



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Exercício 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO**

Unidade Examinada: **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

Município/UF: **Brasília/DF**

Projeto de Auditoria: **816790**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A ação de controle avaliou a prestação de contas referente ao exercício de 2019 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Essa linha de atuação tem a finalidade de avaliar os principais resultados alcançados pela unidade auditada, além de informar e destacar boas práticas administrativas e as falhas que impactaram o atingimento de resultados.

Os exames realizados no âmbito da auditoria contemplaram os atos de gestão praticados pela SE/MAPA e pelas secretarias finalísticas do Ministério, com enfoque, entre outros, nos seguintes processos que compõem a cadeia de valor do órgão:

- Prevenção, controle e erradicação de doenças pecuárias;
- Políticas de Infraestrutura e Logística Agropecuária;
- Cessão de Corpos D'Água, Gestão de Terminais Pesqueiros e do Registro Geral da Atividade Pesqueira;
- Ações de gestão fundiária a cargo da SEAF.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A auditoria sobre a prestação de contas do MAPA foi realizada em atendimento ao estabelecido na IN TCU nº 170/2018 e tem o objetivo de contribuir com o controle externo na sua competência de julgamento das contas dos gestores. Espera-se também que, por meio das recomendações expedidas, o trabalho auxilie na melhoria dos processos conduzidos pelo Ministério na consecução de seus objetivos.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

No que tange às ações de defesa agropecuária, foi evidenciado que o controle de doenças pecuárias, coordenado pelo MAPA no âmbito do Suasa, contribui efetivamente na proteção da saúde dos animais. Quanto à gestão de multas em defesa agropecuária, apesar de haver melhorias no processo, ainda são necessárias evoluções, notadamente no aprimoramento do novo sistema (Sicar) e no controle dos prazos de tramitação dos processos de multas.

Quanto ao macroprocesso pesca e aquicultura, a gestão do RGP apresentou melhorias importantes, como o desenvolvimento da nova versão do SisRGP, mas não houve a apuração das irregularidades apontadas em auditorias anteriores da CGU. De modo análogo, as ações na gestão dos terminais pesqueiros públicos também foram insuficientes em 2019, permanecendo risco relevante de não cumprimento dos objetivos da política, pelo fato de que alguns terminais estão sem condições de funcionamento atualmente. Destacam-se as ações positivas adotadas na cessão de águas para fins de aquicultura, com melhorias no processo de cessão e nos controles para acompanhamento do uso da área cedida.

No âmbito das ações do Ministério na gestão fundiária, verificaram-se fragilidades baseadas na insuficiência de estruturação dos processos de trabalho, indisponibilidade de ferramentas de trabalho e indefinição do fluxo de informações. A atual estrutura não permite que a SEAF exerça papel proativo nas suas funções de avaliar, direcionar e monitorar, conforme determinado pelo art. 6º do Decreto nº 9.203/2017.

Já no Inmet, na análise do Termo de Colaboração com o IDAP, foram identificadas falhas relevantes na gestão, como o detalhamento insuficiente das despesas, execução indevida de serviços comuns, e o fato de que o IDAP não possui capacidade operacional para execução do referido ajuste e, em função disso, terceiriza praticamente toda a execução do ajuste. Assim, foi recomendada a realização de licitação quando do encerramento do Termo vigente (março de 2021), corrigindo as falhas apontadas pela CGU.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
CGU	Controladoria-Geral da União
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
CPAR/SDA	Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos da Secretaria de Defesa Agropecuária
CTLOG	Câmara Temática de Infraestrutura e Logística Agropecuária
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
Dipoa/SDA	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal
DN	Decisão Normativa
GRU	Guia de Recolhimento da União
IDAP	Instituto Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento Institucional Aplicado
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IN	Instrução Normativa
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inmet	Instituto Nacional de Meteorologia
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
PDIMT	Programa de Desenvolvimento Institucional Estratégico
Quali-SV	Programa de Avaliação da Qualidade e Aperfeiçoamento dos Serviços Veterinários Oficiais
Renasem	Registro Nacional de Sementes e Mudas
RGP	Registro Geral da Atividade Pesqueira
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo
SAP	Secretaria de Aquicultura e Pesca
SCRI	Secretaria de Comércio e Relações Internacionais
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SDI	Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação
SE	Secretaria Executiva
SEAF	Secretaria Especial de Assuntos Fundiários
SEAP	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
SERA/Dipoa	Serviço de Recursos Administrativos
SFA	Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SFB	Serviço Florestal Brasileiro

Sicar	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
Sinau	Sistema de Informação das Autorizações de Uso das Águas de Domínio da União para fins de Aquicultura
Sipeagro	Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuários
Sipoa	Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal
Sisman	Sistema de Monitoramento de Atos Normativos
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SPA	Secretaria de Política Agrícola
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SisRGP	Sistema do Registro Geral da Atividade Pesqueira
Suasa	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
SVE	Serviço Veterinário Estadual
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TPP	Terminal Pesqueiro Público

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	6
INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	11
01. O processo de prevenção, controle e erradicação de doenças animais contribui efetivamente para proteção da saúde dos animais, mas necessita de melhorias em sua estrutura.	11
02. O Programa Quali-SV possui consistência técnica e contribui para o aperfeiçoamento da gestão e qualidade dos Serviços Veterinários. Não obstante, existem oportunidades de melhorias.	12
03. A SDA/Mapa adotou medidas iniciais com vistas à instituição/atualização de taxas em defesa agropecuária, consideradas suficientes para o período analisado.	13
04. A SDA/Mapa implementou melhorias na gestão das multas em defesa agropecuária. Entretanto, verificou-se que ainda existem oportunidades de melhoria no processo.	14
05. Descumprimento, em etapas de processo de multas, dos prazos previstos na Lei nº 9.784/1999.	19
06. O MAPA realiza estudos e possui informações estruturadas sobre os gargalos logísticos para escoamento da produção, mas é necessária maior participação no processo decisório dos projetos de governo ligados à infraestrutura e logística e no acompanhamento do resultado das ações decorrentes de proposições do Ministério.	22
07. A SAP implementou, em 2019, melhorias no Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira – SisRGP.	24
08. Não implementação de controles e de estratégia de divulgação local para assegurar, em nível razoável, que os inscritos no RGP são de fato pescadores.	26
09. Falta de providências da SAP para apuração de cadastros indevidamente homologados por terceirizados no SisRGP e para implementação de controles quanto à concessão de perfil de acesso ao sistema.	28
10. A SAP não adotou providências suficientes, durante o exercício de 2019, para atendimento da maioria das recomendações relacionadas à Ação de implantação dos Terminais Pesqueiros Públicos.	31

11. A SAP/Mapa fortaleceu a gestão do processo de cessão de uso de corpos d'água da União para fins de aquicultura. Entretanto, ainda existem oportunidades de melhoria no processo.	33
12. Fragilidades no processo de cobrança dos contratos de cessão de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, as quais contribuíram para a não realização de cobrança de R\$ 132.761,72 em 2019. Ademais, não houve o pagamento em 2019, por parte dos cessionários, do valor de R\$ 485.462,60.	36
13. Necessidade de mapeamento de fluxos de trabalho para validação de processos e competências das atividades de reordenamento fundiário entre SEAF e Incra	39
14. Inexistência de Regimento Interno do MAPA, de modo a dotar as coordenações-gerais das SEAF de competências claras dentro de seus respectivos departamentos.	44
15. Estrutura de governança insuficiente para avaliação e monitoramento das atividades de Reordenamento Fundiário, no que tange aos processos de trabalho, instrumentos (ferramentas e documentos) e fluxo de informações.	45
16. Detalhamento insuficiente das despesas e dos parâmetros para aferição das metas e dos valores devidos para pagamento dos serviços executados no âmbito do Termo de Colaboração nº 01/2018, dificultando o acompanhamento e a mensuração dos resultados e metas estabelecidos.	49
17. Ausência da comprovação de capacidade para execução do objeto do termo de colaboração pela entidade parceira e fragilidade na demonstração do interesse bilateral.	51
18. A natureza dos serviços prestados no âmbito da parceria não se enquadra na hipótese legal de inexigibilidade do chamamento público.	53
19. Falta de transparência na divulgação da remuneração e das funções dos integrantes da equipe de trabalho vinculada à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, em decorrência da subcontratação de empresa terceira para executar o objeto do termo de colaboração, contrariando o que dispõe as Leis nºs 13.019/2014 e 12.527/2011 no que tange à publicidade dos recursos públicos.	53
20. Potencial economicidade na alteração do instrumento ou regime de contratação dos serviços prestados no âmbito do Termo de Colaboração nº 01/2018.	55
21. O acompanhamento e monitoramento do Termo de Colaboração 01/2018 é realizado de maneira frágil pelo Inmet, limitando a avaliação do serviço prestado.	56
RECOMENDAÇÕES	58
CONCLUSÃO	61
ANEXOS	65
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	65
II – TABELAS DE ANÁLISE – Descumprimento, em etapas de processo de multas, dos prazos previstos na Lei nº 9.784/1999	98

INTRODUÇÃO

Este Relatório apresenta os resultados da Auditoria Anual de Contas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento referente ao exercício de 2019. Esta linha de atuação, de caráter anual, decorre do apoio constitucional prestado pelo Sistema de Controle Interno ao TCU, e tem o objetivo de certificar a conformidade dos atos de gestão e avaliar os principais resultados alcançados pela unidade auditada, além de informar e destacar boas práticas administrativas e as falhas que impactaram o atingimento de resultados, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas.

Nos termos do art. 6º, §1º da DN TCU nº 178/2019, o rol de responsáveis do MAPA é composto pelo ministro de Estado, como dirigente máximo, e pelos titulares da Secretaria-Executiva do Ministério, das secretarias finalísticas e da unidade responsável pelo planejamento, orçamento e administração. Assim, de modo a subsidiar o julgamento das contas dos referidos gestores pelo TCU, os exames realizados no âmbito desta auditoria tiveram enfoque nos seguintes processos:

1. Prevenção, controle e erradicação de doenças pecuárias;
2. Gestão de taxas e multas em defesa agropecuária, com enfoque nas providências adotadas pelo MAPA a partir de trabalhos anteriores da CGU;
3. Políticas de Infraestrutura e Logística Agropecuária;
4. Cessão de corpos d'água, Implantação de Terminais Pesqueiros Públicos e gestão do Registro Geral da Atividade Pesqueira, com enfoque nas providências adotadas a partir de trabalhos anteriores da CGU nos citados processos;
5. Gestão fundiária, especificamente no que tange às atribuições da SEAF; e
6. Gestão do Termo de Colaboração n. 01/2018, firmado entre o Inmet e o IDAP.

Na definição do escopo, buscou-se incluir processos relevantes sob responsabilidade do Ministério, sendo selecionados temas a cargo da SDA (1 e 2), da SPA (3 e 6), da SAP (4) e da SEAF (5). As unidades que não tiveram processos incluídos no escopo desta avaliação, deverão constar na auditoria anual de contas dos próximos exercícios, considerando a necessária rotação de ênfase dos objetos de auditoria e a capacidade operacional da equipe.

Os processos foram selecionados a partir da relevância dos temas para o desenvolvimento da cadeia produtiva agropecuária, além da criticidade relacionada com o atendimento das recomendações da CGU, no caso dos processos cujo enfoque foi dado às providências adotadas a partir de trabalhos anteriores deste órgão de controle.

Buscou-se, com o trabalho, certificar a conformidade dos atos de gestão e avaliar se a governança, o processo de gestão de riscos e os controles implementados no âmbito dos citados processos são adequados e suficientes para garantir o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério. Assim, o trabalho buscou oferecer uma asseguuração limitada, a partir da aplicação de testes de auditoria voltados para a avaliação dos controles administrativos.

A auditoria foi realizada com observância ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal e a metodologia

utilizada durante a etapa de execução do trabalho incluiu exame de documentos e análise de dados secundários, além de indagação escrita aos gestores.

Os achados de auditoria foram, previamente, levados ao conhecimento dos gestores por meio da emissão de solicitações de auditoria. A partir das manifestações recebidas acerca do conteúdo dos achados, foram elaborados os registros inseridos no Relatório Preliminar, sendo que o detalhamento das manifestações das unidades auditadas e a análise da equipe de auditoria constam no anexo deste documento.

Posteriormente, foi elaborado o Relatório Preliminar, momento em que as unidades auditadas tiveram nova oportunidade de trazer outras considerações ao conteúdo dos achados e às propostas de recomendação. Somente após essas etapas, foi elaborado o Relatório Final.

Ressalta-se que houve limitações ao trabalho da auditoria nos exames relacionados à execução do Termo de Colaboração n. 01/2018, firmado entre Inmet e Idap, considerando que parte das informações financeiras referentes ao contrato firmado ente o Idap e a empresa Qualidade, contrato que representa 97% dos recursos da parceria, não foi disponibilizada à equipe de auditoria.

Além de contribuir com o controle externo na sua competência de julgamento das contas dos gestores, espera-se que esse trabalho, por meio das recomendações feitas à Unidade Examinada, melhore os processos conduzidos pelo Ministério na consecução de seus objetivos de assegurar à sociedade insumos e produtos agropecuários conformes e seguros ao consumo, e aumentar a competitividade dos produtos da agropecuária brasileira no mercado interno e externo.

Considerações Iniciais

Conforme mencionado no item anterior, os processos incluídos no escopo da auditoria foram selecionados buscando alcançar as secretarias finalísticas do Ministério, a partir de exame sobre processos relevantes pelo impacto que têm sobre a cadeia produtiva agropecuária ou pela criticidade relacionada à necessidade de avaliar a implementação de recomendações decorrentes de fragilidades identificadas em trabalhos anteriores da CGU, bem como verificar os resultados produzidos.

Assim, o seguinte enfoque foi dado a cada um dos processos:

1. **Processo de prevenção, controle e erradicação de doenças pecuárias;**

As ações desenvolvidas pela SDA, nos níveis estratégico, regulador, coordenador e supervisor, no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), incluindo o Programa de Avaliação e Aperfeiçoamento da Qualidade dos Serviços Veterinários Oficiais – Quali-SV.

2. **Gestão de taxas e multas em defesa agropecuária, com enfoque nas providências adotadas pelo MAPA a partir de trabalhos anteriores da CGU;**

As providências adotadas pelo MAPA para atualização das taxas cobradas, de maneira que os valores cobrados refletissem o custo do serviço prestado, e para melhorias na gestão das multas, incluindo a atualização de valores; e avaliação da tempestividade da atuação dos envolvidos nos processos de multas.

3. Políticas de Infraestrutura e Logística Agropecuária;

Atuação do Mapa e da Conab na promoção e no desenvolvimento de políticas públicas direcionadas ao incremento da infraestrutura e da logística agropecuária.

4. Registro Geral da Atividade Pesqueira, implantação de Terminais Pesqueiros Públicos e Cessão de corpos d'água para fins de aquicultura, com enfoque nas providências adotadas a partir de trabalhos anteriores da CGU nos citados processos;

RGP: providências adotadas para melhorias no SisRGP, para fortalecimentos dos controles na realização de cadastros e para verificação das condicionantes de acesso ao registro, ou seja, as ações necessárias para dar segurança razoável de que os inscritos no registro, de fato, são pescadores;

Implantação de TPP: providências adotadas para saneamento das falhas identificadas, pela CGU, nas etapas de implantação de terminais; medidas adotadas buscando o ressarcimento de despesas irregulares e a apuração de responsabilidade de fatos constatados;

Cessão de corpos d'água: as ações realizadas buscando a devida organização dos processos de cessão; as medidas para melhoria do processo de acompanhamento dos contratos de cessão; as rotinas internas adotadas com vistas ao cumprimento do fluxo de aprovação das cessões, e as providências para saneamento de falhas no que tange à utilização de bens adquiridos.

5. Gestão fundiária, especificamente no que tange às competências da SEAF:

Enfoque na suficiência das instâncias internas de governança, no que tange à capacidade da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários - SEAF de avaliar, direcionar e monitorar as ações e políticas públicas executadas, especialmente pelo Inbra – como braço operacional das políticas sobre reordenamento fundiário.

6. Conformidade da gestão Termo de Colaboração Inmet n. 01/2018:

Exame sobre a regularidade da execução do referido ajuste, com enfoque nos atos de gestão praticados no exercício de 2019.

Os registros do Relatório são apresentados na ordem indicada acima, alinhados, assim, com o escopo apresentado.

RESULTADOS DOS EXAMES

DEFESA AGROPECUÁRIA

Com o objetivo de avaliar a gestão do Ministério em 2019 no que tange às ações de Defesa Agropecuária, selecionaram-se os processos “Gestão da prevenção, controle e erradicação de doenças pecuárias” e “Gestão de taxas e multas em Defesa Agropecuária”, este último com enfoque nas providências adotadas para atendimento de recomendações da CGU realizadas em ações de controle anteriores, conforme detalhamento a seguir.

PROCESSO DE PREVENÇÃO, CONTROLE E ERRADICAÇÃO DE DOENÇAS PECUÁRIAS

01. O processo de prevenção, controle e erradicação de doenças animais contribui efetivamente para proteção da saúde dos animais, mas necessita de melhorias em sua estrutura.

O processo de prevenção, controle e erradicação de doenças pecuárias foi avaliado pela CGU quanto às etapas de obtenção de dados e informações; planejamento das vigilâncias ativas e das ações de educação sanitária em defesa agropecuária; instrumentos que determinam as medidas a serem adotadas em caso de emergências zoossanitárias; avaliação pela SDA do desempenho dos SVE; e adequação dos planos estratégicos. Os resultados encontram-se consubstanciados no Relatório de Auditoria nº 201902556.

Observou-se melhoria na etapa de obtenção e disponibilização das informações sobre notificações e ocorrências zoossanitárias devido à implantação do sistema e-Sisbravet, o que aumentou a disponibilidade, confidencialidade e integridade das informações.

Entretanto, em que pese haver massiva produção de dados, verificou-se que não há compatível processamento e mineração dos dados com o objetivo de produzir estudos e análises de dados zoossanitários e investigações epidemiológicas, para subsidiar as ações de planejamento, avaliação e controle relacionadas aos programas sanitários e às estratégias para o desenvolvimento da política nacional em saúde animal.

Foram selecionados os programas de prevenção, controle e/ou erradicação da febre aftosa, peste suína clássica e raiva dos herbívoros para avaliação quanto ao planejamento das ações de vigilância e de educação, aos instrumentos que determinam as medidas a serem adotadas em caso de emergências zoossanitárias, à avaliação pela SDA do desempenho dos SVE e à adequação dos planos estratégicos.

O planejamento das ações de vigilância ativa de prevenção à febre aftosa e peste suína clássica para o exercício de 2020 foi baseado em instrumentos de gestão de riscos e em estudos epidemiológicos das doenças, demonstrando aderência às melhores práticas. Diversamente, não houve planejamento das ações de prevenção ou controle para raiva dos herbívoros.

Quanto às ações de educação, verificou-se que não há processo de planejamento estruturado e organizado com base critérios técnicos para nenhum dos três programas analisados, o que deve ser aperfeiçoado, tendo em vista as ações serem apontadas

como instrumentos de controles internos para mitigação de diversos riscos do processo, principalmente os relacionados à inadequação, ausência ou intempestividade na emissão de notificações por parte dos produtores rurais e terceiros.

Os planos estratégicos e os de contingência para febre aftosa e peste suína clássica se mostraram, de maneira geral, robustos e aderentes às melhores práticas.

O plano de controle para raiva dos herbívoros mostrou-se robusto. Entretanto, não há planejamento para ações de controle da doença. Segundo a unidade, está em fase de construção plano de Vigilância e definição de nova estratégia de caracterização de áreas de risco para doença.

Entre os três programas analisados, verificou-se que apenas o referente à febre aftosa apresentou consistência metodológica nas análises de desempenho das ações desenvolvidas pelas instâncias intermediárias e locais, que possibilitassem o monitoramento, avaliação da execução das ações e a correção de forma célere, tempestiva e completa.

Por todo o exposto, conclui-se que o processo foi aperfeiçoado em 2019 e 2020; principalmente quanto à sua estrutura de coleta e preparação de dados e instituição de planejamento das ações de vigilância ativa para febre aftosa e peste suína clássica. Além disso, os planos de contingência e de controle analisados (febre aftosa, peste suína clássica e raiva dos herbívoros) são robustos e permitem o atendimento a emergências de forma célere e correta. Entretanto, há necessidade de aperfeiçoamento da etapa de avaliação dos serviços veterinários e extração de conhecimento a partir das informações.

Desse modo, foi recomendada a realização hierarquização das doenças baseada em riscos para priorização das mais críticas, a instituição de metodologia de planejamento das ações de educação em educação sanitária em defesa agropecuária, e a instituição de metodologia formalizada para avaliação do desempenho das ações desenvolvidas pelos SVE.

02. O Programa Quali-SV possui consistência técnica e contribui para o aperfeiçoamento da gestão e qualidade dos Serviços Veterinários. Não obstante, existem oportunidades de melhorias.

O Programa de Avaliação e Aperfeiçoamento da Qualidade dos Serviços Veterinários Oficiais (Programa Quali-SV) tem por objetivo promover melhorias e garantir padrões de qualidade satisfatórios dos procedimentos e controles da defesa sanitária animal, baseado no monitoramento contínuo de indicadores e em auditorias presenciais.

O Programa foi avaliado no âmbito do Relatório de Avaliação nº 201902556 quanto aos manuais de auditoria, planejamento dos trabalhos, produção dos artefatos de auditoria, monitoramento das recomendações e utilização dos resultados para aperfeiçoamento da política de saúde animal.

As auditorias são pautadas em manuais e procedimentos que, em sua maioria, são robustos e adequados, tendo sido resultado de muitas discussões com os auditores que integram o Programa. As fragilidades se referem à ausência de estabelecimento de

política de produção, guarda e organização padronizada dos papéis de trabalho e à insuficiente determinação das responsabilidades dos integrantes das equipes de auditoria, mormente dos coordenadores de equipe e dos revisores dos relatórios e papéis de trabalho.

O planejamento é estruturado e contempla etapa de formação das equipes para compatibilizar os conhecimentos, habilidades e experiências dos auditores, com o objetivo de formar equipes adequadas para cada trabalho. Entretanto, não há customização do período destinado de acordo com a relevância e criticidade de cada SVE.

A relatoria dos achados avaliados apresentou 80% de aderência simultânea às qualidades de relevância, clareza e conclusividade; orientação às causas de discrepância entre o critério e a condição; e apresentação de boas práticas encontradas em cada SVE.

Entretanto, apenas 33,3% apresentaram evidências suficientes, adequadas e devidamente organizadas. Das recomendações analisadas, 64,1% apresentaram aderência simultânea aos requisitos de qualidade de relevância, ataque à causa-raiz, exequibilidade e viabilidade, e monitorabilidade.

Conclui-se, portanto, que o Programa Quali-SV possui consistência técnica e contribui para o aperfeiçoamento da gestão e qualidade dos SV; mas que existem oportunidades de melhorias que, se implementadas pela gestão, contribuirão para o aumento da qualidade e alcance dos objetivos do Programa.

Com base nesses fatos, foi recomendado que fosse instituída política de guarda, organização e disponibilização para supervisão dos papéis de trabalho; orientações detalhadas no manual de auditoria do Quali-SV quanto a necessidade de os revisores avaliarem a suficiência e qualidade das evidências e das recomendações. Além disso, recomendou-se o desenvolvimento de metodologia de cálculo para estimativa de tempo necessário para cada auditoria, a instituição de indicadores de desempenho dos SV e a publicação dos relatórios de monitoramento (IN nº 27 de 17 de julho de 2017).

GESTÃO DE TAXAS E MULTAS EM DEFESA AGROPECUÁRIA

03. A SDA/Mapa adotou medidas iniciais com vistas à instituição/atualização de taxas em defesa agropecuária, consideradas suficientes para o período analisado.

No âmbito das auditorias nº 201701255 e 201800116, constatou-se que a União estava sendo onerada indevidamente em razão da inexistência ou da desatualização das taxas cobradas em decorrência da prestação de serviços de defesa agropecuária.

Foram identificados serviços prestados ao setor produtivo os quais possuem características de serviços passíveis de taxas (divisíveis e específicos) e previsão de demanda e faturamento crescentes, sem a instituição das respectivas taxas.

Em relação à desatualização, verificou-se que as taxas de “Classificação de produtos de origem vegetal importados” foram fixadas em 1994 e não houve atualização, não refletindo os custos incorridos na prestação de serviços (em 2017, por exemplo,

verificou-se, nos contratos analisados, um déficit de R\$ 1,1 milhão, quando comparados os custos da União com o valor pago pelos importadores).

Ademais, verificou-se que não existe metodologia objetiva para definição dos valores a serem fixados na classificação de produtos de origem vegetal importados (por exemplo: produtos semelhantes, com taxas diferentes - Óleo de soja x óleo de girassol) e no âmbito do Registro Nacional de Sementes e Mudanças (Renase).

Desse modo, foram emitidas recomendações no sentido de identificar serviços passíveis de taxas e instituí-las; de estabelecer metodologia objetiva para definição dos valores das taxas; e de atualizar valores.

Da análise das providências adotadas pela SDA/Mapa, verificou-se que a Secretaria optou por conduzir a implementação das ações com o apoio de uma consultoria, a ser realizada no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/004 - "Sistema de Defesa Agropecuária – MAPA", e que, em 2019, empreendeu esforços para a contratação da consultoria, tal como a elaboração e atualização da minuta do Termo de Referência.

A solicitação da contratação ao IICA foi realizada em julho de 2019, e devido aos ajustes necessários, o edital da Concorrência nº 21/2020 foi publicado somente em março de 2020, com a previsão da entrega, após três meses da contratação, de seis produtos.

Entre esses, destaca-se o Produto nº 6: *"Relatório técnico final, contendo a modelagem do financiamento da fiscalização e prestação de serviços no âmbito do sistema de defesa agropecuária, considerando as variáveis para atualização das taxas, os métodos para que sejam mantidas constantemente atualizadas"*. Esse produto, se realizado a contento, somado à efetiva implementação de medidas eventualmente propostas na consultoria relacionadas ao financiamento da fiscalização e dos serviços do sistema de defesa agropecuária, mitigará o risco de transferir à União as custas dos processos gerados pelos demandantes (responsáveis pelos fatos geradores).

Desse modo, conclui-se que a SDA/Mapa adotou providências iniciais com vistas ao atendimento das recomendações constantes do escopo, e que tais providências, considerando a complexidade da implementação das recomendações, foram suficientes para o período analisado.

04. A SDA/Mapa implementou melhorias na gestão das multas em defesa agropecuária. Entretanto, verificou-se que ainda existem oportunidades de melhoria no processo.

Ainda no contexto das auditorias nº 201701255 e 201800116, constatou-se que os valores das multas das áreas de "Classificação Vegetal" e "Sementes e Mudanças" não sofreram atualização nos últimos anos (Classificação Vegetal em 2007 e Sementes e Mudanças em 2004).

