amostragem e seleção das inspeções realizadas na área de produtos lácteos, tendo se manifestado, por meio do Ofício nº 004/2014 – GAB/SFA-RS de 20 de Janeiro de 2014, como segue:



“Processo de amostragem e seleção das inspeções realizadas na área de produtos lácteos:

As frequências para verificação local serão estabelecidas tendo como base o grau de risco dos produtos fabricados pela empresa, bem como os resultados das fiscalizações, supervisões e auditorias anteriores, tendo em vista ainda a efetividade da implantação autocontrole da empresa (Anexo II do Ofício Circular GAB/DIPOA Nº. 24, de 11 de setembro de 2009). Sendo as frequências estabelecidas, com os seguintes critérios:

A) Estabelecimentos que fabricam ao menos um produto enquadrado nas seguintes categorias:

- *Produtos pasteurizados;*
- *Queijos de média, alta e muito alta umidade;*
- *Requeijão;*
- *Manteiga;*
- *Outros produtos lácteos refrigerados que não se enquadram nas demais categorias;*

Intervalos Máximos entre fiscalizações:

*1 mês - para estabelecimentos que demonstram falha de controle sobre o processo, não possuindo programas de autocontrole efetivamente implantados, **ou** que foram classificados como B, C ou D na última Supervisão ou Auditoria, **ou** que demonstre tendência de não-conformidades nas últimas fiscalizações.*

2 meses – para estabelecimentos que detêm o controle sobre o processo, possuindo programas de autocontrole efetivamente implantados, e que foram classificados como A na última Supervisão ou Auditoria e que não demonstraram tendência de não-conformidades nas últimas fiscalizações;

B) Estabelecimentos que fabricam ao menos um produto enquadrado nas seguintes categorias:

- *Produtos UHT*
- *Produtos esterilizados;*
- *Produtos fermentados;*
- *Queijos de baixa umidade;*
- *Queijo ralado;*

Intervalos Máximos entre fiscalizações:

*1 mês e meio - para estabelecimentos que demonstram falha de controle sobre o processo, não possuindo programas de autocontrole efetivamente implantados, **ou** que foram classificados como B, C ou D na última Supervisão ou Auditoria, **ou** que demonstre tendência de não-conformidades nas últimas fiscalizações.*

3 meses – para estabelecimentos que detêm o controle sobre o processo, possuindo programas de autocontrole efetivamente implantados, e que foram classificados como A na última Supervisão ou Auditoria e que não demonstraram tendência de não-conformidades nas últimas fiscalizações;

C) Estabelecimentos que fabricam ao menos um produto enquadrado nas seguintes categorias:

- *Produtos lácteos em pó;*
- *Produtos lácteos parcialmente desidratados;*
- *Mel;*
- *Leite cru refrigerado (Postos de refrigeração);*

Intervalos Máximos entre fiscalizações:

*2 meses - para estabelecimentos que demonstram falha de controle sobre o processo, não possuindo programas de autocontrole efetivamente implantados, **ou** que foram*



classificados como B, C ou D na última Supervisão ou Auditoria, ou que demonstre tendência de não-conformidades nas últimas fiscalizações.

4 meses – para estabelecimentos que detêm o controle sobre o processo, possuindo programas de autocontrole efetivamente implantados, e que foram classificados como A na última Supervisão ou Auditoria e que não demonstraram tendência de não-conformidades nas últimas fiscalizações;

No caso de estabelecimentos que fabricam produtos de diferentes categorias, deve-se estabelecer a frequência com base naqueles de maior risco.”

Verificou-se, a partir da análise de diversos processos de inspeção de estabelecimentos, que a Unidade não vem sendo capaz de proceder ao cumprimento do disposto no Ofício supracitado, conforme pode ser verificado nos quadros a seguir:

Quadro 13 – Supervisões

SIF	CNPJ	Data da Supervisão Anterior	Data da Supervisão Analisada	Classificação do Estabelecimento
3923	21042000805/2013-60	19/10/2011	20/02/2013	C
230	21042000525/2014-32	04/10/2011	26/03/2013	B
3326	21042001311/2013-01	24/11/2011	21/03/2013	A
1949	21042001311/2013-01	24/05/2012	02/10/2013	B
1063	21042001310/2013-58	Não Ocorreu	21/03/2013	B
2706	21042000492/2012-69	10/11/2010	30/01/2012	C

Fonte: Processos selecionados para análise.

Quadro 14 – Auditorias

SIF	CNPJ	Data da Auditoria Anterior	Data da Auditoria Analisada	Classificação do Estabelecimento
3051	21042005076/2012-57	18/05/2010	07/11/2012	C
4581	21042005078/2012-46	12/04/2011	06/11/2012	B
2104	21042004356/2012-48	25/08/2011	03/10/2012	C
2706	21042004362/2012-03	30/01/2012	04/10/2012	C
1408	21042000524/2014-98	Não Ocorreu	28/03/2013	B
2501	21042001395/2013-74	Não Ocorreu	26/02/2013	B
2152	21042003863/2013-45	Não Ocorreu	21/06/2013	B
1792	2104202744/2013-75	07/02/2011	27/05/2013	C
242	21042004758/2014-98	10/02/2011	30/09/2013	A

Fonte: Processos selecionados para análise.

Cumpra salientar que o Ofício nº 024/2009 do diretor do DIPOA/SDA enaltece a importância das inspeções das indústrias de forma sistemática e com metodologias apropriadas na efetividade dos Serviços de Inspeção, cumprindo frequências mínimas de verificação.

Causa

Fragilidades na coordenação do planejamento e nos controles internos sobre a execução das ações de inspeção de produtos de origem animal, prejudicando as funções de



coordenação, programação, direção e controle sobre a execução das atividades de inspeção de produtos de origem animal.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade manifestou-se, por meio do Ofício nº 240/2014, como segue:

“A unidade preconiza o atendimento integral das diretrizes legisladas pelo DIPOA/SDA, porém devido às operações emergenciais referentes ao combate da fraude no leite (Operações Leite Compensado) houve otimização de recursos financeiros e técnicos para cumprimento específico desta demanda excepcional, o que refletiu no índice de cumprimento do disposto no Anexo II do Ofício Circular GAB/DIPOA nº 24, de 11 de setembro de 2009.”

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se adicionalmente, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

(...) Em 2013, ocorreu o início da Operação Leite Compensado, parceria entre o SFA-RS e o Ministério Público do RS, com base em Termo de Cooperação Técnica assinado em 2008 e renovado em 2014. O Termo de Cooperação Técnica foi proposto pelo setor de inspeção de leite ao MP em 2008 devido à detecção de problemas no leite cru refrigerado, vinculados a um elemento da cadeia do leite que não era alcançado pela fiscalização: o transportador de leite. Desde essa época, os processos administrativos que envolvem detecções mais graves ou recorrentes são encaminhados ao MP, que também recebe os laudos de análise das amostras de leite coletadas oficialmente. Em alguns casos, foram firmados Termos de Ajustes de Conduta com empresas que transgrediam a legislação. Todos esses procedimentos reforçam as ações oficiais rotineiramente adotadas pelo MAPA. Neste período, houve o combate a fraude em leite cru por adição do soro de leite, do álcool etílico e finalmente a detecção de formaldeído (associado à adição de uréia agrícola ao leite), esta última amplamente divulgada na mídia e que resultou na prisão de transportadores, proprietários de empresas e intermediários na comercialização de leite.

No ano de 2013, foram executadas três fases da Operação Leite Compensado, e mais três em 2014, até o momento. É natural que este Serviço tenha se dedicado com maior afinco a esse trabalho, em consequência foram realizados um menor número de supervisões. Neste entendimento, foi atendido o princípio da supremacia do interesse público e o dever do Estado, entretanto o relatório conclui como incapacidade de atendimento ao Ofício Circular 24/2009. Ressalte-se que Ofício Circular 24/2009 determina a execução dos autocontroles, que no ano de 2013 totalizaram a emissão de 1530 RNCs nos estabelecimentos fiscalizados por este Serviço, enquanto que os dados que constam nas tabelas relacionadas ao item 1.1.2.12 do relatório descrevem os processos de supervisão.

Apesar de não havermos atendido ao número mínimo de supervisões por ano, o número de autocontroles foi bastante significativo. Mas gostaríamos de pontuar que o resultado das Operações Leite Compensado excedem de modo dificilmente mensurável em benefícios ao consumidor e a cadeia do leite no RS o que poderia decorrer da execução do número de supervisões previstas em legislação.

A execução de mais três etapas da Operação Leite Compensado em 2014, coincidindo com a auditoria da CGU, dificultou sobremaneira a organização e o encaminhamento das informações solicitadas por este órgão. Há que se salientar ainda, a exigüidade dos



prazos determinados para envio das respostas, aliada a quarta fase da Operação, que ocorreu concomitantemente com a auditoria CGU, além das demais atividades de rotina e ao atendimento as demandas extras, conforme já relatado.

Análise do Controle Interno

A Unidade atribui o não cumprimento das frequências de supervisão dos estabelecimentos à excepcional Operação Leite Compensado, realizada em parceria com o Ministério Público Estadual e deflagrada durante o exercício de 2013. No entanto, o descumprimento das frequências de realização das supervisões, a incapacidade apontada advindas da falta de pessoal, e ainda de recursos orçamentários, consoante demonstrado no decorrer do presente Relatório, bem como no Relatório de Gestão da Unidade, é anterior ao argumento utilizado na justificativa apresentada pela Unidade, tendo em vista que remonta à supervisões de 2011 e 2012.

Com relação à manifestação da Unidade por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Equipe de Auditoria reconhece a importância da Operação Leite Compensado, conforme manifestado em outros pontos do presente Relatório. No entanto, no que tange à contribuição da mesma para o fato apontado, mantemos o entendimento anterior, qual seja, de que os fatos remontam a exercícios anteriores à referida Operação.

Por fim, com relação à observação final da constatação, não se trata de equívoco ou conclusão, mas sim de ilustração reconhecida e exarada por autoridade da Unidade, o Diretor do DIPOA/SDA. Por meio do O Ofício 24/2009, o mesmo demonstra o impacto, na efetividade dos Serviços de Inspeção, do fato apontado, qual seja, o descumprimento de frequências mínimas de verificação, sejam estas de fiscalização ou auditoria e supervisão como no caso em tela..

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar instrumento de coordenação do planejamento e de controle da execução das atividades de inspeção de estabelecimentos que lidam com produtos de origem animal, em especial da cadeia produtiva do leite, buscando conferir a abrangência adequada e isonomia no processo de fiscalização.

1.1.2.13 CONSTATAÇÃO

Intempestividade da atuação da SFA/RS no processo de fiscalização/inspeção em estabelecimentos participantes da cadeia do leite e derivados no Rio Grande do Sul.

Fato

Contatou-se demora da SFA/RS para autuar empresas envolvidas na fraude do leite no Estado do Rio Grande do Sul, não adotando providências tempestivas para impedir a comercialização de leite e derivados com adição de formaldeído.

A Agência Internacional de Pesquisa do Câncer da Organização Mundial da Saúde considera o formol (solução aquosa de formaldeído) cancerígeno. Não há estudo que especifique quantidade prejudicial à saúde, mas a entidade considera qualquer exposição ou ingestão arriscada.



Com efeito, em que pese a denominada “Operação Leite Compensado” adotada em conjunto com o Ministério Público do Rio Grande do Sul, o fato é que ocorreu demora da SFA/RS na autuação das empresas envolvidas, permitindo que houvesse a comercialização do leite adulterado no Estado do Rio Grande do Sul, consoante demonstrado no quadro a seguir.

Dos 81 processos analisados, referentes a autos de infração emitidos pela SFA/RS nos exercícios de 2012 e 2013, 19 deles apresentaram resultado positivo para presença de formol como uma das causas da emissão do auto de infração. Dentre os 19 processos, em 10 casos o auto de infração foi emitido com prazo superior a 60 dias após a coleta do leite, e, ainda, em 17 processos a ciência da empresa autuada aconteceu com prazo superior a 60 dias após a coleta, conforme informações constantes do quadro a seguir:

Quadro 15- Processos com Verificação de Intempestividade

Seq	AI	CNPJ da Empresa Autuada	Resultado da Análise Laboratorial	Data da Coleta (A)	Data do AI (B)	Ciência da Empresa (C)	Auto de Multa	Data do AM	Prazo entre (A) e (B)	Prazo entre (A) e (C)
1	151/SELEI/2013	01.838.723/0016-03	Positivo para presença de formol.	13/01/13	21/06/13	15/07/13	SELEI nº 306/2013	02/12/13	159	183
2	012/SELEI/2013	01.257.995/0022-68	Detecção de formaldeído	09/11/12	24/01/13	06/02/13	SELEI nº 068/2013	19/03/13	76	89
3	031/SELEI/2013	94.679.479/0008-54	1 - Detecção de formol e álcool etílico, conforme Relatório de Ensaio nº 1380/2013. 2 - Detecção de formol, conforme Relatório de Ensaio nº 1564/2013.	15/01/13	15/02/13		SELEI nº 106/2013	22/05/13	31	
4	028/SELEI/2013	94.679.479/0008-54	1 - Detecção de formol, conforme Relatório de Ensaio nº 33642/2012. 2 - Detecção de formol, conforme Relatório de Ensaio nº 33643/2012. 3 - Detecção de formol e neutralizantes de acidez conforme Relatório de Ensaio nº	04/12/12	08/02/13		SELEI nº 105/2013	21/05/13	66	



Seq	AI	CNPJ da Empresa Autuada	Resultado da Análise Laboratorial	Data da Coleta (A)	Data do AI (B)	Ciência da Empresa (C)	Auto de Multa	Data do AM	Prazo entre (A) e (B)	Prazo entre (A) e (C)
			33821/2012.							
5	061/SELEI/2013	94.106.747/0025-40	Positivo para presença de formaldeído conforme Relatório de Ensaio 33909/2012.	06/12/12	16/05/13	21/06/13	Não consta no Processo.	-	161	197
6	057/SELEI/2013	94.106.747/0025-40	Positivo para presença de formaldeído e cloretos conforme Relatório de Ensaio 3503/2013.	05/02/13	16/05/13	27/06/13	SELEI nº 200/2013	26/08/13	100	142
7	091/SELEI/2013	94.106.747/0025-40	Positivo para presença de formol conforme Relatório de Ensaio 10082/2013.	26/03/13	23/05/13	21/06/13	SELEI nº 197/2013	26/08/13	58	87
8	128/SELEI/2013	94.106.747/0025-40	Positivo para presença de formol, conforme Relatório de Ensaio 10074/2013.	26/03/13	07/06/13	21/06/13	SELEI nº 207/2013	02/09/13	73	87
9	130/SELEI/2013	94.106.747/0025-40	Positivo para presença de formol, conforme Relatório de Ensaio 10660/2013.	28/03/13	07/06/13	21/06/13	SELEI nº 199/2013	26/08/13	71	85
10	092/SELEI/2013	94.106.747/0025-40	Positivo para presença de formol, conforme Relatório de Ensaio 10668/2013.	28/03/13	23/05/13	21/06/13	SELEI nº 222/2013	16/09/13	56	85
11	131/SELEI/2013	94.106.747/0025-40	Positivo para presença de formol, conforme Relatório de Ensaio 10680/2013.	31/03/13	07/06/13	27/06/13	SELEI nº 234/2013	02/10/13	68	88



Seq	AI	CNPJ da Empresa Autuada	Resultado da Análise Laboratorial	Data da Coleta (A)	Data do AI (B)	Ciência da Empresa (C)	Auto de Multa	Data do AM	Prazo entre (A) e (B)	Prazo entre (A) e (C)
12	132/SELEI/2013	94.679.479/0008-54	1- Positivo para presença de formol, conforme Relatório de Ensaio 10897/2013.	02/04/13	07/06/13	27/06/13	SELEI nº 230/2013	02/10/13	66	86
			2 - Positivo para presença de formol, conforme Relatório de Ensaio 10899/2013.							
			3 - Positivo para presença de formol, conforme Relatório de Ensaio 10900/2013.							
13	093/SELEI/2013	94.679.479/0008-54	Positivo para presença de formol, conforme Relatório de Ensaio MP-1214/13.	02/04/13	23/05/13	21/06/13	SELEI nº 223/2013	16/09/13	51	80
14	133/SELEI/2013	94.679.479/0008-54	1 - Positivo para presença de formaldeído conforme Relatório de Ensaio 11167/2013.	03/04/13	10/06/13	27/06/13	SELEI nº 232/2013	02/10/13	68	80
			2 - Positivo para presença de formaldeído, conforme Relatório de Ensaio 11169/2013.							
			3 - Positivo para presença de formaldeído conforme Relatório de Ensaio 11170/2013.							
15	094/SELEI/2013	94.679.479/0008-54	Positivo para presença de formol conforme Relatório de	17/04/13	24/05/13	21/06/13	SELEI nº 198/2013	26/08/13	37	65



Seq	AI	CNPJ da Empresa Autuada	Resultado da Análise Laboratorial	Data da Coleta (A)	Data do AI (B)	Ciência da Empresa (C)	Auto de Multa	Data do AM	Prazo entre (A) e (B)	Prazo entre (A) e (C)
			Ensaio 12942/2013.							
16	160/SELEI/2012	01.257.995/0022-68	Fora dos padrões legais para detecção de formol, conforme Relatório de Ensaio nº 27535/2012.	02/10/12	18/10/12	12/11/12	SELEI nº 042/2013	01/02/13	16	41
17	176/SELEI/2012	01.257.995/0022-68	Fora dos padrões legais para Detecção de formol e densidade, conforme Relatório de Ensaio nº 27016/2012.	26/09/12	08/11/12	22/12/12	SELEI nº 050/2013	08/02/13	43	87
18	175/SELEI/2012	01.257.995/0022-68	Fora dos padrões legais para detecção de formol, conforme Relatório de Ensaio nº 25957/2012-A.	17/09/12	08/11/12	03/01/13	SELEI nº 066/2013	08/03/13	52	108
19	177/SELEI/2012	01.257.995/0022-68	Fora dos padrões legais para detecção de formol conforme Relatório de Ensaio nº 28075/2012..	08/10/12	08/11/12	22/12/12	SELEI nº 051/2013	08/02/13	31	75

Fonte: Processos selecionados para análise.

Ressalte-se que em todos os 19 processos não há documentação que demonstre que a SFA/RS adotou providências no sentido de impedir que o produto adulterado chegasse ao consumidor final.

Causa



Deficiências na definição e implantação de procedimentos, rotinas e controles internos que propiciem e assegurem o atingimento dos objetivos das ações de fiscalização/inspeção realizadas pela SFA/RS na cadeia do leite e derivados. Conforme o Regimento Interno da Unidade, Portaria MAPA nº 428/2010, cabe ao Chefe da Divisão de Defesa Agropecuária, conforme Artigo 45, incisos V, VI e VII:

“V - promover, em articulação com:

a) Chefe da Divisão de Política, Produção e Desenvolvimento Agropecuários, a harmonização das agendas referentes à programação e execução das atividades finalísticas pelas Unidades Técnicas Regionais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e

b) Chefe do Serviço de Planejamento e Acompanhamento ou da Seção de Planejamento e Acompanhamento, a elaboração e consolidação dos planos operativos anuais das ações de defesa agropecuária;

VI - aprovar as programações operacionais das unidades administrativas sob subordinação hierárquica;

VII - validar o planejamento e promover a realização e o acompanhamento de auditorias técnico-fiscais e operacionais das atividades realizadas junto às:

a) unidades administrativas executoras das atividades de defesa, inspeção, fiscalização e vigilância agropecuária; (...).”

Manifestação da Unidade Examinada

Instada, a esclarecer a demora em emitir o auto de infração e notificar as empresas que tiveram laudos laboratoriais com resultado para presença de formol, assumindo assim o consequente consumo do leite adulterado pela população, a SFA/RS apresentou, mediante o Ofício nº 165/2014 – GAB/SFA-RS, de 27/03/2014, a seguinte manifestação:

“Cabe ressaltar que as investigações que levaram ao desbaratamento das quadrilhas de fraude ao leite tiveram início durante procedimento de inspeção/fiscalização do leite realizado por fiscais agropecuários do MAPA. Naquele momento restou clara a necessidade de uma organização da Administração Pública para com o uso de procedimentos de inteligência chegar ao fim que melhor atendesse aos anseios da sociedade. Ressaltando a necessidade de uma real busca pelos interesses públicos, com a proteção da coletividade sobre as ações das quadrilhas formalizou-se a Operação Leite Compensado, numa ação conjunta do MAPA com o Ministério Público Estadual do RS, cuja investigação envolveu tanto a área criminal do MP, como da Defesa do Consumidor e a Fazenda Estadual. Estas ações incluíram a realização de escutas telefônicas autorizadas pela justiça e uma série de procedimentos executados pelos servidores do Serviço de Inspeção Federal sob a orientação do MP, como a coleta de amostras direcionadas aos estabelecimentos suspeitos, inclusive em madrugada de feriados como o de Páscoa. Evidente que o sucesso desta ação necessitava do sigilo, da surpresa e de tempo. Neste entendimento, os fins de interesse da coletividade foram atingidos.”

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

“(…) Consoante todas as explicações já encaminhadas, acrescentamos que, apesar das autuações terem ocorrido após 60 dias da coleta das amostras, os procedimentos de recolhimento cautelar dos lotes de leite UHT onde foi detectada a fraude foram adotados celeremente.”

Ainda, ressaltamos que a emissão dos autos de infração não tem relação direta com a exposição da população à ingestão do leite fraudado, pois os procedimentos técnicos



são aplicados de forma independente à autuação, haja vista esta depender de procedimentos administrativos mais demorados, como o recebimento dos laudos laboratoriais, autuação do processo administrativo e tramites de envio dos processos. Portanto, não concordamos com a conclusão apresentada nesse item, onde foi diagnosticada deficiência de atuação da SFA-RS na fiscalização e permitindo a comercialização de leite adulterado no RS.

Por fim, entendemos que o Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal da Superintendência Federal de Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul, embora sob limitações e retraimentos, atua na conformidade do sistema normativo, segundo seus limites e condições, respeitados os direitos dos administrados e atendidas as finalidades contempladas nas normas que o consagram.”

Análise do Controle Interno

É fato que a atuação do corpo técnico da SFA/RS no caso em tela proporcionou a descoberta da fraude, bem como que foi, pela atuação conjunta com o Ministério Público do Rio Grande do Sul, que se deu a prisão dos responsáveis. Este fato reforça a importância das atribuições desempenhadas pelos agentes públicos da Unidade para a segurança alimentar da população do Estado do Rio Grande do Sul. Contudo, a demora da SFA/RS em autuar e notificar as empresas dos problemas identificados no leite contribuiu para que a população gaúcha ingerisse leite e derivados contaminados, sendo que nem mesmo os órgãos de saúde conseguem afirmar o grau exato de risco ao qual a população foi exposta.

Com relação à manifestação adicional da Unidade após o recebimento do Relatório Preliminar, informando que *“apesar das autuações terem ocorrido após 60 dias da coleta das amostras, os procedimentos de recolhimento cautelar dos lotes de leite UHT onde foi detectada a fraude foram adotados celeremente”*, o Gestor não apresentou elementos comprovando a informação.

A manifestação agora apresentada vai de encontro ao afirmado por ocasião dos trabalhos de acompanhamento realizados pela Equipe de Auditoria na Unidade. Com efeito, por ocasião da Auditoria de Acompanhamento, foi efetuado questionamento nos termos do excerto transcrito a seguir:

“Ineficiência da atuação da SFA/RS no processo de fiscalização/inspeção em estabelecimentos participantes da cadeia do leite e derivados no Rio Grande do Sul. Constatou-se demora da SFA/RS para autuar empresas envolvidas na fraude do leite no Estado do Rio Grande do Sul, permitindo assim que a população do Estado ingerisse leite e derivados com adição de Formaldeído.”

A Unidade manifestou-se, conforme transcrição anterior, no campo Manifestação da Unidade, por meio do Ofício nº 165/2014 – GAB/SFA-RS, de 27/03/2014, descrevendo a importância da Operação Leite Compensado, bem como sua complexidade e os atos necessários a sua consecução, finalizando como segue:

“Evidente que o sucesso desta ação necessitava do sigilo, da surpresa e de tempo. Neste entendimento, os fins de interesse da coletividade foram atingidos.”



Em nenhum momento da resposta prestada na ocasião, a Unidade contestou a afirmação acerca da demora na atuação e da chegada do leite à população. Ademais, conforme já transcrito em ponto anterior do presente Relatório, é de conhecimento público que lotes de leite contaminados com formol chegaram ao comércio, tanto que houve divulgação massiva por parte da imprensa local acerca das empresas e lotes contaminados, a fim de que não houvesse o consumo de tais produtos.

Por fim, não constavam dos processos analisados, constantes no Quadro 15, documentos comprobatórios acerca de ação de recolhimento cautelar. Em que pese a afirmação do Gestor de que *“a emissão dos autos de infração não tem relação direta com a exposição da população à ingestão do leite fraudado, pois os procedimentos técnicos são aplicados de forma independente à autuação”*, este não apresentou, nem durante os trabalhos de Auditoria de Acompanhamento, ou quando do período de apuração da Auditoria Anual de Contas, tampouco na reunião de busca conjunta de soluções ou ainda por ocasião da presente resposta ao Relatório Preliminar, documentos que demonstrassem a informação prestada e que permitissem à Equipe de Auditoria firmar convicção acerca de celeridade do recolhimento dos lotes contaminados.

Diante do exposto, mantemos o apontamento.

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar controles que tenham como finalidade garantir agilidade na emissão e notificação das empresas da cadeia de leite e derivados que apresentem problemas em sua linha de produção a fim de garantir que produtos contaminados não sejam comercializados no mercado consumidor.

Recomendação 2: Providenciar levantamento efetivo, com o suporte documental necessário, no que tange ao destino dado (recolhimento cautelar, recolhimento posterior, divulgação de alertas, etc.), bem como comprovando a inutilização dos carregamentos, estoques ou dos lotes fabricados a partir de carregamentos e/ou estoques relacionados aos processos que apresentaram resultado positivo para presença de formol.

1.1.2.14 CONSTATAÇÃO

Cumprimento inadequado por parte da SFA/RS da missão institucional de garantir a qualidade e a segurança alimentar dos consumidores no que tange aos alimentos, bebidas e demais produtos de origem vegetal.

Fato

Conforme o Regimento interno da Unidade, Portaria nº 428 de junho de 2010, a natureza das atividades da SFA/RS é vinculada ao atendimento das necessidades da sociedade, no que diz respeito à garantia da oferta e da qualidade de produtos e serviços agropecuários e à segurança alimentar dos consumidores.

No entanto, conforme observado em diversos pontos no Relatório de Gestão – 2013 da Unidade, a incapacidade de garantir a segurança alimentar, por parte da SFA é ressaltada, como, por exemplo, nos excertos abaixo:



Na análise do Plano Interno, PADCLASSI, responsável pelas metas definidas pela Coordenação Geral da Qualidade Vegetal com ações de fiscalização de empresas credenciadas para a classificação de produtos de origem vegetal, inspeção de empresa para fins de credenciamento, fiscalização de empresas embaladoras, de empresas de atacado e varejo, centrais de abastecimento, etc., extraiu-se o seguinte excerto, constante na fl. 71:

“A estrutura da fiscalização disponibilizada ao SIPOV-RS não é compatível com as responsabilidades legais. A garantia da segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos alimentos, bebidas e demais produtos de origem vegetal não está assegurada.”

Do mesmo modo, na análise do Plano Interno, IPVEGETAL, plano este que está relacionado à inspeção e fiscalização da produção de bebidas, área em que o Estado do Rio Grande do Sul possui 1.076 estabelecimentos registrados sendo 937 indústrias de bebidas e 139 importadores, extraiu-se o seguinte excerto:

“o fato da meta ter sido atingida não significa que o setor industrial de bebidas tenha sido inspecionado como deveria ser, com a finalidade de garantir a qualidade e segurança destes produtos. Foram realizadas 26 inspeções, correspondendo a apenas a 2,77% do universo. A deficiência de fiscais na área de Inspeção Vegetal é crítica e crônica. Há anos que a situação se agrava sem que haja perspectiva de alteração do quadro. A atuação da fiscalização se restringe a um número insignificante de indústrias (2,78% em 2013), considerando aquelas registradas, sem contar as milhares de indústrias clandestinas produtoras de cachaça, vinho, sucos, polpas, etc.

Embora as bebidas não sejam consideradas como alimento, são consumidas por toda a população em volumes significativos assumindo a questão segurança, além da questão qualidade, importância significativa.

De 936 indústrias de bebidas existentes apenas 26 foram inspecionadas. O quadro de fiscais que atuam na fiscalização de bebidas é insuficiente não só para atender à demanda de inspeções em indústrias como também para a manutenção básica do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – SIPOV, registro, controle de importações, certificação de exportações, atendimento às empresas, tramitação de processos de apuração de autos de infração, etc.. Com relação à área de Bebidas e Vinagres podemos afirmar que a finalidade da Ação – Inspeção e Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal, dentro do Programa 2082 – Defesa Agropecuária do PPA 2012-2015 não foi atingida.

A estrutura da fiscalização disponibilizada ao SIPOV-RS não é compatível com as responsabilidades legais. A garantia da segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos alimentos, bebidas e demais produtos de origem vegetal não está assegurada.”

A incapacidade aqui ressaltada, portanto, não se refere à área responsável pela cadeia do leite e seus derivados, área esta que foi objeto de aprofundamento por parte da Equipe de Auditoria, mas sim à cadeia produtiva de produtos de origem vegetal conforme ressaltado pela equipe técnica da Unidade.

Causa

Deficiência de pessoal na Unidade aliada à falhas na programação, direção e controle da execução das atividades de fiscalização.

Manifestação da Unidade Examinada



A Unidade por ocasião do Relatório Preliminar, manifestou-se somente com relação aos Produtos de Origem Animal, produtos estes que foram afastados do presente apontamento.

Análise do Controle Interno

A ausência de manifestação da Unidade no que tange aos produtos de origem vegetal, bem como o fato de os elementos constantes no campo fato constarem no Relatório de Gestão da Unidade, referente ao exercício de 2013, corroboram o apontamento.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover gestões junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG, objetivando solucionar a carência de pessoal na área fim da Unidade, mediante a nomeação de novos servidores do quadro permanente do Órgão, de forma a garantir o cumprimento de sua missão institucional.

Recomendação 2: Implantar instrumento de coordenação do planejamento e de controle da execução das atividades de inspeção de alimentos, bebidas e demais produtos de origem vegetal, buscando conferir a abrangência adequada e isonomia no processo de fiscalização.

1.1.2.15 INFORMAÇÃO

Acerca da importância da Capacitação da área Técnica da Unidade para o cumprimento da Missão Institucional da Unidade

Fato

O trabalho desenvolvido âmbito da inspeção de produtos de origem animal pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/MAPA é de competência do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA, subordinado à Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA. Cabe à SDA, órgão específico e singular do MAPA, o planejamento, normatização, coordenação e supervisão das atividades de defesa agropecuária, em especial a fiscalização e inspeção de produtos de origem animal.

A Auditoria de acompanhamento realizada na Unidade, no âmbito operacional, esteve focada na cadeia produtiva do leite e de seus derivados, tendo em vista a amplitude e complexidade das diversas cadeias produtivas dos produtos de origem animal sob responsabilidade operacional do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal-SIPOA da Superintendência Estadual do Rio Grande do Sul.

Ao SIPOA daquela Superintendência, conforme atribuições, previstas no art. 18 do Regimento Interno das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, aprovado pela Portaria MAPA nº 428, de 09/06/2010, cabe as funções de programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de inspeção higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos, subprodutos e derivados de origem animal.



O controle da qualidade de alimentos é fundamental, para além de determinar as suas composições e teor nutritivo, detectar eventuais fraudes e adulterações, sejam elas em matérias-primas ou produtos industrializados.

Segundo dados da Embrapa Gado de Leite, menos da metade da produção de leite em nosso País, passa por algum serviço de inspeção sanitária, conforme dados constantes no documento “Estatísticas do leite: produção total de leite, sob inspeção e vacas ordenhadas no Brasil”, disponível em: <http://www.cnpgl.embrapa.br/>, sendo este fato uma das maiores dificuldades para o atendimento das expectativas de qualidade impostas pelo ambiente institucional que norteia a produção, a armazenagem, o transporte e a industrialização do leite no Brasil. O leite bovino pode sofrer adulteração por adição de outros produtos, com o objetivo de aumentar o volume ou prolongar o prazo de validade, causando prejuízos econômicos e sanitários.

São inúmeros os métodos disponíveis para a detecção e enumeração de microrganismos e elementos químicos no leite e seus derivados. Estes métodos são referenciados por instituições de pesquisa e pelos próprios órgãos de inspeção e os Órgãos Oficiais, tais como o próprio MAPA.

O trabalho efetuado pela Equipe de Auditoria permitiu verificar a complexidade das análises necessárias às detecções, inspeções e controle, bem como as especificidades envolvidas na inspeção e fiscalização do leite e seus derivados.

Cabe ressaltar, por exemplo, que algumas das metodologias envolvidas nos processos de avaliação da qualidade dos alimentos são mais demoradas e/ou trabalhosas, dificultando a implantação de ações corretivas de forma tempestiva pelas indústrias e pelos órgãos de inspeção. O estudo de novas metodologias rápidas, como por exemplo, metodologias de análise baseadas em Bioluminescência, uso de ultrassom e outras pesquisas efetuadas no meio acadêmico-institucional, bem como de seus impactos e implicações, podem contribuir para a garantia da segurança alimentar na área do leite e seus derivados.

A complexidade das ações na área fim a cargo da Divisão de Defesa Agropecuária do MAPA é notória. Disso resulta a necessidade crescente de capacitação de todos os agentes envolvidos na execução dos procedimentos em questão. Não foi por outro motivo que o Acórdão nº 1318/2006 - Plenário do Tribunal de Contas da União determinou ao MAPA, em trabalho operacional acerca do Programa de Vigilância Agropecuária Internacional - VIGIARGRO, que:

“9.1.4 Implemente política de capacitação dos servidores, em especial dos fiscais federais agropecuários (...).

Conforme o supracitado Acórdão, no respectivo Relatório consta:

“Verificou-se que não há oferta suficiente de cursos de capacitação para os fiscais federais agropecuários, em razão, principalmente, da inexistência de política de treinamento no MAPA e da falta de recursos orçamentários.”

1.1.2.16 INFORMAÇÃO

Informação acerca de consulta jurídica interposta pela área técnica da Unidade contra ato de gestão do Superintendente Federal da Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul.



Fato

Em leitura do Relatório de Gestão verifica-se que a área responsável pela execução do Plano Interno FISAGROT3, o Serviço de Fiscalização de Insumos Agrícolas - SEFIA/RS, noticia, na fl. 73, o cancelamento de fiscalização de rotina programada para os meses de junho/julho/agosto/setembro, por estar aguardando Parecer da AGU acerca de ato de gestão da Superintendência Federal da Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul.

De fato, o Memorando nº 108/2013 GAB/SFA/RS, de 12/06/2013, encaminhado aos chefes das Divisões DPDAG, DAD, DDA e aos chefes dos Serviços SPA, SEOF, SIPOA, SIPOV, SEFIA, SEFIP, SSA e SSV, objetivando sistematizar os procedimentos das solicitações de diárias, determina:

“2.) Determino:

2.1) em cumprimento ao disposto no artigo 5º do Decreto 5992/2006 e no artigo 6º da Portaria nº 292, de 13 de abril de 2013, que a solicitação de autorização de deslocamento seja encaminhada ao Gabinete com antecedência mínima de 05 dias da viagem por meio de transporte terrestre e de 15 dias para deslocamento com emissão de passagem aérea;

2.2) que no formulário de solicitação de PCDP conste no campo OBJETIVO todas as informações relativas à justificativa do deslocamento e os locais dos compromissos assumidos;

2.3) que as eventuais alterações de percurso ou de datas de deslocamento deverão ser solicitadas e justificadas pela Chefia Imediata e autorizadas pelo Superintendente; sob pena de responsabilização.

Casos excepcionais deverão ser tratados diretamente com a Chefia Imediata e o Gabinete desta Superintendência.”

Existiram duas consultas jurídicas que foram analisadas pela Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Sul, acerca do tema.

Uma das consultas, consubstanciada no Parecer nº 2537/2013/AMDS/CJU/RS/CGU/AGU, proferido no processo nº 21000.006140/2013-94, a partir de dois Memorandos enviados pela área técnica da Unidade, o Memorando nº 596/2013/SEFIADDA/SFA-RS, de 11/06/2013 (portanto, em data anterior àquele expedido pelo Superintendente) e o Memorando nº 665/2013/SEFIADDA/SFA-RS, de 28/06/2013, noticiando a exigência de informação acerca da identificação da empresa a ser fiscalizada, pela Superintendência Federal da Agricultura no RS.

A outra consulta originou o Parecer nº 1795/2013/AMDS/CJU/RS/CGU/AGU, proferido no processo nº 21042.003168/2013-834, em que foi solicitada a análise da legalidade do Memorando nº 108/2013 GAB/SFA/RS.

Ambos os pareceres foram proferidos pelo mesmo Advogado da União.

O segundo parecer, proferido em 27/09/2013, concluiu, à vista do panorama normativo delineado, pela regularidade do ato do Superintendente Federal, enquanto o primeiro, proferido em 30/09/2013, em que pese reconhecer: *“(…) A atividade fiscalizatória em si, não pode ser objeto de sigilo, frente ao Superintendente Federal da Agricultura, à vista do disposto no Decreto n.º 7689/2012 nos art. 6, § 4º e art. 7, § 9º”,* afastou a exigência do nome da empresa a ser objeto da fiscalização, por ocasião da proposta de concessão de diárias e passagens - PCDP, entendendo-a como indevida, tendo em vista



que: “A exigência do nome das empresas nas PCDP, desborda dos requisitos normativos à concessão de diárias previstas no Decreto 5992/2006 e na Portaria MAPA 717/2013.”

1.1.2.17 INFORMAÇÃO

Redução orçamentária para diárias e passagens, com impacto significativo na execução das ações de supervisão por parte do SIPOA/SFA/RS.

Fato

A Unidade foi instada a disponibilizar relação contendo o detalhamento da execução orçamentária (dos exercícios de 2011, 2012 e 2013) da Ação 20ZX – Fiscalização de Atividades Agropecuárias, pertencente ao Programa Temático 2028 – Defesa Agropecuária.

A Unidade disponibilizou, por meio do Ofício nº 004/2014 – GAB/SFA, de 20/01/2014, 3 quadros (A, B e C) registrando a execução orçamentária do referido Programa/Ação. O Quadro a seguir, extraído dos dados disponibilizados pela Unidade, demonstra redução significativa no orçamento da Unidade com relação a passagens e despesas com locomoção, bem como com relação às diárias.

Quadro 16 – Execução Orçamentária (Ação 20ZX)

Natureza da Despesa	2011	2012	Relação % com ano anterior	2013	Relação % com ano anterior
	Provisão Recebida	Provisão Recebida	Provisão	Provisão Recebida	Provisão
Diárias - Pessoal Civil	R\$ 878.106,00	R\$ 752.532,00	-14%	R\$ 661.104,00	-12%
Passagens e Despesas de Locomoção	R\$ 506.268,00	R\$ 149.774,00	-70%	R\$ 135.947,00	-9%

Fonte: Informações prestadas pela Unidade em atendimento às solicitações de auditoria.

Observa-se significativa redução média de 13% no percentual orçamentário das diárias disponibilizadas, em relação aos exercícios analisados. É possível perceber, ainda, redução significativa (70%) com relação à provisão recebida para passagens e despesas com locomoção no exercício de 2012, com relação ao exercício de 2013.

A própria Unidade, ao manifestar-se por ocasião dos trabalhos de auditoria de acompanhamento, acerca de questão formulada pela equipe de Auditoria, acerca da adequação do orçamento disponibilizado, no exercício de 2013, para a realização das atividades propostas na área de registro, inspeção/fiscalização da cadeia produtiva do leite, informou por meio do Ofício nº 013 GAB/SFA-RS de 12 de fevereiro de 2014, o seguinte:



“O orçamento disponível foi insuficiente para as atividades de fiscalização do leite. Desde agosto de 2013 até a presente data, não foram realizadas verificações de rotina e Supervisões em estabelecimentos de leite no RS. Menos de 20% dos estabelecimentos receberam apenas uma Supervisão no ano de 2013, comparados com os 90% atendidos no ano de 2012.”

A Unidade foi instada a discorrer acerca dos impactos da redução orçamentária nas ações de fiscalização e supervisão, bem como de e outras ações de responsabilidade do SIPOA/RS, manifestando-se, por meio do Ofício nº 018/2014 - GAB/SFA-RS, de 17 de fevereiro de 2014, como segue:

“A redução orçamentária inviabiliza a realização de deslocamentos pela falta diárias para os servidores e de combustível para os veículos oficiais. Com isso, os estabelecimentos situados fora da lotação dos FFAs e AISIPOAs deixam de ser fiscalizados dentro da rotina e de ter amostras oficiais coletadas para análise laboratorial. São atendidas somente as denúncias graves em caráter emergencial. Supervisões e auditorias são canceladas e não são autorizadas reuniões técnicas ou treinamentos.

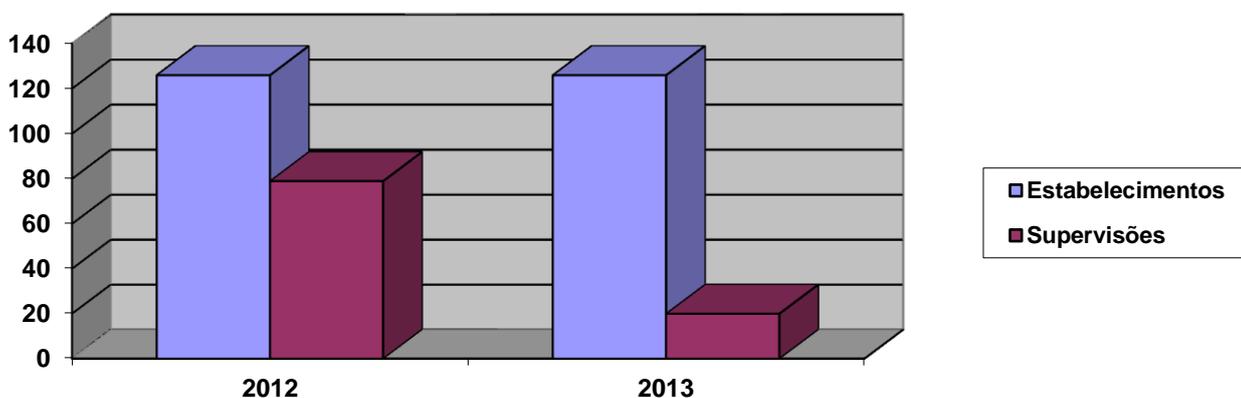


Gráfico do nº de Supervisões realizadas em 2012 e 2013.”.

As informações prestadas pela Unidade demonstram fato já tratado em ponto específico no presente Relatório, qual seja, a não realização de supervisões dentro das frequências legalmente estimadas. A redução orçamentária, também é fato constatado. No entanto, a análise com relação ao ponto resta prejudicada, uma vez que conforme manifestação da própria Unidade, o ano de 2013 foi um ano atípico, tendo em vista a realização da Operação Leite Compensado. Portanto, não parece possível correlacionar, diretamente, a redução das Supervisões à questão orçamentária, somente com os dados referentes às supervisões de 2013, ano atípico na operacionalização das supervisões da área responsável pela cadeia do leite no âmbito do SIPOA. A Unidade não apresenta as supervisões relativas ao exercício de 2011, dado que, provavelmente, permitiria uma análise mais precisa, com relação aos impactos da redução orçamentária.

Considerando a importância da Missão Institucional da Unidade, é de fundamental importância a gestão junto ao Órgão Superior, bem como ao MPOG a fim de que eventuais reduções orçamentárias não atinjam áreas sensíveis e essenciais para garantir a segurança alimentar da população,

1.1.2.18 CONSTATAÇÃO



Impropriedades no trâmite e na alimentação dos dados referentes às denúncias no âmbito da Unidade.

Fato

A Unidade foi instada a disponibilizar informações e normativos acerca do fluxo de entrada e do trâmite dos processos relativos às denúncias recebidas, bem como dos procedimentos adotados para a análise e o tratamento das mesmas no âmbito da SIPOA/SISA/SIFISA, tendo informado, por meio do Ofício nº 18 GAB/SFA-RS, de 17 de fevereiro de 2014, o que segue:

“Na área de inspeção de leite, o recebimento das denúncias ocorre de diversas formas: através da Ouvidoria do MAPA, por correio eletrônico, por telefonema, ou encaminhadas por outros órgãos, como Ministério Público Estadual, Secretaria da Saúde, Vigilâncias Sanitárias. Há dois grupos principais, que são as reclamações de consumidores e as denúncias de fraude.

1. *Reclamações de consumidores.*

(...)

2. *Fraude*

As denúncias de fraude envolvem matéria-prima (como o leite cru refrigerado, por exemplo). A investigação ocorre pela coleta de amostras do leite suspeito. As coletas são realizadas na plataforma das empresas (leite recebido de produtores), nos silos onde o leite cru é armazenado no estabelecimento denunciado e/ou no leite cru entregue pelos postos de refrigeração sob SIF. Se confirmada alguma irregularidade, através das análises laboratoriais, são adotadas as ações fiscais cabíveis, como emissão de Auto de Infração, interdição de comercialização. Os casos mais graves, como foi a detecção de formaldeído, são encaminhados ao Ministério Público Estadual.”

As informações prestadas no Plano Operativo Anual – POA da Unidade, relativo ao exercício de 2013, demonstraram impropriedades no trâmite e na alimentação dos dados referentes às denúncias no âmbito da SFA/RS, tais como:

a) divergências com relação ao total de denúncias que constavam no POA. Constavam 164 denúncias, sendo que, no painel de controle-resumo (linhas 1 a 15) constava 161 denúncias.

b) no painel de controle-resumo no POA, na coluna correspondente às denúncias finalizadas, não constava nenhuma denúncia nessa situação.

c) somente duas denúncias na planilha do POA encontravam-se com data de encerramento preenchida.

A Unidade a partir dos questionamentos efetuados pela equipe de Auditoria informou no mesmo Ofício supracitado que identificou ainda, *“outros equívocos na elaboração da planilha, quando investigações que já estavam encerradas na data de envio da planilha foram registradas como “em apuração”, sem data de finalização. Ex: denúncias recebidas de 10 a 16/05/2013 e finalizadas entre 14 e 16/05/2013, que constam como “em apuração” no envio da planilha de maio, em 20/06/2013.”*

Causa

Falhas no controle da execução das atividades de fiscalização da Unidade. Conforme a Portaria MAPA nº 428, cabe, ao Chefe do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal programar, dirigir, orientar e controlar as execuções das atividades de competência da unidade administrativa, bem como controlar e avaliar os cronogramas



das execuções físico-financeiras estabelecidos para as ações e ainda compatibilizar o desempenho dos agentes envolvidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Instado a se manifestar sobre o fato, o Gestor, por meio do Ofício nº 18 GAB/SFA-RS, de 17 de fevereiro de 2014, apresentou a seguinte manifestação:

a) *“O programa de Excel do POA foi elaborado pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal em Brasília para auxiliar os Serviços de Inspeção nas Superintendências na compilação de dados para descentralização de recursos, os setores do SIPOA/RS passam as informações todo dia 20 de cada mês para abastecer no POA, porém quando copiado em dois itens constava a palavra “finalizado” e um em “branco” e o programa soma somente quando escrito “EM APURAÇÃO” ou “FINALIZADA”, por um erro de digitação no momento de transcrever para a planilha do POA pelo responsável pela informação. A planilha corrigida segue em anexo, em arquivo e em CD.”*

b) *“As informações sobre denúncias são encaminhadas mensalmente, sendo a planilha alimentada com as novas denúncias recebidas no mês anterior ao do envio da planilha. Como as denúncias dificilmente são finalizadas no mesmo mês em que são recebidas, eram sempre informadas com o status “em apuração”. A partir de 2014, estamos reformulando o modo de preenchimento da planilha para as denúncias, sendo repetidas mensalmente todas as denúncias dos meses anteriores com o status atualizado.*

Encaminhamos a planilha em meio eletrônico, intitulada CGU_2014_Planilha_Denuncias, com informações sobre acompanhamento das denúncias recebidas no ano 2013, onde o status da investigação está atualizado.”

c) Conforme informações da Unidade, nas duas denúncias constava a data de finalização porque na data de envio da planilha ao DIPOA (até o dia 20 do mês subsequente), a investigação já estava concluída.

Análise do Controle Interno

As Manifestações da Unidade corroboram os apontamentos.

Consoante já tratado em ponto específico do presente Relatório, o fato ressalta a insegurança das informações prestadas acerca da produção do corpo técnico da Unidade. Os dados referentes à denúncias, assim como os demais dados disponibilizados, são lançados em planilhas eletrônicas, denominadas “Planos Operativos” sem que sejam lançados em Sistema de Informações da Unidade, o qual poderia permitir a emissão de Relatórios e a segurança das informações.

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar controles acerca da execução das atividades de fiscalização/inspeção de estabelecimentos no âmbito da Unidade, mantendo os devidos registro de sistema e respectivo suporte documental, visando garantir a segurança das informações prestadas.

1.1.2.19 INFORMAÇÃO

Interação insuficiente entre a atuação de entes governamental (federal, estadual e municipal) na garantia da sanidade da cadeia de produção de leite e derivados.



Fato

A atuação da SFA/RS e do SIPOA, na área de inspeção de produtos de origem animal, em especial na cadeia produtiva do leite, envolve o registro, a habilitação, a inspeção e a fiscalização de estabelecimentos produtores e a interação com instituições estaduais e municipais relativamente a essa atuação.

A Unidade, instada a informar de que forma avalia os mecanismos de interação existentes entre a mesma e os entes estaduais e municipais, descreveu os relacionamentos existentes como segue:

“A principal iniciativa de interação na área de inspeção de produtos de origem animal trata-se do Sistema Brasileiro de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal Lei nº 7.889/1989. Tal sistema prevê o credenciamento de plantas industriais habilitadas com sistemas de inspeção de esfera estadual ou municipal para comercialização de seus produtos em todo território nacional, mediante o cumprimento de normas higiênico-sanitárias definidas pelo Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, verificado por intermédio de supervisão realizada por Fiscais Federais Agropecuários do MAPA. Tal mecanismo é de implementação recente, e desta maneira existem no estado do RS três estabelecimentos credenciados por intermédio do SISBI na área de lácteos e derivados, os quais são objeto de supervisões anuais, para manutenção da certificação.”

Com relação à interação entre os entes governamentais, no que tange à garantia da sanidade da cadeia de produção de leite e derivados, a Unidade foi instada a informar se em sua avaliação tal interação seria adequada para garantir essa sanidade, tendo se manifestado por meio do Ofício nº 004/2014 – GAB/SFA-RS, de 20 de janeiro de 2014, como segue:

“Esta SFA considera que a interação entre a atuação de entes governamentais das esferas federal, estadual e municipal não é suficiente para garantir a sanidade da cadeia de produção de leite e derivados.”

1.1.2.20 INFORMAÇÃO

Ausência de ações de identificação e legalização de estabelecimentos produtores de leite e derivados clandestinos (não registrados no MAPA).

Fato

Verificou-se que a SFA/RS não realiza ações de identificação e legalização de estabelecimentos produtores de leite e derivados clandestinos (não registrados no MAPA).

Instada a se manifestar sobre as ações de identificação e legalização de estabelecimentos produtores de leite e derivados clandestinos, a SFA/RS informou, por meio do Ofício nº 013/2014 – GAB/SFA-RS, de 12/02/2014:

“Não são realizadas ações de combate à clandestinidade na área de inspeção de leite e derivados.”



Quando questionada sobre a não realização de ações de combate à clandestinidade na área de leite e derivados, a SFA/RS, por meio do Ofício nº 165/2014 – GAB/SFA-RS, de 27/03/2014, apresentou a seguinte manifestação:

“Cabe salientar que por força da Lei 7.889 as ações de fiscalização ficam restritas aos órgãos municipais, estaduais e federais, portanto caracterizada a origem do estabelecimento clandestino não é de nossa competência a ação, uma vez que realizamos inúmeras ações de fiscalizações com número reduzido de fiscais.”

A afirmação da Unidade de que a ação de combate à clandestinidade na área de inspeção de leite e derivados não é sua competência não se confirma, visto que o combate à clandestinidade em produtos de origem animal faz parte do rol de ações a serem implementadas quando da execução da Ação 20ZX – Fiscalização de Atividades Agropecuárias, pertencente ao Programa 2028 – Defesa Agropecuária, executada pela SFA/RS no exercício avaliado.

No exercício de 2013, as ações de fiscalização das atividades agropecuárias são contempladas pelo Programa Temático 2028 – Defesa Agropecuária, especialmente a Ação 20ZX – Fiscalização de Atividades Agropecuárias, que conta com uma dotação orçamentária, destinada à SFA/RS, de R\$ 1.577.735,01, conforme SIAFI.

Conforme o detalhamento da implementação da referida ação, esta atividade será implementada pela atuação dos Fiscais Federais Agropecuários do Serviço de Fiscalização Agropecuária - SEFAG lotados nas SFA's dos Estados; análises em laboratórios da rede animal, realização de atividades de forma direta por meio de servidores do MAPA e, ainda, de forma descentralizada em parceria com órgãos das esferas federal, estadual e municipal.

Dessa forma, a ação de combate à clandestinidade de produtos de origem animal, especialmente na área de inspeção de leite e derivados é sim competência da SFA/RS, de forma direta ou de forma indireta, quando descentralizada por meio de convênios com outros órgãos das esferas federal, estadual e municipal, situação que não foi relatada pela Unidade como sendo aplicável ao caso em tela, mas sim a impossibilidade de cumprimento da competência em função da sua carência de fiscais.

1.1.2.21 CONSTATAÇÃO

Inexistência de documentos de controle acerca do recolhimento das guias de trânsito existentes em estabelecimentos com Termos de Cooperação Técnica expirados.

Fato

Verificou-se, conforme autos do Processo nº 21042.005064/2012-22, referente ao Município de Salvador das Missões, que somente na data de 27 de fevereiro de 2014 foi efetuada a solicitação de recolhimento das guias de trânsito impressas, sendo que o Termo de Cooperação Técnica nº 041/2012, celebrado entre a SFA e aquele Município, visando a cooperação técnica na área de inspeção de produtos de origem animal, expirou na data de 31 de dezembro de 2013. Verificou-se, ainda, que conforme autos do Processo nº 21042.004461/2009-81, referente ao Município de São José do Ouro, não havia nenhum documento, juntado aos autos, tratando de solicitação de recolhimento das guias de trânsito impressas.



Além disso, restou verificado que não há documentos efetivos que registrem informações tais como, as quantidades de guias de trânsito recolhidas, quem as recolheu, quem é o responsável pela guarda das mesmas, bem como outras informações básicas acerca desse documento, o qual tem de suma importância para o controle sanitário e para a erradicação da febre aftosa no país.

Causa

Falhas nos controles internos administrativos no que tange aos Termos de Cooperação Técnica. Conforme a Portaria MAPA nº 428 de junho de 2010, cabe ao Superintendente Federal a celebração de Termos de Cooperação Técnica.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 161/2014 – GAB/SFA-RS e do Ofício 162/2014 – GAB/SFA-RS, ambos de 18 de fevereiro de 2014, a SFA/RS pronunciou-se acerca do fato, como segue:

“O SIPOA encaminha memorando comunicando as UTRA’s que o convênio terá sua vigência expirada com mais ou menos um mês de antecedência, caso não haja manifestação da Prefeitura para renovação, é solicitado pelo setor responsável pela área do SIF correspondente que faça o recolhimento das guias, que fiquem guardados na sede da unidade local da SFA/RS, aguardando manifestação da empresa e prefeitura, tão logo seja resolvido a questão de um novo convênio as guias serão novamente repassadas ao SIF. Até há pouco tempo esta comunicação de recolhimento era feita por telefone ou e-mail, ou até mesmo no momento de visita para verificação de auto-controle no SIF. O SIPOA já está adotando medidas para que sejam toda a comunicação do recolhimento até o fim do procedimento sejam feitos através de documentos com ciência de todos envolvidos, com a finalização do processo.”

“O SIPOA fez o pedido de recolhimento das guias logo após o encerramento da vigência, conforme explicado no item 2.1, por telefone, porém como ao verificar que não havia nenhum documento solicitando tal recolhimento, decidiu-se que seria feito o documento na data de 27/02/2014 para justificar o pedido feito anteriormente, procedimento que será adotado a partir deste mês.”

Com relação ao fato de não constar, em ambos os processos, Termos de Inutilização e/ou Recibos de Entrega dos devidos documentos oficiais.

“O SIPOA, como explicado no item 2.1, recolhe as guias e tão logo a situação seja resolvida pela empresa e prefeitura, as guias serão novamente utilizadas pelo SIF, porque mesmo que não seja renovado o Termo de Cooperação Técnica o SIF permanece, até o momento do seu cancelamento.”

Por ocasião da Auditoria de Anual de Contas a Unidade manifestou-se, por meio do Ofício nº 240/2014, como segue:

“Reafirmamos que sempre quando da expiração de Termos de Cooperação se realiza o recolhimento das guias de trânsito existentes. Porém, não necessariamente o SIF será cancelado neste mesmo momento, devido a isso as guias de trânsito permanecem junto a unidade do MAPA local até que seja resolvido a situação. Somado a isso esta unidade estará adequando o controle atual.”