Verificou-se, ainda, o baixo efeito inibidor dos valores das multas das áreas de "Inspeção de Produtos de Origem Animal" e de "Classificação Vegetal", as quais tiveram o grau de reincidência significativamente maior que de Sementes e Mudanças, que tem como valor máximo de *"até 125% do valor comercial do produto fiscalizado, podendo dobrar em reincidência específica"*.

Em relação ao processo de gestão, a partir da análise dos dados do Sicar (sistema utilizado na gestão das multas), verificaram-se as seguintes inconsistências:

- Inconsistência de datas de julgamento registradas (data de julgamento anterior ao Auto de Infração ou posterior à data de extração da base; ausência de data de julgamento de 1ª instância para processos que estão em 2ª instância); e
- Tramitação dos processos/Autos de Infração e/ou atualização do Sicar intempestiva (1ª instância: R\$36,4 milhões em multas julgadas há mais de um ano; R\$6 milhões em 2ª instância sem atualização há mais de um ano; totalizando R\$42 milhões desatualizados).

Ademais, constatou-se que as competências relacionadas à gestão do Sicar não estão bem definidas (ausência de atribuição específica para gestão, controle e cobrança de multas).

Os achados evidenciaram oportunidades de melhoria no gerenciamento das multas, de modo a mitigar o risco inerente de prescrição dessas.

Assim, recomendou-se ao Mapa: apresentar o diagnóstico obtido a respeito do antigo Sicar quanto às melhorias necessárias para utilização como ferramenta gerencial dos autos de infração; aprimorar os mecanismos de controle para gestão de multas, de modo que se permita a atualização tempestiva das informações e viabilize a geração de informações gerenciais, além da programação de alertas automáticos para evitar a prescrição de multas; definir competências para o gerenciamento de multas; concluir os estudos em andamento acerca da atualização dos valores de multas aplicáveis em defesa agropecuária, buscando aumentar a contribuição de tal penalidade na redução da reincidência de condutas irregulares pelos agentes fiscalizados; e realizar levantamento dos autos de infração emitidos pela inspeção/fiscalização agropecuária que prescreveram nos últimos cinco anos, apurando as causas e os eventuais responsáveis pelas prescrições.

Inicialmente, registra-se que a gestão das multas emitidas no âmbito da Defesa Agropecuária ocorre por intermédio do “Antigo Sicar” (que, atualmente, corresponde a maioria dos autos de infração), de duas planilhas implementadas pelo Ministério (“Planilha Sipoa” e “Planilha SERA”), e da nova versão do sistema (“aba Sicar” no sistema Sipeagro).

Em relação ao antigo Sicar, verificou-se, no âmbito da auditoria, que o Ministério inseriu travas no sistema, corrigiu parcialmente os dados inconsistentes e implementou melhorias no âmbito do painel gerencial. Entretanto, segundo o Mapa, não foi possível inserir travas relacionadas às datas devido a limitações desse Sistema. A inexistências dessas travas permitiram a ocorrência das seguintes inconsistências de datas na base de dados:

Tabela – Inconsistência de datas do antigo Sicar

Universo: 3707 Autos de infração da área “Produtos de origem animal” na situação “Pendente de pagamento”, no valor total potencial de R\$ 203.400.717,02			
Inconsistências - datas 1ª Instância	1ª Instância	1ª e 2ª Instâncias	Total
Campo preenchido com número e não data	47	2	49

Data 1ª Instância inconsistente (p. ex: 1908, 2028)	59	2	61
Data 1ª Instância vazia, com julgamento na 2ª instância realizado	35	4	39
Total - Quantidade	141	8	149
Inconsistências - datas 2ª Instância	2ª Instância	2ª e 1ª Instância	Total
Campo preenchido com número e não data	7	1	8
Data 2ª Instância inconsistente (p. ex: 1904)	24	7	31
Total - Quantidade	31	8	39
Total de inconsistências - 1ª instância + 2ª instância	180		
% de inconsistências total em relação ao total de autos "pendentes de pagamento"	4,86%		
Valor total com inconsistências/% do valor total	R\$12.025.911,42	5,91%	

Fonte: CGU, com base nos dados enviados pela SDA/Mapa.

Desse modo, constata-se que as informações relacionadas a datas e/ou prazos dos autos de infração da área de “Produtos de origem animal” produzidas no âmbito do painel gerencial, não são integralmente fidedignas, muito embora a Secretaria tenha se esforçado para implementação de melhorias no painel.

Ressalta-se, ainda, que tais divergências não se referem a prejuízos financeiros, ou seja, as inconsistências registradas, por si só, não impedem a arrecadação dos valores por parte do Ministério.

Cabe salientar que a SDA/Mapa informou que, em atenção às ocorrências ora enumeradas, adotou providências para correção, disponibilizando imagem da tela do painel gerencial que demonstra não haver ocorrências de erros de “Data de processamento” e “Data de pagamento” para o período de 2015-2020.

Ainda nesse contexto, ressalta-se, como boa prática, a criação do Serviço de Recursos Administrativo (SERA/Dipoa), área dedicada às análises de recursos administrativos em 2ª instância e na promoção da harmonização dos procedimentos administrativos para apuração de infração, e a integração de mais oito servidores à equipe desse Serviço em novembro de 2019, com vistas a aprimorar o atendimento de demandas de relatoria em 2ª instância.

Segundo dados apresentados pela Secretaria, houve um aumento de aproximadamente 100% no número de instruções realizadas para julgamento em segunda instância em 2020, se comparado ao ano de 2019. Ressalta-se, também, a implementação, em 2019, dos seguintes controles compensatórios:

- Planilha de controle dos Autos de Infração emitidos no âmbito dos Sipoa, a qual começou a ser preenchida com informações de Autos lavrados a partir de 2019, e o Manual para seu preenchimento, com o objetivo de padronizar as informações a serem inseridas e evitar erros de preenchimento que prejudiquem a avaliação e gestão dos dados; e
- Planilha de controle dos Autos de Infração que tiveram recursos impetrados (2ª instância), sob gestão do Serviço de Recursos Administrativos (SERA/Dipoa), a qual contém informações gerenciais sobre o processo (quantidade de recursos recebidos e relatados em 2ª instância; acompanhamento de metas da equipe; etc).

Essas planilhas possuem mais campos/informações que a base do antigo Sicar, bem como alerta de cores conforme o tempo transcorrido, gerando informações pertinentes para gestão de prazos prescricionais. Entretanto, os campos referentes a preenchimentos de “datas” não possuem travas, o que permite o preenchimento incorreto desses dados, a exemplo do observado no antigo Sicar, e que pode impactar na qualidade das informações.

Ademais, constatou-se que a tramitação dos autos de infração e/ou atualização do Sicar de forma intempestiva, identificada no âmbito da auditoria nº 201800116, permanece. Tais fatos estão detalhados no achado de auditoria seguinte.

Destaca-se que, embora o Mapa tenha informado a realização do levantamento das demandas de aprimoramento do Sicar junto aos responsáveis pela sua utilização nas SFA e apresentado lista contendo oportunidades de melhorias, não houve o encaminhamento da documentação à CGU. A não realização de um diagnóstico estruturado e documentado expõe a gestão ao risco de que o novo Sicar não contemple melhorias eventualmente identificadas por usuários do sistema.

Quanto ao novo Sicar, constataram-se as seguintes melhorias (em relação ao anterior): geração automática de datas; envio de e-mail alertando que houve tramitação do processo ao usuário; possibilidade de verificar o tempo que o processo está sem tramitação e o histórico de infrações das empresas.

Ademais, as seguintes oportunidades de melhoria foram identificadas: utilização do novo sistema em todas as UF e áreas do Mapa aplicáveis; emissão de alertas com vistas a mitigar o risco de prescrição de prazos; e definição dos gestores do sistema, incluindo atribuições específicas para gestão, controle e cobrança das multas.

Em relação à atualização dos valores de multas, inicialmente, cabe consignar que o Ministério instituiu o Sistema de Monitoramento de Atos Normativos (Sisman), com objetivo de promover, entre as boas práticas regulatórias no âmbito da Secretaria, a revisão periódica de normativos, com o envio de alerta aos gestores responsáveis; e implementou o formulário de Avaliação de Resultado Regulatório, que também auxilia o processo de revisão. Tais medidas mitigam o risco de desatualização de normas de defesa agropecuária.

O Mapa informou que está sendo conduzida a elaboração de Projeto de Lei que visa a padronização, instituição de critérios de correção e atualização dos valores de multas, e que a proposta está em andamento e há perspectiva de conclusão no segundo semestre de 2020. Entretanto, não apresentou estudo que subsidiou tal proposta.

Nesse contexto, e considerando que a aplicação das penalidades dispostas no Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, incluindo o aumento da graduação das infrações e demais providências para os casos de reincidência, é a alternativa relacionada diretamente às atribuições do Mapa, a CGU optou por avaliar os procedimentos/controles instituídos para subsidiar os Auditores Fiscais nessa atuação.

Verificou-se que o Mapa instituiu Manuais (“*Manual de Procedimentos de Apuração de Infração: Autuação de Processos Administrativos*”, elaborado pelo Mapa em 2018; “*Plano Operacional Padrão (POP) de apuração de infrações utilizado pelo 5º Sipod*”; e “*Informação nº 1023/6SIPOA/DINSP/CSI/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, do 6º Sipod*”); bem como planilha que facilita a consulta e gestão do histórico das empresas.

Destaca-se que o POP do 5º Sipoa dispõe, ainda, de orientação com a finalidade de assegurar o princípio da impessoalidade e da segregação de funções.

Desse modo, e da análise dos referidos documentos, conclui-se que o Ministério possui controles e rotinas que contribuem para a correta aplicação de penalidades dispostas no Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, incluindo o aumento da graduação das infrações.

Com a finalidade de avaliar a aderência aos procedimentos elencados, a partir de uma amostra não aleatória de doze processos de Autos de Infração emitidos pelo 6º Sipoa, sendo cinco emitidos em 2018 e sete em 2019, constatou-se que:

- Em todos os processos houve a inserção do histórico do estabelecimento extraído do Sicar (extensão .pdf);
- Em todos os processos de Autos de Infração emitidos em 2019, os históricos, em relação aos Autos emitidos em 2018 da amostra, estavam atualizados;
- Em nenhum dos dozes processos houve a inserção da planilha de controle e gestão de histórico do Dipoa – ressalta-se que não houve alteração de CNPJ no período;
- Em todos os processos houve segregação de funções nas etapas de emissão do Auto de Infração e relatoria para subsídio ao Termo de Julgamento; e
- Em seis processos a infração foi a prevista no inciso XXIV do Artigo 496: *“XXIV - embarçar a ação de servidor do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal no exercício de suas funções, com vistas a dificultar, a retardar, a impedir, a restringir ou a burlar os trabalhos de fiscalização”*; onde se verificou a aplicação de agravantes, inclusive com a suspensão das atividades por sete dias.

Conclui-se, pois, que nos processos analisados os procedimentos definidos nos manuais estão sendo seguidos pelos servidores envolvidos na aplicação e gestão de Autos de Infração.

Quanto à localização de processos, verificou-se que, embora exista uma quantidade significativa de processos ainda não localizados, a SDA/Mapa implementou providências satisfatórias no que concerne ao levantamento de processos prescritos e apuração de causas e responsabilidades. Outrossim, importa consignar a existência de oportunidades de melhoria na gestão desse processo, tais como: uniformização dos controles de acompanhamento dos levantamentos realizados pelas áreas e SFA, que permitirá a comparação entre dados das planilhas/relatórios com os do Agroform e a melhoria na supervisão da SDA no processo; e direcionamento da atuação das unidades para localizar os Autos com base em riscos (valor e datas dos AI, por exemplo).

Ante o exposto, conclui-se que a SDA/Mapa implementou medidas que fortaleceram a gestão das multas em defesa agropecuária, tais como correções na base/melhorias no Antigo Sicar e no respectivo painel; criação do SERA e reforço de sua equipe (que, segundo informações da Secretaria, contribuiu para o aumento de instruções realizadas); instituição de controles compensatórios; desenvolvimento do Novo Sicar; instituição de controles e rotinas que contribuem para a correta aplicação de penalidades dispostas no Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, incluindo o aumento da graduação das infrações; e localização parcial de processos físicos.

Entretanto, observa-se que ainda existem oportunidades de melhoria no processo, tais como: correção de inconsistência na base do antigo Sicar e tramitação e atualização tempestiva dos processos; utilização do novo sistema em todas as UF e áreas do Mapa aplicáveis; emissão de alertas com vistas a mitigar o risco de prescrição de prazos; e definição dos gestores do sistema (incluindo atribuições específicas para gestão, controle e cobrança das multas).

05. Não atendimento, em etapas de processo de multas, dos prazos previstos na Lei nº 9.784/1999.

Por fim, além da verificação das providências implementadas para atendimento das recomendações da CGU, executaram-se exames complementares, com a finalidade de obter informações acerca da tempestividade da atuação do Ministério nas fases dos processos de multas.

Para emissão da opinião de auditoria, tendo em vista a inexistência de disposição legal específica sobre prazos de etapas dos processos administrativos componentes do escopo no âmbito de inspeção de produtos de origem animal, foram considerados os seguintes prazos previstos na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 2019, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

*“Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados **no prazo de cinco dias**, salvo motivo de força maior.*

*Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração **tem o prazo de até trinta dias** para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.*

*Art. 56. [...] § 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar **no prazo de cinco dias**, o encaminhará à autoridade superior.*

*Art. 59. [...] § 1º Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido **no prazo máximo de trinta dias**, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.*

*Art. 62. Interposto o recurso, o órgão competente para dele conhecer deverá intimar os demais interessados para que, **no prazo de cinco dias úteis**, apresentem alegações.”
(original não destacado)*

Considerando que a maioria dos Autos de Infração atualmente tem os prazos prescricionais gerenciados por meio do painel gerencial do “antigo Sicar” e pelas planilhas de controle do Sipoa e SERA/SDA, os exames foram realizados a partir dos dados disponíveis nesses instrumentos.

Assim, ressaltamos que foram utilizados nas análises da equipe de auditoria os dados disponibilizados pelos gestores, que concentram informações sobre a gestão dos prazos das multas. Eventual argumento de que os dados da base do “antigo Sicar” limitam a análise pretendida caracteriza, também, uma limitação à própria unidade auditada na sua responsabilidade de adequado acompanhamento dos prazos.

Dessa maneira, optou-se por manter as análises sobre tempestividade, visto que a Secretaria utiliza, como fonte de informação, o antigo Sicar e as planilhas Sipoa e SERA.

Em que pese a base do antigo Sicar possuir inconsistências (conforme registrado neste relatório) e tramitações realizadas mas não registradas no sistema, e que tais situações

podem ser causa para parte das ocorrências descritas a seguir, constatou-se o descumprimento de prazos da Lei 9.784/99 em etapas do processo de multas, conforme indicado nas tabelas a seguir e as tabelas que constam no campo “Anexo” deste relatório:

Tabela – Análise de tempestividade 1 (dados do antigo Sicar)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido a partir do julgamento na 1ª instância para os autos ainda não julgados em 2ª instância.			
Universo: AI de multas com datas de julgamento em 1ª instância consistentes, mas sem julgamentos na 2ª instância (excluídas também as inconsistências de data de julgamento em 2ª instância), na situação “Pendente de pagamento”.			
Data base para análises: 26/03/2020.			
	Qtd	Valor	Qtd (%)
Universo	3315	R\$ 176.385.942,22	100
Autos com menos de 6 meses de julgamento em 1ª instância e que aguardam julgamento em 2ª instância	469	R\$ 26.833.111,07	14,15
Autos que, embora julgados entre 6 meses e 1 ano em 1ª instância, aguardam julgamento em 2ª instância	854	R\$ 41.866.261,48	25,76
Autos que, embora julgados entre 1 e 2 anos em 1ª instância, aguardam julgamento em 2ª instância	1518	R\$ 56.644.891,64	45,79%
Autos que, embora julgados há mais de 2 anos em 1ª instância, aguardam julgamento em 2ª instância	474	R\$ 51.041.678,03	14,30%
Total de Autos que foram julgados em 1ª instância há mais de 1 ano e aguardam julgamento em 2ª instância	1992	R\$ 107.686.569,67	60,09%

Fonte: Dados do antigo Sicar.

Verifica-se, a partir de informações do antigo Sicar, a existência de 1992 Autos de Infração julgados em 1ª instância há mais de um ano e que ainda aguardam julgamento em 2ª instância, cujo valor potencial das multas totaliza R\$ 107.686.569,67. Desses, 474 foram julgados há mais de dois anos, totalizando R\$51.041.678,03. Ressalta-se, novamente, que parte do quantitativo pode ter sido julgado em 2ª instância (ou encaminhado à PGFN, por exemplo), carecendo, pois, da atualização da situação no Sicar.

Tabela – Análise de tempestividade 1 (dados da Planilha Sipoa)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido a partir do julgamento na 1ª instância para os autos ainda não julgados em 2ª instância.			
Universo: AI de multas com datas de julgamento em 1ª instância consistentes, mas sem julgamentos na 2ª instância.			
Data base para análise: 18/05/2020.			
	Qtd	Valor	Qtd %
Universo	278	R\$ 39.565.314,04	100
Autos com menos de 6 meses de julgamento em 1ª instância e que não foram julgados em 2ª instância.	105	R\$ 15.204.520,28	37,77
Autos que, embora julgados entre 6 meses e 1 ano em 1ª instância, aguardam julgamento em 2ª instância.	131	R\$ 22.061.680,15	47,12
Autos que, embora julgados entre 1 e 2 anos em 1ª instância, aguardam julgamento em 2ª instância	36	R\$ 2.010.931,65	12,95
Autos que, embora julgados há mais de 2 anos em 1ª instância, aguardam julgamento em 2ª instância	6	R\$ 288.181,96	2,16
Total de Autos que foram julgados em 1ª instância há mais de 1 ano e que aguardam julgamento em 2ª instância	42	R\$ 2.299.113,61	15,11

Fonte: Dados Planilha Sipoa.

Verifica-se, com base nos dados da Planilha Sipoa, a existência de 42 Autos de Infração julgados em 1ª instância há mais de um ano e que aguardam julgamento em 2ª instância, cujo valor potencial das multas totaliza R\$ 2.299.113,61 e equivale a 15,11% do universo analisado. Desses, seis foram julgados há mais de dois anos e ainda aguardam julgamento em 2ª instância, totalizando um valor potencial de R\$ 288.181,96.

Importa ressaltar a manifestação do Ministério de que a Medida Provisória nº 772, de 29 de março de 2017, “[...] *caducou em agosto de 2017, implicando em multas diferenciadas das aplicadas até então e impactando significativamente nas análises de recursos administrativos, com demandas de cunho jurídico e aumento no tempo de análise dos processos em segunda instância, com vistas a corrigir eventuais decisões de primeira instância que estivessem em desacordo com as orientações jurídicas*”.

Além dessas ocorrências, analisou-se, também com base nos dados do antigo Sicar e da Planilha Sipoa, o tempo transcorrido entre: a emissão do Auto de Infração e o julgamento em 1ª instância; o julgamento em 1ª e 2ª instância; a emissão do Auto e a ciência do autuado; a defesa do autuado e a relatoria em 1ª instância; a relatoria em 1ª instância e o julgamento em 1ª instância; o julgamento em 1ª instância e a ciência do autuado; o recurso em 1ª instância e a instrução para a 2ª instância; a instrução para 2ª instância e o envio ao SERA/SDA; e o recebimento e relatoria em 2ª instância pelo SERA.

Tais levantamentos encontram-se registrados em tabelas, localizadas no campo “Anexo II” deste relatório, e evidenciam o descumprimento dos prazos previstos na Lei 9.784/99 em etapas do processo de multas.

Em atenção a essas ocorrências, a SDA/Mapa apurou preliminarmente como causas dessas ocorrências: a MP nº 772/2017, que vem impactando no tempo das análises de recursos ante a complexidade do assunto; as inconsistências na base de dados do antigo Sicar; e a desatualização da situação de processos no sistema, as quais podem não demonstrar fidedignamente a realidade dos processos administrativos.

Ademais, conforme registrado anteriormente, a Unidade implementou diversas melhorias no processo de gestão das multas, e foi possível, com base na planilha de controle do SERA, observar uma evolução na quantidade de processos analisados em segunda instância.

Não obstante, e considerando as análises de tempestividade apresentadas pela CGU, e que se constatou que a tramitação dos autos de infração e/ou atualização do Sicar de forma intempestiva, identificada no âmbito da auditoria nº 201800116, permanece, conclui-se pela necessidade da apuração de demais causas para as ocorrências identificadas, para obtenção de um diagnóstico completo, permitindo a atuação direcionada do Ministério, incluindo orientações aos envolvidos no processo, no que concerne à tramitação e atualização do Sicar de forma tempestiva; bem como a definição de prazos específicos para o processo de multas em “inspeção de produtos de

origem animal”; e demais providências necessárias à redução da exposição dos Autos de Infração ao risco de prescrição.

POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA AGROPECUÁRIA

Considerando a importância que a infraestrutura e a logística têm para o escoamento da produção e para o desenvolvimento sustentável do setor agropecuário, que possui elevada representatividade na economia brasileira, a CGU realizou, em 2019, trabalho que avaliou a atuação do Mapa e da Conab na promoção e no desenvolvimento de políticas públicas direcionadas ao incremento da infraestrutura e da logística agropecuária.

06. O MAPA realiza estudos e possui informações estruturadas sobre os gargalos logísticos para escoamento da produção, mas é necessária maior participação no processo decisório dos projetos de governo ligados à infraestrutura e logística e no acompanhamento do resultado das ações decorrentes de proposições do Ministério.

Os resultados deste trabalho, consubstanciados no Relatório nº 201901124¹, demonstraram que o Mapa realiza estudos e possui informações estruturadas sobre os gargalos logísticos para escoamento da produção, articulando-se com os demais órgãos responsáveis pela política na disseminação dessas informações.

Todavia, foi verificado que o Ministério não possui participação direta na tomada de decisão de projetos ligados à infraestrutura e logística agropecuária e que não há acompanhamento formal sobre o resultado e o impacto gerado das ações decorrentes da implementação de proposições realizadas. Em adição, as ações realizadas pelo Mapa e pela Conab em articulação com o setor privado, no período analisado, foram insuficientes para ampliar a capacidade do parque armazenador existente e, por consequência, reduzir os riscos associados às restrições de estocagem.

Quanto aos estudos e projetos relacionados à infraestrutura e logística agropecuária, no âmbito do MAPA, utilizados para fomentar mudanças no setor, eles acontecem, principalmente, por demanda da Câmara Temática de Infraestrutura e Logística do Agronegócio – CTLOG. Entre os principais estudos e projetos, destacam-se:

- ✓ Grupo Técnico de Armazenagem: tem a proposta de apresentar relatos das ações não implementadas pelo Mapa previstas na legislação que dispõe sobre armazenagem (Lei nº 9.973/2000 e Decreto nº 3.855/2001) e os benefícios que poderiam advir dessas ações para o setor produtivo;
- ✓ GT - Safra: grupo de trabalho interministerial, tem o papel de acompanhar o escoamento da safra. CTLOG elabora e apresenta anualmente o Relatório de escoamento da safra;

¹ Relatório disponível em <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13659.pdf>

- ✓ GT - Abastecimento de milho em grãos no Nordeste: tem o objetivo de apresentar um diagnóstico das alternativas logísticas do escoamento do milho produzido no Mato Grosso para os principais Estados consumidores no Nordeste.
- ✓ Boletim de Exportação (soja e milho) – trata-se de ferramenta de acompanhamento estatístico dos volumes de soja e milho exportados.

Nesse sentido, com base nos fluxos de informações decorrentes das proposições da CTLOG e na utilização dessas informações para contribuição/melhoria nas políticas públicas, não foi possível verificar a efetividade do processo, ou seja, se as ações propostas pela Câmara estão sendo implementadas e se isso está gerando um resultado positivo na execução das políticas públicas nos setores de infraestrutura e logística agropecuárias, pois não há acompanhamento formal ou relatórios periódicos sobre os resultados obtidos pela Câmara com as proposições realizadas.

Além disso, evidenciou-se que, apesar da atuação nesses estudos, não há uma participação direta do Mapa nas proposições e projetos que surgem de planos considerados estratégicos para a infraestrutura e logística agropecuária, como o Programa de Parcerias de Investimento – PPI e no Plano Nacional de Logística – PNL.

Essa pouca participação decorre, sobretudo, do fato de o MAPA não fazer parte do rol de Ministérios responsáveis por promover mudanças neste setor, seja pelo fato de não possuir um orçamento próprio para a execução das políticas, seja por não possuir poder de voto nos Conselhos afetos ao assunto, como é o caso do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI).

No que tange à atuação do Mapa e da Conab no sentido de reduzir os riscos associados às restrições de estocagem, os resultados das ações realizadas por esses dois órgãos foram considerados insuficientes para alcançar tal objetivo, conforme constatado pela auditoria.

Entre as ações de abastecimento, destacam-se:

- ✓ Quanto ao abastecimento público, o Contrato firmado com o Banco do Brasil para prestação de serviço de gestão e administração financeira dos recursos destinados à Conab para modernização, ampliação, reforma e construção de armazéns, prevendo o aumento de 703.000 toneladas (60% da capacidade estática da rede de UA da Conab) até 2018, foi rescindido em 2017, após a execução de R\$ 38.833.508,08, sem a entrega de nenhum armazém construído ou reformado;
- ✓ Foi desenvolvido o Plano de Reestruturação da Rede de Armazéns da Conab, que tem como objetivo promover maior eficiência e eficácia dos armazéns existentes. A 1ª etapa foi concluída em 2018 e teve como resultado a proposta de redução de 92 para 65 unidades, com a desativação de 27 estruturas consideradas obsoletas e de difícil recuperação;
- ✓ No que tange ao fomento do abastecimento privado, o Programa para a Construção e Ampliação de Armazéns – PCA que disponibilizou recursos na ordem de R\$ 14 bilhões, no período de 2013 a 2018, teve execução abaixo do esperado (R\$ 8,91 bilhões foram executados), elevando a capacidade do parque

de armazenagem em 14,2%. Entretanto, a produção, no mesmo período, teve um aumento de 21,5%. Assim, a relação Armazenamento/Produção diminuiu de 82%, no período de 2015 a 2016, para 71%, no período de 2018 a 2019.

- ✓ Foi desenvolvido o Grupo Técnico de Armazenagem da CTLOG, que apresentou sete medidas para fortalecimento do abastecimento nacional. Das sete medidas recomendadas pelo referido GT, apenas duas estão em processo de execução: a atualização do Cadastro de Unidades Armazenadoras pela Conab e a implantação do Sistema Nacional de Certificação de Unidades Armazenadoras. As demais referem-se à regulamentação de atividades que impactam diretamente na qualidade da gestão dos armazéns.

Em face dos Achados da Auditoria, foram emitidas recomendações com o objetivo de fortalecer a participação do Mapa na tomada de decisões e no monitoramento de proposições voltadas às políticas de infraestrutura e logística agropecuária, e com o sentido de aprimorar as ações de ampliação e qualificação da capacidade de armazenagem, de forma a promover o desenvolvimento sustentável da agropecuária.