Análise do Controle Interno



A Manifestação da Unidade corrobora o fato apontado. O Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa (PNEFA), regulamentado pela Instrução Normativa nº 44 de 3 outubro de 2007 emprega as definições técnicas e científicas estabelecidas por órgãos e instituições internacionais dos quais o País é membro signatário, em especial a Organização Mundial de Saúde Animal.

O Capítulo VII, acerca do Controle e Fiscalização do Trânsito de Produtos e Subprodutos Obtidos de Animais Susceptíveis à Febre Aftosa, em seu artigo 32 dispõe que todo produto ou subproduto de origem animal, para ser comercializado, deverá estar acompanhado de certificação sanitária definida pelo serviço veterinário oficial.

A importância das guias de trânsito, portanto, no processo de erradicação da Febre Aftosa, bem como nos demais aspectos do controle sanitário, recomenda, zelo e diligência no controle acerca dos documentos, requerendo um controle formal que não foi demonstrado pela Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar controles administrativos que permitam assegurar a guarda e a confiabilidade das informações e dos responsáveis pelas guias de trânsito recolhidas, quando do encerramento de Termos de Cooperação Técnica, de modo a garantir e assegurar a não utilização, de forma indevida, de documento oficial.

1.1.2.22 INFORMAÇÃO

Manutenção no cadastro da Unidade na situação de vigentes de Termos de Cooperação Técnica já expirados.

Fato

Verificou-se que os Termos de Cooperação Técnica a seguir relacionados foram informados, pela Unidade como vigentes, sendo que por ocasião dos trabalhos de auditoria, os mesmos encontravam-se com a vigência expirada.

Quadro 17 – TCTs com Vigência Expirada

SIF	CARGO	PREFEITURA CONVENIADA	REF	CONT	ANO	ASSINATURA	VIGÊNCIA	SITUAÇÃO
856	VET	ESPERANÇA DO SUL	21042	006297	2009	16/10/2012	16/10/2013	EM TRÂMITE
4308	VET	EUGENIO DE CASTRO	21042	004543	2009	12/12/2012	31/12/2013	EM TRÂMITE
893	VET	SALVADOR DAS MISSÕES	21042	005064	2012	21/11/2012	21/11/2013	EM TRÂMITE
893	AUX	SALVADOR DAS MISSÕES	21042	005064	2012	21/11/2012	21/11/2013	EM TRÂMITE
3593	FARM	SÃO JOSE DO OURO	21042	004461	2009	21/12/2012	30/12/2013	EM TRÂMITE
3593	AUX	SÃO JOSE DO OURO	21042	004461	2009	21/12/2012	30/12/2013	EM TRÂMITE
3326	VET	SÃO MARTINHO	21042	006354	2010	25/11/2013	25/11/2013	EM TRÂMITE

Fonte: Informações prestadas pela Unidade em atendimento às solicitações de auditoria.



A Unidade foi instada a justificar a situação verificada com relação aos processos acima citados, tendo em vista que os Termos encontravam-se com a vigência expirada. Por meio do Ofício nº 18 GAB/SFA-RS de 17 de fevereiro de 2014, a Unidade manifestou-se como segue:

“Os dados acima só constavam na planilha porque se houvesse interesse da prefeitura em fazer novamente um novo processo de termo de cooperação após a vigência expirada o responsável pela documentação teria como procurar dados do TCT anterior para informação aos interessados de como proceder, já foi procedido a correção com atualização em duas planilhas, uma de TCT’s vigentes e outra com TCT’s com vigências expiradas para controle.”

O fato, aliado a outras situações constantes no presente Relatório, ilustra os problemas com relação à fidedignidade das informações mantidas pela Unidade.

1.1.2.23 INFORMAÇÃO

Utilização de Ofícios-Circulares com caráter normativo

Fato

Conforme já citado no presente Relatório, a análise efetuada pela Equipe de Auditoria permitiu corroborar apontamento realizado pela Controladoria-Geral da União, por ocasião de Auditoria efetuada junto à Secretaria de Defesa do MAPA, Relatório nº 201203781, qual seja, a constatação nº 1.1.14: **“Utilização de Ofícios-Circulares em desconformidade com a Portaria MAA nº 215/2001 e com o Manual de Redação da Presidência da República.”**

Conforme o Manual de Redação da Presidência da República, a finalidade deste tipo de documento (Ofício Circular) é eminentemente comunicativa. No entanto, consoante pode ser observado inúmeras vezes no decorrer do presente Relatório, junto à página eletrônica oficial do MAPA, ou ainda, em consulta aos atos normativos constantes no SIGSIF (Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal), que entre outras funções, é o veículo eletrônico utilizado pelo DIPOA para comunicação com os fiscais federais lotados nas unidades descentralizadas, é prática comum da área a emissão de ofícios-circulares.

Por ocasião da citada Auditoria, verificou-se que as manifestações exaradas pela Secretaria de Defesa Agropecuária e pela Consultoria Jurídica do MAPA corroboraram o entendimento da Equipe de Auditoria de que os ofícios-circulares não são instrumentos adequados para divulgação de conteúdo de caráter normativo.

No decorrer dos trabalhos referentes à área do leite e seus derivados, inúmeros foram os ofícios-circulares citados pela equipe técnica como suporte às suas atividades, como por exemplo:

Ofício Circular DOI Nº 004/98; Ofício Circular nº 07/09/DILEI/CGI/DIPOA; Ofício Circular GAB/DIPOA nº 03/2010 e Ofício Circular nº 02/2010/DILEI/CGI/DIPOA.

Conforme o supracitado Relatório verificou-se ainda, que a SDA/MAPA concordou com a necessidade de revisão dos ofícios-circulares com caráter normativo e informou a adoção de providências. No entanto, as análises efetuadas pela Equipe de Auditoria, consoante consignado no decorrer do presente Relatório, verificam que a situação



apontada segue vigente no âmbito do DIPOA, com reflexos significativos no ambiente de Controle Interno na Unidade.

1.1.3 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento de parecer do Órgão Consultivo da Advocacia Geral da União sem a devida justificativa.

Fato

A análise do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 11/2012, evidenciou que a SFA/RS celebrou o Contrato nº 011/2012, na data de 19 de dezembro de 2012, publicado no Diário Oficial de 21 de janeiro de 2013, com a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária – FEPAGRO, para a realização de análises fiscais e periciais de amostras de inoculantes para leguminosas, sem que tenham sido cumpridas todas as orientações do órgão consulente (Advocacia-Geral da União), por meio da Nota nº 2493/2012/MRD/CJU/RS/CGU/AGU, de 24/10/2012, contida nas fls. 15 a 17 do processo nº 21042.003742/2012-12.

Causa

Inadequação dos procedimentos de reconhecimento e ratificação dos processos de inexigibilidade levando à omissão em justificar a impossibilidade de cumprimento das orientações emanadas do órgão consultivo e, ainda, fragilidade dos controles internos da Unidade quanto ao atendimento às orientações jurídicas apresentadas pela Advocacia-Geral da União, às determinações do Tribunal de Contas da União, bem como recomendações da CGU nesse sentido. Conforme o Regimento Interno da Unidade, Portaria MAPA nº 428/2010, Art. 44, inciso XII, cabe ao Superintendente: “ratificar dispensa e inexigibilidade de licitação”.

Ainda, conforme o citado Regimento cabe ao Chefe da Divisão Administrativa, conforme Art. 51, inciso IV: “reconhecer dispensa e inexigibilidade de licitação, cujas despesas correm à conta dos recursos alocados à Superintendência Federal”, bem como no inciso VI “acompanhar, avaliar e orientar os procedimentos administrativos relativos a contratações, licitações e aquisições”.

Manifestação da Unidade Examinada

Instado a justificar a celebração do Contrato nº 011/2012, sem que tenham sido cumpridas todas as orientações do órgão consulente (Advocacia-Geral da União), o Gestor apresentou por meio do Ofício nº 209, de 24/04/2014, a seguinte manifestação: *“A celebração do contrato em dezembro de 2012, mesmo sem cumprir todas as orientações do órgão consulente justifica-se pelos motivos expostos na Nota Técnica CFIC nº 08/2012 (Anexo 1), dentre os quais, a relevância da cultura da soja para a economia brasileira e conseqüentemente a necessidade de garantir a qualidade desse insumo que é imprescindível para o desenvolvimento dessas plantas; a quantidade de amostras (cerca de 300) que haviam sido coletadas na indústria e fronteiras do país, encontrando-se represadas para análise desde o mês de agosto de 2012, pois o contrato anterior extinguiu-se em 29/07/12.”*



Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pelo Gestor corrobora o fato apontado, na medida em que ele admite que não atendeu todos os itens da Nota nº. 2493/2012/MRD/CJU/RS/CGU/AGU, de 24/10/2012, e firmou contrato com a FEPAGRO.

Ressalte-se que a Unidade é reincidente com relação ao apontamento, que vem se repetindo nas auditorias anuais de contas realizadas na SFA/RS, conforme tratado em ponto específico do presente Relatório.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar que as discordâncias em relação às orientações emanadas do órgão de assessoramento jurídico sejam devidamente justificadas no procedimento licitatório.

1.1.3.2 INFORMAÇÃO

Ausência de comprovação de exclusividade da prestação do serviço de análises fiscais e periciais de amostras de inoculantes para leguminosas, em nível nacional, pela Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária - FEPAGRO.

Fato

A SFA/RS contratou por meio da Inexigibilidade de Licitação nº 11/2012 e Contrato nº 011/2012, a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária – FEPAGRO, para realização de despesas com análises fiscais e periciais de amostras de inoculantes para leguminosas, em proveito do Serviço de Fiscalização de Insumos Agrícolas, conforme processo nº 21042.003742/2012-12, sem que restasse comprovada que a contratada é a fornecedora exclusiva do serviço prestado no Brasil, visto que conforme informações da SFA/RS a contratação atende a todo o território nacional.

Instada a esclarecer a contratação a Unidade informou, por meio do Ofício nº 209 de 24 de abril de 2014:

“Quanto à contratação da FEPAGRO para prestação de serviços de análises fiscais e periciais de inoculantes para leguminosas, cabe esclarecer que o contrato não se restringe ao proveito do Serviço de Fiscalização de Insumos Agrícolas da SFA-RS. A contratação da prestação de serviços destina-se à análise de amostras de inoculantes produzidos em todo o território brasileiro e inclusive aos importados. O fato da celebração do contrato ter sido feita pela SFA-RS deve-se à proximidade com a empresa contratada e, por consequente, facilidade de contato, acompanhamento e gestão. Por diversas ocasiões este SEFIA/DDA/SFA-RS manifestou à Coordenação de Fertilizantes, Inoculantes e Corretivos (CFIC), em Brasília, o entendimento de que esse contrato deveria ser celebrado pela própria CFIC (a qual se manifestou incapaz, conforme Nota Técnica CFIC Nº 08/2012, Anexo1) ou, melhor ainda, pela Coordenação Geral de Apoio Laboratorial (CGAL), a qual possui a incumbência regimental para a prestação de serviços de suporte laboratorial, conforme Art. 1º do anexo da Portaria Nº 104, de 18 de abril de 2006, a qual trata do Regimento Interno dos Laboratórios Nacionais Agropecuários – LANAGROs (Anexo 2). Cabe salientar que a CGAL comprometeu-se em assumir o presente contrato em 2015 e que, este



SEFIA-RS, manifesta seu interesse de que 2014 seja o último ano de gestão do referido contrato por esta SFA-RS, conforme correspondências eletrônicas, em anexo, realizadas entre o SEFIA-RS e a CGAL (Anexo 3).

A Lei nº 8.666/93 prevê nos artigos 25 e 26 as situações em que restará configurada a inexigibilidade de licitação para a contratação, sendo que o primeiro autoriza e o segundo estabelece os elementos necessário para instrução do processo de inexigibilidade. Desse modo, devem ser motivadas as especificações técnicas que eventualmente restrinjam o universo de potenciais concorrentes, demonstrando e comprovando a exclusividade do fornecedor selecionado no atendimento dessas especificações e justificando os preços propostos.

Com base nos elementos elencados no Art. 26 da Lei n.º 8.666/93, a contratação por meio de inexigibilidade não restou efetivamente comprovada nos autos, tendo em vista que não consta, na forma da Lei, declaração de exclusividade, qual seja "...devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação..., pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes." A lei, portanto, estabelece a forma com que tal comprovação deverá ser apresentada.

Ressalte-se ainda, que o documento que comprovará a exclusividade deve ser expedido em papel próprio, timbrado, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou por entidades equivalentes como Associações ou Entidades que controlem ou fiscalizem as atividades das empresas, devidamente autenticado e com prazo de validade em vigor.

A Nota nº 2493/2012/MRD/CJU/RS/CGU/AGU, constante nos autos do processo, orienta o órgão consulente a apresentar a comprovação referida. Além disso, a legislação estabelece e a Nota da AGU também orienta, inclusive fazendo referência à Orientação Normativa nº 17, de 14/12/2011 do Órgão, que após o consulente comprovar a inviabilidade de competição, deve comprovar também que os preços praticados são os de mercado.

A Unidade informou e confirmações efetuadas junto a terceiros efetuadas pela equipe de Auditoria corroboraram o fato de que dois outros laboratórios credenciados pelo MAPA, no Estado do RS, o LANAGRO/RS e o Laboratório da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC não realizavam as análises contratadas. Informou ainda, que não havia nenhum outro laboratório credenciado pela rede LANAGRO que realizaria os exames, fato que justificaria a inexigibilidade.

Instada a justificar a aceitação da Declaração constante na fl. 25 do processo, diante do fato de não se tratar de declaração de exclusividade válida, tendo em vista os termos ali contidos: "(...) *que não presta os serviços de Análise Fiscais e Periciais de Produtos Inoculantes para outros entes públicos ou privados*", a Unidade manifestou-se por meio do Ofício nº 209 GAB/SFA-RS de 24 de abril de 2014:

"Respeitado o entendimento diverso sobre o que se configura exclusividade ou não. A intenção da solicitação por parte do MAPA, nesse caso cliente do laboratório, é de que o prestador de serviço não preste idêntico serviço às empresas produtoras ou importadoras de inoculantes. Dessa forma o laboratório contratado ficaria imune de pressões por parte das empresas fiscalizadas devido à inexistência de relação comercial com as mesmas."



Com relação à ausência de referência e de estudo ou pesquisa de preços que corroborem os preços constantes na folha 07 do referido processo e a comprovação de que os preços praticados pela FEPAGRO, com relação ao contrato referido, são preços de mercado, A Superintendência afirmou:

“A justificativa de preços já foi exposta em contrato anterior, pois a contratação do serviço em tela não se origina em 2012, mas por não ter havido a renovação dentro do prazo previsto, foi necessária a abertura de um novo processo. Como por exemplo, em 2009 foi aberto o processo 21042.002867/2009-20. Anexamos o Memo SEFAG/DT – RS nº 796/2009 de solicitação (Anexo 4) e o Ofício nº 116/2009 – GAB/FEPAGRO da contratada expondo as razões do valor cobrado (Anexo 5);”

Conforme informado pela Unidade e constante na Nota Técnica CFIC nº 08/2012 e no Ofício nº 118/2009 - GAB/FEPAGRO, o contrato firmado presta serviço de abrangência Nacional para o MAPA, portanto, a comprovação da exclusividade em âmbito nacional de fornecimento, segue necessária.

Em que pese a importância da exclusividade ressaltada na manifestação da Unidade, a exclusividade da qual trata a legislação, é aquela que inviabiliza a competição, ou seja, a de que só há um fornecedor do produto e não que o fornecedor “trabalhe exclusivamente” para um contratante.

Quanto à justificativa apresentada em relação ao estudo ou pesquisa de preços, esta não existe no processo, nem é tratada ou citada no mesmo como válida.

1.1.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.4.1 CONSTATAÇÃO

Impropriedade na gestão orçamentária da Unidade com a execução de despesas sem prévio empenho.

Fato

Verificou-se que a SFA/RS pagou despesas executadas no exercício de 2012 com recursos orçamentários do exercício de 2013, sem a devida justificativa para o não empenho prévio das despesas no exercício correspondente.

Conforme consta dos Processos de Pagamento nº 21042.004620/2013-24 e 21042.004657/2013-52, realizados para a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária - FEPAGRO, a Superintendência reconheceu dívida e pagou o montante de R\$ 60.663,25 relativos a despesas executadas no período de 01/01/2012 a 28/07/2012, sem o devido prévio empenho, em desacordo com o disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Os pagamentos são referentes a dois recibos, sem número e sem identificação da credora, a FEPAGRO, com data de 09/09/2013 e às Notas de Empenho nº 000506, emitida em 11/10/2013, e nº 000509, emitida em 18/10/2013.

Causa



A falta de planejamento orçamentário da Unidade levou o Gestor a desrespeitar os normativos que regulam a gestão orçamentária e financeira da Administração Pública, quando executou despesas sem o devido crédito orçamentário e o prévio empenho.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a esclarecer a execução de despesas sem o prévio empenho com a utilização de orçamento de exercício diverso do de execução da despesa sem a devida justificativa, a SFA/RS apresentou, mediante o Ofício nº 216/2014 – GAB/SFA-RS, de 07/05/2014, a seguinte manifestação:

“Conforme informações do Chefe do Serviço de Fiscalização Agropecuária, não ocorreu o empenho prévio para pagamento das despesas com as análises realizadas pela FEPAGRO, no período de 01/01 a 28/07 de 2012, pelo fato de que naquele período não haviam sido descentralizados os recursos necessários. Considerando a importância do serviço prestado pela FEPAGRO, a mesma manteve a realização das análises, uma vez que a contratação da prestação de serviços destina-se à análise de amostras de inoculantes produzidos em todo o território brasileiro e inclusive aos importados. Deve ser considerado, também, que este é único laboratório credenciado para esse fim pela rede LANAGRO. A não realização das análises poderia trazer prejuízos significativos para a agricultura, considerando a relevância da cultura da soja para a economia brasileira e a conseqüentemente necessidade de garantir a qualidade desse insumo, que é imprescindível para o desenvolvimento dessas plantas.”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor confirma a prática dos atos que geraram os fatos apontados. A justificativa apresentada para seus atos são de que o empenho não aconteceu pelo fato de que não haviam os devidos recursos e, ainda, a importância dos serviços prestados exigia a manutenção dos trabalhos, mesmo sem o devido crédito orçamentário.

Não obstante a necessária manutenção dos serviços, dada a relevância para atendimento das análises necessárias, a SFA/RS não realizou o devido planejamento orçamentário da despesa, que era de conhecimento da Unidade, visto tratar-se de contratos firmados no exercício de 2009, findos em 28/07/2012, quais sejam: o Contrato nº 11/2009 e o Contrato nº 12/2009, ambos com vigência inicial em 28/07/2009.

Destaca-se, ainda, o fato de que a despesa só foi empenhada em 11/10/2013 e 18/10/2013, mais de quatorze meses após o término dos referidos Contratos, razão pela qual, a justificativa apresentada pelo Gestor não elide os fatos.

Tal situação já foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União – TCU, conforme consta no Acórdão nº 2.461/2009 – 2ª Câmara, onde ficaram consignadas determinações à Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, dentre outras, para que:

“1.5.1.1. deixe de realizar despesas sem a existência do respectivo crédito orçamentário tendo em vista que, se não configurada a situação emergencial excepcionada no art. 24 do Decreto n.º 93.872/86, tal ato poderá materializar grave infração à norma legal de natureza orçamentária, sujeitando-se o responsável à aplicação de multa e ao julgamento de irregularidade de suas contas;”



Recomendações:

Recomendação 1: Abstenha-se de realizar despesa sem a existência do respectivo crédito orçamentário.

1.1.5 QUANTITATIVO DE PESSOAL

1.1.5.1 CONSTATAÇÃO

Deficiência quantitativa de pessoal técnico para o desempenho das atividades de registro, inspeção e fiscalização da cadeia produtiva do leite e seus derivados.

Fato

A Unidade foi instada a informar o quantitativo de Fiscais Federais Agropecuários que atuavam na área do leite, tendo respondido por meio do Ofício nº 013/2014 – GAB/SFA-RS, de 12/02/2014, que o SIPOA/RS possui um quadro com 09 Fiscais Federais Agropecuários – FFAs encarregados de 113 SIFs em estabelecimentos de beneficiadores de leite, auxiliados por 26 Agentes de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal - AISIPOAs. A SFA/RS acrescentou a informação de que “*todos os estabelecimentos de leite com SIF no RS possuem um responsável (FFA). Estes responsáveis, depois de atendidos os prazos para o lançamento dos dados estatísticos, realizam a conferência das informações inseridas no SIGSIF.*”

A Unidade ressaltou, ainda, que esses mesmos servidores também são responsáveis pela inspeção dos estabelecimentos de mel e derivados.

O quadro a seguir demonstra a difícil realidade da fiscalização federal, no âmbito da Superintendência Federal da Agricultura/RS, relativamente à fiscalização de produtos lácteos e derivados, bem como uma distribuição não proporcional do número de estabelecimentos por Fiscal Federal Agropecuário.

Quadro 18 – Quantitativo de Pessoal Técnico por Região

Região / UTRA	Nº Estabelecimentos	Nº FFA's	Nº Estabelecimentos por FFA
Passo Fundo	40	2	20
Ijuí	31	2	15,5
Lajeado	11	1	11
Pelotas	11	1	11
Porto Alegre	8	1	8
Caxias do Sul	8	1	8
Santa Maria	4	1	4
Total	113	9	

Fonte: Informações prestadas pela Unidade em atendimento às solicitações de auditoria.

Conforme o artigo 102 do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal - RIISPOA existe previsão de fornecimento, por parte das empresas fiscalizadas, de pessoal necessário e habilitado, bem como de material adequado julgado indispensável aos trabalhos de inspeção, inclusive acondicionamento e autenticidade de amostras para exames de laboratório. A Unidade informou, ainda, que existem 1.382 auxiliares cedidos pelas empresas na forma prevista no referido artigo.



Seis dos FFA's encontram-se sediados em empresas sob inspeção permanente, conforme quadro a seguir:

Quadro 19 – FFAs em Empresas sob Regime de Inspeção Permanente

SIF	(Nome da Empresa /Estabelecimento)	FFAs
190	Coop. Sul Riograndense de Laticínios Ltda.	1
242	BRF S. A.	1
1669	BRF S. A.	1
1716	Coop. Santa Clara Ltda.	1
1766	BRF S. A.	-
1853	BRF S. A.	1
3988	Nestle Sul - Alimentos e Bebidas Ltda.	1

Fonte: Informações prestadas pela Unidade em atendimento às solicitações de auditoria.

O quadro a seguir demonstra a totalidade dos estabelecimentos sob regime de inspeção permanente, com a força de trabalho informada pela Unidade, excetuando-se os auxiliares cedidos conforme o artigo 102 do RIISPOA, os quais não foram informados.

Quadro 20 – Força de Trabalho em Empresas sob Regime de Inspeção Permanente

SIF	(Nome da Empresa /Estabelecimento)	FFAs	Agentes	Veterinários TCT
138	Dairy Partners Americas Manufacturing Brasil Ltda.	-	-	1
190	Coop. Sul Riograndense de Laticínios Ltda.	1	3	-
242	BRF S. A.	1	1	-
355	Coop. Taquarense de Laticínios Ltda.	-	2	-
758	Coop. Agropecuária Petrópolis Ltda.	-	1	-
929	Santa Rita Comércio Indústria e Representações Ltda.	-	1	-
1035	Inovare Beneficiadora de Alimentos - Eireli	-	1	-
1368	Caminhos de Pedra Agroindústria Ltda.	-	1	-
1369	Goiasminas Indústria de Laticínios Ltda.	-	1	-
1406	Coop. Central Gaúcha Ltda.	-	1	-
1608	Laticínios Vale do Taquari Ltda.	-	2	-
1669	BRF S. A.	1	1	-
1716	Coop. Santa Clara Ltda.	1	2	-
1766	BRF S. A.	-	1	-
1853	BRF S. A.	1	2	-
1917	Coop. Suinocultores de Encantado Ltda.	-	1	-
2812	Rasip Agro Pastoral S. A.	-	2	-
3228	Coop. Languiru Ltda.	-	2	-
3988	Nestle Sul - Alimentos e Bebidas Ltda.	1	1	-
4182	Laticínios Bom Gosto S.A.	-	1	-

Fonte: Informações prestadas pela Unidade em atendimento às solicitações de auditoria.



É possível observar, portanto, que existem treze estabelecimentos (SIF) sob regime de inspeção permanente que não possuem nenhum FFA sediado na empresa. Em doze desses estabelecimentos, em que pese a Unidade ter informado que a responsabilidade recai sobre um FFA, verifica-se que, na sede do estabelecimento está sediado um Agente de Inspeção Sanitária de Produtos de Origem Animal (AISIPOA).

Em um estabelecimento, responsabilidade de um Veterinário cedido pela respectiva prefeitura por meio de Termo de Cooperação Técnica.

Como agravante, verifica-se que, conforme dados constantes no Relatório de Gestão da Unidade, na fl. 131, 76,42% dos AISIPOAs encontram-se em condições de se aposentar. Este indicador, com relação aos FFAs também não pode ser considerado baixo vez que é de 31,48%.

Os dados trazidos à discussão demonstram, portanto, a fragilidade da força de trabalho da Unidade, alocada para as atividades de registro, inspeção e fiscalização da cadeia produtiva do leite e seus derivados, em especial, pelo fato de que os quadros 19 e 20, refletem a realidade com relação tão somente aos estabelecimentos sob regime de inspeção permanente.

Conforme informações constantes na fl. 132 do Relatório de Gestão da Unidade, há uma grande rotatividade na área técnica, principalmente entre os Fiscais Federais no interior do Estado. Em momentos críticos como a deflagração de uma doença sanitária, existe a necessidade de deslocamentos de servidores para a área com foco, deixando a descoberto outras frentes de trabalho igualmente importantes.

A Unidade, por meio do Ofício nº 004/2014 – GAB/SFA-RS, de 20/01/2014, informou possuir uma deficiência de 66 FFAs e de 1.715 AISIPOAs para o desempenho das suas atividades, aqui incluídas todas as atividades da SFA/RS e não somente a área do leite e derivados.

Causa

Omissão das autoridades, local e centralizadamente, em dar cumprimento e/ou atendimento ao que dispõe o artigo 56 da Portaria nº 428/2010, qual seja:

“os Titulares das Superintendências Federais apresentarão ao Secretário-Executivo, até 01 de outubro de cada ano, as prioridades e demandas operacionais das respectivas Superintendências Federais, para subsidiar o planejamento estratégico e o planejamento operacional do MAPA, bem como permitir:

I - a adequação estrutural e funcional;

II - a utilização de novas ferramentas de trabalho;

III - o desenvolvimento de recursos humanos;

IV - o remanejamento de servidores públicos;

V - a realocação de recursos humanos, com implantação sistêmica de planos de transferências motivadas; e

VI - a expansão do quadro de pessoal via processo seletivo para novas contratações.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por ocasião dos trabalhos de Auditoria de Acompanhamento da Gestão, a qual foi focada basicamente na área operacional, em especial a cadeia do leite e derivados, a



Unidade foi instada a manifestar-se acerca do fato. Por meio do Ofício nº 013/2014 – GAB/SFA-RS, de 12/02/2014, manifestou-se como segue:

“Sim, a cadeia produtiva de leite e derivados carece de FFAs e AISIPOAs para desempenhar as atividades de fiscalização. Essa carência concentra-se atualmente principalmente nas regiões de Passo Fundo e Ijuí (ver quadro abaixo), onde há um maior número de estabelecimentos e menor número de servidores.

Para amenizar essa deficiência, o SIPOA-RS desloca servidores de outras regiões para auxiliar na realização das vistorias de autocontroles, coleta de amostras e investigação de denúncias, mas a execução dessa ação é vinculada a disponibilidade de recursos e pessoal.

No caso específico da área de inspeção de leite, existe uma deficiência adicional para atendimento ao estabelecido no Artigo 32 da IN 44/2007, no caso de leite cru refrigerado processado por estabelecimentos sob SIF localizados no Rio Grande do Sul que transite pela área do Estado de Santa Catarina, devido a diferença de status sanitário para Febre Aftosa nos dois Estados. Toda carga de leite cru refrigerado do RS que seja expedido para outro Estado (e nesse caso obrigatoriamente passa por SC) deve estar acompanhada de um Certificado Sanitário Nacional (CSN) ou Guia de Trânsito (GT) assinado por um servidor do SIF. Devido a essa obrigatoriedade, foi necessária a realização de Termos de Cooperação Técnica em 24 estabelecimentos da área de leite e derivados, principalmente em postos de refrigeração, para a emissão do CSN ou GT após o acompanhamento da análise e expedição da carga de leite cru pelo servidor.”

Análise do Controle Interno

A Manifestação da Unidade corrobora o fato apontado.

A situação da Força de Trabalho da Unidade é uma questão estrutural que prejudica o cumprimento da missão institucional da SFA/RS e o atingimento das metas previstas nos Programas e Ações de Governo, tendo em vista a redução histórica do quadro, agravada pelo grande número de servidores com condições satisfeitas para a aposentadoria. Cabe ressaltar, ainda, que o presente ponto alerta a condição em relação à área técnica, restando claro, que a situação da área administrativa não é diversa, inclusive com a substituição de servidores efetivos por terceirizados, conforme pontos específicos do presente Relatório.

Os fatos apontados exigem diligência e atenção por parte da Unidade, bem como dos seus órgãos superiores.

Saliente-se, ainda, que toda essa situação colabora para o grave fato tratado em ponto específico do presente Relatório, relativo à incapacidade de atuação da Unidade na garantia da qualidade e da segurança alimentar dos consumidores, o qual foi corroborado em diversas manifestações da equipe técnica da Unidade, constantes no Relatório de Gestão.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover gestões junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão-MPOG, objetivando solucionar a carência de pessoal na área fim da Unidade, mediante a nomeação de novos servidores do quadro permanente do Órgão, de forma a garantir o cumprimento de sua missão institucional.



Recomendação 2: Implantar instrumento de coordenação do planejamento e de controle da execução das atividades de inspeção de estabelecimentos que lidam com produtos de origem animal, em especial da cadeia produtiva do leite, buscando conferir a abrangência adequada e isonomia no processo de fiscalização.

1.1.5.2 CONSTATAÇÃO

Intempestividade e impropriedades na análise de capacitação de longa duração, por membro da área técnica e de eventos de curta duração.

Fato

Durante os trabalhos de acompanhamento a Unidade foi instada a informar se há política de capacitação na SFA/RS para os Fiscais Federais atuantes na inspeção/fiscalização da cadeia do leite, bem como indicadores de medição do impacto sobre a qualidade dos autos de infração lavrados, apresentando documentação probatória se houver.

Por meio do Ofício nº 013/2014 – GAB/SFA-RS de 12 de fevereiro de 2014, a Unidade manifestou-se como segue:

“Foi realizado um treinamento em 2013 para a equipe de leite e derivados, em técnicas laboratoriais, promovido pela DDA/SFA-RS e pelo LANAGRO-RS. Não há previsão de novos treinamentos. Não são utilizados os indicadores mencionados.”

A Unidade foi instada, na mesma ocasião, a informar acerca da política de capacitação em âmbito nacional, disponibilizando cópia dos normativos vigentes, com relação à realização, por servidores do MAPA, de cursos de média e longa duração (em especial, cursos de Pós-Graduação em nível de Especialização, Mestrado e Doutorado). Tendo informado por meio do mesmo Ofício, o que segue:

“A política de capacitação da SFA/RS está atrelada à CGDP/SE - Brasília, e encontra-se disponível <http://agronet.agricultura.gov.br/desenvolvimentodepessoas/capacitacao> A Coordenação Geral de Desenvolvimento de Pessoas – CGDP/SE – criada através do Decreto 5.351 de 21/01/2005 com objetivo de:

- (a) Desenvolver continuamente as competências individuais, técnicas e gerencias de forma a adequá-las às necessidades do MAPA; e*
- (b) Avaliar e acompanhar o desempenho individual dos servidores e gestores visando o aperfeiçoamento e qualificação do servidor público em cumprimento as diretrizes estratégicas do MAPA, em conformidade com o Decreto Nº 5.707/06, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal baseada em “gestão por competências” e o Decreto Nº 6.114, de 15 de maio de 2007.*

O Plano Anual de Educação Continuada – PAEC é construído todo ano pelas SFA's e CGDP, mas devido a cortes orçamentários vem sendo finalizados com grande redução de nossas demandas. O PI CAPACITA custeia as demandas administrativas e os PI's técnicos, custeiam as demandas técnicas. A gestão do PI CAPACITA é da CGDP, sendo necessário a formalização de processo para solicitação de capacitação que envolva recursos, afastamentos do servidor do Estado ou de Licença Capacitação.”

A Portaria nº 482 de 28 de maio de 2012, disponibilizada anexa à manifestação, dispõe sobre o desenvolvimento de ações de educação continuada no âmbito do Ministério da



Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dentre elas, prevendo e regulamentando a participação em eventos de longa duração.

Com relação à análise de processos específicos referente ao tema, verificou-se o Processo nº 21042.003167/2013-39, referente à solicitação de autorização de afastamento para capacitação em Pós-Graduação, solicitação constante no Memo SGP/SFA/RS (sem nº) datado de 09 de julho de 2013. A Unidade não disponibilizou o processo original, tendo disponibilizado somente cópia impressa do mesmo. Ressalte-se que o referido processo foi protocolado, conforme solicitação constante no Memo SGP/SFA/RS (sem nº) em de 09 de julho de 2013. Não havia, nos documentos disponibilizados, qualquer manifestação acerca do solicitado, decorridos mais de 7 meses do protocolo do mesmo.

A Unidade disponibilizou, ainda, 03 processos versando sobre capacitação de curta duração, que foram analisados pela Equipe de Auditoria. Os Processos nº 21042.003751/2013-94, 21042.003742/2013-01, 21042.0039993/2013-88 continham informações a lápis nas suas capas, acerca do cancelamento das respectivas solicitações, sem que houvessem documentos em seu interior que suportassem os cancelamentos, tampouco numeração nos memorandos produzidos no Serviço de Gestão de Pessoas.

Causa

A fragilidade dos controles internos da área de gestão de pessoas propiciou a ocorrência das falhas apontadas.

Manifestação da Unidade Examinada

a) Instada a informar a situação com relação à solicitação de autorização de afastamento para capacitação em Pós-Graduação, constante no Processo 21042.003167/2013-39, solicitação constante no Memo SGP/SFA/RS (sem nº) datado de 09/07/2013, bem como a justificar o fato de não ter sido disponibilizado, à equipe de auditoria, o processo original, bem como a falta de manifestação no referido processo, tendo decorridos mais de 7 meses da Solicitação, a Unidade manifestou-se como segue:

“Segue cópia digital do processo 21042.003167/2013-39, que, na época, encontrava-se em Brasília. Embora o processo tenha tido parecer favorável do DIPOA, a CGDP o julgou fora de prazo (folha 35) sugerindo novo processo com novo período de afastamento.

Obs.: A folhas não numeradas da cópia digital fazem referência aos respectivos versos. De qualquer modo, o processo encontra-se disponível na SFA/RS, havendo retornado somente dia 7/03/2014 para nosso Setor de Protocolo.

b) A Unidade foi instada justificar as impropriedades acerca dos eventos de curta duração, os fatos tendo se manifestado como segue:

“Com relação aos processos:

nº 21042.003751/2013-94 e 21042.003742/2013-01 - Tratam-se de capacitações sem necessidade de autorização do Secretário- Executivo, por serem em Porto Alegre, no CENTRESAF/RS, e foi feita programação pelo PI INPANIMA113. Como não houve recursos financeiros na época para esses cursos, foi comunicado diretamente aos servidores solicitantes, não havendo necessidade de levar os processos a diante.

nº 21042.003993/2013-88 - Trata-se de capacitação em São Paulo/SP, sem ônus, de 16 a 17 de outubro e despacho só foi dado em 16 de dezembro. O processo foi a Brasília e houve perda de prazo pela SDA inviabilizando a servidora de ser atendida em sua



solicitação. O Memorando nº290/2013/DIPOA que faz referência nesse processo é de Brasília.

Observações:

Os registros a lápis nas capas dos processos que a CGU faz referência são controles internos do Treinamento/SGP/DAD, com o objetivo de mapear o quantitativo de processos atendidos e não atendidos pelos servidores.

O procedimento de enviar documentação do SGP para o Protocolo com objetivo de abertura de processo é enviada com memorando sem número, por orientação do Protocolo. É apenas uma folha de rosto para abertura de processo.”

Análise do Controle Interno

As manifestações da Unidade corroboram os fatos apontados. A análise do processo digitalizado revelou que a análise do referido processo foi efetuada, pela Secretaria de Defesa Agropecuária na data de 13/02/2014, ou seja, mais de 7 (sete) meses depois de protocolado. A Unidade não disponibilizou histórico de tramitação do processo, a fim de que fosse possível averiguar onde o processo, realmente, tornou-se intempestivo.

Recomendações:

Recomendação 1: Fortalecer os controles internos da área de gestão de pessoas, a fim de não reincidir na intempestividade, bem com nas impropriedades apontadas.

1.2 APOIO A REESTRUTURACAO E IMPLEMENTACAO DO SISTEMA

UNIFICADO DE ATENCAO A SANIDADE AGROPECUARIA (SUASA)

1.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 20QY - Apoio a Reestruturação e Implementação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA).

Fato

Trata-se da Ação 20QY - Apoio a Reestruturação e Implementação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA), que tem por finalidade: a) apoio à implantação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA nas unidades das instâncias que aderirem ao Sistema; b) adequação, desenvolvimento e implantação de sistemas informatizados; c) implantação da modalidade da metodologia de Governança, Riscos e Conformidade (GRC). E, ainda, reestruturar e implementar o Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA com foco no apoio às instâncias estadual, municipal e distrital, visando a modernização da estrutura e, a organização de procedimentos e processos que compõem a Defesa Agropecuária, em articulação com a iniciativa privada. Esta ação se insere no contexto do Programa de Governo 2028 – Defesa Agropecuária, o qual tem por objetivo, promover a sanidade na agropecuária, mantendo a situação das zonas livres de pragas doenças e fortalecendo as ações de prevenção e controle.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada, por meio da atuação direta dos fiscais federais de agricultura, nas Unidades da Federação, da articulação com



estados, municípios, Distrito Federal e iniciativa privada, por meio de convênios com os estados, municípios e Distrito Federal.

Para avaliação da Ação 20QY foi selecionado para análise o único convênio que representa 100% do recurso empenhado na Ação. Os exames realizados foram voltados para a verificação da atuação da SFA/RS na fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais, enfocando a comparação entre fiscalizações planejadas e aquelas efetivamente realizadas pela Unidade sobre as transferências.

1.2.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Atuação insuficiente da Unidade na cobrança da contrapartida e na análise das prestações de contas parciais.

Fato

A partir das informações prestadas pela Unidade no Quadro A4.4.1, existem 3 (três) convênios referentes a instrumentos firmados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio do Estado do Rio Grande do Sul (SEAPA-RS), conforme quadro a seguir:

Quadro 21 – Convênios com a SEAPA-RS

Nº Convênio	Nome Programa	Valor Global	Objeto
772218	VIGIFITO - Ação 2134 - Vigilância e Fiscalização do Trânsito Interestadual de Vegetais, seus Produtos e Insumos	R\$ 1.167.470,40	A aquisição de serviços, materiais, veículos e o custeio das atividades propostas visam o incremento das atividades de fiscalização na prevenção, controle e erradicação de pragas dos vegetais no Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com os parâmetros técnicos...
775568	Ação 20QY - Apoio à Reestruturação e Implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	R\$ 2.223.000,00	Apoio à Reestruturação e Implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária-SUASA.
755826	FEBREAFTOS - AÇÃO 4842 - Erradicação da Febre Aftosa	R\$ 26.194.065,60	Garantir a segurança zoossanitária estadual, visando agregar valor qualitativo aos animais, seus produtos e subprodutos, por meio da prevenção, controle e erradicação de enfermidades dos animais, de acordo com os parâmetros técnicos e sanitários recomenda.

Fonte: Relatório de Gestão 2013

Considerando que as análises realizadas no ano anterior pela equipe de Auditoria, conforme Relatório de Auditoria referente à gestão de 2012, recaíram especialmente sobre o Convênio nº 755826/2011, convênio de maior materialidade e único que por



ocasião do exercício anterior havia tido a aplicação de recursos, foram analisados os Convênios nº 775568/2012 e nº 772218/2012, firmados pelo MAPA.

No que tange às informações firmadas no item 4.4.1 e no Quadro A4.4.1, cabe destacar que os três convênios lá citados referem-se, de fato, a instrumentos firmados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio do Estado do Rio Grande do Sul (SEAPA-RS), conforme quadro a seguir, nos quais a SFA/RS foi designada como responsável pela supervisão da execução das ações, realização de auditorias técnicas, pelo acompanhamento e fiscalização. Verificou-se o cadastramento dos convênios no SICONV, onde constam as seguintes informações:

Quadro 22 – Convênios com a SEAPA-RS - Execução

Convênio	Valores Pactuados R\$		Valores Repassados R\$		Vigência	
	Global	Contrapartida	No exercício	Acumulado	Início	Fim
755826/2011	33.745.472,76	6.749.094,55	-	11.274.763,63	set/11	dez/13
775568/2012	2.223.000,00	223.000,00	-	2.000.000,00	dez/12	dez/13
772218/2012	10.738.071,25	1.181.747,76	-	238.983,00	jul/12	dez/13

Fonte: Relatório de Gestão 2013

Os exames realizados confirmaram a manutenção da situação apontada no exercício anterior, qual seja, a formalização e a atuação insuficiente da Unidade na cobrança e na análise das prestações de contas anuais, conforme itens elencados abaixo:

- a) inexistência de comprovação de depósito da contrapartida de R\$ 223.000,00 referente ao Convênio nº 775568.
- b) descumprimento do prazo para prestação de contas – o prazo para a prestação de contas, conforme folhas 2 e 3 do Processo nº 21042.000432/2014-16, referente ao Convênio plurianual nº 775568, firmado com a SEAPA-RS, com o objetivo de “Apoio à Reestruturação e Implementação do SUASA”, visando à prevenção, o controle e a erradicação das pragas dos vegetais, a disponibilização de documento de comprovação da efetivação da contrapartida pela SEAPA-RS do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, encerrava-se em 19 de janeiro de 2014. No entanto até 30 de abril de 2014, não foi complementada, pelo conveniente a documentação que permita a análise e a apreciação da Prestação de Contas pelo Serviço de Planejamento e Acompanhamento da SFA/RS.
- c) aquisição de itens pela conveniente fora do período de vigência do Convênio, em valor mínimo de R\$ 35.612,39.
- d) despesas com “Inserção em Mídia”, “Cartazes”, “Folders” e “Cartilhas Técnicas”, no valor total de R\$ 67.725,00 constantes no Relatório de Execução Físico-Financeira, não constantes no Plano de Trabalho do Convênio.

Causa

Fragilidade nos controles internos da Unidade no que tange ao acompanhamento da execução dos convênios por ela firmados. Conforme o Regimento Interno da Unidade compete ao Chefe da Divisão de Apoio Administrativo, Art. 45, inciso X: “implementar os controles referentes às execuções dos convênios, ajustes, contratos, acordos e demais instrumentos de parcerias”.

Manifestação da Unidade Examinada



Instada a se manifestar sobre os fatos por meio da Solicitação de Auditoria nº 201307158/013, a SFA/RS apresentou as seguintes manifestações, por meio do Ofício nº 242/2014 de 14 de maio de 2014:

a) *“A comprovação da execução dos recursos da contra partida está no depósito da mesma na conta específica do convênio, extratos que já foram solicitados e tão logo sejam enviados pela Convenente, repassaremos.”*

b) *“Os itens que foram adquiridos fora do prazo de vigência do convênio terão seus valores glosados e solicitado o recolhimento, quanto aos itens em que as notas fiscais e os pagamentos foram efetuados após a vigência do convênios, mas tiveram seus fatos gerados dentro da vigência (nota de empenhos) .*

Foi solicitado a Convenente que procede-se de acordo com cláusula do contrato de convênio, ou seja, solicitar autorização devidamente justificada para o fato a Concedente, autorização esta que ainda não foi enviada.”

c) *“Tais documentos já foram solicitados a Convenente e estamos aguardando a remessa para análise, caso não estejam de acordo com o Plano de Trabalho serão glosados. O processo de prestação de contas ainda está em análise documental, portanto não houve encerramento da prestação de contas do convênio, assim sendo o aceite da documentação somente dar-se-á após o recebimento de toda a documentação.”*

d) A Unidade manifestou-se, por meio do Ofício nº 200 de 22 de abril de 2014, como segue: *“Relativamente ao Convênio 775568/2012, informamos que a prestação de contas está sendo analisada em processo físico, tendo sido a convenente notificada para encaminhar documentação complementar para a análise da execução do convênio.”*

Instada a justificar o não cumprimento do prazo para a análise e efetivação da Prestação de Contas do Convênio supracitado, a Unidade, a SFA/RS apresentou a seguinte manifestação por meio do Ofício nº 242/2014 de 14 de maio de 2014:

“A SFA/RS está cumprindo todos os prazos para análise da documentação relativo à prestação de contas do Convênio em questão, apenas não emitiu o parecer final pois não foi disponibilizada pela Concedente, até o momento, toda a documentação para análise.”

Análise do Controle Interno

a) A manifestação da Unidade corrobora o fato apontado, tendo em vista que não constam nos autos analisados o comprovante do depósito da contrapartida. Além disso, conforme consulta efetuada junto ao SICONV, não consta o lançamento da contrapartida devida.

b) De fato, existem indicativos nos documentos analisados referente à cobrança do cumprimento da cláusula, ou seja, acerca do fato de a convenente não ter apresentado justificativas, sem que, no entanto, estes indiquem a glosa dos valores.

c) A prestação de contas por parte convenente deve conter toda a documentação a fim de permitir a análise acerca da boa e regular aplicação dos mesmos, nos termos do disposto no Termo de Convênio, e em conformidade com o art. 51 e com o inciso I do art. 54 da Portaria Interministerial nº 127/2008.



d) A Situação referente ao processo em questão é que, de fato, o mesmo ainda consta com a prestação de contas não analisada.

Recomendações:

Recomendação 1: Cobrar dos Convenientes o depósito da contrapartida e a anexação da documentação comprobatória, anteriormente ao encerramento dos convênios.

Recomendação 2: Proceder à análise tempestiva das prestações de contas apresentadas como forma de averiguar a boa e regular aplicação dos recursos, em conformidade com o art. 51 e com o inciso I do art. 54 da Portaria Interministerial nº 127/2008.

1.2.3 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.2.3.1 INFORMAÇÃO

Contratação de entidade especializada na atividade de classificação de produtos vegetais.

Fato

Foi analisado o Processo nº 21042.002588/2013-42, referente ao Pregão Eletrônico nº 002/2013, visando à contratação de entidade especializada na atividade de classificação dos produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, quando importados através dos portos, aeroportos e terminais alfandegados no Estado do Rio Grande do Sul.

O referido processo cita como suporte legal à contratação o Parecer nº 034/2010/DECOR/CGU/AGU, proferido no Processo nº 00451.000050/2008-44 da Superintendência Federal do MAPA na Paraíba – SFA/PB. Conforme a Unidade, o referido Parecer foi encaminhado a todas SFAs, por orientação do despacho do Consultor-Geral da União nº 1.073/2010, anexado, à época, ao processo anterior de contratação de entidade para apoio à classificação de importação, processo 21042.003980/2008-41.

Instada a disponibilizar estudo/levantamento acerca da lotação atual nas UVAGROS e as atividades/áreas de atuação dos referidos quadros, bem como quantos agentes seriam necessários a fim de que o denominado “serviço de apoio operacional”, prestado pela entidade contratada, pudesse ser realizado pelos quadros da Unidade, esta solicitou dilação do prazo e afirmou, por meio do Ofício nº 212 de 30 de abril de 2014:

“Entretanto, de antemão, pode-se afirmar que o quantitativo atual de profissionais habilitados, vinculados à SFA/RS, não é suficiente para atender à demanda de classificação de produtos importados, conforme justificado no item 3.2 do Projeto Básico, Anexo I do Edital de Pregão SFA/RS nº 02/2013.”

A Unidade informou ainda com relação ao processo de análise de classificação e ao papel desempenhado pelos quadros da SFA, que caberia ao Supervisor monitorar se a análise de classificação está sendo realizada conforme previsto nas normas, concluindo seu acompanhamento com a assinatura do Certificado de Classificação de Produto Importado, a cada análise, cabendo também ao Supervisor realizar o controle da arrecadação da taxa, por parte dos importadores, bem como consolidar relatório de



controle dos serviços prestados pela contratada, conforme portaria de designação dos Supervisores, Portaria nº 322 de 10 de outubro 2013.

Cabe ressaltar que as atividades de classificação estão situadas em espaços destinados ao MAPA, dentro da área alfandegada, facilitando o processo de supervisão. A administração do espaço é de responsabilidade do MAPA, sendo a organização e manutenção do mesmo por parte da entidade contratada.

O Contrato nº 05/2013 foi assinado na data de 16 de setembro de 2013. Portanto conforme corroborado pela Unidade, no Ofício nº 212 de 30 de abril de 2014, a contratada, no caso a EMATER/RS, realizou, no período de janeiro de 2013 a 15 de setembro de 2013, nos moldes do contrato anterior, a arrecadação da taxa de classificação.

A partir da data de 16/09/2013, com o novo contrato, a arrecadação da taxa de classificação passou a ser realizada pela SFA/RS.

1.2.3.2 CONSTATAÇÃO

Impropriedades em processo de Pregão Eletrônico, com desentranhamento de peças sem motivação, aditamento a partir de suporte documental incompleto e diferença de valor de R\$ 10.641,12.

Fato

A Unidade contratou por meio do Pregão Eletrônico nº 002/2013, Processo nº 21042.002588/2013-42, a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/RS, empresa de CNPJ nº 089161475/0001-73, para a classificação dos produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, quando importados através dos portos, aeroportos e terminais alfandegados no Estado do Rio Grande do Sul. O Contrato nº 05/2013 foi assinado na data de 16 de setembro de 2013.

Nas fls. 159 a 162 do processo, constam documentos e e-mail tratando acerca da necessidade de alteração no edital com relação à classificação do produto “malte cervejeiro”, datado de 15 de agosto de 2013. Na fl. 163, consta evento de retificação publicado, na data de 19 de agosto de 2013, no Portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet, www.comprasnet.gov.br, onde foi publicada retificação de edital, com a exclusão da expressão “malte cervejeiro;” sem que tenha havido a alteração em relação ao preço. Constam, ainda, na mesma fl. 163, rasuras à caneta riscando a expressão malte cervejeiro.

Ocorre que conforme documentos constantes na fl. 691 do referido processo, a Unidade anteriormente à publicação, já havia tomado conhecimento da redução do preço referente ao “malte de cevada”, tendo em vista que consta nos autos e-mail, datado de 16 de agosto de 2013, com os mesmos três interlocutores daquele da fl. 159, de 15 de agosto de 2013. Portanto, a Unidade tinha conhecimento da alteração do preço de classificação de malte de cevada de R\$ 1,20 para R\$ 0,43 a tonelada, antes da publicação da retificação. Portanto, esse conhecimento, também era antecedente da abertura dos envelopes do Pregão e à assinatura do Contrato nº 05/2013, conforme documentos constantes na fl. 691 e, ainda, nas fls. 160 a 162 do referido processo.



Logo, o contrato foi executado e pago, pelo menos no que tange ao período de 16 de setembro de 2013 até 20 de janeiro de 2014 (data da assinatura do Segundo Termo Aditivo), com o preço de R\$ 1,20 a tonelada de malte de cevada classificada, quando o valor correto seria de R\$ 0,43.

Analisados os recibos de pagamento apresentados pela EMATER-RS, não foi possível verificar a quantidade de malte de cevada classificada e paga, com valores indevidos, tendo em vista que os resumos que serviram de base para os pagamentos efetuados pela SFA-RS à EMATER-RS, são apresentados com totais por Unidade Operativa (UVAGRO). Considerando-se a estimativa constante no Edital do Pregão de classificação de 3.664 toneladas mensais, estima-se o potencial prejuízo em:

Memória de cálculo - 3.664 (Toneladas mensais) * R\$ 0,77 (valor da diferença) * 5 (nº de meses (setembro/outubro/novembro/dezembro e janeiro de 2014)) = Prejuízo Estimado = R\$ 14.106,40.

O Histórico de tramitação do processo demonstra que o mesmo tramitou por solicitação do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – SIPOV, na data de 20/12/2013, com a elaboração de documento daquele Serviço, sem data de emissão, identificando alterações necessárias ao contrato (dentre elas a inclusão da palavra “Recibo”, consoante tratado em ponto específico do presente Relatório), bem como a redução do preço dos serviços referentes ao Serviço de Classificação de Malte Cervejeiro. Gerada a minuta de Termo aditivo, o Aditivo foi enviado ao órgão consulente e assinado na data de 20 de janeiro de 2014.

Causa

Fragilidade dos Controles internos administrativos na área de procedimentos licitatórios.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a manifestar-se acerca das inconsistências com relação à retificação procedida, bem como com relação à alteração contratual efetivada no segundo Termo Aditivo, constante nas fls. 711/713, a Unidade manifestou-se, por meio do Ofício nº 212 GAB/SFA-RS, de 22 de abril de 2014, como segue:

“A retificação realizada tem objetivo de reduzir o número de produtos para os quais as empresas concorrentes deveriam estar previamente habilitadas, tendo em vista estimular a concorrência e atender orientação emitida por e-mail do Coordenador Geral da Qualidade Vegetal, da data de 14/08/2013 (fl. 159 e 160 do processo 21042.002588/2013-42) e posterior à publicação do Aviso de Licitação. Dessa forma, foi alterado o critério para determinação do nº de produtos, redundando na redução de 23 para 17 o número mínimo de produtos.

Quanto à inconsistência com relação à retificação, bem como as rasuras à caneta, temos a considerar: entendemos que têm origem no fato de que detectamos, inicialmente, conforme e-mail do Coordenador Geral da Qualidade Vegetal, da data de 14/08/2013, que seria necessário retificar o edital também em relação à denominação e valor da taxa do produto Malte de Cevada, anteriormente denominado Malte Cervejeiro. Somente após a publicação do Aviso de Licitação, fomos orientados que o valor da taxa de classificação do Malte de Cevada deveria ser alterada de R\$ 1,20/ton para R\$ 0,43/ton (fl. 691 do processo 21042.002588/2013-42). Entretanto, como tal



retificação implicaria em alteração dos valores do edital, optou-se por corrigir tal questão posteriormente, o que foi feito por meio do segundo Termo Aditivo.”

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

Em atenção às recomendações acima, temos a considerar:

“Solicitamos à ASCAR/EMATER-RS informação referente ao quantitativo de Malte de Cevada importado no período de 16 de setembro de 2013 a 20 de janeiro de 2014, tendo sido informado, como base nos dados do sistema informatizado da contratada, o quantitativo de 13.819,64 toneladas (e-mail em anexo, datado de 17/07/2014).

Entretanto, faz-se necessário alguns esclarecimentos e informações, no sentido de demonstrar que não ocorreram prejuízos efetivos:

- 1.1) Na data de 19/08/2013 o Coordenador Geral da Qualidade Vegetal encaminhou novo e-mail (segue em anexo) retificando a informação contida na mensagem datada de 16/08/2013 (fl. 691 do processo nº 21042.002588/2013-42), informando que deveria permanecer o valor da taxa de classificação prevista na Portaria Interministerial nº 233/1998, cujo valor é R\$ 1,20/tonelada.*
- 1.2) Portanto, no período em que foi praticada a taxa de R\$ 1,20/tonelada (16/09/2013 a 20/01/2014), não se estava incorrendo em erro, motivo pelo qual não houve prejuízo para a administração. Destaque-se também que o valor da taxa utilizado para pagar os serviços da contratada é igual ao valor cobrado pela administração dos importadores.*
- 1.3) Dessa forma, a mudança do valor da taxa de classificação do malte de cevada formalizada pelo 2º Termo Aditivo não deveria ter ocorrido. A mudança na interpretação da legislação por parte da instância técnica superior, em Brasília, bem como a forma de comunicação, contribuíram para tanto.*
- 1.4) Por fim, diante da constatação dos fatos acima elencados, a contratada apresentou nova proposta de alteração do contrato, com o objetivo de reestabelecer o valor da taxa originalmente prevista, de R\$ 1,20/tonelada. Tal proposta de alteração está contida na minuta de 3º Termo Aditivo, que foi encaminhada para apreciação no CJU/AG, na data de 03/07/2014, tendo retornado em 15/07/2014, sem objeções, e no momento encontra-se, para providências, no setor de compras e contratos da SFA/RS. “*

Análise do Controle Interno

A manifestação do Gestor, por ocasião dos trabalhos de campo, corroborou o fato apontado. Com efeito, o mesmo confirmou que soube do fato (alteração do preço do produto classificável) anteriormente à publicação da retificação, da abertura dos envelopes do Pregão Eletrônico e por conseguinte, à assinatura do Contrato nº 05/2013, tendo adotado decisão administrativa de não efetuar a alteração de pronto, tendo como resultado um prejuízo potencial estimado em R\$ R\$ 14.106,40 (quatorze mil, cento e seis reais e quarenta centavos).

Quanto às informações trazidas após o conhecimento do Relatório Preliminar, o Gestor noticia que, no período de 16 de setembro de 2013 a 20 de janeiro de 2014, com base nos dados do sistema informatizado da contratada, foi classificado o quantitativo de 13.819,64 toneladas, perfazendo o total da diferença apurada em R\$ 10.641,12.