Conforme indicado no início deste registro, o detalhamento do trabalho está disponível no Relatório nº 201901124, publicado na página da CGU.

PESCA E AQUICULTURA

Com o objetivo de avaliar a gestão do Ministério em 2019 no que concerne aos temas de Aquicultura e Pesca, selecionaram-se os processos de “Cessão de corpos d’água da União para fins de aquicultura”, “Terminais Pesqueiros Públicos (TPP)” e “Registro Geral da Pesca”, com enfoque na adoção de providências para atendimento de recomendações da CGU decorrentes de trabalhos anteriores, conforme detalhamento a seguir.

REGISTRO GERAL DA ATIVIDADE PESQUEIRA

07. A SAP implementou, em 2019, melhorias no Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira – SisRGP.

O novo SisRGP (versão 4.0) que está sendo implementado pela Secretaria de Aquicultura e Pesca – SAP apresenta melhorias significativas em relação à versão anterior. Algumas dessas melhorias, inclusive, vão ao encontro do que foi recomendado pela CGU em auditorias anteriores, porém o sistema ainda carece de ajustes, principalmente, em relação à segurança da informação.

As melhorias identificadas nesta nova versão do SisRGP que estão alinhadas às recomendações da CGU são:

- 1) Permissão ao usuário (próprio pescador) para inserir o requerimento e a documentação de suporte para obtenção do RGP;

Aprimorar o sistema de Registro da Atividade Pesqueira, avaliando a viabilidade de, respeitados os princípios da segurança de informação,

permitir que o próprio pescador registre seu requerimento e documentação de suporte no sistema, de forma a distribuir o esforço de digitação e entrada de dados, liberando o MPA para focar seus esforços no processo de validação dos dados com base na documentação apresentada para concessão da licença, reduzindo o risco da ação de terceiros. (Recomendação ID nº 782117)

- 2) Com o requerimento em meio eletrônico houve melhora na estruturação dos dados solicitados no RGP, permitindo que o Gestor realize consultas gerenciais variadas e até mesmo a construção de gráficos. Isso facilitará o entendimento e a transparência de informações.

*Aprimorar o sistema de Registro da Atividade Pesqueira em termos de transparência das informações dos beneficiários, **estruturando todos os dados solicitados para concessão do registro do pescador no Sistema** para fins de mitigação do risco de fraudes e incremento da transparência. (Recomendação ID nº 782209)*

- 3) Expedição da carteira digital do pescador pela nova versão do sistema. Além das informações necessárias, a carteira digital possui código QR para que seja possível validar tais informações em eventual fiscalização.

Considerando a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura, recomenda-se à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SAP/MAPA apresentar o fluxo atual adotado para impressão das certezas, informando quais providências foram adotadas para atendimento da recomendação.

Por outro lado, esse novo SisRGP ainda carece de ajustes para atendimento a recomendações da CGU, a saber:

- 4) As regras para elaboração de senhas de acesso e de restrição ao cesso simultâneo em mais de uma sessão, as quais já haviam sido implementadas na versão anterior do sistema, não foram incorporadas nesta nova versão até o momento. Não foi apresentada a previsão de quando essas regras serão implementadas.

Implantar política de segurança sobre a composição e troca periódica de senhas dos usuários do sistema, implantando mecanismo de conformidade mensal dos usuários pelo gestor do sistema e derrubada automática de senhas não utilizadas. (Recomendação ID nº 782121)

Implantar, em regime de prioridade, mecanismo de restrição de acesso e política de segurança que possibilite apenas uma sessão ativa por usuário no SisRGP. (Recomendação ID nº 782122)

- 5) O sistema permite o registro de requerimentos protocolados e digitalizados nas superintendências em datas retroativas.

De acordo com o Gestor, há uma força tarefa para extinguir este passivo e, somente após isso, será possível encerrar tipo de entrada de registro (via protocolo) em sistema.

Implementar Plano de Ação para suspender ou revogar a previsão de registro retroativo da IN nº 6/2012, especialmente enquanto não adequados os controles do MPA. (Recomendação ID nº 782136)

Cabe observar que, além da alteração na minuta que atualiza a IN nº 6/2012, faz-se necessária a implementação de tal restrição em sistema para que não seja possível a inserção de registros retroativos conforme recomendado.

Em relação aos sistemas de segurança e tecnologias utilizados para minimizar e bloquear acessos e intervenções diretas ao banco de dados da nova versão do SisRGP, cuja administração ficará a cargo da CGTI/Mapa, não foi possível avaliar se as providências adotadas são suficientes em função do atual estágio de implementação do sistema.

De acordo com o Gestor, esses acessos diretos a banco de dados são protegidos por autenticação e/ou camadas MVC (*Model-View-Controller*) e o sistema também conta com recurso de logs de auditoria (toda e qualquer alteração realizada no banco será auditada). As responsabilidades e habilitações para os DBAs estão a cargo da CGTI.

Em sua manifestação, o Gestor complementa que o risco foi identificado e, ainda esse ano, iniciará um processo de contratação de uma solução de *Gerenciamento de Acesso Privilegiado* (PAM, sigla em inglês), a qual visa reduzir o risco do uso indevido de credenciais.

Em face dessas informações, conclui-se que a Sap/Mapa adotou providências para implementação de melhorias no SisRGP, em que pesem as medidas complementares de gestão que ainda carecem de melhorias, detalhadas no registros seguintes.

08. Não implementação de controles e de estratégia de divulgação local para assegurar, em nível razoável, que os inscritos no RGP são de fato pescadores.

No âmbito da gestão do Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP, especificamente quanto ao registro de pescadores profissionais artesanais, não há controles implementados, diretamente ou em parceria com outros órgãos, para assegurar, em nível razoável, que os inscritos no RGP são de fato pescadores profissionais, ou seja, que exercem a pesca para fins comerciais, ou mesmo que exerçam a atividade pesqueira, seja profissional ou para subsistência. Também não foi apresentada a estratégia/plano para divulgação local das regras de registro no RGP, priorizando os municípios mais críticos apontados em auditorias anteriores.

Em relação aos controles, foi recomendado pela CGU (ID nº 782135) a institucionalização do Plano Nacional de Fiscalização do RGP, contendo cronograma, etapas e ações a serem desenvolvidas, porém não houve avanço em relação a tal medida.

De acordo com o Gestor, vêm sendo desenvolvidas algumas iniciativas relacionadas ao cruzamento de dados de órgãos governamentais. Uma é a plataforma de cruzamento de dados em parceria com a Dataprev e a Polícia Federal, denominada Sniper, um projeto anti-fraude que fará estudos analíticos de potenciais sistemas de fraudes, em vários âmbitos. Esse cruzamento, que ainda se encontra em estágio experimental e não

houve contratação da ferramenta, auxiliará na identificação dos pescadores que possuem outras fontes de renda, ou que poderiam não atuar na atividade de pesca comercial artesanal, e facilitar ações de fiscalização e auditoria, bem como ações da Polícia Federal nos locais onde há maiores incidências de fraudes, de acordo com o Gestor. Outro cruzamento que será realizado utiliza a própria base de dados do SisRGP (por meio de logs do sistema, p.ex.) e auxiliará na identificação de possíveis irregularidades.

Além dos cruzamentos que estão em desenvolvimento, a Unidade trabalha com a organização das entidades validadoras que poderão apoiar na identificação de pessoas a serem cadastradas e licenciadas como Pescadores Profissionais Artesanais. “Tal ação formalizará a apresentação pessoal e in vivo de cada pessoa a ser licenciada, o que vai garantir que os interessados existem, e não são cadastros falsificados.”, informou o Gestor. Os procedimentos para credenciamento de agentes validadores foram estabelecidos pela IN nº 12, de 13 de março de 2020, e um dos requisitos é que esse agente possua fé pública (que poderá ser por delegação). De acordo com o gestor, até o presente momento, foram credenciadas a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais – ARPEN e o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, que são entidades que possuem capilaridade nacional e fé pública para assumir este papel em atendimento aos requisitos da IN nº 12/2020, segundo a área técnica responsável pelo credenciamento.

No que tange à estratégia de divulgação das regras de registro do RGP, foi informado pela Unidade que algumas regras que serão implementadas e/ou alteradas na nova normativa estão sendo disseminadas nos treinamentos realizados da nova versão do SisRGP. Todas as 27 Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento dos Estados - SFAs e diversas Entidades Colaboradoras (associações, sindicatos, colônias de pescadores) de todos os estados receberam estes treinamentos. Além disso, algumas dessas novas regras serão publicadas no sítio oficial do Mapa para ampliar o seu alcance.

No entanto, essas ações são insuficientes para atender na íntegra a recomendação CGU ID nº 782133, qual seja: “...iniciar, em regime de prioridade, estratégia de divulgação local nos municípios mais críticos e outras medidas de transparência pública visando esclarecer sobre as regras do registro e das situações consideradas irregulares...”. Não há evidências da existência de um plano detalhado com ações, responsáveis, envolvidos, recursos, estados e municípios, público alvo, etc., tendo em vista a necessidade uma ação mais próxima do público alvo, priorizando os municípios mais críticos, utilizando, como exemplo citado pela CGU em trabalhos anteriores, a experiência positiva de articulação institucional pela SINE/CE-IDT, SRTE/MTE, MPCE e MPT.

Ademais, importa ressaltar que o fato de não haver impeditivo para que os interessados emitam a licença, mesmo exercendo outras atividades profissionais, e de não mais se aplicar a classificação da atividade em "exclusiva, principal e secundária" não desobriga o Mapa de esclarecer as regras de registro, não só no momento que antecede a inscrição do beneficiário no Seguro Defeso, mas antes do cadastro no RGP, como forma de prevenir irregularidades semelhantes àquelas constatadas no Relatório de Avaliação - Rav nº 09/2016, em que beneficiários do Programa Seguro Defeso indicaram a pesca como atividade exclusiva, sem sequer exercê-la, ou seja, declararam informações falsas no RGP.

Somada às medidas de controle, verificou-se, em âmbito normativo, que houve mudança em relação ao papel das entidades colaboradoras que, de acordo com o Gestor, antes não se apresentavam nos normativos de RGP como solicitantes, e sim como facilitadoras da entrega da documentação dos pescadores.

Observa-se, na minuta da norma que deve atualizar a IN MPA nº 06/2012, que serão concedidas permissões a essas entidades ao mesmo tempo em que são elencadas causas para suspensão e cancelamento do registro dessas entidades, em especial citam-se: os casos de denúncias de irregularidades que ensejam suspensão; e por infração de legislação vigente, a pedido do órgão fiscalizador competente, que enseja o cancelamento.

Nesse contexto, as medidas de suspensão e cancelamento de registro das entidades colaboradoras, sem prejuízo da penalidade penal cabível no caso de declaração inverídica, são formas de penalizar administrativamente as entidades que descumprem a legislação.

Por outro lado, permanece a dificuldade para comprovação da finalidade comercial pelos pescadores artesanais. A recomendação da CGU (ID nº 782137) nesse sentido foi para que a Unidade avaliasse a inclusão em seus normativos de elementos objetivos para conceituação de pesca comercial, a exemplo da definição de uma quantidade média e ou de uma receita média obtida para demonstrar a finalidade comercial, em especial para os exclusivamente pescadores, de forma a evitar a inclusão de registrados no RGP que exercem outro tipo de pesca e até mesmo de não pescadores.

No entendimento da Unidade, não é possível incluir esses elementos objetivos sem alterar o conceito que é definido em lei. Portanto, antes da alteração da IN, esse conceito deve ser modificado na Lei e no Decreto, precedido de estudo para se obter “as melhores informações técnicas e científicas disponíveis para embasamento das propostas de alterações”, porém não há evidência do início deste estudo.

Conclui-se que há uma atenção do gestor no sentido de implementar melhorias nos controles para mitigar possíveis fraudes cometidas por pescadores e colaboradores no âmbito do RGP, todavia essas melhorias ainda se encontram em estágio inicial, sem previsão de quando serão implementadas.

Quanto à divulgação das regras de registro, conclui-se que a divulgação local em municípios mais críticos não foi priorizada pela gestão, como recomendado pela CGU. Os treinamentos realizados são importantes para disseminação das novas regras e uso da nova versão do sistema entre os agentes intermediários da política, no entanto não há um plano para divulgação junto ao público-alvo em âmbito local.

09. Falta de providências da SAP para apuração de cadastros indevidamente homologados por terceirizados no SisRGP e para implementação de controles quanto à concessão de perfil de acesso ao sistema.

A CGU, em trabalhos anteriores, identificou que terceirizados – e mesmo pessoas alheias às Superintendências - realizavam indevidamente o deferimento de registros de

pescador profissional, em alguns casos o cadastro era realizado pelo menos 365 dias após a data de recebimento da documentação, fato verificado a partir da análise de dados do SisRGP.

Diante de tal fragilidade, foi recomendado, em síntese: a avaliação desses cadastros homologados por terceirizados (ID 782118); a checagem do vínculo dos usuários ativos no SisRGP com o Ministério (ID 782119); a checagem do vínculo empregatício do agente que solicita senha de acesso ao SisRGP por meio de formulário (ID 782120); o estudo sobre a grande quantidade de ocorrências nos Estados do MA, PA, BA e AM (ID 782210); e a adoção de medidas para não permitir que funcionários terceirizados executem ações no SisRGP restritas aos servidores públicos (ID 782124).

Entretanto, de acordo com o que foi verificado nesta auditoria, a SAP não adotou providências para apuração de cadastros indevidamente homologados por terceirizados no SisRGP e não realizou a checagem do vínculo funcional dos usuários do sistema com o Ministério. Além disso, evidenciou-se que os controles implementados pela Unidade não são eficazes para que apenas servidores executem, em sistema, atividades exclusivas de agentes públicos que tenham vínculo funcional com a Administração, com destaque para a atividade de cadastro no RGP, que, no sistema, é realizada por meio do “despacho de deferimento”.

Num primeiro momento, a SAP apresentou as seguintes limitações para avaliação dos cadastros homologados por terceirizados no SisRGP em atendimento à Recomendação CGU ID nº 782118:

- 1) Alterações frequentes de contratos firmados pela SAP;
- 2) Mudanças na gestão da SAP que passou por MPA, MAPA, MDIC e SEAP;

Por consequência dessas limitações, a SAP entende que *“seria custoso em questões financeiras e sistêmicas para a SAP e o SisRGP após extensa investigação de quais servidores eram terceirizados ou não nas gestões anteriores, realizar uma investigação no sistema de todas as ações realizadas por cada um destes servidores, e realizar verificação da situação atual do referido cadastro e revogar ou não os atos, que podem ser ou não fraudulentos (após também investigação extensa sobre cada um dos cadastros homologados por estes servidores).”*

Inclusive, a Unidade entende que cabe essa mesma justificativa para não apuração referente a 3.642 registros de pescador artesanal indevidamente deferidos por oito funcionários terceirizados da empresa Ágil Serviços Especiais Ltda em cinco UFs, com o agravante de que estes cadastros foram realizados pelo menos 365 dias após a data de recebimento da documentação, conforme verificações realizadas no banco de dados do SisRGP à época da auditoria (Relatório nº 201502369).

Uma investigação focalizada nesta parcela dos registros, em que pese ser uma amostra pequena (representa 1,86% dos mais 196 mil registros deferidos nestas condições), pode servir de subsídio ao Mapa para concluir se há ou não viabilidade e efetividade nesta apuração e se vale estender ou não a apuração que se recomenda sobre os cadastros pretéritos do RGP.

Em relação a essas ocorrências, das quais 80% concentraram nos Estados do Maranhão, Pará, Bahia e Amazonas, o Gestor informou que:

“Acredita-se que os aumentos das quantidades de cadastros tenham sido a título de fraudes e possivelmente políticas, porém, não se sabe como realizar estudo para verificar as motivações políticas ou fraudulentas do aumento dos cadastros.

O que a SAP pode realizar é verificar por quais servidores e em quais estados e municípios os aumentos se deram, e solicitar investigação externa (via Polícia Federal ou MPF) sobre os servidores cujos nomes aparecem com maiores frequências nos deferimentos dos cadastros.

Será solicitado à DATAPREV estudo analítico e extração de dados sobre os servidores que fizeram os deferimentos nos anos de 2013 a 2016, para apresentação inicial.”

Ou seja, não há ações concretas da Unidade para realizar tal apuração, tampouco foi apresentado pela Unidade o fundamento técnico (estudo, levantamento de valores, estimativa atuarial) demonstrando que o custo do controle proposto pela CGU é superior ao benefício potencial com a revisão dos atos indevidamente praticados, o que justificaria encerrar o monitoramento da recomendação.

Em relação à checagem de vínculo funcional dos usuários ativos do SisRGP, tratada na recomendação ID 782119, a SAP apresentou a seguinte manifestação:

“Desde o ano de 2016, este Departamento de Registro e Monitoramento de Aquicultura e Pesca – DRM não tem realizado concessão de acesso com permissão de deferimento aos funcionários terceirizados ou estagiários. Somente os servidores comissionados e concursados podem ter perfis com acesso à ação de deferimento no SisRGP.

Considerando que a Secretaria de Aquicultura e Pesca – SAP passou por vários órgãos desde a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA, passando por 4 diferentes ministérios nestes últimos 4 (quatro) anos. Desta maneira, fica inviável localizar todos os terceirizados que atuaram pela SAP em todos os Ministérios. Porém, a SAP poderá elaborar o estudo referente aos terceirizados que hoje atuam no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA pela SAP, e quais os perfis utilizados por eles.

(...)”

Nesse sentido, constatou-se que não foi realizada a checagem recomendada pela CGU. Além disso, em cotejamento realizado entre a relação de usuários cadastrados no SisRGP e extração do Portal da Transparência, exame depois ratificado pelo Mapa, identificaram-se 22 usuários terceirizados com perfil de deferimento no SisRGP.

De acordo com o Gestor, dezessete desses terceirizados identificados já tiveram alguma participação em força tarefa de apoio administrativo para atendimento das demandas judiciais pendentes de resposta administrativa. Ainda segundo ele, *“os terceirizados não realizam as análises nem tomam qualquer decisão administrativa, apenas nutrem a base de dados do sistema, mas sempre colocam no campo de despacho do SisRGP a referência do processo administrativo, do processo judicial, e demais informações sobre a análise dos processos contidos nos autos dos processos SEI/MAPA.”* Sobre este apontamento,

em razão da morosidade para apresentar a extração de dados do SisRGP solicitada à Unidade auditada, a análise de auditoria restou limitada em sua extensão e profundidade.

Quanto aos despachos deferidos por quinze terceirizados, foi analisada uma amostra aleatória de 75 registros (2% do total deferido por eles) no SisRGP, dos quais 49% (37 registros) possui algum tipo de preenchimento no campo “observação” fazendo referência a um processo SEI ou decisão judicial, enquanto 51% (38 registros) não tem qualquer observação ou a observação apenas menciona “Documentação Completa” sem fazer referência ao processo onde essa documentação foi analisada, o que demonstra que esse controle não é suficiente para assegurar que os despachos realizados por terceirizados têm lastro em documentação analisada e deferida por servidores.

Observa-se, ainda, que o controle mantido pelo Mapa para concessão de perfil de acesso ao SisRGP realizado atualmente por meio de processo SEI não é eficaz, pois existem terceirizados com perfil de deferimento, inclusive que não compõem “força tarefa”, o que demonstra que a checagem do vínculo funcional não é realizada conforme recomendado pela CGU (ID nº 782120).

Cumpram-se ressaltar que a legislação atual, citada a seguir, veda a execução de atividades inerentes aos quadros próprios do Mapa (isso inclui a conferência, análise e avaliações para a inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira na categoria de Pescador Profissional).

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018 que revogou o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997)

Em face do exposto, conclui-se que, além de não realizar a apuração sobre os cadastros homologados indevidamente por terceirizados no SisRGP, não houve melhorias significativas em relação ao controle, o que permanece expondo a Unidade aos riscos da realização de atividades inerentes aos servidores do Mapa por agentes não autorizados por lei no âmbito do RGP.

IMPLANTAÇÃO DE TERMINAIS PESQUEIROS PÚBLICOS

10. A gestão dos terminais pesqueiros públicos permanece com diversas fragilidades, considerando a atuação insuficiente da SAP durante o exercício de 2019.

No âmbito do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 72 – Implantação de Terminal Pesqueiro Público, foram avaliados quatorze TPP, principalmente em relação à obtenção de licenças e outras autorizações; correção dos

projetos de engenharia; adequação das obras e das manutenções realizadas; suficiência e qualidade dos equipamentos e mobiliários; atendimento das questões sanitárias; avaliação do funcionamento; e efetividade da ação junto a pescadores e usuários.

Os trabalhos da CGU identificaram ao menos uma falha no objeto avaliado em cada TPP analisado, tais como a ausência de licenças ambientais necessárias à construção e ao funcionamento, ausência de inspeções sanitárias dos terrenos, falhas em processos licitatórios de contratação de empresas responsáveis pelo projeto de engenharia e pela execução da obra de Terminais Pesqueiros, além de pagamentos indevidos no decorrer da execução das obras.

Também foi verificado que nove dos quatorze TPP apresentaram falhas nas obras e manutenções, além de dez deles não estarem fornecendo serviços adequados aos pescadores e usuários. Tais fatos evidenciaram que os empreendimentos, de modo geral, não estavam atendendo às necessidades dos pescadores artesanais.

Com base nesses achados, foram emitidas recomendações para aperfeiçoamento e/ou correção da gestão, principalmente em relação a obtenções de licenças e realização de inspeções sanitárias necessárias para o regular funcionamento das instalações, adequações nos TPP para melhoria na entrega dos serviços, adoção de metodologia de aceite dos projetos e obras de engenharia, entre outros.

Também foram emitidas recomendações para instauração de tomadas de contas especiais com o objetivo de calcular os prejuízos ao Erário e para apuração das responsabilidades pelos atos indevidos identificados.

No exercício de 2019, as ações adotadas pela SAP resultaram no atendimento de somente três recomendações relacionadas com o aperfeiçoamento da gestão dos TPP de um total de 26 analisadas, e produziu o “extrato do planejamento da desestatização” referente ao TPP de Cabedelo/PB.

No exercício de 2020, a SAP produziu o “Plano de Ação dos Terminais Pesqueiros Públicos – ações para regularização da operação dos TPP”. Em que pese o Plano de Ação ser uma ferramenta que pode aperfeiçoar a gestão dos TPP, o documento apresenta cronograma para realização de concessão, estabelecimento de parcerias com estados e municípios, adoção de regime misto de administração e desconstituição do status de terminal pesqueiro público, etapas que têm previsão de início em maio de 2020 e término no quarto trimestre de 2022.

Ressalta-se que três dos quatorze TPP só terão sua concessão ou conclusão de parcerias em 2022, o que, se não forem realizadas ações de manutenção e, a depender do caso, correções pontuais de defeitos construtivos dos terminais nos próximos anos, traz o risco da permanência das situações identificadas pela CGU desde 2012 e a consequente inutilização ou utilização indevida e deterioração das estruturas.

Quanto à morosidade no processo, a unidade informou que as principais causas são os trâmites administrativos necessários para o processo de concessão dos TPP atrelados à reduzida equipe responsável (três servidores).

Por todo o exposto, conclui-se que o não atendimento da maioria das recomendações da CGU em 2019 e a morosidade na adoção das medidas previstas no Plano podem ocasionar o perecimento das estruturas devido ao tempo transcorrido desde o apontamento das irregularidades pela CGU (algumas em 2012) e o não cumprimento dos objetivos da política pública devido ao fato de que alguns estão sem condições de funcionamento atualmente.

Quanto às recomendações de instauração de TCE, foi apresentada minuta de Portaria para instituição, em 2020, de comissão permanente de tomada de contas especial para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao Erário. Entretanto, tais medidas, já adotadas, ainda carecem de muitas etapas para sua efetiva conclusão e apuração dos fatos e valores a serem ressarcidos, incluindo a implementação de um cronograma com vistas a mitigar o risco da impossibilidade de recuperação de valores (com etapas, prazos e responsáveis), além de ser necessária a comprovação de que as recomendações atinentes aos TPP serão abordadas no âmbito de tais trabalhos.

Tal fato, aliado ao tempo transcorrido entre a descoberta das irregularidades (algumas em 2012) e a efetiva apuração dos valores e responsáveis pelos atos antieconômicos e/ou irregulares, pode inviabilizar a recuperação dos recursos malversados.

Da mesma forma, o encaminhamento da maior parte dos processos de apuração de responsabilidades para a Corregedoria-Geral do Mapa ocorreu apenas em 2020. Frisa-se que a demora nas apurações devidas pode mitigar a efetividade delas, tendo em vista a dificuldade de obtenção das provas e, até mesmo, a prescrição por perda do prazo para aplicação da penalidade administrativa.

A unidade apontou como causa à morosidade dos processos de apuração de responsabilidade e de tomada de contas especiais as diversas modificações na estrutura organizacional e a dificuldades de obtenção e organização da documentação.

Frisa-se que, embora tais fatos possam ter ensejado a demora nas apurações, havia medidas que poderiam mitigar os impactos elencados, tais como a seleção e priorização dos processos mais críticos e/ou os que apresentassem maior maturidade para prosseguimento das etapas processuais de responsabilização ou apuração dos recursos malversados.

Desse modo, quanto às recomendações de realização de tomadas de contas especiais e apurações de responsabilidades, conclui-se que as medidas de atendimento ocorreram apenas em 2020, o que traz riscos à efetividade das medidas de correção, tendo em vista que o tempo para a adoção de tais medidas influencia no atingimento dos objetivos.

CESSÃO DE CORPOS D'ÁGUA PARA FINS DE AQUICULTURA

11. A SAP/Mapa fortaleceu a gestão do processo de cessão de uso de corpos d'água da União para fins de aquicultura. Entretanto, ainda existem oportunidades de melhoria no processo.

No âmbito das auditorias n° 201701260, 201603207, 201602913 e 201405533, constataram-se falhas na gestão do processo de cessão de uso de corpos d'água da União para fins de aquicultura, relacionadas principalmente às fragilidades nos mecanismos de controle.

Havia falta de estrutura e organização para instrução dos processos, problema relacionado principalmente a inconsistências do Sinau (Sistema de Informações das Autorizações de Uso das Águas de Domínio da União para Fins De Aquicultura) e à necessidade de organizar mais de sete mil processos físicos.

Além disso, foi identificada a ausência de obtenção ou anexação aos processos das autorizações legais necessárias para a cessão dos corpos d'água.

Outra fragilidade constatada foi a falta de acompanhamento e fiscalização dos contratos, o que contribuiu para a ocorrência de casos de não ocupação das áreas, ausência de dados sobre a produção realizada pelos cessionários, dentre outros problemas. Nesse contexto, foi identificada também a necessidade de rever a distribuição de competências entre a Secretaria e as Unidades Regionais, as quais possuíam competências limitadas para realizar o acompanhamento das áreas e careciam de informações sobre os processos de cessão nas suas localidades, que estavam centralizadas na SAP/Mapa.

Também se verificou na época das auditorias, em fiscalizações in loco, a ocorrência de extravio, deterioração e não distribuição de materiais adquiridos pela Secretaria, como tanques-rede e boias de sinalização, gerando um potencial de risco de perda de recursos de aproximadamente R\$ 5 milhões.

Tendo isso em vista, a CGU emitiu recomendações para a melhoria da gestão dos documentos e do fluxo de obtenção das autorizações das áreas; para a realização de acompanhamento e fiscalização de contratos, seguindo metodologia objetiva e com distribuição das competências com as unidades Regionais; e para a adoção de providências com vistas à apuração de responsabilidade e ressarcimento nos casos em que houve perda, deterioração ou não distribuição de materiais.

No que se refere à melhoria da gestão dos documentos, o Mapa organizou os processos físicos, os quais estão em processo de digitalização, e implementou novo sistema que abarca desde a etapa de pedido de cessão à declaração de que a área está apta à licitação. As fases referentes à licitação e ao acompanhamento dos contratos de cessão ocorrem pelo SEI e, também, por meio de planilhas eletrônicas.

Vale ressaltar que, segundo a SAP, todos os processos SEI relativos às cessões ficam disponíveis às unidades regionais e existe a intenção de se criar um segundo módulo no novo sistema que também abarque as etapas do processo posteriores à licitação. Caso esse módulo seja desenvolvido, considera-se importante que as SFA tenham acesso aos dados, já que o sistema abrangeria diversas informações dos contratos, o que permite o acompanhamento qualificado desses.

Especificamente em relação aos parques e áreas aquícolas do estado de Santa Catarina, atendendo ao recomendado pela CGU, todos os processos foram inseridos no SEI. Além disso, a Unidade publicou informações dos processos de cessão, licitação, licenciamento e os dados de espacialização dos parques aquícolas de Santa Catarina no site do Mapa.

Quanto à obtenção das autorizações para cessão das áreas, verificou-se que, apesar de as autorizações necessárias estarem sendo obtidas, a anexação delas aos processos ocorreu de forma intempestiva em dez das 32 anuências analisadas (chegando a até dez meses). Devido à implantação do novo sistema eletrônico para pedidos, a Unidade implementou melhoria na instrução dos processos no que toca à fase de solicitação de cessão de áreas. Resta ainda, no entanto, a necessidade de adoção de controles similares para a etapa posterior à licitação.

Destaca-se que a intempestividade na instrução dos processos dificulta à SAP controlar se as cessões estão sendo realizadas com as devidas anuências, as quais mitigam, por exemplo, o risco de produção insustentável, com impactos ambientais negativos. Segundo a Unidade, como os processos tramitam atualmente no SEI, as autorizações da SPU e da Marinha são anexadas automaticamente. No caso das outorgas da ANA, a Secretaria informou que estabeleceu rotina semanal de checagem do site da Agência para a instrução dos processos. Entretanto, esse processo de instrução ainda não foi formalizado.

No âmbito do acompanhamento e da fiscalização das áreas, também foram promovidas melhorias, principalmente na obtenção de dados, pois a Unidade implementou, por meio da Instrução Normativa nº 01, de 05 de fevereiro de 2020, o "Relatório Anual de Produção da Aquicultura em Águas da União - RAP", formulário *online* que permite o envio de informações cadastrais do produtor e referentes à execução contratual (incluindo a produção e a inclusão de registros fotográficos, em atendimento ao recomendado) por parte dos cessionários. De acordo com a SAP, a ideia é realizar visitas in loco às áreas caso sejam detectadas falhas na execução do contrato a partir da análise das informações recebidas.

Apesar da melhoria promovida na obtenção de dados, cabe consignar que o formulário implementado ainda não prevê a obtenção das causas de baixa produtividade dos cessionários – mas somente da não ocupação das áreas. A inclusão de pergunta sobre a produtividade das áreas está prevista para ocorrer em uma próxima versão do formulário, de acordo com a SAP.

Ademais, a Unidade não adotou medidas em 2019 para promover a designação dos fiscais e estabelecer uma metodologia objetiva e institucionalizada de como serão realizadas as fiscalizações e como serão selecionadas as áreas prioritárias para acompanhamento. Não obstante, importa registrar que, até abril de 2020, a Secretaria designou um servidor por UF para atuarem como fiscais em treze Estados. Alguns deles, como Ceará, Santa Catarina e Tocantins, possuem mais de duzentas áreas cedidas, enquanto outros, como Piauí, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro, possuem até duas cessões.

Não houve, então, designação de fiscais proporcionalmente à quantidade de áreas passíveis de monitoramento em cada Estado, o que pode inviabilizar ou prejudicar a qualidade do acompanhamento dos contratos. No entanto, segundo a Unidade, será formalizada metodologia de fiscalização dos contratos, que, conforme mencionado acima, irá subsidiar a seleção da amostra de áreas que serão monitoradas a partir dos dados dos relatórios de produção. Além disso, a SAP pretende enviar, periodicamente, técnicos da Secretaria para acompanhamento das áreas nos Estados.

Somando-se ao exposto acima o fato de que o Ministério não realizou a revisão das competências da SAP/MAPA e das unidades regionais, considera-se que as medidas adotadas em relação ao acompanhamento e fiscalização dos contratos não foram suficientes para mitigar satisfatoriamente os riscos inerentes do processo, o que pode ocasionar a não detecção de irregularidades e a falta de informações e da adoção de medidas relativas à baixa produtividade de áreas, por exemplo, impactando no alcance dos objetivos da política.

No que se refere à recuperação dos materiais e instalação das demarcações extraviadas, a SAP/Mapa não implementou, no exercício de 2019, providências suficientes para o atendimento das recomendações relacionadas à apuração de responsabilidades e à recuperação dos materiais e instalação das demarcações extraviadas. Em relação aos tanques-redes, o Ministério distribuiu parcialmente esses e obteve a licença ambiental para execução dos projetos.

A insuficiência das ações para implementação das recomendações emitidas pela CGU pode gerar a sensação de impunidade, contribuindo para a repetição de atos irregulares, além do fato de a perda ou não uso de materiais adquiridos impactar o atingimento dos objetivos da política de promover o desenvolvimento sustentável, aumentar a produção brasileira de pescados, favorecer a inclusão social e garantir a segurança alimentar.

A partir do exposto, conclui-se que a SAP/MAPA adotou diversas melhorias para reduzir as fragilidades de controle do processo de cessão de uso de corpos d'água da União para fins de aquicultura, mas que restam adequações a serem realizadas, principalmente no que se refere ao acompanhamento e fiscalização das áreas cedidas e na recuperação e distribuição de materiais para os cessionários.

12. Fragilidades no processo de cobrança dos contratos de cessão de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, as quais contribuíram para a não realização de cobrança de R\$ 132.761,72 em 2019. Ademais, não houve o pagamento em 2019, por parte dos cessionários, do valor de R\$ 485.462,60.

O processo de cobrança dos contratos de cessão de corpos d'água é de responsabilidade da SAP/MAPA. Em maio de 2020 existiam 348 contratos de cessão onerosos vigentes, no valor total de R\$ 18.613.429,18, a serem pagos, em sua maioria, em vinte anos. De acordo com os contratos, o valor de retribuição devido pelo(a) cessionário(a) poderá ser pago em uma única parcela ou ser dividido em uma parcela anual.

Entretanto, observou-se que a SAP vem realizando a cobrança (via GRU) semestralmente. Segundo a Unidade, a decisão de fazer a cobrança a cada seis meses foi tomada com o objetivo de unificar os períodos de pagamento e facilitar o processo de cobrança.

Todas as etapas de cobrança são de responsabilidade de um servidor da Unidade, com auxílio de planilhas eletrônicas que são alimentadas pela equipe de licitação e pelo próprio servidor.

Não há procedimento formalmente instituído com o detalhamento dessas etapas, incluindo o manuseio das planilhas eletrônicas utilizadas. Além disso, verificou-se que a Planilha de Geração de GRU possui diversas abas e alguns dados são de difícil compreensão – há o uso de diversas cores nas células sem a existência de legendas que expliquem o significado de cada uma, por exemplo.

A SAP também não possui um documento estruturado que consolide todos os dados de cobrança e pagamento relativos aos contratos, pois parte dos dados está em uma planilha da época em que a cobrança era realizada em DARF e o restante está nos documentos relativos à GRU.

A geração dos boletos GRU é feita uma a uma pelo servidor da Secretaria, e a SAP envia a GRU aos cessionários por e-mail. Os pagamentos são confirmados no site do Tesouro Nacional.

Nesse contexto de fragilidades nos controles do processo de cobrança e recebimento dos valores, selecionaram-se as cobranças e arrecadações realizadas em 2019, com a finalidade de avaliar se a SAP emitiu cobranças (via DARF e/ou GRU) para todos os contratos onerosos vigentes passíveis de cobrança; se o valor total das cobranças efetuadas em 2019 é compatível com o valor devido pelos cessionários (mormente no que tange à atualização); e se houve arrecadação integral do valor cobrado.

Na análise dos dados disponibilizados pela Secretaria, verificaram-se as seguintes ocorrências em relação aos 328 processos passíveis de cobrança em 2019²:

- A Secretaria não emitiu boletos para quatorze contratos, 4,3% do total, cujo valor anual de recolhimento (sem atualização) seria de pelo menos R\$ 11.606,84;
- Foram identificados doze casos (3,6%) em que a cobrança dos valores foi realizada com valores abaixo ou igual ao previsto inicialmente no contrato (o que indica que não houve correção de valores), deixando-se de arrecadar pelo menos R\$ 94.872,39;
- A SAP emitiu cobranças em 2019 no valor total de R\$ 1.031.095,67, sendo que foram arrecadados R\$ 545.633,07, ou seja, não houve o recolhimento de R\$ 485.462,60 – equivalente a 47% do valor cobrado. De acordo com a Secretaria, não há estudos sobre os motivos que causaram a baixa arrecadação dos valores;
- Devido a contratos cujo cadastro não possui e-mail ou que estão registrados com endereços inválidos, a Secretaria não conseguiu enviar 28 boletos, cujo valor anual, ao todo, seria de pelo menos R\$ 26.282,49 (sem atualização). Nesses casos, a SAP informou que realiza tentativa de contato por outros canais com o cessionário com o objetivo de atualizar o e-mail do cadastro e que, nos casos em que não obtém sucesso em obter as informações, dá início ao processo de cancelamento das áreas; e

² Foram excluídos da tabela os contratos cancelados, quitados, não cobráveis (UHE Manso e UHE Furnas) e aqueles cuja data de publicação do extrato no DOU ocorreu a partir de dezembro de 2018 com variação nula, já que são valores que ainda não necessitariam ser atualizados.

De acordo com informações da SAP/MAPA, houve um problema na licitação das áreas da UHE Furnas, que ocorreu em 2010 sem a emissão prévia das licenças, condição obrigatória para a cessão de áreas em parques aquícolas. Por isso, os contratos não são passíveis de cobrança nesse caso.

- Verificou-se que a planilha de contratos vigentes da Secretaria possuía dados desatualizados, como cessões vigentes que não constavam na tabela ou contratos cancelados que ainda apareciam na planilha como válidos.

Em atenção às ocorrências enumeradas, a SAP/Mapa informou que realizará a cobrança, no segundo semestre de 2020, dos contratos que não tiveram os boletos emitidos em 2019; e que está atualizando a planilha de contratos vigentes, com a finalidade de retratar de forma mais precisa a situação desses contratos.

Conclui-se, portanto, que o processo de cobrança das cessões de corpos d'água possui fragilidades e que melhorias precisam ser implementadas no que se refere à emissão dos boletos, que não estão sendo gerados para todos os contratos, e que, em alguns casos, estão sendo gerados de forma inadequada, embora o percentual dessas ocorrências seja baixo, quando comparado ao todo.

No que tange à verificação dos pagamentos, há uma alta taxa de inadimplência e a Secretaria não possui informações sobre a causa desse problema. Nesse caso, é necessária maior clareza, pela SAP/MAPA, dos motivos para o não pagamento, adotando as medidas previstas em contrato nos casos de inadimplência dos cessionários. Além disso, é importante que a SAP possua documentos organizados e atualizados sobre os dados das cessões.

De acordo com a Unidade, a partir dos dados do Relatórios de Produção, será realizado, por corpo hídrico, o levantamento de todos os cessionários que não estão ocupando suas áreas e/ ou estão inadimplentes com a União e que, nos casos em que houver descumprimento das cláusulas contratuais, os contratos serão cancelados e haverá a emissão de boletos com a dívida para pagamento. Além disso, a SAP/MAPA informou que está estudando um método para inserir os cessionários inadimplentes na Dívida Ativa da União.

GESTÃO FUNDIÁRIA E COMPETÊNCIAS DA SEAF

De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU³, a governança aplicada ao setor público pode ser definida como a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas.

Nesse sentido, a governança trata de questões relacionadas a (a) coordenação de ações; (b) ao exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas; (c) estruturas de autoridade; (d) à divisão de poder e responsabilidade entre os diversos autores; (e) à alocação tempestiva e suficiente de recursos; e (f) à governança das ações, aqui entendida como a capacidade de o governo coordenar a ação de atores com vistas

³ Referencial Básico de Governança - 2ª Versão - Brasília/2014. URL <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D> (acessado em 11/04/2020).

à implementação de políticas públicas. Assim, torna-se mandatório que a SEAF, no que tange às ações de governança:

- 1) Defina o direcionamento estratégico para as políticas de reordenamento fundiário;
- 2) Supervisione a gestão;
- 3) Envolver as partes interessadas;
- 4) Gerencie os riscos estratégicos; e
- 5) Avalie o sistema de gestão e controle

Esta análise teve o intuito de avaliar as instâncias internas de governança, no que tange à capacidade da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários - SEAF de avaliar, direcionar e monitorar as ações e políticas públicas executadas, especialmente pelo Incra – como braço operacional das políticas sobre reordenamento fundiário. O sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Envolve, portanto, as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc.), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

Dessa forma, para esta avaliação, foram utilizadas como parâmetro as seguintes estruturas de governança:

- 1) Estrutura Administrativa (instâncias de governança) – com papéis e responsabilidades bem definidos;
- 2) Processos de Trabalho bem definidos, com etapas claras para avaliação e monitoramento;
- 3) Instrumentos (ferramentas, documentos etc.) – capazes de fornecer informações confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis; e
- 4) Fluxo de Informações e de decisão bem definidos.

Com base nesses parâmetros, a atuação da SEAF durante o exercício de 2019 foi avaliada, segundo a existência, utilização e grau de maturidade dessas estruturas, que culminaram nas seguintes conclusões.

13. Necessidade de mapeamento de fluxos de trabalho para validação de processos e competências das atividades de reordenamento fundiário entre SEAF e Incra

Ao analisar a normatização existente, que atribui competências às instâncias que fazem parte da SEAF e ao Incra – órgão executor das diretrizes da Secretaria Especial, verificaram-se sobreposições de competência entre SEAF e Incra, bem como contradições dentro da própria norma, no que se refere ao Decreto 9.667/2019.

O art. 11 da Estrutura Regimental do MAPA prevê que a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários é competente para:

- I - **formular, coordenar e supervisionar** as ações e diretrizes sobre:
 - a) políticas de colonização e reforma agrária;
 - b) regularização fundiária rural;
 - c) regularização fundiária de área decorrente de reforma agrária;
 - d) regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal;

- e) identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;
 - f) identificação, delimitação, demarcação e registro das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas; e
 - g) licenciamento ambiental nas terras quilombolas e indígenas, em conjunto com os órgãos competentes; e
- II - **supervisionar** diretamente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (grifo nosso).

Ao passo que o art. 13 do mesmo normativo atribui ao Departamento de Regularização Fundiária:

- I - normatizar, formular, propor e **implementar** ações de regularização fundiária, revendo a estrutura e os processos de políticas públicas nacionais e diretrizes de reordenamento agrário;
- II - supervisionar, por intermédio de mecanismos de acompanhamento interinstitucionais, os programas de reordenamento agrário;
- III - coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária no âmbito do território nacional;
- IV - **executar** as medidas administrativas e as atividades operacionais relacionadas à regularização fundiária no âmbito do território nacional;
- V - **executar** as atividades de destinação, controle e titulação de terras devolutas e terras públicas federais, conforme competências estabelecidas na Lei n. 11.952/2009;
- VI - **executar e controlar** o cadastro dos possuidores das áreas objeto de regularização, de natureza cartográfica, incluídas as ações de georreferenciamento e geoprocessamento; e
- VII - propor, controlar e acompanhar a implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos a sua área de competência (grifo nosso).

Verifica-se que os verbos que legitimam a atuação da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários são “formular”, “coordenar” e “supervisionar”, sendo contraditórios aos comandos da mesma norma, quando determinam que o Departamento de Regularização Fundiária implemente ações de regularização fundiária; execute medidas administrativas e atividades operacionais relacionadas à regularização fundiária; execute atividades de destinação, controle e titulação de terras devolutas e terras públicas federais; e execute e controlem o cadastro dos possuidores de áreas objeto de regularização.

Adicionalmente, ao cotejar a mesma norma com a Portaria Incra nº 338/2018, verificou-se sobreposições de competências entre o Art. 13, I, II e V do Anexo I do Decreto 9.667 e o art. 73 da citada Portaria. Nesse caso, mantendo os comandos gerais dados à SEAF, esta deveria se ater em normatizar, formular e propor ações de regularização e sua implementação deve ser responsabilidade do Incra, conforme se verifica no quadro a seguir:

Quadro – Comparativo MAPA/Incra I

Decreto nº 9.667/2019 – Estrutura Regimental do MAPA	Portaria nº 338/2018 – Regimento Interno do Incra
--	---

<p>Art. 13. Ao Departamento de Regularização Fundiária compete:</p> <p>I - normatizar, formular, propor e implementar ações de regularização fundiária, revendo a estrutura e os processos de políticas públicas nacionais e diretrizes de reordenamento agrário;</p> <p>II - supervisionar, por intermédio de mecanismos de acompanhamento interinstitucionais, os programas de reordenamento agrário;</p> <p>V - executar as atividades de destinação, controle e titulação de terras devolutas e terras públicas federais, conforme competências estabelecidas na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009;</p>	<p>Art. 73. À Coordenação-Geral de regularização Fundiária (DFR) compete coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos visando às ações de regularização fundiária, arrecadação, discriminação, destinação e titulação em terras devolutas e públicas federais; promover a ratificação de titulação de imóveis em faixa de fronteira; elaborar estudos visando a identificação e a implementação de novas tecnologias, metodologias e diagnósticos para destinação de terras públicas da União.</p>
--	--

Verificou-se também sobreposição e incompatibilidade do art. 13, IV do Decreto 9.667 com o art. 103, III da Portaria nº 338, de 9 de março de 2018; em que à SEAF é atribuída a competência de executar medidas administrativas e atividades operacionais relacionadas à regularização fundiária - mesmas atividades atribuídas às Superintendências Regionais do Incra, de forma específica, conforme se verifica no quadro abaixo:

Quadro – Comparativo MAPA/Incra II

Decreto nº 9.667/2019 – Estrutura Regimental do MAPA	Portaria nº 338/2018 – Regimento Interno do Incra
<p>Art. 13. Ao Departamento de Regularização Fundiária compete:</p> <p>IV - executar as medidas administrativas e as atividades operacionais relacionadas à regularização fundiária no âmbito do território nacional;</p>	<p>Art. 103. Às Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária - SR(00)F compete coordenar e supervisionar a execução das seguintes atividades, dentre outras:</p> <p>III - De Regularização Fundiária: (...)</p>

Nesse caso, ocorre não apenas a sobreposição, mas também a inversão das competências estruturadas dentro das instâncias de governança para o reordenamento fundiário, onde as divisões locais seriam as responsáveis por coordenar e supervisionar a execução de atividades de regularização fundiária, enquanto o departamento ministerial é o executor de medidas administrativas e atividades operacionais do mesmo tema.

Por último, foi verificada sobreposição do art. 13, VI do Decreto 9.667 com o art. 66 da Portaria nº 338, de 9 de março de 2018, em que atribui à SEAF a execução e controle do

cadastro dos possuidores das áreas objeto de regularização (SIGEF e SNCR), enquanto estes sistemas estão sob gestão do Incra.

Quadro – Comparativo MAPA/Incra III

Decreto nº 9.667/2019 – Estrutura Regimental do MAPA	Portaria nº 338/2018 – Regimento Interno do Incra
<p>Art. 13. Ao Departamento de Regularização Fundiária compete:</p> <p>VI - executar e controlar o cadastro dos possuidores das áreas objeto de regularização, de natureza cartográfica, incluídas as ações de georreferenciamento e geoprocessamento;</p>	<p>Art. 66. À Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF) compete normatizar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de implantação, fiscalização e manutenção dos cadastros integrantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR e do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR; de natureza cartográfica, incluindo ações de georreferenciamento e geoprocessamento; de discriminação, arrecadação, destinação, controle e titulação em terras devolutas e públicas federais; de ratificação de titulação de imóveis em faixa de fronteira; de controle do arrendamento e da aquisição de terras por estrangeiros e de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de territórios quilombolas (...)</p>

Essas incompatibilidades e sobreposições ocorrem em razão de ausência de mapeamento das atividades que compõem os processos de reordenamento fundiário, principalmente quanto à elaboração da estrutura regimental da SEAF, pelo Decreto nº 9.667/2019, de forma a instituir instâncias estratégicas, táticas e operacionais que auxiliem e direcionem as iniciativas atribuídas ao Incra, como braço operacional do Ministério. Como consequência, pode-se vislumbrar o retrabalho pela participação idêntica da SEAF e do Incra em processos pontuais; bem como a tomada de decisões conflitantes, possibilitando a escalada da disputa, prejudicando a imagem das instituições, com eventual aumento de demandas judiciais.

Dessa forma, conclui-se que, nos normativos internos do MAPA e do Incra, em vigência para o exercício de 2019, não há clara divisão de competências de atividades a serem executadas pelo Departamento de Regularização Fundiária da SEAF e a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra, ocorrendo lacunas, incompatibilidades e sobreposições para a atuação das duas entidades.

Em adição, foi analisado o fluxo de processos apresentado pelos gestores da Secretaria Especial. Com exceção do fluxo para a demarcação de territórios quilombolas, foi apresentado um fluxo geral de entrada, análise e devolução de demandas, com características que divergem das necessárias a uma estrutura de governança em

conformidade com o Decreto nº 9.203/2017. Nesse fluxo, verifica-se o caráter passivo de atuação da SEAF, em sua maioria de natureza operacional, como instância superior às decisões do Incra. Assim, o fluxo geral apresentado não é capaz de direcionar as atividades de governança da SEAF e tampouco auxiliar no mapeamento de competências.

Deve-se ressaltar, todavia, conforme manifestação do gestor, que o MAPA publicou nova estrutura regimental e o Incra, novo Regimento Interno, com o Decreto 10.253/20 e a Portaria nº 531/2020, respectivamente.

O gestor se manifesta no sentido que as sobreposições de competências foram sanadas com as novas estruturas, cabendo à SEAF/MAPA formular, propor e normatizar; enquanto, ao Incra, coordenar, supervisionar e normatizar os procedimentos técnicos visando a execução das ações, conforme quadro comparativo disponibilizado:

Quadro – Comparativo MAPA/Incra – normativos atualizados

Decreto nº 10.253/2020 - Estrutura Regimental do MAPA	Portaria nº 531/2020 - Regimento Interno Incra
<p>Art. 14. Ao Departamento de Políticas de Cadastro e Regularização Fundiária compete:</p> <p>I - formular, propor e normatizar ações de regularização fundiária;</p> <p>II - rever a estrutura e os processos de políticas públicas e as diretrizes de reordenamento agrário;</p> <p>III - normatizar e definir diretrizes sobre a identificação e a demarcação de terras remanescentes de quilombos; e</p> <p>IV - coordenar a formação de grupos técnicos especializados para elaborar o estudo de identificação e demarcação de terras remanescentes de quilombos.</p>	<p>Art. 79. À Coordenação-Geral de Regularização Fundiária (DFR) compete coordenar , supervisionar e normatizar procedimentos técnicos visando às ações de regularização fundiária, arrecadação, discriminação, destinação e titulação em terras devolutas e públicas federais, ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira, bem como auxiliar os Estados e o Distrito Federal na regularização das terras estaduais e distritais.</p>

Fonte: Nota Informativa nº 10641918/2020/CGRF/DPCRF/SEAF/MAPA

A análise da nova estrutura regimental do MAPA e do novo Regimento Interno do Incra demonstram que, de fato, houve um esforço para evitar a sobreposição de competência no que tange às ações de ambas as unidades. Todavia, os fluxos das atividades ainda necessitam ser mapeados, considerando que o fluxo utilizado atualmente pela Secretaria caracteriza-se pela passividade de ação, dependendo de demandas externas à Secretaria para sua atuação.

O mapeamento dos fluxos por temas e por processos atinentes ao reordenamento fundiário devem considerar cada etapa necessária para o atingimento dos objetivos da organização e o respectivo responsável, considerando ainda os fluxos da informação e ferramentas a serem utilizadas, para o efetivo monitoramento, avaliação e

direcionamento das atividades. Sem o mapeamento das atividades, apesar dos novos normativos apontarem para uma melhora na segregação de funções entre Secretaria Especial e Autarquia, ainda permanecem riscos de sobreposições de competência.

Dessa maneira, para que os apontamentos neste tópico sejam considerados sanados, deve-se proceder a análise minuciosa, principalmente após o mapeamento dos fluxos processuais da Secretaria Especial e da Autarquia, ainda pendentes de mapeamento, de forma a verificar a efetiva complementaridade entre suas ações, bem como o resguardo de suas funções de avaliar, direcionar e monitorar da SEAF e de coordenar e executar do Incra.

14. Inexistência de Regimento Interno do MAPA, de modo a dotar as coordenações-gerais das SEAF de competências claras dentro de seus respectivos departamentos.

A pedra fundamental para a existência de instâncias capazes de exercer a governança são os normativos que a embasam. Assim, foi feito levantamento dos normativos que outorgam à SEAF e ao Incra suas competências e funções. Verificou-se que não existem, até o momento, mecanismos claros e objetivos na legislação básica, que delimitem as competências das unidades internas da SEAF, especialmente quanto à coordenação das ações, de forma a atuar conjunta e sinergicamente; e que atendam às diretrizes de governança pública previstas no Decreto nº 9.203/2017, ao nível das coordenações-gerais.

Verificou-se que competências da Secretaria Especial estão normatizadas exclusivamente pelo Decreto nº 9.667/2019 – que define a estrutura regimental do MAPA, delimitando as responsabilidades de cada Departamento; restando normatizar as competências das respectivas coordenações-gerais dentro de cada Departamento.

Ao solicitar as atribuições por que cada Coordenação-Geral é responsável de fato, foram indicadas as seguintes competências:

I. Coordenação-Geral de Regularização Fundiária

Arrecadação e Discriminatórias de terras devolutas federais;
Ratificação de Títulos emitidos em faixa de fronteira;
Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros;
Cadastro de imóveis rurais no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR);
Fiscalização de imóveis;
Certificação do georreferenciamento de imóveis rurais (SIGEF);
Emissão de títulos em glebas públicas federais da União ou do Incra;
Convênios com Estados para regularização fundiária de glebas estaduais.