Observação: Memória de cálculo:

13.819,64 (Toneladas totais período setembro/outubro/novembro/dezembro e janeiro de 2014) * R\$ 0,77 (valor da diferença) * = Diferença apurada = R\$ 10.641,12.

Na ocasião, o Gestor disponibilizou, ainda, e-mail datado de 19 de agosto de 2013, retificando o e-mail de 16 de agosto de 2013, informando que o valor seria de R\$ 1,20. Ocorre que o e-mail não constava nos autos do processo, tendo inclusive havido análise da área técnica do SIPOV da SFA/RS, solicitando, em documento datado de 10 de janeiro de 2014, a alteração do valor contratado para R\$ 0,43 a tonelada.

Ressalte-se ainda que, compulsando os autos do referido processo, constatou-se que o documento constante na fl. 692 do processo nº 21042.002588/2013-42 noticia:

“constatamos a retirada de 223 folhas do presente processo (..) justamente as folhas inseridas pela área técnica do SIPOV/DDA/SFA/RS, sem a devida motivação e registro do desentranhamento das peças.”

Diante dos novos fatos identificados, alteramos a descrição sumária e as recomendações apresentadas inicialmente, consideramos como diferença o valor apurado e mantemos o apontamento, a fim de que sejam apurados e aprofundados os fatos ocorridos no processo nº 21042.002588/2013-42.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a abertura de processo administrativo para apuração da responsabilidade pelo desentranhamento das peças noticiadas no parecer da fl. 692 e pelo aditamento efetuado a partir de suporte documental incompleto, bem como para verificar a pertinência com relação à diferença de R\$ 10.641,12.

1.2.3.3 CONSTATAÇÃO

Formalização do Primeiro Termo Aditivo, referente ao Contrato nº 05/2013, sem o envio da minuta ao Órgão consultente.

Fato

Ainda em relação ao Contrato nº 05/2013, firmado com a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Rural-EMATER-RS, por meio do Pregão Eletrônico nº 002/2013, e respectivo instrumento contratual, firmado na data de 16 de setembro de 2013, verificou-se as inconsistências relatadas a seguir:

Em reunião realizada em 20 de dezembro de 2013, conforme e-mail constante na fl. 680 do Processo nº 21042.002588/2013-42, com a presença de representantes do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal-SIPOV do Ministério da Agricultura, bem como de representantes da Gerência de Classificação e Certificação-GCC da EMATER-RS, um dos assuntos tratados foi o fato de que os recibos de prestação de serviços apresentados pela EMATER-RS, não correspondiam a Notas Fiscais/Fatura, consoante o disposto no Contrato 05/2013, firmado pelas partes.

O mesmo e-mail informa “da não possibilidade de emissão Nota Fiscal/Fatura por ser empresa sem fim lucrativo. Que buscará solucionar a situação com um pedido de aditivo



ao Contrato nº 05/2013.”

Ressalte-se que os serviços já haviam sido prestados, e estavam àquela data sendo cobrados pela empresa contratada.

Ocorre que já na folha seguinte do processo (fl. 681) o Gerente de Classificação da EMATER-RS, por meio de documento denominado Carta GCC nº 175 de 23 de dezembro de 2013, encaminha documentos ao Superintendente Federal de Agricultura no Rio Grande do Sul-Substituto, citando dentre eles o Primeiro Termo Aditivo. Na fl. 682, encontra-se assinado pelo Presidente da Contratada e ao que tudo indica pelo Superintendente Federal de Agricultura no Rio Grande do Sul (assinatura sem identificação), o Primeiro Termo Aditivo ao contrato, com a inclusão da palavra “Recibo” em todos os trechos das cláusulas do contrato original em que constava a expressão “Nota Fiscal/Fatura”. Ressalte-se, ainda que no referido Termo Aditivo consta a assinatura como sendo em 16 de setembro de 2013, data de início do contrato e da prestação de serviços.

Verifica-se, pois, que a alteração efetuada mediante termo aditivo retroagiu à data de assinatura do contrato, muito embora este já encontrava-se em plena execução.

Por outro lado, não consta dos autos qualquer minuta acerca do Primeiro Termo Aditivo, tampouco documento/ofício de remessa dos autos para análise da Advocacia-Geral da União com relação ao fato, antes da assinatura do Aditivo. Conforme tratado em ponto específico do presente Relatório, houve envio posterior de minuta ao Órgão consulente, contendo a alteração referida, bem como outras alterações, tendo o órgão consulente considerado o Primeiro Termo Aditivo, assinado e constante dos autos como válido.

Causa

Inadequação dos controles internos da Unidade, para submeter minuta de aditivo contratual à apreciação jurídica demonstrando fragilidade quanto ao atendimento das determinações do Tribunal de Contas da União e das recomendações da CGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a justificar a alteração contratual procedida por meio do primeiro Termo Aditivo, com a inclusão da palavra recibo em todos os trechos das cláusulas do contrato original em que constava a expressão Nota Fiscal/Fatura a Unidade informou por meio do Ofício nº 216, de 06 de maio de 2014:

“Houve a necessidade de fazermos esta alteração, tendo em vista que a Emater é uma Associação sem fins lucrativos, e por esta razão não pode emitir Nota Fiscal, somente recibo.”

Instada a justificar o fato do Primeiro Termo Aditivo ter sido assinado sem o envio da Minuta do Termo ao órgão consulente, a Advocacia-Geral da União, a Unidade manifestou-se, por meio do Ofício nº 216 de 06 de maio de 2014, como segue:

“Foi encaminhada para a Emater uma minuta de Termo Aditivo para que eles verificassem junto ao Jurídico a possibilidade da assinatura, ocorre que a Emater devolveu a minuta assinada e o Superintendente assinou também. Encaminhamos a AGU a minuta do primeiro termo aditivo contendo a alteração de Nota Fiscal para Recibo e outras questões técnicas que necessitaram alteração. Como havia este termo



aditivo assinado dentro do processo, o advogado responsável pelo Parecer entendeu que se tratava do segundo termo aditivo e não do primeiro. Então elaboramos o segundo termo aditivo, retirando a alteração de Nota Fiscal por Recibo.”

Análise do Controle Interno

A Manifestação da Unidade corrobora o fato apontado, não tendo acrescentado fatos novos ao apontado. O fato de o Gerente da contratada ter enviado, já no dia 23 de dezembro o Termo Aditivo assinado, juntamente com outros documentos, conforme a Carta nº 175, indica que de fato, não houve o envio ao órgão consulente. Além disso, não constava em qualquer local do Termo Aditivo, a expressão “Minuta”, fato que evitaria o problema ocorrido. Ressalte-se, mais uma vez, que a data de assinatura do Termo retroagiu à data da assinatura do Contrato 16 de setembro de 2013, quando na verdade foi efetuada após 20 de dezembro de 2013.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar rotinas de controle para o efetivo atendimento às determinações 1.5 d, do Acórdão TCU nº 4.127/2008 - 1ª Câmara e 1.6.1.10 do Acórdão nº 5.387/2008 - 2ª Câmara, conforme segue: "submeta as minutas de editais de licitação, bem como de contratos, convênios e ajustes, de forma prévia, à assessoria jurídica da Administração, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93".

Recomendação 2: Observe a correta tempestividade na assinatura dos instrumentos contratuais e seus aditamentos.

1.3 PROMOÇÃO DA DEFESA AGROPECUÁRIA

1.3.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.3.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 20ZW - Promoção da Defesa Agropecuária.

Fato

Trata-se da Ação 20ZW – Promoção da Defesa Agropecuária, que tem por finalidade de manter e ampliar a situação das zonas livres de pragas e doenças, fortalecendo a prevenção e o controle das mesmas. Funcionamento dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros), ampliação e qualificação da oferta de serviços laboratoriais para atendimento da demanda na área da defesa agropecuária. Controle de resíduos e contaminantes em produtos de origem vegetal e animal, de forma a promover a qualidade de alimentos e bebidas. Coordenação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), e estruturação do Centro de Inteligência e Formação em Defesa Agropecuária. Esta ação se insere no contexto do Programa de Governo 2028 – Defesa Agropecuária, o qual tem por objetivo, promover a sanidade na agropecuária, mantendo a situação das zonas livres de pragas doenças e fortalecendo as ações de prevenção e controle.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada, por meio da atuação direta dos Fiscais Federais Agropecuários, nas Unidades da Federação; articulação com



estados, municípios, Distrito federal e iniciativa privada; por meio de convênios com os estados, municípios e Distrito Federal. Por meio de celebração de convênios com os órgãos públicos estaduais de defesa fitossanitária, que aportam serviços de profissionais especializados, equipamentos, veículos e infraestrutura física como contrapartida. Fiscais Federais inspecionam a documentação e as mercadorias, verificando a sanidade e a legalidade do trânsito internacional produtos agrícolas e pecuários. A ação também poderá contar com a execução descentralizada, com a celebração de acordos com os estados de maior risco de foco da mosca da carambola, por intermédio dos órgãos executores de defesa fitossanitária. Execução direta e descentralizada, em ações conjuntas com os serviços de defesa sanitária animal dos estados federativos e com os países fronteiriços. A execução poderá ser descentralizada, por meio de convênios com órgãos públicos estaduais, com a iniciativa privada e demais entidades envolvidas com a defesa fitossanitária; ou direta, realizada por técnicos das SFA's em cada UF através dos Serviços de defesa Agropecuária - SEDESA.

Para avaliação da Ação 20ZW foi selecionado para análise o convênio que representa 83,20% dos recursos empenhados na Ação. Os exames realizados foram voltados para a verificação da atuação da SFA/RS na fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais, enfocando a comparação entre fiscalizações planejadas e aquelas efetivamente realizadas pela Unidade sobre as transferências.

1.3.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.3.2.1 CONSTATAÇÃO

Apropriação de valores em Convênio não formalizado (nº 799221 no SICONV) com inscrição indevida em Restos a Pagar.

Fato

A Unidade recebeu descentralização do crédito orçamentário, conforme Nota de Movimentação de Crédito 2013NC026764, na data de 30 de dezembro de 2013, referente a recursos de transferências voluntárias dos Planos Internos ERPROMOSDA e ERSUASA, tendo emitido em 31 de dezembro de 2013 as Notas de Empenho 2013NE801556 e 2013NE801557, respectivamente, no valor de R\$ 2.364.946,58 e Valor de R\$ R\$3.444.186,50, tendo alocado recursos do orçamento de 2013, com empenho no Convênio SICONV nº 799221. Os valores foram inscritos em Restos a pagar, sem que representassem realmente despesas legalmente nesta situação. A operação foi possível a partir da criação de um Convênio, registrado no Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV) sob nº 799221, sem que efetivamente houvesse termo formalizado e assinado para suportar tal registro.

A informação foi prestada pela Unidade no Relatório de Gestão como segue:

“No exercício 2013 à SFA/RS não realizou transferências de recursos para os contratos de Convênio vigentes, bem como para novos Convênios, embora em sua execução orçamentária apareça a descentralização e o conseqüente empenho dos valores nas naturezas de despesas “contribuições” – R\$2.364.946,58 e “Auxílios” – R\$3.444.186,50, tais valores são destinados a repasse na modalidade de Convênio à Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul – SEAPA, em substituição aos Convênios rescindidos no mês de dezembro/2013, com a



finalidade de estruturar e manter o Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária no estado do Rio Grande do Sul.

Como tais recursos somente foram descentralizados na data de 31 de dezembro de 2013 não houve tempo hábil para formalização, sendo registrado no SICONV como Pré-Convênio nº 066014/2013 – processo nº 21042.005632/2013-76, com os valores lançados em Restos a Pagar Não Processados, para liquidação e liberação, juntamente com a formalização do contrato no exercício 2014.”

Causa

Deficiência nos controles internos na área de transferências, caracterizada principalmente pela ausência de procedimentos e ritos que impeçam a realização de atos de gestão contrários às normas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 210/2014 – GAB/SFA-RS, de 22/04/2014, a Unidade manifestou-se como segue:

“Os recursos relativos ao Convênio n.º 066014/2013 – processo 21042.005632/2013-76, foram descentralizados para esta Superintendência em 30/12/2013 e empenhados em 31/12/2013, conforme nota de crédito e empenhos em anexo.

Esses valores ficaram inscritos em Resto a Pagar, uma vez que não havia tempo hábil para executar todas as formalidades para a celebração do convênio ainda no exercício de 2013. Estamos aguardando o depósito da contrapartida, para efetuarmos o repasse dos valores.”

Análise do Controle Interno

A manifestação dos gestores corrobora o fato apontado. Os gestores descumpriram as normas na origem desses convênios, em face da descentralização tardia dos créditos orçamentários.

Cabe destacar que a possibilidade de executar convênios à margem das normas representa risco na aplicação de recursos públicos, pois, além da fragilidade dos controles internos da UJ, são manipulados os controles instituídos pelos sistemas corporativos como o SICONV e o SIAFI.

Recomendações:

Recomendação 1: Fortalecer seu sistema de controles internos administrativos na área de transferências voluntárias, instituindo rotinas de monitoramento visando evitar o registro da transferência sem a respectiva celebração do instrumento correspondente.

2 PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA AGRICULTURA

2.1 ADMINISTRACAO DA UNIDADE

2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.1.1.1 INFORMACÃO

Informação básica da Ação de Governo 2000 - Administração da Unidade.



Fato

Trata-se da Ação 2000 – Administração da Unidade, que tem por finalidade de constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas. Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2105, o qual tem por objetivo prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas temáticos.

A implementação da Ação se dá de forma direta pela UG, mediante despesas que compreendem: serviços administrativos ou de apoio; manutenção e uso de frota veicular; manutenção e conservação de bens imóveis próprios da União, cedidos ou alugados; despesas com tecnologia de informação e comunicações, sob a ótica "meio", que incluem o desenvolvimento de sistemas de informações, aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos e administrativos de apoio, desde que voltados à administração geral de cada Órgão; capacitação de servidores em temas e ferramentas de uso geral; despesas com viagens e locomoção, incluindo aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins; realização de estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc.; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas; demais atividades-meio necessárias à gestão e à administração da unidade.

Para avaliação da Ação 2000 foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além de vinculação finalística à missão da Unidade. Os exames realizados foram voltados para a verificação da regularidade dos processos licitatórios, de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

2.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Apresentação intempestiva de garantia por parte de empresa contratada em contrato celebrado com a Unidade.

Fato

A Unidade celebrou, conforme processo nº 21042.002588/2013-42, a partir do Pregão Eletrônico nº 002/2013, o Contrato de prestação de serviços para a classificação dos produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, quando importados através dos portos, aeroportos e terminais alfandegados no Estado do Rio Grande do Sul.

No entanto o Contrato nº 05/2013 foi assinado na data de 16 de setembro de 2013, sem que constasse nos autos do Processo nº 21042.002588/2013-42, documentos que comprovassem a apresentação da garantia (R\$ 54.568,14 correspondendo a 5 % do valor total estimado de R\$ 1.091.362,80) consoante previsão na Cláusula Oitava do contrato firmado, bem como no artigo 56 da Lei nº 8.666/93, garantia esta que foi apresentada somente na data de 19 de novembro de 2013.

A finalidade precípua da garantia é de proporcionar segurança à Administração no que se refere ao cumprimento das obrigações contratuais, sendo, portanto, razoável supor que o futuro contratado deverá prestar a garantia antes da assinatura do contrato. É neste



sentido o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme o Acórdão nº 401/2008 – Plenário, que determina ao jurisdicionado que “exija a comprovação da prestação da garantia contratual antes da celebração do respectivo termo, em cumprimento ao art. 56 da Lei nº 8.666/93.”

Causa

Digite aqui o seu texto.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a justificar a inexistência, nos autos do processo nº 21042.002588/2013-42, de documento comprobatório da garantia do Contrato nº 05/2013, firmado com a empresa de CNPJ nº 089161475/0001-73, a Unidade manifestou-se por meio do Ofício nº 216 de 06 de maio de 2014, como segue:

“Normalmente o responsável pela elaboração e controle dos contratos, encaminha as minutas para assinatura e já solicita a garantia, ocorre que muitas vezes as empresas não encaminham a garantia juntamente com o contrato assinado, sendo necessário uma cobrança por parte do setor para a apresentação da referida garantia”

Análise do Controle Interno

Em que pese o fato de o Tribunal de Contas da União já ter permitido a apresentação das garantias após a assinatura do contrato em Acórdão anterior ao supracitado (Acórdão nº 361/2007), aquele Tribunal recomenda que a Administração estabeleça prazo razoável para que isso seja feito pelo contratado, evitando que tal obrigação fique ao alvitre do particular, prolongando o seu cumprimento por tempo indeterminado, gerando insegurança ao contrato.

Recomendações:

Recomendação 1: Dar cumprimento às disposições contidas no artigo 56 da Lei nº 8.666/1993 e no Acórdão TCU nº 401/2008, bem como ao cumprimento do disposto na Cláusula Décima Segunda do Contrato firmado e ainda ao disposto no Manual de Licitações e Contratos do TCU, no que tange à apresentação da garantia contratual.

2.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Pagamento de diferenças contratuais relativas ao exercício anterior sem o devido suporte documental e sem o detalhamento efetivo da Memória de Cálculo.

Fato

Foram verificados os Processos nºs 21042.003946/2013-34, 21042.003947/2013-89, 21042.004027/2013-88 e 21042.00444/2013-75 referentes a pagamentos de diferenças contratuais relacionadas aos Contratos nº 05/2010 (firmado na data de 01/04/2010, a partir da realização do Pregão nº 16/2009) e nº 07/2010 (firmado a partir da realização do Pregão Eletrônico nº 06/2010), ambos celebrados com a Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal SC Ltda., CNPJ nº 00.932.422/0001-03.

As diferenças contratuais são as seguintes:

Quadro 23 – Diferenças Contratuais Apuradas



Processo	Fatura	Contrato	Período das diferenças	Valor R\$
21042.003946/2013-34	15286	05/2010	Jan a Jul de 2013	33.498,13
21042.003947/2013-89	15288	07/2010	Jan a Jun de 2013	2.121,30
21042.004027/2013-88	15289	07/2010	Nov a Dez de 2012	751,94
21042.004445/2013-75	15287	05/2010	Nov a Dez de 2012	10.086,32
Valor Total				46.457,69

Fonte: Processos selecionados para análise.

No entanto, nos referidos processos de pagamento, não constavam juntados aos autos dos processos, os documentos suporte necessários e suficientes para os devidos reconhecimentos de débito assinados. Ressalte-se, também, a falta de detalhamento na memória de cálculos referentes de valores reconhecidos, não sendo possível, inclusive, verificar se o reconhecimento das diferenças foi realizado com base no valor previsto contratualmente e não no serviço efetivamente prestado, que seria o correto.

Causa

Fragilidades nos controles internos na área de compras e contratos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 207/2014 – GAB/SFA-RS de 22 de abril de 2014, a Unidade manifestou-se como segue:

“Segundo informações do Chefe da Seção de Serviços Gerais, que é o responsável pela formalização de todos os processos de pagamento de prestação de serviços, nunca é juntada à documentação de suporte para tais pagamentos. A documentação é juntada somente no processo do respectivo pregão, e a conferência e verificação da legalidade dos pagamentos é feita no processo do pregão.”

Com relação à falta de detalhamento dos cálculos referentes aos valores reconhecidos:

“Segundo informações do Chefe da Seção de Serviços Gerais, que é o responsável pela formalização de todos os processos de pagamento de prestação de serviços, são juntados alguns documentos com demonstrativos referente aos pagamentos das diferenças, que talvez não sejam suficientes para uma melhor compreensão.”

E, quanto à impossibilidade de verificação acerca do fato de qual valor foi levado em conta para o reconhecimento de dívida:

“Segundo informações do Chefe da Seção de Serviços Gerais, que é o responsável pela formalização de todos os processos de pagamento de prestação de serviços, o reconhecimento das diferenças foi feito com base no valor efetivamente pago e não com base no valor contratual. Cita como exemplo os documentos constantes das folhas 906/909 do processo nº 21042.006322/2009-92, onde fica demonstrado que as diferenças são pagas considerando o valor do serviço efetivamente realizado. Nestes mesmos documentos consta o valor total do contrato atual, anterior e a diferença. Estes valores servem de base apenas para elaboração do cronograma de contrato.”

Análise do Controle Interno

Com relação à base de cálculo, apesar da manifestação contrária, a Unidade não disponibilizou as fls. 906/909 citadas que permitisse a análise deste Controle Interno. Com relação aos demais aspectos a manifestação da Unidade corrobora os fatos



apontados. A Unidade, conforme demonstrado no presente Relatório não adota as devidas cautelas na fiscalização e pagamento dos Contratos nºs 05/2010 e 07/2010. O reconhecimento de dívidas referentes aos contratos deve, como todo o reconhecimento de dívida por parte da Administração Pública, ser suportado por todos os documentos necessários e suficientes, a fim de que possa ser comprovada a legalidade dos atos.

Recomendações:

Recomendação 1: Autuar junto aos processos de pagamento de diferenças contratuais, todos os documentos necessários e suficientes para a comprovação da legalidade do ato.

2.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Pesquisa prévia de preços realizada em desacordo com a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União.

Fato

A Unidade celebrou os Contratos de prestação de serviços nºs 05/2010 e 07/2010, a partir da realização dos Pregões nº 016/2009 e 06/2010 com a Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal SC Ltda., de CNPJ nº 00.932.422/0001-03, tendo como objeto, respectivamente a contratação de empresa para prestação de serviços de apoio às atividades acessórias, instrumentais ou complementares na área de administração da SFA/RS e a contratação de empresa para prestação de serviço de apoio às atividades acessórias, instrumentais ou complementares da área de informática da SFA/RS. Os contratos foram prorrogados, ao longo dos exercícios subsequentes, por meio de termos aditivos. Constatou-se que em cada uma das renovações efetuadas com relação aos contratos, a Unidade, anteriormente ao envio dos Termos aditivos para análise da Procuradoria-Federal, realizou pesquisa prévia de preços, na maioria das vezes, com pelo menos 2 empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar (conforme consulta ao Sistema CNPJ da Receita Federal, bem como declaração constante no Ofício nº 199/2014 GAB/SFA-RS. O fato vai de encontro à Jurisprudência do Tribunal de Contas da União-TCU, exarada no Acórdão nº 4561/2010, conforme transcrição que segue:

“Assunto: DISPENSA DE LICITAÇÃO. DOU de 28.07.2010, S. 1, p. 210.

Ementa: determinação à 11ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal (SPRF/PE) para que, nos processos de dispensa de licitação ou convite, ao realizar pesquisa de preços, verifique quem são os sócios das empresas consultadas, a fim de evitar que empresas que possuem sócios em comum participem de um mesmo processo, garantindo, dessa forma, a competitividade e a lisura do processo, em cumprimento aos princípios esculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 37, “caput”, da Constituição Federal (item 9.4.1, TC-032.800/2008-0, Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).”

E ainda, mais recentemente, o Acórdão nº 578/2014, da 2ª Câmara do TCU, publicado no Diário Oficial da União de 28 de fevereiro de 2014, em análise de situação envolvendo contrato firmado com a Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal SC Ltda, determinou:

“1.7.2.2 – A pesquisa prévia de preços, com vistas à renovação contratual, baseada em consultas efetuadas, a empresas pertencentes aos mesmos sócios da empresa contratada, identificada no contrato de prestação de serviços RS1350/2008, afronta a garantia da competitividade e da lisura do processo, em cumprimento aos princípios



esculpidos no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 37, caput, da Constituição Federal.”

Ressalte-se ainda que o Acórdão nº 3889/2009 da 1ª Câmara, determina que a pesquisa de preços deva conter a caracterização completa das empresas consultadas (endereço completo, acompanhado de telefones existentes). No entanto, verificou-se que os endereços referentes às empresas consultadas nas pesquisas restaram diversos daquele constante no Sistema da Receita Federal, endereço este idêntico ao endereço da empresa contratada.

Causa

Inadequação dos controles internos na área de contratos e procedimentos licitatórios, relativamente aos atos prévios aos aditamentos contratuais, conforme o Regimento Interno da Unidade, Portaria MAPA nº 428/2010, compete ao Chefe da Divisão de Apoio Administrativo, Art. 51, inciso VI: “acompanhar, avaliar e orientar os procedimentos administrativos relativos a contratações, licitações e aquisições”.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada acerca do fato a Unidade assim manifestou-se, por meio do Ofício nº 207/2014 – GAB/SFA-RS:

“O servidor responsável pela elaboração dos contratos, termos aditivos e apostilamentos, solicitou diversas propostas para fins de comprovar a vantajosidade econômica, tanto na prorrogação de vigência, quanto nas repactuações. No caso em tela não foi verificado se as empresas pertenciam ao mesmo grupo empresarial da Martins. O foco foi apenas para a questão preço, lembra, ele, que em outras situações esta questão nunca foi verificada. Já tivemos algumas conversas com a AGU a respeito do tema, ou seja, dificuldades na obtenção de orçamentos para as prorrogações/repactuações, tendo em vista que quando não se trata de nova licitação, as empresas não demonstram interesse em fornecer tais orçamentos.”

Análise do Controle Interno

A Unidade vem subsidiando os pedidos de renovação contratual com preços obtidos a partir de consultas efetuadas com empresas pertencentes aos mesmos sócios da empresa contratada cuja renovação contratual é pleiteada. Não havendo, portanto, garantia da competitividade e da lisura do processo, em cumprimento aos princípios esculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 37, “caput”, da Constituição Federal.

Recomendações:

Recomendação 1: Cumprir as disposições contidas nos Acórdãos nº 4561/2010 e 3889/2009 do Tribunal de Contas da União.

Recomendação 2: Realizar previamente às licitações, consulta aos preços praticados no Portal de Compras do Governo de modo a obter fonte adicional para cotação de preços para aquisição de bens/produtos, nos termos do Acórdão TCU nº 3.088/2010-1ª Câmara.

Recomendação 3: Cumprimento ao disposto na conclusão do Parecer Normativo da Procuradoria-Geral Federal, DEPCONSU/PGF/AGU Nº 02/2012, que versa acerca da pesquisa de preços: I - A Administração deve instruir todos os autos de processos



administrativos voltados à contratação de bens e serviços com pesquisa de preços adequadamente parametrizada, ampla e atualizada, que reflita, efetivamente, o preço praticado no mercado. II - Com o intuito de disciplinar a correta instrução dos autos com a pesquisa de preço adequada, é recomendável que a Administração edite ato normativo interno, disciplinando, os seguintes aspectos: a) Indicação do setor responsável pela realização da pesquisa de preços; b) Definição de modelo de formulário de pesquisa de preços, que imponha a indicação da empresa consultada, com a sua qualificação completa, ramo empresarial a que se dedique, e indicação dos seus sócios; c) Determinação de padrão de análise das pesquisas de preços, e a responsabilidade pela execução deste estudo. III - A consulta às empresas do ramo pertinente não deve ser dispensada ou substituída pela consulta a preços públicos, mesmo que nas prorrogações ou repactuações.

2.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Falhas na fiscalização da execução contratual, ocasionando descumprimento de cláusulas contratuais, com realização de pagamentos a menor no montante de R\$ 22.403,27.

Fato

Em análise à documentação comprobatória das despesas e dos pagamentos realizados no exercício de 2013, com relação ao Contrato nº 07/2010 (firmado a partir da realização do Pregão Eletrônico nº 06/2010), celebrado com a Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal SC Ltda., CNPJ nº 00.932.422/0001-03, prorrogado, ao longo do exercício de 2013 por meio da celebração do terceiro termo aditivo. Restou verificado que a Unidade efetuou pagamentos a menor que o contratado e ao serviço efetivamente prestado. Com efeito, conforme informado e atestado pela Unidade, foi pago, pela prestação de serviços por parte de um Operador de Sistemas e de um Técnico de Rede, no período de janeiro a julho de 2013, o valor de R\$ 4.100,72 mensais, quando o correto seria o valor que passou a ser cobrado pela empresa a partir de agosto de 2013, ou seja, R\$ 7.301,23 mensais.

A cláusula segunda, das obrigações da contratante, no item a), prevê a fiscalização da execução do serviço e havendo incorreção nas notas fiscais recebidas, a devolução em 3 dias para as devidas correções.

O fato agrava-se na medida em que, não tendo havido os pagamentos (tampouco a cobrança por parte da empresa, que enviou as faturas com o valor a menor), resta a dúvida acerca do fato de se além dos salários que a empresa adimplia, sem cobrar da Unidade, também os encargos trabalhistas vinham sendo corretamente pagos.

Esta constatação somada às demais impropriedades observadas na fiscalização de contratos, constantes no presente Relatório, demonstra que a Unidade não vem adotando as devidas precauções no que tange a execução dos contratos de terceirização de mão-de-obra. Cabe lembrar que a Unidade responde, subsidiariamente, conforme inciso IV da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST):

“IV- O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.”



Ressalte-se que o fato, qual seja a ocorrência de falhas na fiscalização contratual por parte da Unidade, trata-se de reincidência, tendo em vista já ter sido apontado na Auditoria Anual de Contas do ano anterior.