II. Coordenação-Geral de Políticas de Colonização e Reforma Agrária

Desapropriação de imóveis para fins de Reforma Agrária;
Aquisição de imóveis rurais, por compra e venda por interesse social;
Implantação de projetos de assentamentos;
Seleção de indivíduos e de famílias para criação de projetos de assentamento;
Créditos de instalação aos beneficiários;
Titulação de imóveis rurais oriundos de projetos de reforma agrária;

Infraestrutura básica;
Reassentamento de não-indígenas em articulação com a FUNAI.

III. Coordenação-Geral de Identificação, Delimitação e Licenciamento

Identificação, de reconhecimento, de delimitação, de demarcação e de titulação das terras caracterizadas como de ocupação pelos remanescentes de quilombos e indígenas;

Licenciamento ambiental em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos e indígenas em articulação com o órgão ambiental responsável;

Indenização em decorrência da desintrusão de área quilombola e indígena;

Coordenar, formar e participar de Grupos Técnicos Especializados para realizar o estudo de identificação e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas e quilombolas.

IV. Coordenação-Geral de Cartografia e Geoprocessamento

Controle e execução de cadastro dos possuidores das áreas objeto de regularização, de natureza cartográfica, incluídas as ações de georreferenciamento e geoprocessamento;
Licenciamento ambiental em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos e indígenas em articulação com o órgão ambiental responsável.

De acordo com o inciso X, do art. 4º, do Decreto 9.203/2017, é diretriz da governança pública definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e arranjos institucionais, no caso concreto, para a competência da SEAF em atuar no monitoramento de toda a atividade fundiária federal, conforme preceitua o art. 33, §1º, da Lei 11.952/2009, alterada pela MP nº 910/2019.

Assim, para o exercício de 2019, não foram observados os ditames do Decreto nº 9.203/2017, ao não dispor a especificação das competências em regimento interno após a definição da Estrutura Regimental, pelo Decreto nº 9.667/2019. Diante desta indefinição normativa das competências no nível das coordenações-gerais, a Secretaria está sujeita à falta de direcionamento estratégico da Secretaria Especial, uma vez que não ficam delimitadas as responsabilidades de cada coordenação-geral pelos processos que tramitam pela SEAF.

Por outro lado, deve-se ressaltar os recentes esforços desta Secretaria Especial para elaboração de seu Regimento Interno, que deve ser aprovado ainda no exercício de 2020. Conforme informado pelo gestor, *“neste Regimento Interno serão descritas as estruturas institucionais das Coordenações-Gerais de Regularização Fundiária, de Políticas de Colonização e Reforma Agrária e de Monitoramento e Supervisão, a viabilizar a melhor clareza da atuação da SEAF no âmbito de suas competências relativas à atividade fundiária federal rural, conforme preceitua o art. 33, §1º, da Lei 11.952/2009(...).”*

15. Estrutura de governança insuficiente para avaliação e monitoramento das atividades de Reordenamento Fundiário, no

que tange aos processos de trabalho, instrumentos (ferramentas e documentos) e fluxo de informações.

Foram examinadas as competências e a estrutura de governança da SEAF, de forma a prospectar a capacidade da Secretaria de avaliar, direcionar e monitorar as políticas e ações por ela executadas e/ou supervisionadas. Como parâmetro, foram utilizados os seguintes critérios:

- 1) Estrutura Administrativa (instâncias de governança) – com papéis e responsabilidades bem definidos;
- 2) Processos de Trabalho bem definidos, com etapas claras para avaliação e monitoramento;
- 3) Instrumentos (ferramentas, documentos etc.) – capazes de fornecer informações confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis; e
- 4) Fluxo de Informações e de decisão bem definidos.

Os resultados dos exames são, sinteticamente, descritos no quadro abaixo:

Quadro – Estruturas de Governança da SEAF

	Estrutura Administrativa	Processo de trabalho	Instrumentos	Fluxo de informações
Atividades de regularização fundiária	<p>Possui instância responsável pelos processos atinentes à regularização fundiária.</p> <p>Regimentalmente necessita de justes, conforme itens 1 e 2 do Relatório.</p> <p>A estrutura administrativa foi capaz de direcionar ações do Incra para titulação de terras e implementação de programas de gestão fundiária, com reforma de normativos, implementação de sistemas informatizados.</p> <p>Destaca-se o Programa Brasil Fundiário, que estabeleceu metas, todavia exclusivas ao processo de titulação.</p>	<p>Os processos de trabalho foram segmentados no Plano de Gestão do Programa Revisa Brasil Fundiário, separando a regularização fundiária em subprocessos: georreferenciamento de perímetros e parcelas; cadastro e relatórios de supervisão ocupacional e vistoria; e emissão de títulos.</p> <p>Foi estabelecida meta de 600 mil titulações até 2020, com painel gerencial a ser acompanhado pela SEAF, bem como o monitoramento e a avaliação por meio</p>	<p>A SEAF possui acesso informal aos sistemas corporativos do Incra, na maioria das vezes via Sala do Cidadão.</p> <p>Destaca-se que os acessos via Sala do Cidadão não são capazes de fornecer informações gerenciais, necessárias à avaliação e monitoramento dos resultados.</p> <p>A titulação é o único processo para o qual foram criados painéis de acompanhamento, em que o Secretário, Diretores e</p>	<p>Não há periodicidade nem canal próprio para o fluxo de informações entre SEAF e Incra. O Fluxo apresentado pelo gestor (Anexo XX) trata de processos pontuais em que a Secretaria é demandada, sem a proatividade que a supervisão requer.</p>

		do sistema SIGEF-Resultados.	Coordenadores podem acompanhar o andamento das regularizações e titulações.	
<u>Atividades de reforma agrária</u>	<p>A SEAF dispõe, de fato, de instância responsável, embora regimentalmente apresente lacunas de competência quanto ao direcionamento, monitoramento e avaliação dos temas atinentes à reforma agrária.</p> <p>Não há delimitação de competências para os temas de obtenção de terras, criação e gestão de projetos de assentamento, seleção de beneficiários, implementação de infraestrutura em assentamentos e créditos para a Reforma Agrária.</p> <p>A estrutura existente foi capaz de direcionar as ações do Incra para a suspensão da criação de novos Projetos de Assentamento e reforma de normativos, como a IN 98 e 99/2019, mas ainda carece de melhor estruturação para o exercício da governança, de acordo com o Decreto 9.203/2017,</p>	<p>Não foi possível verificar a existência de processos de trabalho segmentados, previstos regimentalmente ou de fato, separando o tema de reforma agrária (criação e gestão de PAs, seleção de beneficiários, disponibilização de crédito ao pública da reforma agrária, política de implementação de infraestrutura) em subprocessos.</p> <p>Não há planejamento, com metas e indicadores.</p> <p>Não há acesso a informações do Incra, relativas ao tema, de forma periódica pela SEAF.</p>	<p>Mesma ocorrência da linha acima, necessitando de acesso a relatórios e painéis dos sistemas SIPRA, SNCC e de convênios e contratos firmados pelo Incra para implementação de infraestrutura nos assentamentos.</p>	<p>Mesma ocorrência da linha acima.</p>

Atividades de destinação, controle e titulação de terras devolutas e terras públicas federais	Regimentalmente, o Departamento de Regularização Fundiária é o responsável pelo macroprocesso de arrecadação, controle e destinação de terras devolutas e terras públicas Federais. Todavia, não ficou demonstrada qualquer gestão por parte da SEAF quanto à arrecadação e destinação de terras públicas federais.	Não há processos de trabalho segmentados previstos regimentalmente ou de fato para o monitoramento e avaliação da SEAF das atividades de arrecadação e destinação de terras	Mesmo caso da linha anterior, necessitando de acesso a relatórios gerenciais, no caso, dos sistemas SIGEF, SNCR e de registros cartoriais.	Mesmo caso da linha anterior.
Atividades de identificação e demarcação de terras dos remanescentes das comunidades quilombolas	A SEAF dispõe regimentalmente e de fato de instância responsável pelo reconhecimento e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por quilombolas.	Existe fluxo de supervisão dos processos autuados no Incra, para demarcação de terras quilombolas, sendo analisados os requisitos mínimos para o deferimento do pedido, conforme a estrutura regimental do MAPA determina. Todavia, não há acompanhamento estratégico dos processos, com indicadores e metas.	Mesma ocorrência da linha anterior, sem acesso a relatórios gerenciais com informações do SIGEF e SNCR.	Mesma ocorrência da linha anterior.

Fonte: elaboração própria

Diante das fragilidades apresentadas, baseadas na insuficiência de estruturação dos processos de trabalho, indisponibilidade de ferramentas e indefinição do fluxo de informações, verifica-se que, na SEAF, há carência de papel proativo de supervisão, com inobservância do art. 6º do Decreto 9.203/2017, cujo comando é implementar e manter mecanismos e práticas de governança. Deve-se, assim, prever, no mínimo, formas de acompanhamento de resultado; soluções para melhoria do desempenho das organizações supervisionadas; e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Todavia, apesar das fragilidades encontradas, há de se destacar o Programa Revisa Brasil Fundiário, que envolveu diferentes instâncias responsáveis pelos processos de regularização fundiária, definindo, em ações estratégicas, os objetivos e metas para o

tema. Nele, foram definidas as instâncias responsáveis pelo projeto, diretrizes, objetivos e metas para a realização do projeto, foram levantados riscos e possíveis ações capazes de mitigá-los, utilizando-se painéis para monitoramento da Alta Administração.

Caso sejam implementadas as práticas utilizadas no Programa Revisa Brasil Fundiário para os demais temas que são responsabilidade da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, espera-se o estabelecimento de acompanhamento estruturado da atuação do Incra, de forma a:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais aos cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados aos cidadãos e usuários e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão, definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- f) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles; garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- g) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; prover ao cidadão dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

TERMO DE COLABORAÇÃO N. 01/2018, FIRMADO PELO INMET COM O IDAP

No âmbito do Inmet, foi incluído no escopo da auditoria o Termo de Colaboração n. 01/2018, celebrado junto ao Instituto Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento Institucional Aplicado - IDAP, que tem como objeto o desenvolvimento e pesquisa para suporte ao Programa de Minimização do Risco do Agronegócio, com ênfase à agropecuária sustentável. O referido ajuste possui o valor de R\$ 23.730.000,00 e prazo de vigência até 14/03/2021.

Ressalta-se que a relação jurídica entre Inmet e Idap teve início em 2001, quando da assinatura do Convênio nº 414799. Desde então, o Idap presta serviços, de modo contínuo, ao Inmet, amparado por diversos instrumentos (Convênios e termos de Colaboração) firmados ao longo dos anos.

16. Detalhamento insuficiente das despesas e dos parâmetros para aferição das metas e dos valores devidos para pagamento dos serviços executados no âmbito do Termo de Colaboração nº 01/2018, dificultando o acompanhamento e a mensuração dos resultados e metas estabelecidos.

O plano de aplicação do Termo de Colaboração nº 01/2018 define, como despesas a serem realizadas, o pagamento de pessoas físicas, que representa aproximadamente 3% do valor do termo de colaboração, e o pagamento de pessoas jurídicas, representando 97% das despesas.

Assim, a partir do plano de aplicação, não é possível identificar a composição do valor definido para o pagamento de pessoas jurídicas, tampouco a compatibilidade entre o valor estabelecido e os produtos e resultados a serem entregues, o que dificulta a mensuração dos valores a serem pagos pela Administração no decorrer da execução do termo de colaboração.

O Art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 estabelece que o plano de trabalho deve conter a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações e deverá incluir, de acordo com o §1, *“os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.”*.

Nesse sentido, o Inmet afirmou que não se conhecem preços de mercado referenciais para serviços de mesma natureza, dada sua singularidade e a singularidade do próprio Inmet. Com isso, utilizou como base para definição do valor do termo de colaboração os custos da fase anterior do projeto. Esses custos são definidos a partir de um índice específico de mensuração de complexidade, dimensão e esforço técnico para desenvolvimento dos produtos.

Ocorre que a formação da equipe de trabalho alocada na execução do termo e os serviços prestados são, em parte, de tecnologia da informação, a exemplo do desenvolvimento de ferramentas de TI e a gestão e controle de bases de dados e *DataWarehouse*, os quais poderiam ser estimados com base em referências de mercado, conforme indicado pela própria legislação, nos termos do §1, art. 25 do Decreto 8.726/2016.

Em adição, os principais serviços indicados no Plano de Trabalho são apresentados de maneira genérica, não sendo possível identificar os produtos esperados. A título de exemplo, o serviço técnico *“Coordenação de Programas e Projetos”* possui custo total estimado de R\$5.9 milhões, e, com as informações disponíveis no plano de trabalho, não é possível caracterizar a singularidade do serviço indicada pelo Inmet.

Ademais, o valor do contrato entre o IDAP e a Qualidade, empresa responsável pela execução de aproximadamente 97% do valor do termo de colaboração, foi determinado com base em valores de mercado por hora dos serviços a serem prestados no âmbito do termo de colaboração. Ou seja, o INMET e o IDAP utilizaram critérios diferentes para definição do valor dos serviços a serem prestados.

Inclusive, o IDAP utiliza essa mesma métrica para pagamento dos serviços prestados. De acordo com o que consta no contrato celebrado entre o IDAP e a empresa Qualidade, *o “pagamento será efetuado em conformidade com as horas de serviço previstas em termo próprio, cujos produtos houverem sido aceitos e atestados pelo IDAP”*.

Além disso, o INMET apresentou resposta do IDAP com os critérios utilizados pelo próprio IDAP para medir os serviços prestados e determinar os valores a serem pagos

com os recursos do termo de colaboração, atribuição que deveria ser exercida pelo INMET como gestor da parceria, conforme inciso VI do Art. 2º da Lei 13.019/2014.

Em relação às metas, consta no plano de trabalho apenas a descrição, sem a definição de parâmetros a serem utilizados para verificar o seu cumprimento. As metas se referem a atividades e serviços que correspondem às atribuições inerentes ao INMET, e não a produtos específicos e predeterminados a serem entregues, dificultando a aferição delas. Ademais, em várias metas consta que deverão ser desenvolvidas ações, produtos e aplicativos citando a área temática, mas sem especificar quais seriam essas ações, produtos e aplicativos.

Sobre isso, a Lei nº 13.019/2014 determina que, no plano de trabalho das parcerias celebradas mediante termo de colaboração, devem constar os parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

Esses aspectos podem levar a uma estimativa imprecisa do valor do termo de colaboração, bem como dificultar o acompanhamento e mensuração dos resultados e das metas estabelecidas.

17. Ausência da comprovação de capacidade para execução do objeto do termo de colaboração pela entidade parceira e fragilidade na demonstração do interesse bilateral.

Conforme consta no plano de trabalho, 97% das despesas do termo de colaboração são destinadas para o pagamento de pessoas jurídicas, ou seja, o objeto da parceria é executado quase na integralidade pela empresa Qualidade, contratada pelo IDAP em decorrência da falta de capacidade operacional própria para execução. O corpo técnico do IDAP, composto por apenas uma funcionária, também demonstra a limitação técnica e operacional do IDAP para executar um termo de colaboração dessa dimensão e valor.

Não há comprovação de experiência prévia ou concomitante do IDAP com outra instituição que tenha semelhança ao objeto da parceria celebrada com o Inmet. Os únicos dois convênios, celebrados com TST e o STJ, não possuem atuação na mesma área do PROADI/INMET, qual seja:

- Programa de Desenvolvimento e Pesquisa em Meteorologia Aplicada;
- Programa de Agrometeorologia;
- Programa de Climatologia;
- Programa de Informações Meteorológicas; e
- Programa de Desenvolvimento Aplicado à minimização de riscos ao agronegócio.

Além disso, o INMET não apresentou documentos que ajudem a demonstrar a experiência e a capacidade técnica e operacional do IDAP para execução do objeto da parceria, previstos no Decreto 8.726/2016, a exemplo dos relacionados a seguir:

- instrumentos de parceria firmados com órgãos e entidades da administração pública, organismos internacionais, empresas ou outras organizações da sociedade civil que atuem em área semelhante ao INMET;
- publicações, pesquisas e outras formas de produção de conhecimento;

- currículos profissionais de integrantes do IDAP;
- declarações de experiência prévia e de capacidade técnica no desenvolvimento de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante, emitidas por outros órgãos ou instituições; e
- prêmios de relevância recebidos no País ou no exterior.

De acordo com o inciso V do Art. 33 da Lei 13.019, para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil devem possuir *“instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.”*, o que não foi demonstrado pelo IDAP.

Em complemento, o Art. 35 da Lei 13.019/2014 estabelece que a celebração e formalização do termo de colaboração depende da *“demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;”*.

O IDAP informou, ainda, que não mantém relacionamento com outras organizações ou instituições ligadas à área de meteorologia, ao contrário do que consta no Plano de Trabalho apresentado pelo Instituto.

Ademais, não foram apresentados pelo IDAP os elementos concretos gerados por consequência direta das experiências, informações, conhecimentos e tecnologias obtidos em decorrência da execução do PROADI/INMET, constantes no plano de trabalho como justificativa para demonstração do interesse bilateral na execução do projeto. Esses possíveis elementos estão relacionados a seguir:

- Obras de literatura técnica relacionadas a PDIMT's;
- Publicações técnicas relacionadas a PDIMT's em larga escala direcionadas ao público leigo;
- Publicações derivadas de PDIMT's direcionadas ao ensino fundamental, secundário e superior, por meios próprios ou em cooperação com editoras parceiras;
- Projeções técnicas derivadas de PDIMT's direcionadas a mercados dependentes do tempo/clima (BM&F, CONAB, Federações, SENAR, CNA, MAPA, indústria turística, navegação de cabotagem, Defesa; etc);
- Serviços técnicos oferecidos na área de aprendizagem rural agrometeorológica derivadas de PDIMT's;
- Cursos de extensão derivados de PDIMT's;
- Cursos de EAD e disseminação e cultura meteorológica derivadas de PDIMT's;
- Produtos e serviços especializados de meteorologia derivadas de PDIMT's especificamente projetados para grandes eventos esportivos internacionais; e
- Apresentações dos PDIMT's junto à OMM (Organização Meteorológica Mundial, em Genebra), bem como a outras instituições nacionais e internacionais ligadas ao INMET.

Em decorrência da falta de evidências acerca da capacidade para execução do objeto do termo de colaboração, o IDAP contratou empresa, terceirizando a execução do objeto da parceria, o que onera a Administração Pública com o custo da intermediação e coloca em risco a consecução das finalidades de interesse recíproco do termo de colaboração.

18. A natureza dos serviços prestados no âmbito da parceria não se enquadra na hipótese legal de inexigibilidade do chamamento público.

O contrato celebrado entre o IDAP e a empresa Qualidade evidencia que os serviços prestados no âmbito do termo de colaboração são de nível superior, sem especificidade e, em parte, relacionados à área de tecnologia da informação, portanto não se caracterizam pela natureza singular, tampouco só podem ser prestados por uma entidade específica, ou seja, possuem viabilidade para a realização de chamamento público e de outro tipo de contratação.

A Lei nº 13.019, de 31/07/2014, que trata do regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil estabelece que *“será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.”*

Dessa forma, a justificativa do INMET de que o chamamento público foi considerado inexigível dado que as metas do PROADI/INMET somente podem ser alcançadas pelo IDAP não é suficiente, tendo em vista que a execução de 97% do termo de colaboração é realizada pela empresa Qualidade, contratada pelo IDAP para executar os serviços do termo de colaboração, e que a descrição dos serviços no plano de trabalho não corresponde aos serviços contratados pelo IDAP junto à Qualidade, empresa responsável de fato pela execução dos serviços da parceria.

Além disso, a área de formação dos empregados alocados na execução da parceria indica que parcela significativa dos serviços não são específicos e singulares e poderiam ser prestados por outra entidade ou empresa. Conforme manifestação apresentada pelo INMET, o percentual de profissionais formados em Tecnologia/Engenharia varia entre 40% e 46%.

A não realização de chamamento público aumenta o risco de contratação menos vantajosa para a administração em decorrência da restrição de competitividade entre eventuais organizações com capacidade para executar o objeto.

19. Falta de transparência na divulgação da remuneração e das funções dos integrantes da equipe de trabalho vinculada à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, em decorrência da subcontratação de empresa terceira para executar o objeto do termo de colaboração, contrariando o que dispõe as Leis nºs 13.019/2014 e 12.527/2011 no que tange à publicidade dos recursos públicos.

O INMET e o IDAP não informaram o valor total da remuneração da equipe de trabalho vinculada à execução do objeto da parceria, bem como as funções que seus integrantes desempenham. Sobre o assunto, o INMET apresentou a seguinte manifestação elaborada pelo IDAP:

“Conforme já esclarecemos anteriormente, os técnicos destacados pela Qualidade para prestação dos serviços objeto do contrato IDAP/Qualidade não integram o quadro de colaboradores ou membros do IDAP, não foram contratados por este instituto e, não se constituem, à luz do inc VI do Art 11 da Lei 13.019/2014, em equipe de trabalho vinculada à parceria.

O contrato IDAP/Qualidade visa prestação de serviços técnicos em regime de empreitada por preço unitário, não possuindo natureza de fornecimento de mão-de-obra, inexistindo assim postos de trabalho relacionados ao referido contrato, seja no IDAP, seja no âmbito da parceria ou mesmo no INMET.”.

Ocorre que, para divulgação da remuneração da equipe de trabalho e das funções que seus integrantes desempenham, a Lei 13.019/2014 estabelece como requisito apenas a utilização dos recursos da parceria para pagamento da remuneração e o vínculo com a execução do objeto, e não com o conveniente, organização social ou qualquer outro empregador.

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei da Transparência, também dispõe no parágrafo único do Art. 2º que a publicidade que as entidades privadas sem fins lucrativos estão submetidas refere-se à **parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação**, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

De acordo com o plano de aplicação, 97% dos recursos da parceria são para o pagamento dos serviços prestados pela empresa Qualidade e apenas 3% para o pagamento de uma empregada contratada pelo IDAP, evidenciando que a execução do termo é realizada quase integralmente pela equipe da Qualidade.

A empresa dispõe de 28 empregados alocados (presencialmente ou não) no Inmet para execução do objeto, conforme manifestação apresentada pelo INMET com uma lista de *“pessoas ligadas ao TC 001/2018 autorizadas a transitar regularmente pelas instalações do INMET durante o ano de 2019”*.

Nesse sentido, considerando a dimensão e o valor do termo de colaboração (R\$ 23.730.000,00), bem como o fato de o IDAP ter apenas uma empregada alocada na execução do termo de colaboração, seria inviável a execução do objeto da parceria sem a equipe de trabalho da empresa Qualidade.

Na medida em que existe essa relação de dependência dos empregados da empresa Qualidade, para que o objeto do termo de colaboração seja executado, o vínculo está configurado.

Nesse sentido, o regimento legal não menciona os requisitos apresentados pelo Instituto como justificativa para ter acesso às informações, a exemplo do regime de contratação/execução e a natureza da mão-de-obra, conforme pode ser verificado a seguir:

“Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.” (Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014)

A falta de transparência da remuneração e das funções dos integrantes da equipe de trabalho dificulta a ingerência do Inmet quanto às obrigações da parte diretamente vinculada à execução do objeto, bem como representa risco de eventual onerosidade para a Administração Pública.

20. Potencial economicidade na alteração do instrumento ou regime de contratação dos serviços prestados no âmbito do Termo de Colaboração nº 01/2018.

Verificou-se que os serviços prestados no âmbito do termo de colaboração não são específicos e singulares, portanto o INMET poderia utilizar outros instrumentos ou formas de contratação, precedidas de competição, com o objetivo de realizar uma contratação mais econômica para a administração pública, considerando que existem outras empresas com capacidade para executar os serviços objeto da parceria.

O IDAP possui apenas uma empregada vinculada à execução do objeto, que desempenha atividades de suporte, e subcontrata a empresa Qualidade, responsável pela execução de aproximadamente 97% dos valores previstos para execução do termo de colaboração, que presta serviços de nível superior e de tecnologia da informação. Estes serviços estão detalhados no projeto básico do contrato celebrado entre o IDAP e a Qualidade da seguinte forma:

- Coordenação de Programas e Projetos (Serviços de nível superior);
- Gestão e Desenvolvimento de Programas e Projetos (Serviços de nível superior);
- Gestão e Controle de Tecnologia e Gestão da Informação;
- Gestão e Controle de BD e DataWareHouse;
- Análise e desenvolvimento de requisitos em Tecnologia e Gestão da Informação;
- Desenvolvimento de ferramentas de TI II;
- Desenvolvimento de ferramentas de TI I;
- Documentação, registro e gestão de acervos técnicos.

Nesse sentido, foram identificados contratos celebrados por diversos ministérios, por meio da modalidade pregão, cujos objetos se referem a serviços de tecnologia da informação, da mesma natureza dos prestados no âmbito do Termo de Colaboração 01/2018.

Além disso, uma contratação precedida de licitação permitirá mitigar o risco de dependência da parceria mantida por 19 anos, que tem causa no entendimento do INMET que o IDAP é a única entidade com capacidade para realizar os serviços objeto do termo. Essa dependência é maior na medida em que aumenta o quantitativo de funcionários contratados pela Qualidade e diminuem os servidores efetivos do INMET. De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, em 2014, a empresa tinha 13 empregados registrados, e, para o ano de 2019, o INMET encaminhou uma lista de 28 empregados ligados à execução do termo de colaboração, ou seja, um aumento provável de 115%.

Dessa forma, os fatos apontados demonstram que, além da potencial economicidade, é possível reduzir o risco de dependência em relação ao IDAP com a alteração do instrumento ou regime de contratação dos serviços prestados na referida parceria.

21. O acompanhamento e monitoramento do Termo de Colaboração 01/2018 é realizado de maneira frágil pelo Inmet, limitando a avaliação do serviço prestado.

O IDAP elabora um plano de ação dos produtos a serem desenvolvidos pela empresa Qualidade e realiza o acompanhamento da execução desse plano periodicamente, conforme documentos apresentados pelo IDAP, entretanto o INMET, responsável pela gestão do termo de colaboração, não participa desse acompanhamento, apenas atesta as informações apresentadas na prestação de contas.

O § 2º do Art. 51 do Decreto 8726/2016, estabelece que *“termo de fomento ou de colaboração deverá prever procedimentos de monitoramento e avaliação da execução de seu objeto a serem realizados **pelo órgão ou pela entidade da administração pública federal.**”*. Além disso na Lei 13.019/2014 consta que é **obrigação do gestor “acompanhar e fiscalizar a execução da parceria”**.

Dessa forma, o IDAP exerce o papel que deveria ser exercido pelo INMET, enquanto a empresa Qualidade executa de fato o termo de colaboração, o que deveria ser feito pelo IDAP como organização da sociedade civil parceira da Administração. Isso ocorre em função da terceirização quase total da execução do objeto da parceria.

Ressalta-se que o termo de colaboração é utilizado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da Administração Pública Federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela própria Administração.

Conforme informações do INMET, o prazo para prestação de contas relativa ao exercício de 2019 encerrar-se-á em maio/2020. No entanto, de acordo com a Lei 13.019/2014, a emissão de relatório técnico e avaliação pela comissão de monitoramento e avaliação designada, independe da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas. Em complemento, o Decreto 8.726/2016 estabelece que a comissão de monitoramento e avaliação deve se reunir periodicamente a fim de avaliar a execução das parcerias.

Ainda de acordo com o Decreto, as ações de monitoramento e avaliação terão caráter preventivo e saneador, objetivando a gestão adequada e regular das parcerias, e devem

ser registradas na plataforma eletrônica, o que também não ocorre na gestão do termo de colaboração. O processamento do termo de parceria não é realizado por meio do Siconv, tampouco por outra plataforma eletrônica única que venha a substituí-lo, conforme previsto em regulamento.

Apesar de não terem sido apresentadas avaliações parciais referentes ao ano de 2019, na prestação de contas parcial nº 02/2018 consta relatório de fiscalização do Termo de Colaboração 01/2018. No entanto, o relatório apenas atesta a execução dos serviços sem nenhum detalhamento ou análise crítica dos serviços realizados e dos resultados obtidos.

De acordo com o §1, do Art. 59, da Lei 13.019/2014, o relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deve conter:

- I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;
- II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;
- III - valores efetivamente transferidos pela administração pública e valores comprovadamente utilizados;
- IV - quando for o caso, os valores pagos nos termos do art. 54, os custos indiretos, os remanejamentos efetuados, as sobras de recursos financeiros, incluindo as aplicações financeiras, e eventuais valores devolvidos aos cofres públicos;
- V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas;
- VI - análise das auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

Além disso, não existem indicadores para medir o cumprimento das metas, os benefícios obtidos em razão da execução do objeto e os resultados do termo de colaboração. Os indicadores existentes medem o desempenho do INMET de forma geral, assim não é possível avaliar os resultados obtidos especificamente em decorrência do termo de colaboração.

O monitoramento periódico e tempestivo contribui para a redução ou administração dos riscos, bem como permite que eventuais medidas corretivas que possam ser necessárias em razão de eventuais ocorrências no decorrer da execução do termo de colaboração possam ser adotadas tempestivamente.

RECOMENDAÇÕES

Defesa Agropecuária

Achado 05. Não atendimento, em etapas de processo de multas, dos prazos previstos na Lei n. 9.784/1999.

Recomendação 1: Apurar as causas, identificando as fontes de risco e suas vulnerabilidades, do descumprimento, em etapas dos processos de multas da área de “inspeção de produtos de origem animal”, dos prazos previstos na Lei n. 9.874/1999, e da intempestividade na tramitação dos processos, conforme apontamentos da CGU; e elaborar um plano de ação para atuar nessas, com vistas a eliminar ou reduzir a probabilidade de reincidência das situações identificadas.

Pesca e Aquicultura

Achado 11. A SAP/Mapa fortaleceu a gestão do processo de cessão de uso de corpos d’água da União para fins de aquicultura. Entretanto, ainda existem oportunidades de melhoria no processo.

Recomendação 2: Apresentar um plano de ação para melhorias das etapas de acompanhamento e de cobrança dos contratos, avaliando, inclusive, o desenvolvimento de um módulo no novo sistema para sua realização.

Recomendação 3: Incluir, nos formulários (RAP), questão com a finalidade de apurar as causas de eventuais baixas produtividades das áreas.

Recomendação 4: Estabelecer rotinas internas (definindo prazos e responsáveis) com vistas a contribuir para a anexação de forma tempestiva de todos os documentos do fluxo de aprovação do uso de corpos d’água de domínio da União para fins de aquicultura, especialmente em relação à etapa após a licitação das áreas.

Achado 12. Fragilidades no processo de cobrança dos contratos de cessão de corpos d’água de domínio da União para fins de aquicultura, as quais contribuíram para a não realização de cobrança de R\$ 132.761,72 em 2019. Ademais, não houve o pagamento em 2019, por parte dos cessionários, do valor de R\$ 485.462,60.

Recomendação 5: Formalizar o procedimento de cobrança, prevendo controles para verificar se todos os contratos estão sendo cobrados e se estão sendo cobrados de forma atualizada, e estabelecer rotina de interlocução junto à PGFN para inscrição em dívida ativa dos inadimplentes.

Recomendação 6: Apurar os motivos para a não arrecadação das cobranças emitidas em 2019 e adotar medidas para a cobrança dos valores devidos, incluindo os que não foram cobrados em 2019 e os que foram cobrados sem a devida atualização.

Regularização Fundiária e competências da SEAF

Achado 13. Necessidade de mapeamento de fluxos de trabalho para validação de processos e competências das atividades de reordenamento fundiário entre SEAF e Incra.

Recomendação 7: Mapear todos os processos relacionados ao reordenamento fundiário (Reforma Agrária, Regularização Fundiária, Reconhecimento e registro de áreas quilombolas), de forma a delimitar as etapas necessárias para o alcance dos objetivos de cada tema e as responsabilidades de cada instância (na SEAF e no INCRA).

Achado 14. Inexistência de Regimento Interno do MAPA, de modo a dotar as coordenações-gerais das SEAF de competências claras dentro de seus respectivos departamentos.

Recomendação 8: Na elaboração do regimento interno, atribuir competências às unidades internas da SEAF para avaliar, direcionar e monitorar, para os temas de reordenamento fundiário, mantendo as responsabilidades táticas e operacionais restritas ao Incra.

Achado 15. Estrutura de governança insuficiente para avaliação e monitoramento das atividades de Reordenamento Fundiário, no que tange aos processos de trabalho, instrumentos (ferramentas e documentos) e fluxo de informações.

Recomendação 9: Elaborar Plano de Ação, alinhado ao regimento interno do MAPA e aos processos que serão mapeados, de forma a estruturar a prestação de informações pelo Incra e demais órgãos relacionados, definindo forma de acesso (relatórios, extrações em sistemas, painéis), periodicidade e especificidade das informações para subsidiar o plano de trabalho a ser elaborado anualmente para cada coordenação-geral temática; bem como relacionar as informações sensíveis para monitoramento e avaliação da atuação do Incra em cada processo, estabelecendo metas e indicadores para acompanhamento periódico.

Termo de Colaboração n. 1/2018 – Inmet e IDAP

Achado 17. Ausência da comprovação de capacidade para execução do objeto do termo de colaboração pela entidade parceira e fragilidade na demonstração do interesse bilateral; e

Achado 18. A natureza dos serviços prestados no âmbito da parceria não se enquadra na hipótese legal de inexigibilidade do chamamento público.

Recomendação 10: Avaliar os serviços prestados no âmbito do termo de colaboração com o objetivo de distinguir os serviços comuns dos serviços de natureza singular e específicos, apresentando as justificativas e a documentação que suporte a avaliação realizada, de modo a subsidiar contratação precedida de processo competitivo.

Recomendação 11: Concluído o prazo de vigência do Termo de Colaboração atual, excluir do próximo instrumento os serviços considerados de natureza comum, que podem ser contratados por meio de pregão, e também eventuais custos com a intermediação do negócio, e sobretudo, estabelecer que o parceiro promova a divulgação/transparência das despesas custeadas com recurso público, especialmente a remuneração da equipe de trabalho, ainda que envolva despesas executadas no

âmbito de contrato com uma terceira pessoa jurídica, estabelecendo tal previsão no instrumento que formaliza a parceria com o Inmet, em razão da singularidade do negócio firmado.

Achado 20. Potencial economicidade na alteração do instrumento ou regime de contratação dos serviços prestados no âmbito do Termo de Colaboração nº 01/2018.

Recomendação 12: Na celebração de novo termo de parceria referente aos serviços que possuem natureza singular e específica, realizar chamamento público estabelecendo os critérios a serem seguidos, especialmente quanto aos objetos, metas, custos e indicadores, conforme preconiza o Art. 23 da Lei nº 13.019, de 31/07/2014, realizando mais de um chamamento público caso seja necessário em função da característica e natureza dos serviços.

Achado 16. Detalhamento insuficiente das despesas e dos parâmetros para aferição das metas e dos valores devidos para pagamento dos serviços executados no âmbito do Termo de Colaboração nº 01/2018, dificultando o acompanhamento e a mensuração dos resultados e metas estabelecidos; e

Achado 19. Falta de transparência na divulgação da remuneração e das funções dos integrantes da equipe de trabalho vinculada à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, em decorrência da subcontratação de empresa terceira para executar o objeto do termo de colaboração, contrariando o que dispõe as Leis nºs 13.019/2014 e 12.527/2011 no que tange à publicidade dos recursos públicos.

Recomendação 13: Detalhar, no plano de trabalho, as principais despesas que serão incorridas na execução do objeto, de forma que seja possível identificar a origem e a composição dos custos previamente estabelecidos, em especial quanto aos valores destinados para a remuneração da equipe de trabalho ainda que o pagamento seja efetuado por uma terceira pessoa jurídica envolvida, bem como definir parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas que devem ser quantitativas e mensuráveis e com as quais o cronograma de desembolso deve guardar consonância.

Achado 21. O acompanhamento e monitoramento do Termo de Colaboração 01/2018 é realizado de maneira frágil pelo Inmet, limitando a avaliação do serviço prestado.

Recomendação 14: Implementar indicadores para aferir o cumprimento das metas e a entrega de resultados/produtos, e com base nesses indicadores emitir relatórios periódicos de monitoramento e avaliação da parceria, com os elementos constantes no §1º, Art. 59, da Lei nº 13.019, de 31/07/2014, registrando o monitoramento da parceria em plataforma eletrônica única.

CONCLUSÃO

Este Relatório apresenta os resultados da avaliação da CGU sobre a gestão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento referente ao exercício de 2019.

Em relação ao processo de prevenção, controle e erradicação de doenças animais, foi evidenciado que esse contribui efetivamente para proteção da saúde dos animais. Entre as melhorias observadas, destaca-se a implementação do e-Sisbravet, que proporcionou evolução na estrutura de coleta e preparação de dados; a instituição de planejamento das ações de vigilância ativa para febre aftosa e peste suína clássica. Destaca-se, também, a relevância dos planos de contingência e de controle analisados (febre aftosa, peste suína clássica e raiva dos herbívoros).

Não obstante, e considerando a produção massiva de dados, concluiu-se pela necessidade de extração de conhecimento a partir das informações e do aperfeiçoamento da etapa de avaliação dos serviços veterinários, com a finalidade de subsidiar as ações de planejamento, avaliação e controle relacionadas aos programas sanitários e às estratégias para o desenvolvimento da política nacional em saúde animal.

Ainda nesse contexto, o Programa Quali-SV demonstrou consistência técnica e que contribui para o aperfeiçoamento da gestão e qualidade dos Serviços Veterinários. Conquanto, existem oportunidades de melhorias nos processos de planejamento das auditorias (especialmente no que tange à estimativa de tempo); de guarda, organização e disponibilização para supervisão dos papéis de trabalho da auditoria; de revisão da suficiência e qualidade das evidências e das recomendações; de instituição de indicadores de desempenho dos SV; e da transparência ativa dos relatórios de monitoramento.

Observou-se, também, que a SDA adotou providências iniciais, e consideradas suficientes para o exercício de 2019, para mudanças relacionadas à atualização das taxas em defesa agropecuária, necessárias para que essas reflitam os custos assumidos pela União em decorrência da prestação do respectivo serviço.

Em relação às multas emitidas no âmbito da Inspeção de Produtos de Origem Animal, a Secretaria implementou medidas que fortaleceram a gestão, especialmente no que concerne à instituição de controles (por exemplo: Novo Sicar e Planilhas de controle compensatório) e à criação de estrutura para julgamento em 2ª instância (SERA).

Entretanto, considerando o descumprimento dos prazos da Lei 9.784/99 e a tramitação intempestiva em etapas do processo de gestão de multas identificadas pela CGU, conclui-se pela necessidade, entre outras, de: utilização do novo Sicar em todas as UF e áreas do Mapa aplicáveis; emissão de alertas com vistas a mitigar o risco de prescrição de prazos; definição dos gestores do sistema (incluindo atribuições específicas para gestão, controle e cobrança das multas); identificação da(s) causa(s) da morosidade e intempestividade na tramitação de processos e adoção de medidas concretas para mitigar a reincidência; e definição, por meio de norma específica, dos prazos específicos para as etapas do processo de multas em inspeção de produtos de origem animal, com

a finalidade de proporcionar à gestão parâmetros de tempestividade de atuação dos envolvidos no processo.

No que tange ao macroprocesso de infraestrutura e logística agropecuária, os resultados da Auditoria demonstraram que o MAPA realiza estudos e possui informações estruturadas sobre os gargalos logísticos para escoamento da produção, articulando-se com os demais órgãos responsáveis pela política, mas não possui participação direta na tomada de decisão de projetos ligados à infraestrutura e logística agropecuária. Sua atuação é mais voltada para a realização de articulações internas e interinstitucionais no sentido de promover discussões e proposições de ações para melhoria e desenvolvimento da infraestrutura e logística agropecuária.

Quanto ao processo de realização das proposições, verificou-se que não há um acompanhamento formal sobre o resultado e o impacto gerado das ações decorrentes da implementação dessas proposições.

Dessa forma, as recomendações foram realizadas com o objetivo de fortalecer a participação do Mapa na tomada de decisões e no monitoramento de proposições voltadas às políticas de infraestrutura e logística agropecuária, e com o sentido de aprimorar as ações de ampliação e qualificação da capacidade de armazenagem, de forma a promover o desenvolvimento sustentável da agropecuária.

Sobre a gestão do Registro Geral de Atividade Pesqueira - RGP, constatou-se que as providências adotadas no período analisado foram insuficientes, pois não houve apuração das irregularidades apontadas em auditorias anteriores e a justificativa apresentada pela atual gestão para falta de apuração não tem embasamento técnico para encerrar o monitoramento de questões, a exemplo dos cadastros indevidamente homologados por terceirizados no SisRGP, risco que ainda permanece enquanto não houver a implementação de controles para mitigá-lo.

Além disso, ainda não há controles para assegurar, em nível razoável, que os inscritos no RGP são de fato pescadores profissionais, e tampouco há estratégia/plano que priorize a divulgação local das regras de registro no RGP nos municípios mais críticos, conforme recomendado pela CGU.

Neste período, as ações do Ministério estiveram voltadas para a implementação da nova versão do Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira – SisRGP, sistema em que foram acrescentadas algumas melhorias recomendadas pela CGU e outros controles buscando mitigar o risco de fraude no RGP. Todavia, o sistema ainda carece de ajustes e de total implementação.

Sobre o processo de implantação de terminais pesqueiros públicos, conclui-se que a SAP não adotou providências suficientes, durante o exercício de 2019, para atendimento da maioria das recomendações da CGU, tendo sido atendidas apenas três de um total de 26 analisadas.

Durante o exercício de 2020, a SAP está produzindo um Plano de Ação para regularização dos TPP, cujas ações apresentam previsão de realização com início em maio de 2020 e

término no quarto trimestre de 2022, sendo três dos quatorze TPP possuem previsão de concessão ou conclusão de parcerias somente em 2022.

Importa ressaltar que o não atendimento das recomendações da CGU e a morosidade na adoção das medidas previstas no Plano podem ocasionar o perecimento das estruturas devido ao tempo transcorrido desde o apontamento das irregularidades pela CGU (algumas em 2012) e o não cumprimento dos objetivos da política pública devido ao fato de que alguns estão sem condições de funcionamento atualmente.

Ademais, quanto às recomendações de realização de tomadas de contas especiais, conclui-se que as medidas iniciais de atendimento ocorreram apenas em 2020; e em relação às apurações de responsabilidade recomendadas, apenas quatro processos de responsabilização foram enviados à Corregedoria no exercício de 2019, o que traz riscos à efetividade das medidas de correção, tendo em vista que o tempo decorrida na adoção de tais medidas influenciam no atingimento dos objetivos.

Em relação ao processo de Cessão de corpos d'água da União para fins de aquicultura, verificou-se que a SAP/Mapa implementou melhorias em sua gestão, tais como a localização, organização e digitalização de processos físicos; a implementação de sistema, que abarca desde a etapa de pedido de cessão à declaração de que a área está apta à licitação; e as melhorias na obtenção de dados e disponibilização de informações às SFA por meio do sistema SEI.

Entretanto, foi evidenciada, entre outras situações, a inexistência de metodologia objetiva e institucionalizada descrevendo como serão realizadas as fiscalizações e como serão selecionadas as áreas prioritárias para acompanhamento; inexistência de instrumento que permita a apuração das causas de eventuais baixas produtividades por parte dos cessionários; instrução processual de anuências posteriores à licitação de modo intempestivo, que impede a gestão adequada dessas; providências insuficientes para recuperação de materiais e instalação das demarcações extraviadas; e distribuição parcial de tanques-rede adquiridos pelo Ministério em pregão realizado em 2008.

Ademais, foram identificadas fragilidades no processo de cobrança dos contratos, as quais contribuíram para a não realização de cobrança de R\$ 132.761,72 em 2019; e que não houve o pagamento, no mesmo ano, por parte dos cessionários, do valor de R\$ 485.462,60, sem a apuração das causas pela SAP/Mapa.

Nesse contexto, recomendaram-se providências para melhorias das etapas de acompanhamento, fiscalização e de cobrança dos contratos (formalização de procedimento de cobrança; avaliação do desenvolvimento de um módulo no novo sistema para a gestão dos contratos – incluindo a cobrança; estabelecimento de rotinas com vistas a contribuir para a anexação tempestiva de parte dos documentos do fluxo de aprovação do processo de cessão; e apuração dos motivos para a não arrecadação das cobranças emitidas em 2019 e adoção de medidas para a cobrança dos valores devidos, incluindo os que não foram cobrados em 2019 e os que foram cobrados sem a devida atualização).

Quanto à avaliação da atuação e das atribuições da SEAF frente às competências do Incra, verificou-se que, durante o exercício de 2019, vigeram normativos que atribuíam competências conflitantes, mais especificamente o Decreto nº 9.667/2019 e a Portaria nº 337/2018. Durante a execução dos trabalhos, houve publicação tanto da SEAF quanto do Incra de novos normativos, em esforço para evitar as sobreposições existentes.

Todavia, para a superação dos riscos de sobreposição de competências, ainda é imprescindível o mapeamento dos fluxos por temas e por processos atinentes às atividades de reordenamento fundiário, considerando cada etapa para o atingimento dos objetivos da organização e seus respectivos responsáveis. O mapeamento será capaz de verificar a efetiva complementaridade entre suas ações, bem como o resguardo das funções de avaliar, direcionar e monitorar pela SEAF e de coordenar e executar pelo Incra.

Sobre a estrutura de governança implementada atualmente, verificaram-se fragilidades, baseadas na insuficiência de estruturação dos processos de trabalho, indisponibilidade de ferramentas de trabalho e indefinição do fluxo de informações. A atual estrutura não permite que a SEAF exerça papel proativo nas suas funções de avaliar, direcionar e monitorar, conforme determinado pelo art. 6º do Decreto nº 9.203/2017.

Dessa forma, para alcançar nível mínimo de governança, faz-se necessário o mapeamento dos fluxos, assegurando a complementaridade das ações de SEAF e Incra; definição da forma de prestação de informações pelo Incra e demais órgãos relacionados às atividades de reordenamento fundiário (periodicidade e especificidade) para subsidiar as atividades de monitoramento e avaliação; bem como estabelecer metas e indicadores para o acompanhamento periódico.

Sobre a análise do Termo de Colaboração nº 01/2018, celebrado entre o Inmet e o Idap, foram identificadas inconformidades semelhantes às aquelas identificadas pelo TCU na análise do Convênio nº 633641 no âmbito da mesma parceria, como a fragilidade na demonstração do interesse bilateral e o detalhamento insuficiente das despesas. Somado a isso, foi constatado que o Idap não possui capacidade operacional para execução do referido ajuste e, em função disso, terceiriza praticamente toda a execução do ajuste.

Nesse sentido, a maneira como vem sendo mantida a parceria, além de divergir dos normativos aplicáveis, representa risco para a Administração Pública, pois não se aplica a competitividade no processo de contratação, deixando de obter potencial economicidade em relação a alguns serviços, ao mesmo tempo em que não se promove a total transparência da destinação dos recursos aplicados na parceria, cerca de R\$ 23 milhões neste último termo firmado.

As recomendações foram no sentido de realizar ajustes no próximo termo de colaboração, readequando a forma em que serão contratados tais serviços, promovendo a competitividade dos serviços considerados comuns e a transparência de recurso aplicado no referido termo, além de implementar melhorias no monitoramento das metas e resultados da parceria.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Defesa Agropecuária

Achado nº 5: “Descumprimento, em etapas de processo de multas, dos prazos previstos na Lei nº 9.784/1999”

Manifestação da Unidade Examinada:

Informação nº 48/COAGRI/DSN/SDA/MAPA, de 24/06/2020:

“[...] Primeiramente, conforme explanado na reunião, gostaríamos que o título fosse substituído para “Análise da tempestividade do processo de multas”, mais adequado ao trabalho efetuado pelo órgão de controle.

Em relação à utilização do termo "morosidade", apesar de não haver instrumentos legais que permita-nos afirmar que o tempo médio de análise é adequado, compreendemos que o termo em referência à análise dos processos em segunda instância não seria o mais adequado. No processo de avaliação em segunda instância não há lentidão ou vagariedade na execução da atividade, já que o prazo desde o julgamento de primeira instância até o de segunda instância, se deve ao elevado número de processos presentes no SERA/CSI/CGI/DIPOA, aproximadamente de 3.000. Importante salientar que no primeiro semestre de 2020, mais de 1.800 processos foram avaliados. Complementarmente, reiteramos que as atividades de padronização, em âmbito nacional, das atividades relativas às infrações resultarão, em médio prazo, na maior celeridade das instruções realizadas, decorrente da harmonização proporcionada pelos Manual de Procedimentos da Inspeção e pela revisão do Manual da Alimentação Animal, efetuadas em 2018. Mantendo a característica de pró-atividade, já está sendo efetuada a análise para revisão do Manual de Procedimentos da Inspeção, que irá incluir maior detalhamento das orientações para aplicação das penalidades e padronização dos enquadramentos, por meio de quadro sinóptico. A nova versão do Manual citado irá facilitar na tomada de decisão por parte dos SIPOAs, e, possivelmente, tende a otimizar o reduzir os processos em segunda instância. Além das atividades citadas, o SERA atende outras demandas, tais como a instrução de subsídios em processos judiciais, para auxiliar na defesa da União, o atendimento aos Sipoa e empresas. Em 2020, já foram analisado 18 processos judiciais pela unidade, entre outras atividades não mensuráveis que estão compiladas no link <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/relatorio-mostra-andamento-dos-servicos-de-inspecao-e-fiscalizacao-de-produtos-de-origem-animal-no-pais>.

O processo de gestão de multas envolve os valores brutos de julgamentos realizados, a avaliação dos principais fatores motivadores das autuações, eventuais necessidades de mudança de legislações, a realização de padronização de procedimentos fiscalizatórios e de procedimentos de apuração de infrações. Logo, o DIPOA atua no gerenciamento de multas através do monitoramento da evolução do número de auto de infrações lavrados em primeira instância e o número de processos pendentes de julgamento, trabalhando com a avaliação de risco de prescrição de processos de apuração de infração disposto

em legislação específica sobre o tema, a Lei nº 9.873, de 23/11/1999. Assim, desde a criação do SERA, não foi observada a prescrição de processos em segunda instância. Foi observado casos em que houve julgamento com anulação do auto de infração devido a prescrição, que ocorreu na instância anterior. Nestes casos, o SERA propôs a improcedência e arquivamento do processo, bem como a apuração da responsabilidade.

Um forma de aprimorar o processo de gestão de multas está estruturada no processo de padronização, que ocorre através de formações em serviço. Neste sentido, em 2019, foram treinados cerca de 800 Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFAs) atuantes em fiscalização de estabelecimentos submetidos à inspeção permanente, onde todos os temas tratados implicam de forma direta na primeira fase da gestão de multas, que é a harmonização dos fatos motivadores de ações fiscais, dentre eles a lavratura de auto de infração. A consolidação da padronização realizada em treinamento está sendo monitorada pelo DIPOA, que tem como papel o aperfeiçoamento da eficiência da fiscalização. Desta forma, está sendo acompanhada o número de lavraturas de auto de infrações e quais as principais capitulações implicadas.

Considerando o disposto na Tabela - Análise de tempestividade 1 (dados da Planilha SIPOA), o DIPOA acredita que o número de 42 processos, que foram julgados há mais de um ano e aguardam análise em segunda instância, é muito pequeno frente ao universo de análises realizadas pelo DIPOA o que nos garante tratar os mesmos sem o risco de prescrição nos termos da Lei nº 9.873/1999.

Adicionalmente, no 4º parágrafo do item 5, gostaríamos de sugerir a seguinte alteração no texto:

"Assim, ressaltamos que foram utilizados nas análises da equipe de auditoria os dados disponibilizados pelos gestores que concentram informações sobre a gestão dos prazos das multas. O fato de os dados retirados das bases do "antigo Sicar" coibirem a análise pretendida, devido a não refletirem a situação real dos processos de cobrança das multas, caracteriza uma limitação à própria unidade auditada na sua responsabilidade de adequado acompanhamento dos prazos, considerando que, com exceção de eventuais controles internos adotados pelas diferentes áreas, a exemplo da planilha utilizada pelo SERA, essa é a fonte de informações disponível para os gestores realizarem o devido monitoramento".

Quanto às recomendações exaradas para esse achado, solicitamos a exclusão da segunda: "Considerando as particularidades do processo de multas em "inspeção de produtos de origem animal", definir em norma os prazos específicos para suas etapas, com a finalidade de proporcionar à gestão parâmetros de tempestividade de atuação dos envolvidos no processo.", pelos seguintes motivos:

Entendemos que esta recomendação seria decorrente da primeira, ou seja, após uma apuração das causas e fatores de risco para a morosidade apontada nesse trabalho, será possível perceber os controles necessários, podendo-se chegar à conclusão de que a definição de prazos em normas não é a condução mais adequada. Assim, após o cumprimento da primeira recomendação, caso se entenda pertinente, a CGU poderá monitorar as ações para criação de ato normativo sobre o tema;

O processo de gestão de multas envolve não somente o tempo de análise e os valores brutos de julgamentos realizados, mas a avaliação dos principais fatores motivadores

das atuações e eventuais necessidades de mudança de legislações, bem como a realização de padronização de procedimentos fiscalizatórios e de procedimentos de apuração de infrações, que são realizados por meio de treinamentos e Manuais de Procedimentos;

Caso seja estabelecida a necessidade de elaboração de ato normativo para esse tema, teria que ser feito em forma de Projeto de Lei e englobar as diversas áreas da Secretaria, não só a área de produtos de origem animal, conforme proposto; e

Ademais, informamos que, como resultado da auditoria do TCU realizada em 2018, cujo escopo abrangeu as atividades de fiscalização e inspeção na defesa agropecuária federal, foi feita a seguinte recomendação: "Recomendar ao Mapa, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, III, do RI/TCU, que uniformize os procedimentos do processo administrativo sancionatório (PAS)". Em atendimento a essa recomendação, a SDA incluiu em seu plano de ação a elaboração de proposta de PL até dezembro de 2020. Assim, a CGU terá a oportunidade de acompanhar, junto ao TCU, o atendimento ao referido plano."