Causa

Fragilidade nos controles internos na área de compras e fiscalização de contratos.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a disponibilizar documentação que suportasse a diferença de pagamentos observada em relação ao Contrato nº 07/2010, nos meses de janeiro a julho em relação a agosto de 2013, a Unidade apresentou a seguinte manifestação Por meio do Ofício 199/2014-GAB/SFA-RS de 17 de abril de 2014:

“Em relação a este item a empresa Martins Assessoria efetuou a cobrança de apenas um terceirizado no período de janeiro a julho, a partir de agosto ela passou a cobrar dois terceirizados, sendo que durante todo o exercício de 2013 laboraram dois terceirizados, sendo um Técnico de Rede e outro Operador de Sistemas. Esclarecemos ainda que a cobrança efetuada de janeiro a julho de somente um terceirizado (Técnico de Rede) foi feita em valor inferior, tendo em vista que o valor correto seria de R\$ 4.406,21 e não R\$ 4.100,72 como foi cobrado, a partir de agosto ela passou a cobrar o valor correto referente aos dois terceirizados (Técnico de Rede e Operador de Sistemas). Anexamos as Planilhas de Custos e formação de Preços vigentes em 2013, onde o custo do Técnico de rede é de R\$ 4.406,21 e o Operador de Sistemas é de R\$ 2.895,02 perfazendo um total de R\$ 7.301,23.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Unidade corrobora o fato apontado.

Recomendações:

Recomendação 1: Assegurar que o fiscal do contrato verifique, os valores cobrados, assim como os serviços efetivamente prestados, além do adimplimento dos encargos trabalhistas e previdenciários referentes aos contratos firmados, seguindo o Guia de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão-de-Obra, contido no Anexo IV da IN/SLTI/MP nº 02/2008, com redação dada pela IN/SLTI/MP nº 06/2013.

2.1.2.5 CONSTATAÇÃO

Pagamento de encargos do FGTS e do INSS efetuados por empresas não integrantes do contrato firmado com a Unidade.

Fato

A Unidade celebrou os contratos de prestação de serviços nº 05/2010 e 07/2010, a partir da realização dos Pregões nº 016/2009 e 06/2010 com a empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal SC Ltda., de CNPJ nº 00.932.422/0001-03, tendo como objeto, respectivamente a contratação de empresa para prestação de serviços de apoio às atividades acessórias, instrumentais ou complementares na área de administração da



SFA/RS e a contratação de empresa para prestação de serviço de apoio às atividades acessórias, instrumentais ou complementares da área de informática da SFA/RS.

Compulsando os autos dos processos de pagamentos efetuados à empresa, restou verificado que, durante o exercício de 2013, período sobre exame, a empresa apresentou como quitação dos pagamentos de encargos do FGTS, os seguintes pagamentos efetuados por terceiros (empresas estranhas ao contrato firmado):

Quadro 24 – Guias de FGTS Apresentadas

Notas Fiscais	Mês de Competência	Valor R\$	Guia de FGTS anexa (Valor R\$)	Empresa Pagadora
15076 e 15077	jan/13	67. 809,57 e 4.100,72	4.637,33	SERVICE TEKNE
15135 e 15137	abr/13	62.668,95 e 4.100,72	3.557,30	PCM AUD SERV EMPR LTDA
15169 e 15165	mai/13	60.965,92 e 4.100,72	3.577,35	PCM AUD SERV EMPR LTDA
15251 e 15252	jun/13	63.535,93 e 4.100,72	3.422,17	PCM AUD SERV EMPR LTDA
15334 e 15331	set/13	68.632,8 e 7.301,23	3.746,79	SERVICE TEKNE
15349 e 15348	out/13	73.233,78 e 7.301,23	3.639,06	TECNISERVICE SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA
15387 e 15386	nov/13	67.703,00 e 7.301,23	3.072,52	TECNISERVICE SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA
15508 e 15507	dez/13	50.089,79 e 7.301,23	3.936,70	R G E TREI LTDA.

Fonte: Processos selecionados para análise

Com relação aos encargos junto ao INSS, restou verificado que, durante o exercício de 2013, a empresa apresentou como quitação dos pagamentos de encargos do FGTS, os seguintes pagamentos efetuados por terceiros:

Quadro 25 – Guias de INSS Apresentadas

Notas Fiscais	Mês de Competência	Valor R\$	Guia do INSS anexa (Valor R\$)	Empresa Pagadora
15076 e 15077	jan/13	67. 809,57 e 4100,72	8.724,89	SERVICE TEKNE
15093 e 15094	fev/13	67. 809,57 e 4100,72	8.896,09	SERVICE TEKNE
15117 e 15118	mar/13	67. 809,57 e 4100,72	9.105,24	SERVICE TEKNE
15135 e 15137	abr/13	62668,95 e 4.100,72	9.199,28	SERVICE TEKNE
15169 e 15165	mai/13	60965,92 e 4100,72	2.409,59	SERVICE TEKNE
15251 e 15252	jun/13	63535,93 e 4.100,72	2.302,95	SERVICE TEKNE



15291 e 15292	jul/13	64841,68 e 4.100,72	2.395,13	SERVICE TEKNE
15310 e 15309	ago/13	67362,71 e 7.301,23	2.447,54	SERVICE TEKNE
15334 e 15331	set/13	68632,8 e 7.301,23	2.534,27	SERVICE TEKNE
15349 e 15348	out/13	73233,78 e 7.301,23	2.451,03	SERVICE TEKNE
15387 e 15386	nov/13	67.703 e 7.301,23	2.804,24	SERVICE TEKNE
15508 e 15507	dez/13	50089,79 e 7.301,23	2.070,58	SERVICE TEKNE

Fonte: Processos selecionados para análise.

Causa

Fragilidade nos controles internos da Unidade no que tange à fiscalização da execução dos contratos, no que tange às comprovações apresentadas pela contratada no curso da execução. Conforme o Regimento Interno da Unidade, Portaria MAPA nº 428/2010, ao Chefe da Divisão de Apoio Administrativo, Art. 51, inciso VI: “acompanhar, avaliar e orientar os procedimentos administrativos relativos a contratações, licitações e aquisições”.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a justificar o aceite de pagamentos de encargos por meio de contas correntes cujos titulares tratavam-se de empresas não integrantes da relação contratual, a Unidade manifestou-se por meio do Ofício 199/2014 GAB/SFA-RS, de 17/04/2014, como segue: *“Em relação a estes itens, segundo informações prestadas pela empresa Martins, estas empresas fazem parte do grupo econômico da Martins, possuindo os mesmos sócios. Elas possuem entre elas um contrato de mútuo, figura permitida pela legislação, e no momento do pagamento das guias, o pagamento é efetuado na conta que tem disponibilidade financeira.”*

Análise do Controle Interno

A Unidade não atentou para o fato de que os pagamentos estavam sendo efetuados por empresas não integrantes do contrato. O fato agrava-se na medida em que as pesquisas de preço, que serviram de suporte à vantajosidade econômica, por ocasião das renovações contratuais anuais, contavam com informações acerca do preço, prestada por empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar da empresa contratada, consoante tratado em ponto específico do presente Relatório.

Cabe ressaltar que todas as cautelas devem ser adotadas no que tange à análise de pagamentos de encargos trabalhistas e previdenciários, tendo em vista a responsabilidade subsidiária advinda do inciso IV da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST):

“IV- O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações,



desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.”

O Tribunal de Contas da União proferiu recentemente, o Acórdão nº 578/2014, da 2ª Câmara do TCU, publicado no Diário Oficial da União de 28 de fevereiro de 2014, em análise de situação envolvendo contrato firmado com a própria empresa contratada, tendo determinado à Unidade Jurisdicionada (no caso, o INCRA/RS):

“1.7.2.3 – O pagamento de encargos do FGTS e do INSS, relativos a contratos de terceirização efetuados por empresas estranhas ao instrumento firmado com a unidade, apontado no contrato de prestação de serviços RS1350/2008, contraria o art. 71 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 37, caput, da Constituição Federal.”

Recomendações:

Recomendação 1: Verificar se estão sendo efetuados mensalmente os pagamentos dos encargos trabalhistas e previdenciários referentes aos contratos firmados.

2.1.3 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Realização de licitação para contratação de mão-de-obra para exercer atividade prevista no Plano de Cargos do Órgão, em desacordo com o disposto no Decreto nº 2271/97, Art. 1º, § 2º (item 2.1.3.1).

Fato

A Unidade, em 09/09/2013, autuou o Processo nº 21042.004162/2013-23, dando início a procedimento licitatório, conforme o Memorando DAD/SFA/RS/Nº 38/2013, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados continuados de recepção com 24 postos de trabalho, com fornecimento de toda a mão de obra com dedicação exclusiva. A partir da realização do Pregão nº 005/2013 foram firmados os contratos de prestação de serviços nº 04, 05 e 06/2013, em 01/04/2014, com a empresa Rota do Sol Consultoria e Gestão Ltda. – EPP, inscrita no CNPJ sob o nº 11.057.118/0001-72.

Ocorre que a contratação em tela visa substituir o Contrato nº 05/2010, decorrente do Pregão Eletrônico nº 16/2009, com a empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal Ltda., CNPJ nº 00.932.422/0001-03, que previa a contratação de auxiliares administrativos. Ressalte-se que o Contrato com a Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal Ltda. foi objeto de apontamento por esta CGU no Relatório de Auditoria nº 201305821, que consignou recomendações para a Unidade, dentre elas, destacamos a Recomendação 3 do item 2.2.1.2, a seguir transcrita:

“Abster-se de utilizar mão de obra terceirizada para exercer função de servidores, não só apenas formalmente descrito no contrato (aspecto objetivo), mas também na execução das atividades de fato (aspecto subjetivo), em cumprimento ao Decreto nº 2.271/97, e ao Termo de Conciliação Judicial firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho. Caso, a Unidade entenda que as atividades prestadas pela empresa contratada são imprescindíveis, que não poderão ser paralisadas, prover com urgência, solicitação à Secretaria-Executiva do MAPA para efetuar gestões perante o



MPOG, para o firmamento de um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, com vistas a obter prazo e respectivo cronograma para o Ministério substituir os terceirizados por servidores.”

Quando instada a se manifestar sobre o atendimento da referida recomendação, a SFA/RS, por meio do Ofício nº 228/2014 – GAB/SFA-RS, de 08/05/2014, assim se manifestou:

“Foi efetuada a rescisão do contrato 005/2010 firmado com a empresa Martins Assessoria e realizada uma nova licitação através do Pregão nº 005/2013 (Processo nº 21042.004162/2013-23) sem a inclusão dessa categoria funcional, e firmados contratos nºs 004, 005 e 006/2014 com a empresa Rota do Sol Consultoria e Gestão Ltda., vencedora dos três itens da licitação.”

Contudo, a análise do procedimento licitatório evidenciou que a Superintendência substituiu a denominação do cargo de “auxiliar administrativo” por “receptionista” para atender o disposto no artigo 1º do Decreto nº 2271/97, mas a mão de obra contratada vem sendo utilizada nas mesmas atividades exercidas pelos contratados terceirizados anteriormente, permanecendo inclusive, em 25% (vinte por cento) dos casos, os mesmos contratados. A seguir transcrevemos excerto do Memo. 411/2013 – DPDAG/SFA-RS, de 09/10/2013, que demonstra a manutenção do desempenho de atividades inerentes a servidores e não apenas serviços de recepção.

“1. Por solicitação da Divisão de Apoio Administrativo – DAD desta SFA/RS, informo que esta SFA/RS está refazendo o processo de contratação da empresa que fornece o serviço dos funcionários terceirizados, para o ano de 2014. De acordo com o informado pela DAD/SFA-RS, o PI MANUT não irá custear os funcionários terceirizados nas Divisões Técnicas desta SFA/RS no ano de 2014. Desta forma cada Divisão deverá prover os recursos para pagamento dos funcionários terceirizados que achar necessário.

2. Informo que na estrutura da DPDAG/SFA-RS, contamos atualmente com 3 funcionárias terceirizadas, que desempenham atividades de suporte aos serviços técnicos da Divisão. A não manutenção do serviço destas funcionárias irá comprometer todo funcionamento da Divisão, com a necessidade dos Fiscais Federais Agropecuários e outros técnicos aqui lotados, desempenharem as atividades realizadas hoje por estas funcionárias, como: protocolo, redação e tramitação de correspondência; controles administrativos; atendimento ao público; preenchimento de planilhas de controles dos processos do PRODESA e Convênios; operacionalização de sistemas informatizados, entre outros.”

Este documento é apenas um exemplo que demonstra que os contratados vêm desempenhando atividades inerentes a cargo previsto no Plano de Cargos da Unidade. Segundo informações dos autos do Processo nº 21042.005626/2012-38, referente ao pagamento do Contrato nº 05/2010 no mês de dezembro/2012, a relação do cumprimento de obrigações trabalhistas demonstra um total de 29 (vinte e nove) contratados, dos quais 21 (vinte e um) ocupam o cargo de Auxiliar de Administração, e apenas 05 (cinco) receptionistas, demonstrando que anteriormente ao apontamento desta CGU em Relatório de Auditoria da contratação de auxiliares administrativos, a Superintendência não apresentava uma necessidade tão expressiva de receptionistas.

Confrontando a relação acima citada com relação dos novos contratados, juntamente com fichas de frequência do primeiro mês de vigência dos contratos (abril/2014),



verifica-se que dos 20 (vinte) contratados que exerceram atividades no período, 05 (cinco) eram contratados anteriormente como auxiliares administrativos e agora estão contratados como recepcionistas, corroborando o fato.

O fato vai de encontro ao disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, bem como ao disposto no Decreto nº 2.271/97 de 07/07/97, configurando-se em execução indireta de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da Unidade.

Causa

Inadequação de enquadramento das atividades passíveis de contratação por meio de serviços terceirizados. Conforme Regimento Interno da Unidade, Portaria MAPA nº 428/2010 compete ao Superintendente Federal, art. 44, inciso XI: “homologar licitação para aquisição de material ou execução de obra e serviço, inclusive autorizar a abertura e anular processo licitatório”. Ainda, conforme o Regimento Interno compete ao Chefe da Divisão Administrativa, Art. 51, inciso V: “acompanhar, avaliar e orientar os procedimentos administrativos relativos a contratações, licitações e aquisições”.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade foi instada a apresentar justificativas para o fato, manifestando-se, por meio do Ofício nº 242/2014 – GAB/SFA-RS, de 14/05/2014, como segue:

“1) atendendo recomendação desse órgão de controle, esta SFA realizou novo pregão para contratação de mão de obra terceirizada para a função de recepcionista. Todos os postos de trabalho ocupados desempenham suas atividades de acordo com o previsto nos editais e contratos acima citados (04, 05 e 06/2014);

2) os contratados terceirizados não desempenham atividades inerentes a cargo previsto no Plano de Cargos e Salários do MAPA visto que suas funções estão restritas ao atendimento ao público interno e externo, prestando informações gerais e efetuando atendimento telefônico.

3) a necessidade de contratação de mão de obra terceirizada vem sendo apresentada à esse órgão de controle em todos os Relatórios de Gestão e auditorias que são aqui realizadas desde o ano de 2003. A fim de que possamos garantir a continuidade de nossas atividades é premente que os servidores desta SFA atuem prioritariamente em funções que são exclusivas de servidor público e que se encontram previstas no Plano de Cargo do MAPA. Por essa razão, faz-se necessário contar com o apoio de mão de obra terceirizada para aquelas atividades mais singelas e que não dependem de ser realizadas por servidor.

Se hoje esta SFA não pudesse contar com o serviço de mão de obra terceirizada, todos os Serviços Técnicos teriam que deslocar um Fiscal Federal Agropecuário para dedicar seu tempo ao atendimento do público e telefônico. O mesmo ocorre com a área administrativa, onde 90% dos servidores encontram-se recebendo abono permanência e estão aptos para aposentadoria.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o Gestor alega que realizou novo pregão para contratação de mão de obra terceirizada para a função de recepcionista em atendimento à recomendação desta CGU e, ainda, que todos os postos de trabalho desempenham as atividades previstas no edital e nos contratos firmados. O Gestor ressalta ainda a carência de



pessoal existente na Unidade tornando a terceirização de mão de obra necessária para a manutenção das atividades da mesma. Contudo não disponibilizou ofícios/documentos enviados ao órgão superior (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) ou, ainda, expediente do órgão superior ao órgão responsável pela autorização à contratação de pessoal na Administração Federal (Ministério do Planejamento), requerendo a contratação, pela via legal, ou seja, por meio de concurso público, para cargo de nível médio, previsto no Plano de Cargos da Unidade a fim de sanar a deficiência de pessoal existente.

Ressalte-se que os apontamentos deste Órgão de Controle Interno visam sanar a irregularidade da contratação, fazendo com que o Gestor da Unidade, ou os órgãos superiores competentes solucionem a questão com a realização do devido concurso público e não com a manutenção da contratação de terceirizados. E, ainda, que este Órgão de Controle realiza suas auditorias por amostragem e o fato da contratação indevida de terceirizados não ter sido objeto de apontamentos nas auditorias anteriormente realizadas pela CGU na Unidade não legitima a contratação.

Existem diversos processos e decisões do Tribunal de Contas da União que tratam da terceirização irregular de serviços no âmbito da Administração Pública Federal. O TCU, por meio do Acórdão nº 1.520/2006-TCU-Plenário, tomou ciência da proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP para diminuir gradualmente, entre os anos de 2006 e 2010, a terceirização irregular de postos de trabalho na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, mediante a substituição dos terceirizados por servidores concursados.

De acordo com as regras estabelecidas no Decreto nº 2.271/97, normativo legal que dispõe sobre a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. Ainda conforme o Decreto, as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

Recomendações:

Recomendação 1: Abster-se de utilizar mão de obra terceirizada para exercer função de servidores, não só formalmente descrito no contrato (aspecto objetivo), mas também na execução das atividades de fato (aspecto subjetivo), em cumprimento ao Decreto nº 2.271/97.

Recomendação 2: Informar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, o número de terceirizados desempenhando atividades administrativas na Unidade para que o Ministério adote as providências necessárias à regularização da situação.

2.1.4 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.4.1 CONSTATAÇÃO



Fracionamento de despesas em aquisições por dispensa de licitação em razão do valor (art. 24, inciso II da Lei 8.666/93).

Fato

Verificou-se que a SFA/RS contratou gêneros alimentícios por meio da Dispensa de Licitação nº 08/2013, Processo nº 21042.000090/2013-45, e da Dispensa de Licitação nº 10/2013, Processo nº 21042.000086/2013-87, num total de R\$ 15.880,00, ultrapassando assim, o valor previsto no dispositivo legal utilizado para fundamentar as referidas dispensas, qual seja o inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, restando configurada fuga ao processo licitatório.

A Dispensa de Licitação nº 08/2013, prevê a aquisição de 500 fardos, com 12 unidades cada, de água mineral com gás, garrafa de 500 ml, totalizando R\$ 7.980,00. Enquanto que a Dispensa de Licitação nº 10/2013, a aquisição de 1.600 pacotes de café, tipo torrado, apresentação pó, tipo embalagem alto vácuo, e 1200 pacotes de 01 Kg de açúcar refinado, totalizando R\$ 7.900,00.

Destaca-se que o fornecedor contratado nas duas dispensas de licitação foi o mesmo, a empresa Comercial de Produtos Coloniais Alcione Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 89.150.726/0001-14.

Causa

Fragilidades no planejamento anual das contratações da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a esclarecer a fuga ao processo licitatório na compra de gêneros alimentícios, a SFA/RS apresentou, mediante o Ofício nº 216/2014 – GAB/SFA-RS, de 07/05/2014, a seguinte manifestação:

“Entendemos que por tratar-se de produtos diferentes que caberia a abertura de mais de uma dispensa. Mesmo assim os gastos somados das duas dispensas de licitação foram de R\$ 7.286,41, inferiores ao valor de R\$ 8.000,00.”

Análise do Controle Interno

O gestor em sua manifestação firma entendimento de que os produtos adquiridos são diferentes e em função disso caberia a abertura de mais de uma dispensa por valor, argumento que não prospera, visto que todos os itens adquiridos são enquadrados como gêneros de alimentação. O próprio SIAFI classifica os gêneros adquiridos dentro da mesma conta contábil, “3.3.3.9.0.30.07 – Gêneros de Alimentação”, e utiliza essa conta para registro do valor das despesas com gêneros de alimentação ao natural, beneficiados ou conservados, tais como: açúcar, adoçante, água mineral, bebidas, café, carnes em geral, cereais, chás, condimentos, frutas, gelo, legumes, refrigerantes, sucos, temperos, verduras e outros.

Com relação ao valor pago no exercício para aquisição dos referidos itens, o Gestor alega que o valor pago foi de R\$ 7.286,41, informação que mais uma vez não se confirma, visto que consulta ao SIAFI demonstra que no exercício de 2013 foi empenhado, conforme as Notas de Empenho nºs 800091, 800092, 800115 e 801077, o



total de R\$ 10.208,75, em nome da Comercial de Produtos Coloniais Alcione Ltda., para aquisição de água mineral com gás, café e açúcar. Sendo que deste montante, R\$ 7.680,40 foi pago e a diferença, R\$ 2.528,35, foi inscrita em restos a pagar processados, ou seja, despesa que já foi liquidada no exercício.

Não obstante o gestor não ter executado o valor total das compras previstas nas duas dispensas de licitação, os R\$ 15.880,00, há que se considerar que quando da realização das dispensas o Gestor tinha uma previsão de compra que ultrapassava o limite legal para a dispensa da licitação. Fato que foi ignorado pelo mesmo, corroborando as deficiências no planejamento da área de gestão de compras da SFA/RS.

Recomendações:

Recomendação 1: Planejar e controlar suas contratações e compras, considerando o princípio da anualidade do exercício, de modo a evitar a contratação de objetos de mesma natureza por dispensa de licitação, quando a soma dos valores ultrapassar os limites definidos no art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93.

2.1.5 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.5.1 INFORMAÇÃO

Situação no SICONV dos Convênios firmados pelo MAPA, sob responsabilidade da SFA-RS.

Fato

Conforme consulta efetuada junto ao SICONV em 09/04/2014, restou verificado não constar qualquer especificação no campo “Situação”, relativo ao Convênio nº 755436. A tabela abaixo apresenta os dados do referido Convênio:

Quadro 26 – Convênios com Vigência Expirada com Situação “Aguardando Prestação de Contas”

Ano Convênio	Nº Convênio	Proponente	Fim Vigência	Valor Global	Objeto - Convênio
2008	702277	UNIAO DAS ASSOCIACOES DE COOPERACAO AGRICOLA UNACA	31/12/2009	R\$ 120.760,00	O presente projeto visa fundamentalmente promover e qualificar a estrutura de solo para o processo produtivo de pastagem permanente, melhorando as condições ambientais na propriedade, evitando as constantes perdas erosivas pelo pisoteio dos animais.
2010	744369	BAGE PREFEITURA	1/7/2011	R\$ 145.710,00	Implantação de 20 (vinte) unidades agrossilvipastoris em propriedades rurais e 02 (duas) unidades em instituições de pesquisa na região da Campanha do Rio Grande do Sul no município de Bagé.



Ano Convênio	Nº Convênio	Proponente	Fim Vigência	Valor Global	Objeto - Convênio
2011	755620	SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE AVIACAO AGRICOLA	7/10/2011	R\$ 32.610,00	Apoiar a realização do XX Congresso Mercosul e Latino Americano de Aviação Agrícola, que será realizado nas dependências do Costão do Santinho Resort e Spa, de 15 a 17 de junho de 2011, na Cidade de Florianópolis/SC.
2010	748951	COOPERATIVA DE PRODUCAO MISTA DE AGRICULTORES TRINDADENSE LTDA	9/10/2011	R\$ 149.720,00	Apoio ao projeto de recuperação de solos através da aquisição de insumos, para atendimento aos pequenos agricultores da agricultura familiar do município.
2012	770573	MUNICIPIO DE CARLOS BARBOSA	5/11/2013	R\$ 110.000,00	Projeto de aquisição de insumos para implantação e recuperação de pastagens, para entrega a pequenos e médios produtores dedicados à produção de leite.
2012	771208	MUNICIPIO DE HUMAITA	13/11/2013	R\$ 105.000,00	Projeto de Aquisição de insumos para correção de solo em propriedades rurais no município de Humaitá RS.
2012	770609	MUNICIPIO DE PALMITINHO	12/12/2013	R\$ 106.950,00	Projeto de recuperação de solo de propriedades rurais do interior do município.
2012	775568	SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUARIA E AGRONEGOCIO	19/12/2013	R\$ 2.223.000,00	Ação 20QY - Apoio à Reestruturação e Implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária- SUASA

Fonte: SICONV – Governo Federal

Com relação a estes Convênios, a Unidade informou por meio do Ofício nº 200, de 22/04/2014:

“ Relativamente ao Convênio 775568/2012, informamos que a prestação de contas está sendo analisada em processo físico, tendo sido a conveniente notificada para encaminhar documentação complementar para a análise da execução do convênio.

Quanto aos demais convênios listados, informamos que os mesmos referem-se a ações de programas vinculados à Secretaria de Desenvolvimento e Cooperativismo – SDC/MAPA, e sobre os quais consta manifestação do Chefe da Divisão de Política e Desenvolvimento Agropecuário- DPDAG/SFA-RS na resposta à pergunta n.º 05. ”

Conforme manifestado os Convênios em questão não são firmados pela SFA/RS, mas pela SDC/MAPA, por meio da Coordenação Geral de Parcerias Institucionais – CGPI do DIEL/SDC. Estes Convênios têm as respectivas prestações de contas analisadas pela Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPC da Secretaria Executiva/MAPA.



Informou ainda que no caso dos Convênios, o papel da DPDAG/SFA-RS somente é indicar técnico responsável para o acompanhamento quando solicitado pela DIEL/SDC.

Os convênios indicados a seguir demonstraram vigência expirada há mais de 300 dias, cuja situação, conforme consulta no SICONV, prossegue como “Prestação de Contas em Análise”.

Quadro 27 – Convênios com Situação “Prestação de Contas em Análise”.

Ano Conv.	Nº Convênio	Proponente	Fim Vigência	Valor Global	Objeto - Convênio
2009	705818	ASSOCIACAO CULTURAL E EDUCACIONAL GIRUA -ACEGI	12/1/2010	R\$ 22.000,00	Apoio à realização da IV FESTA DAS FLORES DE GIRUÁ/RS, no período de 09 a 12 de outubro de 2009.
2009	720783	COOPERATIVA SUL ECOLOGICA DE AGRICULTORES FAMILIARES LTDA	12/6/2010	R\$ 29.530,00	Prestar assistência técnica para os agricultores vinculados a esta entidade se adequarem à legislação que regulamenta os Mecanismos de Garantia da Qualidade Orgânica (IN 19, de 28/05/2009), visando o cadastramento dos mesmos.
2011	755838	MUNICIPIO DE LAJEADO	11/4/2012	R\$ 120.000,00	Apoiar a realização da 2ª AGROIND FAMILIAR - Feira Nacional de Máquinas, Equipamentos, Produtos e Serviços para a Agroindústria Familiar, no período de 13 a 17 de julho de 2011.
2011	759561	MUNICIPIO DE PROTASIO ALVES	6/12/2012	R\$ 120.000,00	Projeto de aquisição de calcário a granel classe B para o melhoramento do solo.
2011	766305	MUNICIPIO DE TENENTE PORTELA	24/3/2013	R\$ 105.200,00	Apoio à conservação de variedades tradicionais de milho e ao fortalecimento da cadeia produtiva do milho convencional
2011	768793	PREFEITURA MUNICIPAL DE JACUIZINHO	24/3/2013	R\$ 102.630,00	Aquisição de insumos para implantação e recuperação de pastagens, para entrega a pequenos e médios produtores dedicados à produção de leite.
2011	761835	MUNICIPIO DE VITORIA DAS MISSOES - RS	20/4/2013	R\$ 100.000,00	Projeto de aquisição de calcário para correção do solo do município.
2011	762509	MUNICIPIO DE ARROIO DO TIGRE	20/4/2013	R\$ 103.000,00	Aquisição de insumos para implantação e recuperação de pastagens, para entrega a pequenos produtores dedicados a produção de leite.
2011	767394	MUNICIPIO DE BENJAMIN CONSTANT DO SUL	20/4/2013	R\$ 110.000,00	Projeto de aquisição de calcário para atendimento aos pequenos e médios produtores da área indígena.



Ano Conv.	Nº Convenio	Proponente	Fim Vigência	Valor Global	Objeto - Convenio
2011	768022	COLINAS PREFEITURA	20/4/2013	R\$ 104.500,00	Projeto de aquisição de fertilizantes para recuperação do solo no município de colinas.
2011	762527	SEGREDO PREFEITURA	27/4/2013	R\$ 105.060,00	Projeto de aquisição de insumos para implantação e recuperação de pastagens, para distribuição aos pequenos e médios produtores dedicados à produção de leite.
2011	767398	COXILHA PREFEITURA MUNICIPAL	12/5/2013	R\$ 103.000,00	Projeto de aquisição de calcário para distribuição aos pequenos agricultores do município.
2011	768013	ARROIO DO MEIO PREFEITURA	16/5/2013	R\$ 102.080,00	Projeto de Aquisição e Distribuição de Calcário, Adubo e fertilizantes em Arroio do Meio, RS.
2011	768015	MUNICIPIO DE SELBACH	29/5/2013	R\$ 103.000,00	Projeto de Aquisição de Calcário Dolomítico para atendimento aos pequenos produtores do município.
2011	761834	MUNICIPIO DE IBARAMA	31/5/2013	R\$ 103.470,00	Projeto de aquisição de insumos para implantação e recuperação de pastagens, para a entrega a pequenos e médios produtores da produção de leite
2011	762512	CHUVISCA- PREFEITURA MUNICIPAL	5/6/2013	R\$ 129.667,50	Projeto de aquisição de calcário, adubo orgânico e fertilizantes, para correção de solo do município.

Fonte: SICONV – Governo Federal

Com relação a estes Convênios, a Unidade informou por meio do Ofício nº 200 de 22 de abril de 2014:

“Conforme informado na resposta ao questionamento n.º 05, os convênios listados neste item não foram firmados por esta Superintendência, e sim pela Secretaria de Desenvolvimento e Cooperativismo – SDC/RS. Estes Convênios têm sua prestação de contas analisada pela Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPC da Secretaria Executiva/MAPA. No caso dos Convênios, o papel da DPDAG/SFA-RS somente é indicar técnico responsável para o acompanhamento “in loco”, quando solicitado pela DIEL/SDC, bem como repassar a este técnico eventuais solicitações feitas pela CGPI ou CGPC.”

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO



Situação no SICONV dos Contratos de Repasse firmados pelo MAPA, sob responsabilidade da SFA-RS.

Fato

Conforme consulta ao SICONV, foram verificados os contratos de repasse que seguem, com vigência expirada há mais de 180 dias e cuja situação, permanece como “Aguardando Prestação de Contas”.

Quadro 28 – Contratos de Repasse com Vigência Expirada na Situação “Aguardando Prestação de Contas”

Ano do Conv	Número do Conv.	Município	Data Fim da Vigência	Valor Global	Objeto do Convênio
2009	705868	GAURAMA	30/12/2010	R\$ 190.000,00	Aquisição de um Caminhão com caçamba.
2009	707613	MARCELINO RAMOS	30/12/2010	R\$ 105.000,00	Aquisição de 1 trator agrícola e equipamento.
2009	705916	DEZESSEIS DE NOVEMBRO	31/12/2010	R\$ 103.000,00	Aquisição de um trator novo para o desenvolvimento agropecuário.
2009	706271	GUABIJU	31/12/2010	R\$ 132.000,00	Aquisição de 01 distribuidor de adubo orgânico líquido, 02 vagões forrageiros , 01 plantadeira.
2009	708524	PORTO LUCENA	31/12/2010	R\$ 155.250,00	Aquisição de trator e equipamentos agrícolas.
2009	714065	NOVA BRESCIA	31/12/2010	R\$ 106.130,00	Aquisição de 1 trator agrícola, 1 arado subsolador e 1 carreta agrícola
2009	727383	TRES CACHOEIRAS	31/12/2010	R\$ 235.000,00	Aquisição de máquinas para recuperação de estradas vicinais
2010	732554	JOIA	30/6/2011	R\$ 615.000,00	Aquisição de máquinas para recuperação de estradas vicinais.
2009	706686	CARAA	30/12/2011	R\$ 149.235,00	Aquisição de 01 caminhão caçamba basculante
2009	708507	SERIO	30/12/2011	R\$ 100.500,00	Aquisição de 2 arados subsoladores, 1 colhedora de forragens, 1 colhedora de milho a granel, 1 distribuidor de esterco líquido, 1 espalhador de calcário/esterco seco e 1 plaina agrícola dianteira.
2010	743795	REDENTORA	31/12/2011	R\$ 100.550,00	Aquisição de 01 (um) trator agrícola e 01 (uma) grade aradora.
2010	747824	ITAQUI	31/12/2011	R\$ 100.000,00	Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário - No Estado do Rio Grande do Sul - aquisição e instalação de sistema de micro aspersão em estufa já existente
2011	767493	VILA LANGARO	30/12/2012	R\$ 110.000,00	Aquisição de Equipamentos Agrícolas.
2011	763692	GIRUA	30/3/2013	R\$ 104.000,00	Aquisição de máquinas e



					equipamentos.
--	--	--	--	--	---------------

Fonte: SICONV – Governo Federal

Com relação aos Contratos de Repasse, restou verificado ainda junto ao Sistema SICONV, que com relação às avenças relacionadas a seguir, não consta especificação no campo “Situação” acerca dos referidos contratos.

Quadro 29 – Contratos de Repasse sem Especificação do Campo “Situação”

Ano do Conv	Número do Conv.	Modalidade	Município	Data Fim da Vigência	Valor Global	Objeto do Convênio
2010	741203	Contrato de Repasse	SANTA BARBARA DO SUL	30/06/2013	R\$ 128.071,16	Pavimentação do Distrito de Itaíba
2010	741370	Contrato de Repasse	BAGE	30/12/2012	R\$ 280.800,00	Implantação de agroindústria extratora de azeite de oliva.
2010	742260	Contrato de Repasse	TUPANDI	30/12/2012	R\$ 148.746,18	Construção de uma rede nova trifásica numa extensão de 1265m, rede de média tensão trecho único de 1,265KM e rede de Baixa tensão em vários trechos no mesmo trecho da rede de média e iluminação pública no trecho onde existira baixa tensão, numa extensão

Fonte: SICONV – Governo Federal

Instada a manifestar-se acerca dos fatos, a Unidade informou por meio do Ofício nº 200 GAB/SFA-RS de 22 de abril de 2014:

“(...) informamos que após a aprovação do Plano de Trabalho, a contratação dos Contratos de Repasse é competência da CAIXA.

Desta forma, não cabe a DPDAG/SFA-RS os esclarecimentos relativos a situação dos Contratos de Repasse mencionados. Informo ainda, que uma vez considerada concluída a prestação de contas pela CAIXA, a SDC envia uma programação anual para fiscalização dos Contratos de Repasse, que encontra-se descrita na parte relativa ao PI FISCON13 do Relatório de Gestão da SFA/RS, gestão 2013.”

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 Planos de Auditoria

4.1.1 Planos de Auditoria

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Conteúdo do item 45 da parte B do anexo II da DN-TCU nº 127, de 15/05/2013, ausente no Relatório de Gestão 2013 da SFA/RS.

Fato



Após a análise dos conteúdos apresentados no Relatório de Gestão da SFA/RS, verificou-se a ausência da parte B com as informações exigidas pelo item 45 da parte B do anexo II da DN-TCU nº 127, de 15/05/2013.

Conforme o disposto no inciso III do art. 5º da DN-TCU nº 127, de 15/05/2013, as unidades jurisdicionadas relacionadas na parte B do anexo II da referida Decisão Normativa devem contemplar em seus relatórios os conteúdos nela exigidos, além dos conteúdos da Parte A que forem aplicáveis a sua natureza jurídica.

Em consonância com o item 45 da parte B do anexo II do mesmo normativo, ficou estabelecido que as entidades federais de fiscalização e de regulação que tenham competência para a aplicação de multas administrativas devem apresentar informações sobre a gestão das atividades relacionadas à arrecadação das multas aplicadas, bem como ao registro dos inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e na Dívida Ativa da União.

Instada a justificar a não apresentação das requeridas informações em seu Relatório de Gestão 2013, a SFA/RS apresentou, por meio do Ofício nº 236/2014 – GAB/SFA-RS, de 12/05/2014, a seguinte manifestação:

“Cabe salientar que o item 45 da Parte B do anexo II da DN TCU nº 127 de 15/05/2013 não constou do Relatório de Gestão da SFA/RS, tendo em vista que, em entendimento do Serviço Responsável pela consolidação dos dados do Relatório de Gestão, este item não seria aplicável, pois não consta das UJ que devem apresentar as informações, conforme item 20 do Anexo II (Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SE/MAPA), bem como pela abrangência definida no Item ao final da página 360 da Portaria TCU 175 “Entidades de Fiscalização e de regulação”.”

Verifica-se que houve uma interpretação errônea por parte do Gestor quanto à apresentação de informações na parte B do anexo II da DN-TCU nº 127, pois o fato do item 20 contemplar somente a Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento não guarda relação com a exigência feita pelo item 45 do mesmo anexo.

Quanto à abrangência descrita na norma para o item 45, esta alcança a Superintendência Federal da Agricultura, pois ela abrange a todas as entidades federais de fiscalização e de regulação que tenham competência para a aplicação de multas administrativas, atividade que consta no rol das competências da Unidade, como por exemplo, a Divisão de Defesa Agropecuária que é responsável pela fiscalização das atividades agropecuárias no Estado do Rio Grande do Sul.

Ressalta-se que no Relatório de Gestão 2013 a Unidade apresentou dados sobre as autuações realizadas no exercício de 2013. A seguir transcrevemos as informações relativas às autuações realizadas pelo Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal (fl. 69 do Relatório de Gestão):

“Além dos trabalhos mencionados acima, destacam-se as atividades realizadas pela equipe do SIPOA em suas obrigações de rotinas, como descrito abaixo:

- 12 acompanhamento de missões estrangeiras à estabelecimentos com SIF no RS;



- 166 acompanhamentos de denúncias referentes a produtos de origem animal no RS;
- 56 acompanhamentos de eventos de capacitação realizados pelo Estado ou Participação em eventos organizados pelo DIPOA ou externos;
- 669 autos de infrações aplicados, com observância que naqueles que resultaram em multa, os valores foram recolhidos ao tesouro nacional e, ou estão em cobrança em Dívida Ativa da União;
 - 489 Autos de Infrações resultaram em autos de multas;
 - 41 Autos de Infrações foram Cancelados;
 - 139 Autos de Infrações resultaram em Termos de Advertências;
- 238 auto de multas com pagamento efetuado, os valores foram recolhidos ao tesouro nacional, totalizando um valor R\$1.746.320,41 em 2013.
- 10.850 amostras de produtos de origem animal coletadas por servidores lotados no SIPOA/RS, nos SIF's, mercados de consumo, importadores, exportadores e analisadas em laboratórios oficiais do MAPA e credenciados pelo MAPA;
- 37 auditorias nacionais realizadas, acompanhamento de auditorias e reuniões técnicas nacionais;" (grifo nosso)

Instada a disponibilizar as informações requeridas pelo item 45 da parte B do anexo II da DN-TCU nº 127, a SFA/RS apresentou, por meio do Ofício nº 236/2014 – GAB/SFA-RS, de 12/05/2014, a seguinte manifestação:

“a) Demonstração da estrutura de controles da atividade de arrecadação das multas aplicadas: estrutura orgânica de controle; sistema para o gerenciamento; contratação de terceiros para a arrecadação; área responsável pela cobrança; responsável pela inclusão dos inadimplentes no Cadin e na dívida ativa;

A responsabilidade pela aplicação das multas, seus controles e gerenciamento estão a cargo dos Serviços que compõem a SFA/RS, através de suas áreas de fiscalização:

- *Serviço de Fiscalização de Insumos Agrícolas – SEFIA*
- *Serviço de Fiscalização de Insumos Pecuários – SEFIP*
- *Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPOA*
- *Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPOV*
- *Serviço de Sanidade Vegetal – SSA*
- *Serviço de Sanidade Animal – SSV*

Estes controles e gerenciamentos ao realizados via Sistema de Cadastro e Arrecadação – SICAR.

Quanto a responsabilidade pela inclusão dos inadimplentes no CADIN e na Dívida Ativa, os serviços responsáveis pelas emissões das multas insere os dados no SICAR que após esgotados todos os recursos administrativos, os mesmos são encaminhados pelo Gabinete da Superintendência a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN para as providências legais (inclusão dos inadimplentes no CADIN e inscrição na dívida ativa).

b) Número absoluto e percentual de pessoas físicas pendentes de inscrição no Cadin de responsabilidade da entidade nos últimos três exercícios;

Não foram verificados casos de pendências de remessa de processos inscritos no SICAR a Procuradoria da Fazenda Nacional – PGFN, salvo os casos apontados no item c.



c) Número absoluto e percentual de processos de cobrança de multas que, em virtude dos prazos legais, estão com risco de prescrição, destacando as providências adotadas para reduzir esse risco;

Não foram verificados casos de pendências de remessa de processos inscritos no SICAR a Procuradoria da Fazenda Nacional – PGFN, salvo os casos em que o valor da multa é inferior a R\$999,99, conforme legislação, a saber:

- 2011 – 02 processos no valor de R\$1.800,00 (devidamente inscritos no SICAR)
- 2012 – 03 processos no valor de R\$2.700,00 (devidamente inscritos no SICAR)
- 2013 – 18 processos no valor de R\$18.900,00 (devidamente inscritos no SICAR)

Fonte: SICAR

d) Quantidade e montante de multas canceladas ou suspensas em instâncias administrativas nos últimos três anos, fazendo a relação percentual dos cancelamentos e suspensões com o total e montante das multas aplicadas em cada exercício;

Foram apontadas no SICAR nos últimos 03 exercícios somente infrações improcedentes, sem valor de autuação registrado no SICAR, a saber:

- 2011 – 36 processos improcedentes, correspondendo a 4% das infrações aplicadas.
- 2012 – 49 processos improcedentes, correspondendo a 6% das infrações aplicadas.
- 2013 – 26 processos improcedentes, correspondendo a 3% das infrações aplicadas.

Fonte: SICAR

e) Percentuais de recolhimento de multas (em quantidade e em valores) nos últimos três anos; e

Exercícios	% Recolhimento s/quantidade	% Recolhimento s/valores
2011	70%	55%
2012	53%	18%
2013	74%	19%

Fonte: SICAR

f) Medidas adotadas no exercício e os resultados alcançados em relação à efetividade da gestão das multas aplicadas.

Todas as multas aplicadas pela SFA/RS por infrações são controladas, acompanhadas e gerenciadas pelos respectivos Serviços através do SICAR.”

4.2 CONTROLES INTERNOS

4.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da atuação da SFA/RS em relação às recomendações expedidas pela Controladoria Geral da União - CGU.

Fato

Com a finalidade de efetuar análise qualitativa do atendimento às recomendações da CGU, foram selecionadas as recomendações emitidas no Relatório nº 201305821 da Auditoria Anual de Contas, referente ao exercício 2012.



Assim, apresentamos a seguir as respectivas deliberações e as providências adotadas pela SFA/RS:

Item 2.2.1.1 - Pagamento indevido de parcela complementar de subsídio a pensionista, cujos valores não foram alterados após os reajustes dos subsídios, totalizando pagamento indevido de R\$ 83.330,34.

Recomendação 1: Manter permanente acompanhamento do processo judicial para, ao final, proceder à reposição ao erário caso o judiciário decida assim.

Recomendação 2: Promover a instauração de procedimento administrativo para apurar a responsabilidade pelo pagamento indevido a pensionista matrícula SIAPE nº 03821935. 03821935

Posição CGU: A recomendação 1 está sendo monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida quando ocorrer o julgamento do mérito da ação judicial com decisão final sobre caso em tela.

Com relação à recomendação 2, por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade comprovou a instauração de procedimento administrativo, sob o nº 21042.004174/2013-58. A recomendação será monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida após a conclusão do devido processo.

Item 2.2.1.2 - Contratação irregular de auxiliares administrativos. Contratação de mão de obra destinada a atividades inerentes às categorias funcionais do órgão contratante, em desacordo com o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, com um custo na ordem de R\$ 997.744,46 no exercício de 2012. Violação do princípio do concurso público.

Recomendação 3: Abster-se de utilizar mão de obra terceirizada para exercer função de servidores, não só apenas formalmente descrito no contrato (aspecto objetivo), mas também na execução das atividades de fato (aspecto subjetivo), em cumprimento ao Decreto nº 2.271/97, e ao Termo de Conciliação Judicial firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho. Caso, a Unidade entenda que as atividades prestadas pela empresa contratada são imprescindíveis, que não poderão ser paralisadas, prover com urgência, solicitação à Secretaria-Executiva do MAPA para efetuar gestões perante o MPOG, para o firmamento de um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, com vistas a obter prazo e respectivo cronograma para o Ministério substituir os terceirizados por servidores.

Posição CGU: Não atendido, pois a Superintendência realizou licitação para contratação de mão-de-obra terceirizada na atividade-fim, em desacordo com o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e do artigo 1º do Decreto nº 2271/97, conforme consignado em item específico deste Relatório.

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

“A Superintendência vai gerenciar junto a Secretaria Executiva, para que esta providencie junto ao Tribunal de Contas da União um Termo de Ajuste e Conduta, a fim de manter os terceirizados até seja realizado concurso público para substituição dos mesmos, uma vez que, devido a carências de pessoal devido às aposentadorias que estão acontecendo e as que vão acontecer somados a falta de concurso público.”

Item 2.2.1.3 - Improriedades na realização do Pregão Eletrônico nº 06/2012 para contratação de serviços e obras de engenharia.

Recomendação 1: Autuar, junto ao processo licitatório, demonstrativo de que os custos dos serviços e obras de engenharia estão de acordo com os custos do SINAPI, bem como a declaração de compatibilidade com os custos do SINAPI, de forma a dar pleno atendimento aos dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício.



Recomendação 2: Evitar, por ocasião da elaboração dos editais de suas licitações, que sejam exigidas simultaneamente em seus procedimentos licitatórios a comprovação de patrimônio líquido mínimo cumulada com garantia contratual.

Recomendação 3: Abster-se, o gestor, de realizar pregão eletrônico para contratação de obras de engenharia.

Recomendação 4: Somente autorizar a abertura de procedimentos licitatórios após ser atestada a origem e existência de saldos de créditos orçamentários pelos quais ocorrerão as despesas, ato do qual depende a autorização para a abertura de certames licitatórios conforme prevê o inciso III, § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

Recomendação 5: Abster-se, o gestor, por ocasião de realização de suas licitações, de indicar em planilha orçamentária itens de serviço sem quantitativos a serem executados ou com a utilização de unidade genérica do tipo "verba" (VB).

Recomendação 6: Abster-se, o gestor, de homologar e contratar o objeto licitado, tendo em vista que a contratação em tela já se mostrou eivada de irregularidade.

Posição CGU: Essas recomendações estão sendo monitoradas por este Órgão de Controle Interno e serão consideradas atendidas quando for possível confirmar o cumprimento de todas elas pela Unidade examinada. Ressalta-se que no exercício de 2013 a SFA/RS não realizou procedimento licitatório para contratação de obras ou serviços de engenharia, o que inviabilizou a verificação do atendimento das recomendações exaradas no item.

Item 2.2.1.4 - Não atendimento de determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão nº 4.127/2008 - TCU - 1ª Câmara, relativo ao julgamento das contas da SFA/RS do exercício de 2006. Inobservância dos prazos para conclusão dos processos disciplinares instaurados.

Recomendação 1: Adotar rotinas nos controles internos administrativos, com fixação de etapas e cronograma, de forma a efetivamente cumprir os prazos para conclusão dos processos disciplinares instaurados, em obediência ao disposto no art. 152 da Lei nº 8.112, de 11/12/1990.

Posição CGU: Não atendido, pois a análise do Sistema CGUPAD evidenciou que a Unidade permanece não cumprindo os prazos de conclusão dos processos disciplinares instaurados.

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

“Acatamos a posição da CGU e estamos aprimorando nossos controles para evitar este tipo de apontamento.”

Item 2.2.1.5 - Atuação insuficiente da Unidade na cobrança e análise das prestações de contas parciais.

Recomendação 1: Consignar de forma explícita, nos termos aditivos dos convênios firmados, os prazos repactuados para cumprimento do plano de trabalho, em cumprimento ao disposto no inciso V do art. 43 da Portaria Interministerial nº 507/2011, de forma a viabilizar o controle da execução dos convênios. Proceder à análise tempestiva das prestações de contas parciais apresentadas como forma de averiguar a boa e regular aplicação dos recursos, em cumprimento ao disposto no inciso "a" do § 2º da Cláusula Oitava do Termo de Convênio, em conformidade com o art. 51 e com o inciso I do art. 54 da Portaria Interministerial nº 127/2008.

Posição CGU: Parcialmente atendido. A análise das prestações de contas parciais apresentadas não está ocorrendo de forma tempestiva. Sem o controle adequado das transferências firmadas, a unidade põe em risco o alcance dos resultados dos programas e ações executados por meio dessas transferências.



Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:
“Acatamos a posição da CGU e estamos aprimorando nossos controles para evitar este tipo de apontamento.”

Item 2.2.1.6 - Não atendimento de determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão nº 4.127/2008 - 1ª Câmara, relativo ao julgamento das contas da SFA/RS do exercício de 2006, bem como determinação exarada no Acórdão nº 5.387/2008 - 2ª Câmara. Descumprimento, pela Unidade, dos prazos previstos no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

Recomendação 1: Providenciar o cadastro dos atos de aposentadoria e pensão no SISAC e encaminhar ao Controle Interno no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme previsto no art. 7º da IN TCU nº 55/2007.

Recomendação 2: Cumprir as Diligências emitidas pelo Órgão de Controle Interno dentro do prazo de 30 (trinta) dias, conforme previsto no art. 12 da IN TCU nº 55/2007.

Posição CGU: Essas recomendações estão sendo monitoradas por este Órgão de Controle Interno e serão consideradas atendidas quando ocorrer o cumprimento de prazos pela Unidade. Ressalta-se que a Unidade tem se empenhado em providenciar o cadastro dos atos no SISAC e tem respondido em parte as Diligências emitidas por este Órgão de Controle Interno, contudo ainda não é possível afirmar o cumprimento integral dos prazos previstos no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

Item 2.2.1.7 - Não atendimento de determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão nº 5.387/2008 - TCU - 2ª Câmara, relativo ao julgamento das contas da SFA/RS no exercício de 2005. Pagamento indevido do auxílio-transporte. Não atendimento de determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão nº 4.127/2008 - TCU - 1ª Câmara, relativo ao julgamento das contas da SFA/RS do exercício de 2006. Não apuração de responsabilidade por inconsistência no suporte documental de pagamento de auxílio-transporte.

Recomendação 1: Promover a instauração de procedimento administrativo para apurar responsabilidade do servidor pela declaração que não confere com o comprovante de endereço apresentado quando do requerimento do auxílio-transporte.

Recomendação 2: Rever os valores pagos ao servidor matrícula SIAPE nº 1645608 a fim de apurar os valores pagos indevidamente, promovendo a reposição ao erário nos termos da Orientação Normativa SGP/MPOG nº 05, de 21/02/2013.

Posição CGU: Não atendido, pois a SFA/RS não comprovou que instaurou o devido procedimento administrativo para apurar a responsabilidade do servidor, tão pouco que revisou os valores pagos, a fim de apurar a ocorrência de valores pagos indevidamente. Sem a verificação da conformidade dos valores pagos a título de auxílio-transporte ao servidor matrícula SIAPE nº 1645608, a Unidade corre o risco de manter o pagamento indevido de valores ao servidor, causando prejuízo ao erário.

Com relação à recomendação 2, por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade comprovou a instauração de procedimento administrativo, sob o nº 21042.004174/2013-58. A recomendação será monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida após a conclusão do devido processo. A Unidade informou ainda, que com relação ao servidor matrícula SIAPE nº 1645608 foi suspenso a concessão de auxílio transporte a partir do mês de junho/2013 e notificado ao presidente da comissão especial através do memo SGP/DAD/SFA/RS nº 022/2014.



Item 2.2.1.8 - Não atendimento de determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão nº 4.127/2008 - TCU - 1ª Câmara, relativo ao julgamento das contas da SFA/RS do exercício de 2006. Descumprimento do parecer do Órgão Consultivo da Advocacia Geral da União sem a devida justificativa.

Recomendação 1: Recomendar ao gestor que as discordâncias em relação às orientações emanadas do órgão de assessoramento jurídico sejam devidamente justificadas no procedimento licitatório.

Posição CGU: Não atendido, pois se verificou que a SFA/RS celebrou o Contrato nº 011/2012, na data de 19 de dezembro de 2012, publicado no Diário Oficial de 21 de janeiro de 2013, sem que tenham sido cumpridas todas as orientações do órgão consulente (Advocacia-Geral da União). Instada a se manifestar sobre o fato o Gestor apresentou justificativa no sentido que a celebração do Contrato sem o atendimento a todas as orientações do órgão consulente foi necessária para garantir a manutenção dos serviços prestados. Justificativa que não constava dos autos, o que demonstra que a Unidade não está observando as orientações do Órgão Consultivo.

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

“Acatamos a posição da CGU e estamos aprimorando nossos controles para evitar este tipo de apontamento.”

Item 2.2.1.9 - Violação de sigilo de propostas apresentadas no Pregão nº 04/2011, com participação de empresas com vínculo societário.

Recomendação 1: Ao realizar licitações, verificar junto aos sistemas SICAF e SIASG o quadro societário e o endereço dos licitantes com vistas a verificar a existência de sócios comuns, endereços idênticos ou relações de parentesco, fato que, analisado em conjunto com outras informações, poderá indicar a ocorrência de fraudes contra o certame, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União constante do Acórdão nº 2136/2006-Primeira Câmara.

Recomendação 2: Proceder de forma cautelosa ao habilitar propostas de empresas com sócios comuns, analisando a similaridade das propostas e a probabilidade de terem origem comum, visto que a continuidade de procedimentos licitatórios nos quais se identifique violação ao sigilo das propostas entre os concorrentes viola os princípios que norteiam a Administração Pública Federal, notadamente os da moralidade e da isonomia entre os licitantes, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União constante do Acórdão nº 2725/2010-Plenário.

Posição CGU: As recomendações não foram consideradas atendidas, tendo em vista que se verificou que na repactuação realizada no exercício de 2013 dos Contratos nº 05/2010 (firmado na data de 01/04/2010, a partir da realização do Pregão nº 16/2009) e nº 07/2010 (firmado a partir da realização do Pregão Eletrônico nº 06/2010), ambos celebrados com a Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal SC Ltda., CNPJ nº 00.932.422/0001-03, a Unidade realizou pesquisa prévia de preços, na maioria das vezes, com pelo menos duas empresas e, em alguns casos, com até três empresas pertencentes ao mesmo grupo empresarial da empresa contratada, conforme consignado em item específico deste Relatório.

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

“Acatamos a posição da CGU e estamos aprimorando nossos controles para evitar este tipo de apontamento.”

Item 2.2.1.10 - Falhas em fiscalização da execução contratual, com descumprimento de cláusulas que levaram à realização de pagamentos indevidos no montante de R\$ 5.276,23.



Recomendação 1: Abster-se de autorizar a realização de serviços não previstos em contrato, procedendo à análise dos documentos apresentados pela contratada quando da cobrança pelos serviços prestados, mais especificamente àqueles atinentes aos ressarcimentos por materiais e serviços adquiridos, cotejando o que está sendo cobrado com o previsto no contrato, em cumprimento ao disposto no item 7 da Cláusula Terceira e na Cláusula Décima Quinta do Contrato nº 04/2012 e nas correspondentes daqueles contratos que lhe suceder, sem prejuízo de apurar os valores pagos indevidamente ao longo do exercício, com vistas ao ressarcimento dos mesmos.

Posição CGU: Não atendido, pois ocorreu falha na fiscalização da execução contratual no exercício sob análise, conforme item específico deste Relatório. Em análise à documentação comprobatória das despesas e dos pagamentos realizados no exercício de 2013, com relação ao contrato nº 07/2010 (firmado a partir da realização do Pregão Eletrônico nº 06/2010), celebrado com a Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal SC Ltda., CNPJ nº 00.932.422/0001-03, prorrogado, ao longo do exercício de 2013 por meio da celebração do terceiro termo aditivo. Restou verificado que a Unidade efetuou pagamentos a menor que o contratado e ao serviço efetivamente prestado.

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

“Acatamos a posição da CGU e estamos aprimorando nossos controles para evitar este tipo de apontamento.”

Item 2.2.1.11 - Inexistência de controle na concessão de auxílio-transporte para os casos em que o servidor utiliza meio de condução não convencional.

Recomendação 1: Implantar controle sobre as concessões de auxílio-transporte a servidores que se utilizam de meio de condução não convencional, por meio da exigência de entrega dos respectivos bilhetes de passagem ou outro método análogo, de maneira a observar o entendimento da SRH/MPOG sobre o tema.

Posição CGU: Essa recomendação está sendo monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida quando for possível confirmar o cumprimento pela Unidade examinada.

Item 2.2.1.12 - Pagamento de vantagens do art. 184, inciso I da Lei nº 1.711/52 e art. 192, inciso I, da Lei nº 8.112/90, calculadas sobre a Gratificação de Atividade Executiva - GAE, após a exclusão da gratificação da estrutura remuneratória, resultando em pagamentos indevidos de R\$ 160.835,46 no período de janeiro a outubro de 2012 e de R\$ 822.651,23 no período de 2008 a outubro de 2012.