Análise da CGU:

Em relação à alteração da descrição sumária solicitada, houve alteração em conformidade com o Manual de Orientações Técnicas da CGU, que prevê que deve a descrição sumária deve apresentar a situação encontrada de forma resumida, de modo a antecipar a leitura do fato.

Considerando as informações prestadas pela Unidade, o termo "morosidade" foi substituído. Importa ressaltar que as análises realizadas pela CGU abarcam diversas etapas do processo de multas (e não somente a análise em 2ª instância) e, considerando que descumprem os prazos estabelecidos nos normativos vigentes, permanece o entendimento de que se faz necessária a apuração das causas para as ocorrências e de adoção de providências que evitem a reincidência dos casos.

Ademais, o fato de não haver instrumento legal que permita ao gestor afirmar que o tempo de análise é adequado reforça a necessidade dessa apuração e da definição de prazos específicos para as etapas do processo de multas em inspeção de produtos de origem animal.

Em relação às ações complementares informadas pela SDA, ressalta-se que são positivas, as quais irão melhorar a qualidade dos Autos de Infração emitidos e, possivelmente, reduzir a impetração de recursos. Ressalta-se que a avaliação feita pela CGU não abordou a qualidade dos autos (quantidade de recursos procedentes, por exemplo).

Em relação ao comentário sobre a tabela "Análise de tempestividade 1 (dados da Planilha SIPOA)", de que o número é pequeno frente ao universo de análises realizadas pelo Dipoa; registra-se que o total de autos nessa situação deve-se somar aos 1992 da tabela "Análise de tempestividade 1 (dados do Sicar)"; e que a identificação das causas e a implementação de ações direcionadas, conforme recomendado, irá fortalecer a gestão e mitigar os riscos de prescrição dos autos.

Em relação à solicitação de exclusão da recomendação de "definição dos prazos específicos para as etapas, com a finalidade de proporcionar à gestão parâmetros de tempestividade de atuação dos envolvidos no processo": optou-se pela exclusão da

recomendação, considerando que a SDA/Mapa informou que incluiu em seu plano de ação para atendimento da determinação do TCU de “Uniformizar os procedimentos sancionatórios” a elaboração de proposta de Projeto de Lei até dezembro de 2020.

Reforça-se que a existência de prazos específicos que retratem a realidade do processo de multas da SDA permitirá uma avaliação qualificada da atuação dos servidores envolvidos nos processos, mitigando riscos de prescrição (inclusive por eventuais condutas indevidas de servidores).

PESCA E AQUICULTURA

Terminais Pesqueiros Públicos

10 - A SAP não adotou providências suficientes, durante o exercício de 2019, para atendimento da maioria das recomendações relacionadas à Ação de implantação dos Terminais Pesqueiros Públicos.

Por meio da Nota Técnica Nº 19/2020/COOR3CGPOA/CGAF_2/SAP/MAPA, o gestor assim se manifestou quanto aos achados de auditoria registrados:

Achado CGU: *"O Plano de Ação não irá, por exemplo, atender às recomendações atinentes a adequações às condicionantes ambientais; ausências de licenças de operação; autorizações de órgãos de proteção ao interesses histórico, artístico e paisagístico; ausências de inspeções sanitárias necessárias; fragilidades nas fiscalizações realizadas; adoção de medidas corretivas por parte dos convenientes; correção de estruturas que se mostram inutilizáveis; designação formal de gestor responsável do TPP etc".*

Manifestação SAP/Mapa: *"Quanto às inconformidades eventualmente não tratadas no Plano de Ação, temos a considerar, inicialmente, que a correção de grande maioria delas envolveria alocação de recursos orçamentários – seja na execução de eventuais obras para adaptação de infraestruturas já existentes, seja no custeio de processos administrativos para obtenção de licenças ambientais.*

Assim, considerando o atual cenário de extrema restrição orçamentária que a Administração Pública enfrenta no presente, entendemos que a estratégia para a solução desses problemas passa pelo estabelecimento de parcerias – seja com o setor privado, seja com os demais entes das esferas subnacionais. Tal diretriz é o principal motivador do Plano de Ação mencionado".

Achado CGU: *"Ademais, três dos quatorze TPP só terão sua concessão ou conclusão de parcerias em 2022, o que traz o risco da permanência das situações identificadas pela CGU desde 2012 e a conseqüente inutilização ou utilização indevida e deterioração das estruturas".*

Manifestação SAP/Mapa: *"De fato, o processo de concessão de infraestruturas públicas possui um rigor processual controlado por normativa própria do Tribunal de Contas da União (IN nº 81/2018), o que muitas vezes resulta em morosidade, embora compreensível, indesejada.*

Soma-se a isso a diminuta equipe destinada a tal trabalho, considerando a estrutura reduzida que a Pasta da Aquicultura e Pesca herdou da extinção do antigo Ministério da

Pesca e Aquicultura (MPA). Atualmente, a área de infraestrutura conta com apenas 3 servidores.

Além disso, conforme já argumentado, não há disponibilidade orçamentária para adoção das correções necessárias e para o custeio da operação de todos os Terminais Pesqueiros Públicos, razão pela qual não se vislumbra outra alternativa que não o estabelecimento dessas parcerias.

Pelo exposto, argumentamos que a atual gestão da SAP/MAPA está plenamente empenhada em celebrar as devidas parcerias com o setor privado e esferas subnacionais, com vistas à correção das não-conformidades apontadas pela CGU, com a urgência que o caso requer, no menor tempo possível”.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, por meio do Ofício nº 1376/2020/GABSAP/SAP/MAPA (anexo: Esclarecimentos aos apontamentos do Relatório de Auditoria Anual de Contas do MAPA de 2019), o gestor assim se manifestou quanto aos achados de auditoria registrados:

“Conforme exposto anteriormente, esta SAP atuou, desde sua criação no âmbito do MAPA, para atender as recomendações exaradas pela Controladoria-Geral da União, no que concernem aos relatórios de auditoria sobre os Terminais Pesqueiros Públicos.

O presente documento trouxe uma classificação das recomendações em três tipos distintos, sendo que os principais apontamentos para cada um deles encontram-se resumidamente dispostos abaixo:

a) Processos de apuração de responsabilidade

Recentes e sucessivas transições em curto espaço de tempo impactaram na organização dos arquivos físicos da pasta, fato que tem dificultado a localização dos processos para o devido encaminhamento à Corregedoria-Geral do MAPA, de modo a permitir a abertura dos respectivos processos de apuração de responsabilidade.

b) Suspeitas de dano ao erário

Pelo mesmo motivo exposto acima, as mudanças de estrutura da SAP inevitavelmente impactaram em sua organização interna.

c) Não-conformidades na gestão dos TPP's

As recomendações dispostas nesse grupo possuem tratamento distinto, de acordo com a sua natureza, conforme definição abaixo:

- i. Recomendações que envolvem execução de despesa para atendimento, como reformas e adequações, emissão de licenças, aquisição e manutenção de equipamentos: tratamento via **Plano de Ação**, cuja elaboração já foi concluída;
- ii. Recomendações que não estão diretamente ligadas à execução de despesas: tratamento por meio de apresentação de documentos comprobatórios e esclarecimentos via e-Aud.

Das 43 recomendações do grupo “c”, 18 estão sendo contempladas no Plano de Ação. As outras 25 estão sendo respondidas em separado, por meio da estratégia apresentada no item “ii” acima. Apenas em 2019, dessas 25 recomendações, 9 foram respondidas no e-Aud.

O Plano de Ação, embora não tenha sido formalizado em 2019, é fruto da atuação da SAP durante o exercício passado, sobretudo nos esforços empenhados no lançamento do processo de concessão do projeto piloto, TPP/Cabedelo, bem como a alteração do Decreto nº 5.231/2004, que tem o condão de possibilitar a adoção das estratégias detalhadas anteriormente, quais sejam:

- a) Parcerias com Estados e Municípios, por meio da celebração de contratos de cessão de uso;*
- b) Regime misto: administração direta pela SAP/MAPA com a licitação de suas unidades de negócio em separado (Fábrica de Gelo, Posto de Combustível, Expedição do Pescado) para exploração de pessoa jurídica de direito privado;*
- c) Desconstituição do status de Terminal Pesqueiro Público.*

Análise da Equipe de Auditoria:

Foram consignadas em relatório as causas apontadas pelos gestores para o baixo índice de atendimento das recomendações, as quais a equipe de auditoria concorda que dificultaram a gestão. Entretanto, conforme exposto no corpo do relatório, havia mecanismos e instrumentos de governança que poderiam ter mitigado o impacto de tais ocorrências e aumentado o desempenho da unidade durante o exercício de 2019.

Das nove recomendações citadas como respondidas, apenas três foram consideradas atendidas devido à efetiva implementação das melhorias recomendadas e uma atendida parcialmente. Ademais, em consulta ao sítio <http://www.planalto.gov.br> não foram verificadas modificações no Decreto nº 5.231/2004. Ou seja, a alteração citada pelo gestor ainda está em fase de implementação (segundo a Unidade, a minuta está na Conjur/Mapa).

Registro Geral da Atividade Pesqueira

Em relação ao Item nº 07, a Unidade apresentou a seguinte manifestação após Reunião de Busca Conjunta de Soluções:

“Recomendação ID nº 782121: Implantar política de segurança sobre a composição e troca periódica de senhas dos usuários do sistema, implantando mecanismo de conformidade mensal dos usuários pelo gestor do sistema e derrubada automática de senhas não utilizadas.

Informamos que foi solicitado adequações no novo SisRGP, e-mail (11095127), de maneira a atender a recomendação supra, quais sejam:

- Solicitação automática de troca de senha do usuário a cada 15 (quinze) dias;*
- Derrubada ou inativação automática dos usuários sem acesso por mais de 15 (quinze) dias ou que não efetuarem a troca periódica de senha;*
- Senha contendo elementos obrigatórios: letra minúscula e maiúscula, número e caractere especial.*

Recomendação ID nº 782122: Implantar, em regime de prioridade, mecanismo de restrição de acesso e política de segurança que possibilite apenas uma sessão ativa por usuário no SisRGP.

Informamos que foi solicitado implementação no novo SisRGP de mecanismo de segurança que permita somente uma sessão ativa por usuário do sistema, conforme e-mail anexo.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Essas medidas relacionadas à segurança da informação já foram solicitadas pela Unidade. Portanto, aguarda-se a conclusão dessas adequações para que as referidas recomendações sejam concluídas.

Com relação ao achado n. 09, a Unidade se posicionou por meio da Nota Técnica nº 78/2020/CRPA/CGRAP-SAP/DRM/SAP/MAPA. Apresentam-se, a seguir, os principais trechos da manifestação e a análise da equipe de auditoria em termos sublinhados.

“DEMANDA ID 782118: A AVALIAÇÃO DE CADASTROS HOMOLOGADOS POR TERCEIRIZADOS.

Quanto à recomendação ID 782118, que trata da avaliação dos cadastros homologados por terceirizados, passamos a informar:

Não temos conhecimento sobre eventual ação ou efetiva investigação quanto a cada um dos cadastros em gestões anteriores. A equipe necessita ter acesso a todas as informações cadastrais mínimas dos pescadores elencados no relatório citado pela CGU para iniciar um planejamento de possível investigação, que ocorreu há mais de 4 anos.

Para tanto, seria necessário inicialmente que a equipe técnica tenha acesso a todos os cadastros verificados pela CGU em seus relatórios, bem como os dados dos servidores que efetivaram as homologações. Em seguida, seria necessário verificar qual tipo de investigação deve ser realizada: se os pescadores licenciados são efetivamente pescadores profissionais artesanais; se continuam atuando na atividade, situações que devem ser verificadas pelas equipes das SFAs, conforme local de residência cadastrado. Ademais, seria necessário identificar os servidores que atuaram nestes cadastros à época, para que possam ser abertos processos de investigação policial e administrativos para apuração dos motivos que levaram estes servidores a realizarem tais ações.

As maiores dificuldades a serem encontradas neste tipo de investigação são: a demanda de tempo exigida para atendimento e sua efetividade a curto prazo. Seria necessário o dispêndio de servidores que atuam hoje em outras frentes de trabalho para atuar única e exclusivamente nesta tarefa, que pode ser morosa e atrasar também outras demandas mais efetivas no presente momento.

Com o recadastramento nacional do RGP Pescador Profissional Artesanal previsto para este ano de 2020, todas as licenças serão checadas por agentes validadores, que tomarão os documentos inseridos no sistema como verdadeiros, bem como toda e qualquer ação realizada dentro do sistema poderá ser rastreada, identificada e atribuída a uma pessoa física que possua login e senha de acesso concedido ao sistema.

Ainda, haverá uma plataforma de gestão dos dados inseridos, na qual poderão ser verificados todos os cadastros realizados em tempo real, e as informações consideradas suspeitas ou divergentes poderão ser investigadas em curto espaço de tempo, direcionadas ao servidor ou usuário a elas vinculado, sendo possível uma ação imediata

da SAP, e não com tantos anos de lacuna temporal entre as ações suspeitas e a efetiva ação.”

Análise da Equipe de Auditoria:

A manifestação da Unidade ratifica a constatação de que não houve providências da gestão para avaliação dos cadastros indevidamente homologados por terceirizados no SisRGP e reitera justificativas já apresentadas, como as limitações de pessoal e financeira para realizar tal apuração.

Ocorre que estas limitações poderiam ser fundamentadas a partir de estudo, levantamento de valores ou mesmo estimativa atuarial demonstrando que o custo do controle proposto pela CGU é superior ao benefício potencial com a revisão dos atos indevidamente praticados, conforme já apontado no relatório, sendo considerado, nesse cálculo, o valor recebido a título de seguro defeso por cadastrados que não possuem documentação válida ou completa no RGP ou tiveram irregularidades em seu cadastro.

Além do mais, os Achados da Auditoria realizada em 2015 apontam que houve, por exemplo, o deferimento de 3.642 registros por apenas oito funcionários da empresa Ágil Serviços Especiais Ltda em cinco UFs, ou seja, um escopo reduzido e potencial para ser priorizado quando comparado com os mais de 196 mil registros deferidos pelo menos 365 dias após a data de recebimento da documentação.

Uma investigação focalizada nesta parcela, em que pese ser uma amostra pequena de 1,86%, dos registros pode servir de subsídio ao Mapa para fundamentar a viabilidade e efetividade da extensão ou não da apuração que se recomenda sobre os cadastros pretéritos do RGP.

Acrescenta-se que as informações obtidas e analisadas pela equipe de auditoria citadas na manifestação e no Achado de Auditoria estão à disposição da Unidade sempre que forem solicitadas.

“DEMANDA ID 782119: A CHECAGEM DO VÍNCULO DOS USUÁRIOS ATIVOS NO SISRGP COM O MINISTÉRIO.

Sobre a recomendação ID 782119: a checagem do vínculo dos usuários ativos no SisRGP com o Ministério, conforme indicado no e-mail da Coordenação-Geral de Administração de Pessoas - CGAP (10795265), "Podemos criar uma rotina, Vocês mandam o nome e verificamos. Veremos qual a melhor forma para que a resposta seja rápida. Não trabalhamos com as informações sobre terceirizados, essa deve ser avaliada pela CGLI, quando em Brasília e pelas Superintendências, quando nos estados."

Ainda, foi atualizada a última planilha encaminhada à CGU, cujos perfis e vínculos foram verificados, pois houve inclusive saída e entrada de servidores terceirizados do grupo de trabalho constituído em consonância com a Doutra Consultoria Jurídica do MAPA, conforme indicado no processo SEI MAPA 00741.000036/2019-38 (10795250), na NOTA TÉCNICA Nº 5/2019/CGRAP/DEMAP/SAP/MAPA e na resposta da CONJUR NOTA n. 00240/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU.

[Tabela - Lista de terceirizados cadastrados no SisRGP com as seguintes informações: Nome usuário, CPF, perfil e tipo de vínculo com o Mapa (servidor/ Comissionado/ Terceirizado)]

Ressaltamos que os servidores atuantes do grupo de trabalho são os únicos terceirizados que possuem acesso para inserção e emissão das Licenças de Pescador Profissional Artesanal. Todavia, os mesmos devem, obrigatoriamente, citar o processo judicial o qual está cumprindo a inserção, e sempre há a decisão dos servidores nos processos para a devida inserção dos dados no sistema, após verificação das exigências dos critérios estabelecidos nas normativas vigentes. Desta forma, os terceirizados apenas realizam o apoio administrativo de transferir as informações constantes nos processos judiciais cadastrados no SEI para o SisRGP, cuja competência de análise e deliberação para deferimento é exclusiva de servidores.

Ainda, ressaltamos que o grupo de trabalho dos cumprimento dos judiciais estará atuando somente até que o recadastramento nacional do RGP Pescador Profissional Artesanal seja implementado por completo, e que os processos judiciais em acúmulo sejam cessados a ponto de somente os servidores efetivos ou comissionados do setor tenham capacidade de tempo e estrutura para atendimento das demandas dentro dos prazos.

Isso indica que podem ser verificados, na SEDE do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, qual o vínculo dos servidores que são comissionados e concursados. Ressaltamos que a equipe não tem condições de verificar diariamente quais servidores ainda estão nomeados e quais foram exonerados, para que haja atualização diária das inativações de perfis no sistema. Porém, conforme indicado pela própria CGAP, a SAP/MAPA pode mandar, rotineiramente, listagem dos servidores com perfis no SisRGP para verificação dos vínculos. Tal rotina será implementada pela SAP/MAPA a partir do 1º dia útil de cada mês.

Uma outra ação definida pela SAP/MAPA foi o envio novamente de Ofício-Circular às Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento dos Estados - SFAs, para que possam atualizar as informações dos servidores que terão acesso ao SisRGP, e os perfis somente serão liberados mediante apresentação, em processo, das portarias de nomeação dos servidores comissionados e concursados, bem como dos comprovantes contratuais dos servidores terceirizados e estagiários, os quais, conforme indicado pela CGAP "Não trabalhamos com as informações sobre terceirizados..., essa deve ser avaliada... pelas Superintendências, quando nos estados."

Desta maneira, haverá maior controle sobre os servidores que atuam nas SFAs, as quais possuem total independência de contratação e decisão sobre os servidores que deverão possuir acesso ao SisRGP."

Análise da Equipe de Auditoria:

Reitera-se a conclusão da CGU na auditoria realizada em 2015 de que há delegação indevida de atribuição exclusiva de servidores a funcionários terceirizados com a distribuição de perfis de acesso do SisRGP que permitem o deferimento de registros do RGP.

Nesse sentido, espera-se que a Unidade implemente controles para que o perfil de deferimento seja concedido apenas para servidores ou comissionados, pois, ao

conceder indevidamente tal perfil para terceirizados, o gestor assume o risco e as consequências dos atos praticados por estes agentes que não possuem atribuição para exercer atividades finalística do órgão.

Ainda que por motivo transitório, como grupo de trabalho constituído, a atribuição deste tipo de perfil deve ser reavaliada pela Unidade, haja vista que permanece o risco de deferimento indevido por um agente não autorizado por lei, sem instância revisora para o referido ato, em que pese as demais medidas de controle que vem sendo implementadas pelo Mapa no âmbito do SisRGP.

Cumprе ressaltar que é competência da Secretaria de Aquicultura e Pesca - SAP “coordenar, organizar e manter o Registro Geral da Atividade Pesqueira”, portanto é de sua responsabilidade a orientação quanto aos requisitos e procedimentos de cadastro de usuários no SisRGP que está sob sua gestão, como na forma do ofício mencionado em sua manifestação, identificando e apurando quando necessário a existência de eventuais desvios ao que está estabelecido em lei, independentemente da autonomia das Superintendências para contratar e indicar agentes que terão acesso ao sistema.

Por fim, destaca-se que sobre os terceirizados identificados pela auditoria que possuem perfil de deferimento, novos elementos foram introduzidos no texto da constatação após análise da extração encaminhada após a apresentação de fatos.

“DEMANDA ID 782120: A CHECAGEM DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO DO AGENTE QUE SOLICITA SENHA DE ACESSO AO SISRGP POR MEIO DE FORMULÁRIO.

Sobre a recomendação ID 782120: a checagem do vínculo empregatício do agente que solicita senha de acesso ao SisRGP por meio de formulário, a SAP/MAPA, apesar de não apresentar formulário específico, possui o controle das informações mediante dados enviados via Sistema Eletrônico de Informação - SEI, o qual solicita informações como:

I) NOME DO SERVIDOR:

II) Matrícula:

III) CPF:

IV) e-mail institucional:

V) Lotação:

VI) Tipo de cargo (comissionado, efetivo, terceirizado, estagiário):

VII) Nível de acesso:

VIII) Categorias: (que podem ser Aquicultor, Embarcação Pesqueira/Armador/Indústria e Pescador).

Com tais informações, as quais seriam as mesmas que as de um formulário de requerimento de acesso, são as informações suficientes para a criação ou ativação de um perfil no SisRGP; informações estas que podem ser enviadas todas em um único documento, facilitando as solicitações por parte das SFAs, que possuem muitos servidores atuando no SisRGP.

Ainda, informamos que é obrigatória a anuência dos Superintendentes Federais toda e qualquer solicitação de acesso ao SisRGP, pois são eles as autoridades maiores nas SFAs.

Mas, caso seja de supra necessidade que haja um formulário efetivamente, conforme recomendação desta Controladoria Geral da União - CGU, a SAP/MAPA poderá providenciar elaboração de formulário com as mesmas informações já solicitadas em processo supracitadas, ao invés de encaminhar as informações já enviadas em Despachos ou Ofícios via SEI pelas SFAs à CGAP.”

Análise da Equipe de Auditoria:

O formulário de requerimento de acesso ao SisRGP é uma alternativa que pode ser estudada pela SAP, porém outras medidas que demonstrem maior efetividade também podem ser apresentadas, principalmente com o uso de tecnologia que vise facilitar tanto a solicitação, por parte do usuário, quanto a confirmação das informações necessárias (em especial, o vínculo funcional), pelo gestor, antes do cadastro no SisRGP.

Após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Unidade complementou sua manifestação em relação ao item acima:

“Recomendação ID nº 782120: Checagem de vínculo funcional para concessão de perfil de acesso ao SisRGP.

Quanto à recomendação supra, temos a informar que foi retirado o perfil de despacho de todos os terceirizados localizados na Secretaria de Aquicultura e Pesca e que atuam na força tarefa criada para atendimento às demandas judiciais do RGP Pescador.

Atualmente, tanto a validação como o despacho no SisRGP é realizado exclusivamente por servidor, conforme exemplos de telas do SisRGP anexas ao e-mail.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Para atendimento integral à recomendação da CGU, a Unidade deve realizar a checagem do vínculo funcional de todos usuários ativos no SisRGP, excluindo ou alterando o perfil de terceirizados que atualmente possuem perfil de deferimento/despacho no sistema, não apenas em relação àqueles que compõem a força tarefa.

“DEMANDA ID 782210: O ESTUDO SOBRE A GRANDE QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS NOS ESTADOS DO MA, PA, BA E AM.

Foi solicitada à DATAPREV uma estimativa de extração extra contratual, para verificação dos custos de orçamento e tempo para análise dos aumentos nas quantidades de licenças emitidas especificamente nos anos de 2013 a 2016.

Ficou indicado que seria uma extração de custo de 6 pontos de função, ao custo de R\$ 1.123,91 (um mil, cento e vinte e três reais e noventa e um centavos), gerando um custo total de R\$ 6.743,46 (seis mil, setecentos e quarenta e três reais e quarenta e seis centavos).

Após essa extração, deveriam ser efetuadas entrevistas com absolutamente todos os cadastros iniciais realizados, para que houvesse clara verificação de que os cadastros são ou não fraudulentos perante à realização da atividade de pesca comercial artesanal por parte dos interessados. Considerando que houve aumento de aproximadamente 500.000 (quinhentos mil) cadastros nesse período, seriam necessários esforços exorbitantes para entrevistar cada um dos pescadores.

Ainda, deveriam ser enviados aos órgãos de competência de investigação todos os nomes de todos os servidores envolvidos nos cadastros realizados, uma vez que se tratam de cadastros inseridos de maneira fraudulenta por todos os tipos de servidores, e não é possível verificar efetivamente quais foram condizentes com tais fraudes.

É certo que algumas inserções podem ser mais evidentes que outras, principalmente quanto às quantidades de inserções diárias, porém, todos os servidores atuantes dessa época podem estar, de alguma maneira, envolvidos nas práticas de inserções indevidas de cadastros no sistema, e devem, portanto, serem todos investigados, em caso de execução de uma análise profunda nesses aspectos.

Ressaltamos novamente que com o recadastramento nacional do RGP Pescador Profissional Artesanal previsto para este ano de 2020, todas as licenças serão checadas por agentes validadores, que tomarão os documentos inseridos no sistema como verdadeiros, bem como toda e qualquer ação realizada dentro do sistema poderá ser rastreada, identificada e atribuída a uma pessoa física que possua login e senha de acesso concedido ao sistema.

Ainda, haverá uma plataforma de gestão dos dados inseridos, na qual poderão ser verificados todos os cadastros realizados em tempo real, e as informações consideradas suspeitas ou divergentes poderão ser investigadas em curto espaço de tempo, direcionadas ao servidor ou usuário a elas vinculado, sendo possível uma ação imediata da SAP, e não com tantos anos de lacuna temporal entre as ações suspeitas e a efetiva ação.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Novamente a Unidade apresenta argumentos que podem e devem ser considerados para definição sobre apuração da grande quantidade de ocorrências no RGP em quatro Unidades da Federação num curto espaço de tempo, cuja proximidade das eleições pode ter influenciado.

Entretanto, o que se apresenta é insuficiente para demonstrar, de maneira técnica e consistente (estudo, levantamento de valores, estimativa atuarial), que não se deve realizar a apuração dessas ocorrências, pois de fato o custo do controle pode se apresentar superior ao benefício esperado com esta apuração (que pode não ter efetividade alguma), mas uma conclusão sobre isso não pode ser obtida sem fundamento técnico e possivelmente uma análise amostral de processos que foram deferidos.

Uma alternativa seria realizar tal levantamento a partir de uma amostra, e, a partir desse levantamento inicial, seria avaliada a pertinência na extensão da análise para todos os inscritos que se enquadram no perfil identificado pela CGU.

Importante frisar mais uma vez que esta apuração pode ser focalizada nestes Estados e período que concentra grande quantidade de registros deferidos com data de entrega da documentação pelo menos 365 dias anterior à data de registro em sistema, o que diminui o escopo de atuação.