Recomendação 1: Providenciar a revisão das aposentadorias e pensões, promovendo a devolução ao erário dos valores indevidamente pagos aos aposentados matrícula SIAPE nº 0013074, 0013199 e 0023189 e beneficiários de pensão dos instituidores de matrícula SIAPE nº 0022959, 0032883, 0023186, 0013253, 0023300, 0022958, 0012916, 0025196, 0025200, 0023242, 0022977 e 0012868, nos termos da Orientação Normativa SGP/MPOG nº 05, de 21/02/2013.

Recomendação 2: Promover a instauração de procedimento administrativo para apurar a responsabilidade pelos pagamentos indevidos.

Posição CGU: Com relação aos pagamentos indevidos, recomendação 1, bem como a reposição ao erário dos valores pagos indevidamente a Unidade apresentou cópia de Decisão Judicial com antecipação de tutela, na qual é reestabelecido o pagamento das vantagens e, ainda, obstada a cobrança dos valores a título de reposição ao erário. Essa recomendação está sendo monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida quando for possível confirmar o cumprimento pela unidade examinada.



Com relação à recomendação 2, por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade comprovou a instauração de procedimento administrativo, sob o nº 21042.004174/2013-58. A recomendação será monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida após a conclusão do devido processo.

Item 2.2.1.13 - Alteração de fundamento legal de aposentadoria sem a devida atualização do SIAPE. Lançamentos no SIAPE de aposentadoria proporcional com pagamentos integrais.

Recomendação 1: Adotar procedimentos administrativos com vistas a manter atualizado o cadastro funcional de todos os servidores, especialmente o do instituidor de pensão SIAPE nº 13292.

Posição CGU: Não atendido, pois a Unidade não alterou o cadastro funcional do instituidor de pensão matrícula SIAPE nº 13292, sob a alegação de que não possui acesso ao sistema SIAPE/SIAPEcad com perfil para alteração na aposentadoria de servidores com ocorrência de óbito. Contudo não comprovou a adoção de providências no sentido de buscar, junto às instâncias superiores, a atualização do cadastro funcional do instituidor de pensão em questão.

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

“Acatamos a posição da CGU. Vamos tomar todas as providências para demonstrar o que estamos afirmando.”

Item 2.2.1.14 - Impropriedades em procedimentos de reembolso de despesas incorridas pelos servidores da Unidade, resultando em classificação contábil incorreta.

Recomendação 1: Utilizar o Cartão de Pagamento do Governo Federal para as despesas referentes a passagens e pedágios incorridas pelos servidores no desempenho das atividades inerentes à Unidade, em conformidade com o disposto na legislação vigente, qual seja, art. 68 e 69 da Lei nº 4.320/64, art. 45 a 47 do Decreto nº 93.872/1986, Decreto nº 5.355/2005, Decreto nº 6.370/2008 e Decreto nº 6.467/2008, consubstanciada na Macrofunção SIAFI 02.11.21.

Posição CGU: Não atendido, pois a SFA/RS permanece sem utilizar o Cartão de Pagamento do Governo Federal para as despesas de passagens e pedágios. A Unidade informou que está fazendo um levantamento das praças de pedágio do RS, para elaboração de um processo licitatório a fim de contratar os serviços de pedágios, da mesma forma está verificando a possibilidade de contratar o serviço de venda de passagens intermunicipais. Dessa forma, essa recomendação está sendo monitorada por este Órgão de Controle Interno.

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

“Acatamos a posição da CGU e estamos na busca de uma solução que resolva esta situação.”

Item 2.2.1.15 - Atendimento parcial de determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão nº 4.127/2008 - TCU - 1ª Câmara, item 1.5 g, relativo ao julgamento das contas da SFA/RS do exercício de 2006. Falhas no gerenciamento dos veículos da SFA/RS.

Recomendação 1: Proceder à correta utilização dos instrumentos de controle existentes na Unidade, sujeitando o procedimento de utilização de veículo ao trâmite mínimo previsto nos mesmos, qual seja, informação acerca da motivação do uso do veículo, do itinerário efetivamente percorrido e da ciência do controlador, em cumprimento ao disposto na alínea "a" do art. 13 do Decreto-Lei nº 200/67, segundo o qual o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em



todos os órgãos, compreendendo, particularmente, o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado. Atentar para a vedação imposta pelo inciso VII do Decreto nº 6403/2008 quanto à guarda dos veículos oficiais em garagem residencial, salvo quando houver autorização da autoridade máxima do órgão ou entidade. Gestionar junto à empresa contratada acerca da possibilidade de aumentar o número de oficinas credenciadas, com vistas a apresentar um número maior de alternativas à contratante, assim também de viabilizar a realização de orçamentos sem ônus para a Administração. Posição CGU: Essa recomendação está sendo monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida quando for possível confirmar o cumprimento pela unidade examinada.

Item 2.2.1.16 - Atendimento parcial de determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão nº 4.127/2008 - TCU - 1ª Câmara, item 1.5 f, relativo ao julgamento das contas da SFA/RS do exercício de 2006. Morosidade na instauração de tomada de contas especial.

Recomendação 1: Providenciar, após esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 71/2012 sem a elisão do dano, a imediata instauração de Tomada de Contas Especial, mediante a autuação de processo específico, observado o disposto na referida norma.

Posição CGU: Essa recomendação está sendo monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida quando for possível confirmar o cumprimento pela unidade examinada.

Item 2.2.1.17 - Improriedades no julgamento das condições de habilitação no Pregão nº 16/2009.

Recomendação 1: Realizar nova licitação para contratação de serviços de apoio às atividades acessórias, instrumentais ou complementares na área de administração a serem prestados na SFA/RS, e posteriormente proceder à rescisão do contrato mantido com a Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal, CNPJ 00932422/0001-03, para prestação de serviços de apoio às atividades acessórias, instrumentais ou complementares na área de administração da SFA/RS, por irregularidade na condução do processo licitatório.

Posição CGU: Atendido. A SFA/RS realizou procedimento licitatório, o Pregão Eletrônico nº 005/2013 (Processo nº 21042.004162/2013-23), para contratação de terceirizados, resultando na contratação da empresa Rota do Sol Consultoria e Gestão Ltda., vencedora dos três itens da licitação, conforme Contratos nºs 004, 005 e 006/2014. Dessa forma o Contrato mantido com a Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal, CNPJ 00932422/0001-03 foi extinto no final da sua vigência, em 31/03/2014.

Item 2.2.1.18 - Ausência de comprovação de verificação de regularidade fiscal em pagamentos contratuais.

Recomendação 1: Adotar meios de controle a fim de evitar a ocorrência de situações de não verificação das condições de habilitação da empresa contratada por ocasião da realização dos pagamentos, de forma a garantir o cumprimento das cláusulas contratuais e da legislação que rege os contratos no âmbito da Administração Pública, mais especificamente o inciso XIII do art. 55 da Lei nº 8.666/93, bem como ao princípio disposto em nossa Constituição, em seu art. 195, §3º.

Posição CGU: Atendido, pois nos processos analisados, durante os trabalhos da Auditoria Anual de Contas de 2014, não foram verificadas situações de reincidência.



Item 2.2.1.19 - Pagamento indevido de vantagem a servidores aposentados, totalizando, no período de janeiro a dezembro de 2012, o montante de R\$ 268.698,16.

Recomendação 1: Providenciar a revisão das aposentadorias e pensões, promovendo a devolução ao erário dos valores indevidamente pagos aos aposentados de matrículas SIAPE nº 0012902, 23180, 0013250, 0013005, 0023217, 0023145, 0025203, 0012976, 0012981, 0013082, 0013251 e beneficiários de pensão dos instituidores matrículas SIAPE nº 0013021, 0013115, 0023176, 0024101, 0023321, 0012942, 0013182, 0037814, 0025186, 0013340, 0023257, 0023195, 0013582, 0023097, 0013033, 0023251, 0023151, 0012978, 0023196, 0982948 e 0012923, nos termos da Orientação Normativa SGP/MPOG nº 05, de 21/02/2013.

Recomendação 2: Promova a instauração de procedimento administrativo para apurar a responsabilidade pelo pagamento indevido a pensionista matrícula SIAPE nº 03821935.

Posição CGU: Com relação aos pagamentos indevidos, recomendação 1, bem como a reposição ao erário dos valores pagos indevidamente a Unidade apresentou cópia de Decisão Judicial com antecipação de tutela, na qual é reestabelecido o pagamento das vantagens e, ainda, obstada a cobrança dos valores a título de reposição ao erário. Essa recomendação está sendo monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida quando for possível confirmar o cumprimento pela unidade examinada.

A recomendação 2 não foi atendida pela Unidade, na medida em que a SFA/RS não comprovou que instaurou o devido procedimento administrativo para apurar a responsabilidade pelos pagamentos indevidos.

No entanto, a Portaria nº 259 de 17 de junho de 2014, do Superintendente Federal de Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul, que revoga a Portaria anteriormente publicada, a de nº 342 de 19 de novembro de 2013, determina que a Comissão Especial apure os fatos constantes nos itens 2.18.2, 2.18.5 e 2.1.8.6 e 2.194. O fato tratado no ponto em questão consta no Relatório nº 201305821 sob o nº 2.1.8.8. A recomendação 2, portanto, segue como não atendida pela Unidade.

Item 2.2.1.20 - Não atendimento de determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão nº 4.127/2008 - TCU - 1ª Câmara, relativo ao julgamento das contas da SFA/RS do exercício de 2006. Realização de processos licitatórios para aquisição de bens com especificações excessivas sem justificativa da necessidade.

Recomendação 1: Não indicar, nos instrumentos convocatórios e seus anexos, características e especificações exclusivas que possam restringir a competitividade do certame, exceto nos casos tecnicamente justificáveis, com a motivação necessária, atentando para o inciso I do § 7º do art. 15 e § 5º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, bem como o art. 9º da Lei nº 10.520/2002.

Posição CGU: Essa recomendação está sendo monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida quando for possível confirmar o seu atendimento pela unidade examinada. Ressalta-se que no exercício de 2013 a SFA/RS não realizou procedimento licitatório para aquisição de bens, o que inviabilizou a verificação do atendimento da recomendação exarada no item.

Item 2.2.1.21 - Pagamentos contratuais irregulares em decorrência de direcionamento na licitação.

Recomendação 1: Providenciar a abertura imediata de procedimento licitatório para contratação de fornecedor de serviços de vigilância armada, promovendo-se, ato contínuo à adjudicação da nova licitação, a rescisão do contrato com a EPAVI Segurança Ltda. por vícios na origem de sua celebração.



Recomendação 2: Providenciar a abertura de processo para apuração da responsabilidade pelas irregularidades apontadas no procedimento licitatório Pregão Eletrônico nº 02/2009 e assinatura do Contrato nº 05/2009.

Posição CGU: Recomendação 1 foi atendida, pois foi efetuada a rescisão do Contrato nº 005/2009 firmado com a empresa EPAVI Segurança Ltda., realizada uma nova licitação através do Pregão nº 006/2013 (Processo nº 21042.004161/2013-89) e firmados os Contratos nºs 002/2014 com a empresa MZ Segurança Privada Ltda. e 003/2014 com a empresa MW Segurança Ltda., vencedora dos dois itens da licitação. A recomendação 2 não foi atendida,

Com relação à recomendação 2, por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade comprovou a instauração de procedimento administrativo, sob o nº 21042.004174/2013-58. A recomendação será monitorada por este Órgão de Controle Interno e será considerada atendida após a conclusão do devido processo.

Item 2.2.1.22 - Inconsistência das informações apresentadas no Relatório de Gestão e Rol de Responsáveis.

Recomendação 1: Reavaliar os controles internos da área de gestão de pessoas, evitando reincidência nas falhas apontadas.

Recomendação 2: Atentar, quando da elaboração do Relatório de Gestão e prestação de contas do próximo exercício, para os normativos do Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União, a fim de evitar inconsistências nas informações apresentadas.

Posição CGU: Não atendido. A análise do Relatório de Gestão 2013 apresentou inconsistência nas informações, conforme consignado em item específico deste Relatório.

Por ocasião do recebimento do Relatório Preliminar, a Unidade manifestou-se ainda, por meio do Ofício 330/2014 – GAB/SFA-RS de 23 de julho de 2014, como segue:

“Acatamos a posição da CGU e estamos na busca de uma solução que resolva esta situação.”

Item 2.2.1.23 - Não atendimento de determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União mediante Acórdão nº 5.387/2008 - TCU - 2ª Câmara, relativo ao julgamento das contas da SFA/RS do exercício de 2005. Descumprimento dos prazos para atendimento das solicitações feitas pelo Controle Interno, em desobediência ao disposto no artigo 26 da Lei nº 10.180, de 06/02/2001.

Recomendação 1: Adequar os controles internos administrativos de forma a priorizar, também, o cumprimento aos prazos para atendimento das solicitações feitas pelo Controle Interno, em obediência ao disposto no art. 26 da Lei nº 10.180, de 06/02/2001.

Posição CGU: Atendido. Durante os trabalhos da Auditoria Anual de Contas de 2014 não foram verificados descumprimento dos prazos para atendimento das solicitações feitas pelo Controle Interno.

Item 2.2.1.24 - Pagamentos contratuais para empresa em situação irregular, uma vez que exerce atividade incompatível com o seu enquadramento no Regime do Simples Nacional.

Recomendação 1: Adotar os procedimentos legais com vistas a apurar o real enquadramento da Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal junto à Receita Federal do Brasil nos exercícios de vigência dos Contratos nº 05/2010 e nº 07/2010, bem como a regularidade das retenções realizadas por ocasião dos pagamentos contratuais, verificando o cumprimento do disposto item "u" da Cláusula Terceira do Contrato, procedendo, se for o caso, à rescisão do contrato prevista no item "a" da



Subcláusula Segunda da Cláusula Décima Segunda do mesmo, sem prejuízo das sanções administrativas previstas na Cláusula Décima Oitava.

Posição CGU: Atendido. Verificou-se que a Empresa Martins Assessoria e Auditoria Fiscal foi excluída do Simples Nacional em 31/12/2013.

4.2.1.2 INFORMAÇÃO

Prazo de registro dos processos disciplinares no Sistema CGU-PAD.

Fato

Apesar da SFA/RS ter declarado no seu Relatório de Gestão 2013 estar em consonância com os preceitos contidos da Portaria nº 1.043, de 24/07/2007, em seus artigos 4º e 5º, verificou-se que a mesma não está cumprindo o prazo máximo de 30 dias entre a data da ocorrência ou do ato que deu causa à instauração do processo disciplinar e o efetivo registro no Sistema CGU-PAD.

A seguir relacionamos os processos disciplinares instaurados pela Unidade em que foi verificado o descumprimento do prazo:

Quadro 30 – Processos Disciplinares com Descumprimento de Prazos

Nº do Processo	Data da Portaria	Data da Publicação da Portaria	Data do Registro no CGU-PAD	Tempo Transcorrido
21042.003706/2013-30	25/06/2013	28/06/2013	12/05/2014	321 dias.
21042.000504/2013-36	31/07/2013	09/08/2013	12/05/2014	285 dias.
21042.004145/2013-96	18/10/2013	21/10/2013	12/05/2014	206 dias.
21042.005089/2013-15	19/11/2013	20/11/2013	12/05/2014	174 dias.

Fonte: CGU-PAD.

Instado a esclarecer o fato, o Gestor manifestou-se por meio do Ofício nº 228/2014 – GAB/SFA-RS, de 08/05/2014, conforme transcrição a seguir: “*Estamos verificando o ocorrido e informamos que já providenciamos a designação de um novo servidor como responsável pelo cadastramento do Sistema CGU-PAD, sendo que, estamos aguardando o envio da senha para acesso ao referido Sistema, pela Coordenação Geral de Procedimentos Disciplinares – CGDP/SE/MAPA.*”

4.2.1.3 INFORMAÇÃO

Inconsistência das informações apresentadas no Relatório de Gestão.

Fato

Em decorrência de verificação do Relatório de Gestão 2013 e das peças encaminhadas pela Unidade, as quais comporão o Processo de Prestação de Contas, verificaram-se deficiências no preenchimento dos seguintes itens:

1) Ausência de informação com relação aos planos estratégico, tático e operacional que orientaram a atuação da SFA/RS no exercício de 2013.

Verificou-se que a SFA/RS não descreveu no item 2.1 do seu Relatório de Gestão os planos estratégico, tático e operacional que orientaram a atuação da SFA/RS no exercício de 2013.



Em seu Relatório de Gestão a Unidade descreve que as estratégias de atuação e planos operativos são elaborados pelo MAPA. O excerto abaixo, constante na fl. 08 do Relatório de Gestão, ressalta a sua utilização:

“A SFA/RS é uma unidade sem dotação orçamentária específica, que tem exigido de seus gestores, uma postura proativa, com utilização do planejamento estratégico e do plano operativo como ferramentas de antecipação e de resposta rápida às mudanças dos cenários.”

Conforme o disposto no item 2.1 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 175, de 09/07/2011, caso a UJ não tenha seu próprio plano, mas esteja inserida no contexto de planos de uma unidade superior, deve relatar sobre sua participação nesse planejamento superior, identificando os objetivos estratégicos, as principais metas e as ações de sua responsabilidade. A UJ também deverá demonstrar a vinculação do plano com suas competências constitucionais, legais ou normativas, bem como com os programas do Plano Plurianual, se for o caso.

Instada a se manifestar sobre a referida ausência de informação, a SFA/RS apresentou, por meio do Ofício nº 228/2014 – GAB/SFA/RS, de 08/05/2014, a seguinte manifestação:

“As Superintendências Regionais são vinculadas e subordinadas a Secretaria Executiva do MAPA, a quem cabe o planejamento a definição e o acompanhamento dos objetivos estratégicos, estando estas informações compondo seu relatório de gestão.”

2) Inconsistência das informações apresentadas no item 3.5 - Cumprimento Pela Instância de Correição da Portaria nº 1.043/2007 da CGU, do Relatório de Gestão da SFA/RS (fl. 91).

A partir das informações apresentadas no item 3.5 - Cumprimento Pela Instância de Correição da Portaria nº 1.043/2007 da CGU, do Relatório de Gestão da SFA/RS (fl. 91), infere-se que a SFA/RS está em consonância com os preceitos contidos na Portaria nº 1.043, de 24/07/2007 da CGU.

A Unidade informou, por meio do Ofício nº 186/2014 – GAB/SFA-RS, de 11/04/2014, que no exercício foram instaurados 4 sindicâncias e 1 processo administrativo disciplinar.

Em consulta ao Sistema CGU-PAD, verificou-se que foram cadastrados apenas 3 sindicâncias no exercício de 2013 e destas apenas uma consta da relação fornecida pela Superintendência, que seria o Processo nº 21042.002891/2012-64, instaurada por meio da Portaria nº 263, de 31/07/2013.

Dessa forma, restou evidenciado que a SFA/RS não cadastrou 3 sindicâncias e 1 processo administrativo disciplinar no Sistema CGU-PAD, em desacordo com o disposto nos art. 4º e 5º da referida Portaria.

Instada a se manifestar sobre a referida inconsistência das informações apresentadas, a SFA/RS apresentou, por meio do Ofício nº 228/2014 – GAB/SFA/RS, de 08/05/2014, a seguinte manifestação:

“Estamos verificando a situação e os fatos que levaram a essa divergência. Destacamos ainda, que estamos aguardando o envio da senha para o novo cadastrador do Sistema CGU-PAD desta Superintendência, para que todas as inconsistências desse



sistema sejam sanadas. Solicitamos prazo até dia 13/05/2014 para o envio dessas informações e comprovações.”

Adicionalmente, por meio do Ofício nº 237/2014 – GAB/SFA/RS, de 13/05/2014, a SFA/RS apresentou a seguinte manifestação:

“Segue em anexo o relatório extraído do Sistema CGU-PAD com todas as 03 sindicâncias e 01 PAD instaurados em 2013. A inconsistência na informação se deve ao fato de que o sistema CGU-PAD não foi alimentado com as informações dos processos de 2013, conforme justificativa apresentada no item acima.”



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201407158

Processo: 21042.001269/2014-09

Unidade Auditada: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Rio Grande do Sul

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Município (UF): Porto Alegre (RS)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Rio Grande do Sul – Ordem de Serviço nº 201407158

- Ausência de documentação suporte nos processos de supervisão e de auditoria promovidas pela SFA/RS (item 1.1.2.2).

- Fragilidade na aplicação de critérios para compatibilização entre a gravidade dos fatos apurados na fiscalização e os valores das multas aplicadas (item 1.1.2.3).

- Inconsistências nos processos relativos aos autos de infração emitidos pela SFA/RS (item 1.1.2.4).

- Dificuldade de atuação da SFA/RS, no processo de inspeção em estabelecimentos participantes da cadeia do leite e derivados no Rio Grande do Sul, com base nos

critérios definidos no Anexo II do Ofício Circular GAB/DIPOA nº 24, de 11 de setembro de 2009 (item 1.1.2.12).

- Cumprimento inadequado pela SFA/RS da missão institucional de garantir a qualidade e da segurança alimentar dos consumidores (item 1.1.2.14).

- Impropriedades no trâmite e na alimentação dos dados referentes às denúncias no âmbito da Unidade (1.1.2.18).

- Deficiência quantitativa de pessoal técnico para o desempenho das atividades de registro, inspeção e fiscalização da cadeia produtiva do leite e seus derivados (item 1.1.5.1).

- Intempestividade e impropriedades na análise de capacitação de longa duração, por membro da área técnica e de eventos de curta duração (1.1.5.2).

- Impropriedades em processo de Pregão Eletrônico, com desentranhamento de peças sem motivação, aditamento a partir de suporte documental incompleto e diferença de valor de R\$ 10.641,12. (item 1.2.3.2).

- Apropriação de valores em Convênio não formalizado (nº 799221 no SICONV) com inscrição indevida em Restos a Pagar (item 1.3.2.1).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Rio Grande do Sul – Ordem de Serviço nº 201407158

- Ausência de rotinas visando coordenar o planejamento e a execução das fiscalizações/inspeções (1.1.2.5).

- Inexistência de critérios objetivos e impessoais para a realização de procedimentos de fiscalização em estabelecimentos de produtos lácteos (item 1.1.2.6).

- Informações acerca de indicadores gerenciais e de desempenho da gestão no âmbito da SFA/RS, prestadas de forma destoante com relação ao Relatório de Gestão apresentado no ano anterior (item 1.1.2.8).

- Inexistência de relatórios e de documentos consolidando as informações acerca das ações operacionais produzidas no âmbito do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SIPOA, incluindo aquelas contidas nos Relatórios de Gestão de 2011, 2012 e 2013 (item 1.1.2.9).

- Intempestividade na atuação da SFA/RS no processo de fiscalização/inspeção em estabelecimentos participantes da cadeia do leite e derivados no Rio Grande do Sul (item 1.1.2.13).

- Descumprimento de parecer do Órgão Consultivo da Advocacia-Geral da União sem a devida justificativa (1.1.3.1).
- Atuação insuficiente da Unidade na cobrança da contrapartida e na análise das prestações de contas parciais (item 1.2.2.1).
- Pesquisa prévia de preços realizada em desacordo com a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (item 2.1.2.3).
- Pagamento de encargos do FGTS e do INSS efetuados por empresas não integrantes do contrato firmado com a Unidade (item 2.1.2.5).
- Realização de licitação para contratação de mão-de-obra terceirizada para exercer atividade prevista no Plano de Cargos do Órgão, em desacordo com o disposto no Decreto nº 2271/97, Art. 1º, § 2º (item 2.1.3.1).

6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 02 a 05 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.094.828-**	Superintendente Federal	Regular com ressalvas	Itens 1.1.2.8, 1.1.3.1 e 2.1.3.1 do Relatório de Auditoria nº 201407158.
***.619.560-**	Chefe da Divisão de Apoio Administrativo	Regular com ressalvas	Itens 1.1.3.1, 1.2.2.1, 2.1.2.3, 2.1.2.5 e 2.1.3.1 do Relatório de Auditoria nº 201407158.
***.056.131-**	Chefe da Divisão de Defesa Agropecuária	Regular com ressalvas	Itens 1.1.2.5, 1.1.2.6, 1.1.2.9 e 1.1.2.13 do Relatório de Auditoria nº 201407158.
***.510.200-**	Chefe da Divisão de Defesa Agropecuária	Regular com ressalvas	Itens 1.1.2.5, 1.1.2.6, 1.1.2.9 e 1.1.2.13 do Relatório de Auditoria nº 201407158.

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.899.980-**	Chefe da Divisão de Apoio Administrativo - Substituto	Regular com ressalvas	Item 2.1.2.3 e 2.1.2.5 do Relatório de Auditoria nº 201407158.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Porto Alegre (RS), 28 de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201407158

Processo: 21042.001269/2014-09

Unidade Auditada: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Rio Grande do Sul.

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Município/UF: Porto Alegre/RS

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Neri Geller

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Quanto aos resultados alcançados, a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Rio Grande do Sul (SFA-RS) contempla, entre suas atividades finalísticas, a realização de parcela de três das principais Ações de Governo pertencentes ao Programa de Governo 2028 - Defesa Agropecuária: a Ação 20ZX - Fiscalização de Atividades Agropecuárias, a Ação 20ZW - Promoção da Defesa Agropecuária e a Ação 20QY - Apoio a Reestruturação e Implementação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA), destacando-se a execução financeira da Ação 20ZX. No entanto, as execuções física e financeira das metas pela Unidade restaram comprometidas, tendo em vista o alto percentual de recursos descentralizados e inscritos em Restos a Pagar, referentes às Ações 20QY e 20ZW.

Dentre as constatações efetuadas pela equipe de auditoria no presente trabalho, destacam-se a ausência de rotinas visando coordenar o planejamento e a execução das fiscalizações, a inexistência de critérios objetivos e impessoais para a realização de procedimentos de fiscalização em estabelecimentos de produtos lácteos, a intempetividade da atuação da Unidade no processo de fiscalização/inspeção em estabelecimentos participantes da cadeia do leite e derivados no Rio Grande do Sul e a realização de licitação para contratação de mão de obra para exercer atividade prevista no Plano de Cargos do Órgão, em desacordo com o disposto no Art. 1º, § 2º do Decreto nº 2271/97.

As causas das constatações identificadas pela equipe estão associadas a fragilidades na coordenação do planejamento e nos controles internos sobre a execução das ações de inspeção de produtos de origem animal, a deficiências na definição e implantação de procedimentos, rotinas e controles internos que propiciem e assegurem o atingimento dos objetivos das ações de fiscalização/inspeção realizadas pela Unidade na cadeia do leite e derivados, além de inadequação de enquadramento das atividades passíveis de contratação por meio de serviços terceirizados.

Desse modo, foi recomendado à Unidade implantar instrumento de coordenação do planejamento e de controle da execução das atividades de inspeção de estabelecimentos que lidam com produtos de origem animal, em especial da cadeia produtiva do leite, buscando conferir a abrangência adequada e isonomia no processo de fiscalização; implantar controles que tenham como finalidade garantir agilidade na emissão e notificação das empresas da cadeia de leite e derivados que apresentem problemas em sua linha de produção; e abster-se de utilizar mão de obra terceirizada para exercer função de servidores.

No que se refere ao Plano de Providências Permanente, destaca-se que a Unidade apresenta deficiência na rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU. Segundo registrado no Relatório, das recomendações emitidas no exercício de 2013, referentes à Auditoria Anual de Contas do exercício 2012, 50% encontrarem-se pendentes, e somente 23% foram consideradas atendidas.

Quanto aos controles internos administrativos, a Unidade apresenta deficiências nas estruturas, apresentando fragilidades no Componente “Ambiente de Controle”, em que pese melhoras com relação ao exercício anterior, não foi evidenciada a existência de envolvimento e comprometimento necessário, em todos os níveis da administração e da área operacional, com a qualidade do controle interno no seu conjunto; no Componente “Atividades de Controle”, tendo em vista que procedimentos de controle não fazem parte da rotina das áreas de gestão de compras e de gestão de transferências; no Componente “Avaliação de Risco”, por não ser observada sua realização em nenhuma das áreas analisadas; no Componente “Informação e Comunicação”, devido à ausência de indicadores de desempenho da gestão, bem como a carência de informações gerenciais; no Componente “Monitoramento”, por não se vislumbrar a existência de um processo de acompanhamento adequado ao atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade, por meio de indicadores confiáveis.

Quanto à implementação, ao longo do exercício, de práticas administrativas que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da UJ, destaca-se o acompanhamento da execução física do Convênio por meio de atividades de fiscalização “*in loco*”, realizadas pelo Serviço de Saúde Animal/RS e por fiscais federais agropecuários. No

entanto, cabe destacar que a situação apontada como positiva não chega a ser a ideal, embora possa ser econômica, devido à otimização das despesas com diárias e passagens, pois retira, ainda que momentaneamente, os servidores das atividades finalísticas.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, de julho de 2014.