“DEMANDA ID 782124: A ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA NÃO PERMITIR QUE FUNCIONÁRIOS TERCEIRIZADOS EXECUTEM AÇÕES NO SISRGP RESTRITAS AOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Conforme já indicado nos itens 6 e 7 da presente manifestação, a SAP/MAPA está adotando critérios mais rigorosos na solicitação e concessão dos perfis de acesso ao SisRGP, por meio de solicitação de portarias de nomeação e comprovantes contratuais para servidores terceirizados e estagiários referentes aos servidores das SFAs.

Com relação aos servidores da Sede da SAP em Brasília, as informações serão enviadas à CGAP e à CGLI para verificação rotineira, a ser definida pela equipe.”

Análise da Equipe de Auditoria:

A adoção de critérios mais rigorosos na solicitação e concessão de perfis de acesso ao SisRGP é importante, porém, além de critérios, é necessária a implementação de controle para assegurar de forma efetiva que o perfil de deferimento do SisRGP somente será concedido para servidores ou comissionados, entre outras coisas, conforme já mencionado, inclusive por intermédio do Ofício-Circular nº 36/2020/GABSAP/SAP/MAPA.

“INFORMAÇÕES ADICIONAIS.

Apesar de não haver nenhum registro de investigações quanto às inserções de cadastros considerados fraudulentos no SisRGP nas gestões anteriores, a gestão atual verifica uma séria de dificuldades que poderiam tomar estrutura pessoal e temporal para serem efetivamente analisadas com a devida profundidade em um curto espaço de tempo. Além dos custos com extrações de dados do sistema, o dispêndio de servidores e seus tempos para atendimento das demandas de investigação podem prejudicar outras ações que tem sido realizadas no presente momento, em que a atual gestão tem organizado e efetivado vários controles de inserções no sistema, como ajustes de acessos e perfis no sistema, análise somente de processos judiciais, e bloqueio de ações anteriormente concedidas aos estados que auxiliavam no descontrole de inserções de licenças de pescadores profissionais artesanais.

Tal condição é demonstrada no fato de que somente os servidores da SAP em Brasília, bem como os terceirizados atuantes do grupo de trabalho dos judiciais que possuem acesso efetivo à inserção de novas licenças de pescador profissional artesanal. Apesar dos servidores concursados e comissionados terem acesso às abas de despacho/deferimento no sistema, não é parte de suas atribuições a inserção de novos cadastros (o perfil tem essa atribuição bloqueada).

Também, na atual gestão, foram realizados vários procedimentos para se controlar os perfis de acesso ao SisRGP. Os pedidos de acesso são realizados via Sistema Eletrônico de Informação - SEI, onde há controle dos perfis que são concedidos, e já há solicitação obrigatória da anuência dos Superintendentes para toda e qualquer solicitação de inserção ou alteração de perfis no sistema, uma vez que eles são considerados a maior autoridade das independentes SFAs.

Porém, considerando a reiteração da CGU em se obter maior controle ainda nessas concessões, a SAP adotará rotina junto à Coordenação-Geral de Administração de

Pessoas - CGAP quanto aos vínculos dos servidores comissionados e concursados, para controlar melhor principalmente as exonerações, que não podem ser controladas diariamente pelos servidores da equipe gestora do sistema. Ainda, incluiu outras exigências para que haja a concessão dos perfis, como a apresentação das portarias de nomeação dos servidores comissionados e concursados, bem como dos comprovantes contratuais dos servidores terceirizados e estagiários, para que haja controle interno da equipe quanto aos servidores atuantes nas SFAs, considerando a volatilidade dos servidores e sua independência em alternar os servidores nos cargos e áreas de trabalho.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Os controles implementados pela Unidade e apresentados durante a auditoria têm se demonstrado importantes e com potencial para agregar maior segurança tanto para rastreabilidade das operações realizadas em sistema quanto para prevenção de atos ilícitos no âmbito do RGP.

Entretanto, como já dito anteriormente, essas melhorias, por si só, não afastam a necessidade de a gestão apurar os atos pretéritos que possuem indícios de irregularidade constatados em auditorias anteriores. A omissão ou recusa em apurar tais ocorrências sem fundamentação técnica pode ampliar o risco moral de agentes que cometem atos ilícitos e não têm seus atos devidamente investigados e, se for o caso, aplicada a penalidade.

Análise do achado n. 08	Trecho da manifestação	Análise
1	<p>(...)</p> <p>“Assim como esclarecido anteriormente, para que não haja divergência nos termos já definidos em outras legislações superiores à Instrução Normativa (como a Lei nº 11.959/2009 e o Decreto nº 8.425/2015), não é possível, no momento, alteração divergente dos termos já descritos. Tal situação já ocorreu em outras normativas publicadas por esta Secretaria de Aquicultura e Pesca, em que a Douta Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - CONJUR/MAPA solicitou que os termos fosse descritos sem divergências das normas superiores. Tal atitude foi considerada no ato de elaboração da minuta de regulamentação do RGP Pescador Profissional Artesanal a ser publicada.</p> <p>(...)</p> <p>Desta maneira, a equipe técnica da CGRAP/DRM/SAP/MAPA não verifica possibilidade de alteração imediata na descrição do termo "Pesca Comercial", uma vez que, para que haja melhor descrição, inicialmente necessita-se de um estudo para se obter "<i>as melhores informações técnicas e científicas disponíveis para embasamento das propostas de alterações</i>", para que tais informações sejam descritas primeiramente em legislações superiores (como a Lei 1.959/2009). Em seguida, tem-se a recomendação jurídica de que os termos devem ser os mesmos, sem divergências entre si, ou, em caso de divergências, que</p>	<p>No entendimento da Unidade, a inclusão de elementos objetivos para conceituação de pesca comercial na minuta Instrução Normativa não pode ser realizada antes da alteração do referido conceito em legislações hierarquicamente superiores.</p> <p>A Unidade acrescenta que, antes, é necessário estudo para se obter "<i>as melhores informações técnicas e científicas disponíveis para embasamento das propostas de alterações</i>". Porém tal estudo ainda não foi efetivamente iniciado.</p> <p>Diante disso, as providências são insuficientes para atendimento da recomendação CGU ID nº 782137.</p> <p>No que tange à responsabilização das entidades colaboradoras, conforme manifestação anterior da Unidade, houve mudança em relação ao papel dessas entidades que antes não se apresentavam nos normativos de RGP como solicitantes, e sim como facilitadoras da entrega da documentação dos pescadores.</p> <p>A minuta de IN concede permissões a essas entidades ao mesmo tempo em que elenca causas para suspensão e cancelamento do registro dessas entidades, em especial</p>

	<p>haja embasamento e justificativa, o que o DEPOP, Departamento responsável pelas descrições, não possui no momento.</p> <p>Com relação à responsabilização expressa das entidades representativas, informamos que a SAP/MAPA somente pode estabelecer responsabilização administrativa, que é o que lhe compete, pois não cabe à SAP/MAPA responsabilizações criminais (somente sua indicação).</p> <p>Assim sendo, é previsto na minuta que uma entidade colaboradora, quando constatada alguma irregularidade, terá seu direito ao acesso ao sistema cancelado, não podendo mais ter acesso à representação dos pescadores profissionais artesanais que à ela são filiados. Da mesma maneira, fica indicado na minuta que haverá penalização conforme a categoria, nos termos das legislações vigentes, as quais podem ser muitas, de várias categorias, não sendo possível enumerar todas elas em uma Instrução Normativa.</p> <p>Cabe à SAP/MAPA instruir as autoridades competentes na abertura, investigação e responsabilização dos infratores quanto às normas vigentes, cabendo a eles a indicação das penalidades a serem aplicadas.”</p>	<p>citam-se: os casos de denúncias de irregularidades que enseja suspensão; e por infração de legislação vigente, a pedido do órgão fiscalizador competente, que enseja o cancelamento.</p> <p>Além disso, há previsão para penalização de infratores nos termos da legislação vigente da referida categoria (art. 47).</p> <p>Nesse contexto, as medidas de suspensão e cancelamento de registro das entidades colaboradoras, sem prejuízo da penalidade penal cabível no caso de declaração inverídica, são formas de penalizar aquelas que descumprem a legislação.</p> <p>Além disso, foi publicada recentemente a IN nº 12, de 13 de março de 2020, que estabelece procedimentos para o credenciamento de agentes validadores para atuarem no âmbito da validação de documentos apresentados por meio do SisRGP. Essa validação por agentes que detém fé pública é um controle que mitiga o risco de fraude nos documentos/informações prestados pelos pescadores.</p>
2	<p>“Sobre o item "3" da Nota de Auditoria, "<i>Não há controles implementados, para assegurar, em nível razoável, que os inscritos no RGP são de fato pescadores.</i>", inicialmente ressaltamos que a verificação da atividade de pesca comercial artesanal foi alterada ao longo os anos, passando de uma atividade que deveria ser devidamente comprovada por meio de documentos e declarações para uma</p>	<p>A manifestação da Unidade corrobora o conteúdo do Achado de Auditoria apresentado por meio da Nota de Auditoria nº 816790/001, de 07 de abril de 2020.</p> <p>Em síntese, além da organização das entidades validadoras que auxiliará na identificação de pescadores cadastrados e licenciados e na validação dos documentos</p>

<p>atividade auto-declaratória perante à Secretaria de Aquicultura e Pesca e suas gestões anteriores.</p> <p>Para a SAP, a declaração de realização da atividade de pesca comercial artesanal passou a ser realizada por meio do Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira - REAP, mediante Instrução Normativa nº 06, de 29 de junho de 2012, que estabeleceu o REAP, que é autodeclaratória, sem necessidade de apresentação de documentos que comprovem as informações prestadas.</p> <p>Desta maneira, a SAP vem trabalhando com frentes administrativas para mitigar os problemas com a autodeclaração da realização da atividade para os pescadores profissionais artesanais, bem como com a comprovação de que as pessoas cadastradas estão, primeiramente, vivas e residindo onde declaram.</p> <p>Para tanto, a SAP está organizando as Entidades Validadoras, por meio da Instrução Normativa nº 12, de 13 de março de 2020, que poderão auxiliar a SAP/MAPA na identificação das pessoas a serem cadastradas e licenciadas como Pescadores Profissionais Artesanais. Tal ação formalizará a apresentação pessoal e in vivo de cada pessoa a ser licenciada, o que vai garantir que os interessados existem, e não são cadastros falsificados.</p> <p>Em segundo plano, a SAP/MAPA tem, em seu planejamento, uma estrutura de cruzamento de dados para que as auditorias e entrevistas às pessoas consideradas suspeitas ou que tenham sido denunciadas sejam realizadas diretamente onde são necessárias. Tais ações melhorarão o gerenciamento do sistema, bem como as atividades de fiscalização in loco e direcionadas por parte da pequena equipe que compõe a SAP e as SFAs. Também foi instalado no sistema um controle</p>	<p>apresentados no SisRGP, existem iniciativas da Secretaria para implementação de cruzamentos de dados que apoiará na identificação de divergências e indícios de irregularidades que devem ser apurados por meio de fiscalizações.</p> <p>Contudo, além desses controles ainda estarem em fase de desenvolvimento, não é possível afirmar como se darão as fiscalizações decorrentes dos indícios de irregularidades identificados pela Secretaria.</p>
--	---

	<p>de acessos, com identificação dos logins de acesso, atividades realizadas, locais e logs que poderão auxiliar na identificação das possíveis fraudes.</p> <p>Ainda, está em desenvolvimento uma plataforma de cruzamento de dados em parceria com a DATAPREV e a Polícia Federal, chamada de SNIPER, um projeto anti-fraude que fará estudos analíticos de potenciais sistemas de fraudes, em vários âmbitos. Tal ação, caso a parceria seja fechada e implementada, auxiliará na identificação dos pescadores que possuem outras fontes de renda, ou que poderiam não atuar na atividade de pesca comercial artesanal, e facilitar ações de fiscalização e auditoria, bem como ações da Polícia Federal nos locais onde há maiores incidências de fraudes.</p>	
<p>3</p>	<p>“Em relação ao item "4" da Nota de Auditoria, "Não há planejamento para divulgação das regras de registro no RGP.", já vem sendo estudadas maneiras de se divulgar as novas regras da nova instrução normativa, bem como já foram realizados treinamentos junto às Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento dos Estados - SFAs e com as Entidades Colaboradoras de todos os estados, onde foram divulgadas algumas das regras que serão implementadas e/ou alteradas na nova normativa.</p> <p>A divulgação das regras vem sendo disseminada diretamente junto às entidades, junto às SFAs (que podem esclarecer aos pescadores e suas entidades), e vem sendo estudadas outras maneiras de se disseminar as novas regras. Ainda, será publicado o texto abaixo no sítio eletrônico do MAPA, de forma a ampliar o acesso desta informação ao cidadão.</p> <p>(...)</p>	<p>A realização de treinamento das SFAs e Entidades Colaboradoras de todos os estados, bem como as publicações em sítio oficial são formas de divulgação das regras de registro do RGP. Outras formas de divulgação também vêm sendo estudadas segundo a Secretaria.</p> <p>No entanto, observa-se a necessidade de construção de estratégia/plano para a divulgação local das regras de registro do RGP, de forma que seja mais próxima do público alvo, tendo em vista que alguns municípios foram identificados como mais críticos.</p> <p>Em face dessa ausência de detalhamento da estratégia para priorizar a divulgação nesses municípios mais críticos, utilizando, como exemplo, a experiência positiva de articulação institucional pela SINE/CE-IDT, SRTE/MTE, MPCEe MPT, conclui-se que as providências são</p>

Ressaltamos que a classificação da atividade em "exclusiva, principal e secundária", antes estabelecida no Decreto nº 8.425/2015, foi revogada pelo Decreto nº 8.967/2017 e não se aplica nos moldes atuais de descrição da atividade de pesca comercial artesanal."	insuficientes para atendimento da recomendação ID nº 782133.
--	--

Após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Unidade complementou sua manifestação em relação ao item acima:

“Recomendação ID nº 782135:Institucionalização do Plano Nacional de Fiscalização do RGP.

Informamos que o DRM, além das iniciativas já informadas e descritas no Relatório Preliminar, está trabalhando na construção do Plano de Conscientização do RGP Pescador Profissional Artesanal, cujo objetivo é estabelecer um meio de comunicação direta com o pescador e mantê-los informados especialmente sobre: as regras do registro, a legislação pertinente ao RGP, as exigências necessárias para concessão de seguro desemprego do pescador artesanal, a importância da veracidade nas informações prestadas e as consequências no caso de informações falsas.

Para tanto, o DRM buscará parcerias institucionais de modo que representantes de órgãos de fiscalização, assistência técnica e previdência social possam participar de reuniões a serem agendadas com os pescadores por videoconferência, mediante apoio das SFAs e Entidades Representativas (Colônias, Associações, Sindicatos e outros).

Ademais, temos a previsão de confecção de material informativo digital (vídeos (desenhos animados), tutorias de acesso ao sistema e livretos informativos sobre as regras de registro).

Dentro de até 15 (quinze) dias, o DRM estará concluindo o cronograma de ações, o qual poderá ser enviado a essa Controladoria Geral da União – CGU para cumprimento da recomendação supra.”

Análise da Equipe de Auditoria:Aguarda-se apresentação pela Unidade da estratégia de divulgação/conscientização em relação às regras de registro no RGP junto ao público alvo, bem como a implementação de controles que assegurem, de forma razoável, que os pescadores são de fato pescadores.

Gestão Fundiária

Por meio da Nota Informativa nº 11061209/2020/CGM/DMS/SEAF/MAPA, de 25 de junho de 2020 o gestor se manifestou quanto aos fatos narrados nos itens 13 a 15.

Itens 13 e 15

Manifestação da Unidade Auditada

Dos fatos 13 e 15: "Necessidade de mapeamento de fluxos de trabalho para validação de processos e competências das atividades de reordenamento fundiário entre SEAF e Incra".

"Estrutura de governança insuficiente para avaliação e monitoramento das atividades de Reordenamento Fundiário, no que tange aos processos de trabalho, instrumentos (ferramentas e documentos) e fluxo de informações"

"Com o objetivo de avaliar e monitorar as atividades de Reordenamento Fundiário de forma eficiente, a SEAF tomará as seguintes providências:

Encaminhar ofício ao Incra solicitando acesso ao Sigef Resultados, Sistema de Informações Rurais (SIR), módulo monitoramento e bases cartográficas Cartos e Terra Legal: *Através do Sigef resultados é possível acessar informações acerca da execução das atividades relacionadas ao reordenamento fundiário em glebas públicas federais não destinadas, como por exemplo: regularização fundiária, baixa de cláusulas resolutivas de títulos emitidos e destinação de terras. Por outro lado, o acesso ao módulo monitoramento do SIR, permitirá conhecimento da execução das atividades e metas de reordenamento agrário em áreas de reforma agrária e terras ocupadas por remanescentes de quilombolas. O acesso a base cartográfica subsidiará o planejamento de proposições, sobretudo na escolha de regiões com maior potencial de apresentar resultados positivos.*

Acompanhar a execução do plano de metas do Incra: *O acompanhamento da execução das metas será realizado através do acesso aos sistemas e reuniões mensais com representantes do Incra Sede, onde serão analisados os resultados alcançados. Serão realizadas reuniões bimestrais com representantes das Superintendências Regionais do Incra, objetivando o conhecimento das principais dificuldades operacionais apresentadas, o que irá nortear o planejamento estratégico. As reuniões com as Superintendências Regionais serão realizadas preferencialmente de forma remota por meio da ferramenta Teams.*

Implementação de medidas saneadoras e promotoras de eficiência: *A partir do acompanhamento da execução das metas e das reuniões com representantes do Incra Sede e Superintendências Regionais, a SEAF conseguirá as informações necessária para subsidiar a proposição de medidas saneadoras e promotoras de eficiência, intervindo de forma eficaz através da assinatura de convênios e propostas de alterações de fluxos e normativos, objetivando viabilizar o alcance das metas propostas.*

Por fim, esta Secretaria realizou oficinas de trabalho com foco nas diretrizes estratégicas, objetivos estratégicos, mapa estratégico, indicadores de metas. Essas oficinas foram realizadas nos dias 21 e 25 de maio de 2020, tendo por objetivo subsidiar o planejamento

estratégico da instituição realizando, de forma participativa, a elaboração dos referenciais e mapa estratégico, o documento ainda deverá ser validado pelo Secretário Especial da SEAF/MAPA. Estando, portanto atendido a recomendação da CGU no achado 15. do Relatório Preliminar.”

Análise do Controle Interno

O que se verifica na manifestação do gestor são providências claramente direcionadas a partir das recomendações consignadas no Relatório Preliminar. Apesar do advento da nova Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura, com o Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020; e do novo Regimento Interno do Inbra, com a *Portaria nº 531, de 23 de março de 2020*; das ações para o acesso a sistemas corporativos do Inbra; e acompanhamento de execução de metas das unidades subordinadas, os apontamentos feitos neste relatório ainda devem ser considerados válidos.

Por se tratar de uma Auditoria Anual de Contas, cujo escopo trata exclusivamente de fatos ocorridos no exercício de 2019, os apontamentos não foram contestados pelo gestor, razão pela qual se mantém a constatação. Dessa forma as providências apresentadas são consideradas positivas para a gestão, mas não descartam a consignação dos fatos em relatório.

Da mesma forma, apesar da argumentação do gestor para o atendimento das recomendações, a sua manutenção se faz necessária, uma vez que as providências apresentadas se encontram em fase inicial de implementação e não estão acompanhadas de suporte documental, que devem ser analisados ao longo do monitoramento.

Item 14

Manifestação do da Unidade Auditada:

“Do fato 14: "Inexistência de Regimento Interno do MAPA, de modo a dotar as coordenações-gerais das SEAF de competências claras dentro de seus respectivos departamentos”:

Sobre o tema, é essencial anotar que o Regimento Interno da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários - SEAF/MAPA é objeto do Processo Sei/MAPA n 21000.019735/2020-39 e sua versão final encontra-se em fase de publicação do normativo.

Neste Regimento Interno foram descritas as estruturas institucionais das Coordenações-Gerais de Regularização Fundiária, de Políticas de Colonização e Reforma Agrária e de Monitoramento e Supervisão, a viabilizar a melhor clareza da atuação da SEAF no âmbito de suas competências relativas á atividade fundiária federal rural, conforme preceitua o art. 33, §1º, da Lei 11.952/2009, alterada pela MP nº 910/2019, e que atendam às diretrizes de governança pública previstas no Decreto nº 9.203/2017, ao nível das coordenações-gerais.

Análise do Controle Interno

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor demonstra o reconhecimento das fragilidades detectadas durante a auditoria, demonstrando, inclusive, proatividade da Administração para suprir as lacunas de alguma forma já identificadas pelos gestores. Todavia, como o escopo desta auditoria trata exclusivamente de atos e fatos da administração ocorridos durante o exercício de 2019, mantém-se a constatação, com ajustes na recomendação dela derivada, com fim aproveitar os trabalhos já desenvolvidos até elaboração deste relatório.

Durante o monitoramento, as providências serão acompanhadas de forma a direcionar o suprimento das fragilidades apontadas, aproveitando os trabalhos já em curso na Secretaria Especial.

Termo de Colaboração n. 01/2018 – Inmet e Idap

16. Detalhamento insuficiente das despesas e dos parâmetros para aferição das metas e dos valores devidos para pagamento dos serviços executados no âmbito do Termo de Colaboração nº 01/2018, dificultando o acompanhamento e a mensuração dos resultados e metas estabelecidos

O INMET apresentou manifestação sobre este achado de auditoria por meio da Nota Técnica nº 7/2020/CGAOINMET/INMET/SDI/MAPA. Apresentam-se a seguir os principais trechos da manifestação e a análise da equipe de auditoria nos termos sublinhados.

“No contexto das respostas encaminhadas pelo INMET a essa equipe de auditoria em atendimento às SA's, foram apresentadas informações relacionadas à incidência dos Acórdãos TCU 1751/2011 e 1134/2012 sobre o TC 1/2018 e suas consequências.

Sendo esta incidência um dos elementos que mais impactaram e impactam diretamente o TC 1/2018, tanto em sua fase de celebração quanto de execução, entendemos necessário adicionar nesta nota maiores esclarecimentos relacionados a ela.”

“Conforme já informado a essa equipe, em especial, no atendimento à SA 816790/03, desde 2011 este Instituto busca, por todos os meios ao seu alcance, o cumprimento rigoroso das determinações constantes do Acórdão do Pleno do TCU nº 1751/2011.

Tal norma resultou de auditoria daquele Tribunal relacionada ao Convênio INMET/IDAP nº633641, então vigente, que antecede o Termo de Colaboração INMET/IDAP 01/2018 em vigor, objeto da auditoria em curso pela CGU.”

Os acórdãos citados pela Unidade têm como objeto o Convênio INMET/IDAP nº 633641. No Acórdão TCU 1751/2011 consta expressamente que as determinações foram expedidas para que, no caso de prorrogação do Convênio nº 633641 (Siafi), o Inmet adote as providências contidas nos itens 9.2.2.2 e 9.2.2.3 do referido acórdão, a saber “9.2.2. em caso de **prorrogação do Convênio nº 633641 (Siafi) nos moldes acima descritos, adote as seguintes providências:**”.

A atual auditoria não analisou a condição apresentada ao TCU que foi considerada para atendimento às referidas determinações. De todo modo, esta avaliação sobre o objeto permitiu concluir que a condição atual se assemelha ao que foi constatado pelo TCU na

auditoria realizada em 2011 e as recomendações de melhoria emitidas pelo controle interno não divergem do que foi determinado pela Corte de Contas.

Conforme previsto pela Legislação, em 2017 este Instituto submeteu à CONJUR/AGU, o processo contendo a proposta de celebração do Termo de Colaboração, ora auditado, que se encontra em vigor sob o número 01/2018.

Em seu parecer, a unidade da AGU no MAPA fixou entendimentos jurídicos essenciais à fundamentação dos esclarecimentos desta nota técnica, conforme destacamos abaixo:

PARECER n. 01077/2017/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

“19. De se consignar que continuam contemporâneas as determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União - TCU ao Instituto Nacional de Meteorologia - INMET, notadamente pelo fato de que até esta data o INMET ainda não concluiu o concurso público indicado.”

28. Não custa relembrar, assim, que, mesmo admitindo a possibilidade de extensão da avença, caso as circunstâncias assim o exigissem, o TCU a atrelou ao atendimento das recomendações contidas nos itens 9.2.1 e 9.2.2, e seus subitens, do Acórdão nº 1.751/2011 - Plenário, exigências que se aplicam à celebração em análise.”

“Ao tomar ciência do posicionamento jurídico da AGU - que se harmonizava com a 3ª revisão PROADI/INMET (capítulo 6 ,“e”) - este Instituto pôde confirmar alguns de seus entendimentos, que se mantém até hoje:

a) permaneciam contemporâneos os Acórdãos TCU 1751/2011 e 1134/2012 e, portanto, incidindo integralmente sobre a celebração e execução do Termo de Parceria então proposto;

d) a celebração da parceria deveria preservar as reformulações estruturais inseridas em 2011 no Plano de Trabalho do convênio e que atenderam às determinações 9.2.2.2 e 9.2.2.3, já que tais reformulações foram monitoradas pela SECEX e aprovadas pelo Plenário no Acórdão TCU 1134/2012, sob pena de descumprimento dos Acórdãos.”

“Em 2011, em cumprimento à determinação 9.2.2.3 do Acórdão 1.751/2011, foram implementados aperfeiçoamentos no plano de aplicação do convênio com o objetivo de descrever, em maior nível de detalhamento, a composição dos custos do projeto.

Meses depois, o plano de aplicação reformulado foi objeto de análise, avaliação e aprovação pela SECEX e pelo Plenário do TCU, conforme registra o Acórdão 1134/2012, sendo portanto o nível de detalhamento dos custos avaliado como satisfatório pela Corte.

A partir de então, a estrutura do plano de aplicação aprovada pela SECEX e pelo Acórdão TCU 1134/2012 passou a ser considerada por este Instituto como referencial.

Dada a situação normativa criada naquele momento, qualquer alteração que viesse a ser realizada no plano de aplicação do convênio deveria, por força de ambos os Acórdãos, preservar a estrutura aprovada pela Corte.”

Em que pese a manifestação da Unidade, conforme consta no achado de auditoria apresentado ao INMET, a Controladoria-Geral da União verificou as mesmas falhas contatadas pelo TCU no **Acórdão TCU 1751/2011, a saber:**

“c) a documentação encaminhada ao Tribunal que dá suporte à defesa dos responsáveis (Anexos 14 e 15) revela que os custos do convênio foram apresentados na proposta pelos montantes das principais despesas envolvidas (Pessoa Jurídica, Pessoa Física etc.), o que dificulta a análise pelo concedente e pelos órgãos de controle da adequabilidade do valor total do instrumento em função do objeto a ser executado, inclusive no que se reporta à comparação com preços praticados no mercado, em situações análogas;”.

Dessa forma, apesar do TCU, por meio do Acórdão TCU 1134/2012, ter considerado atendida a determinação 9.2.2.3 exigindo do proponente a descrição detalhada da composição dos custos do objeto do convênio, o plano de aplicação do Termo de Colaboração 01/2018 possui as mesmas características descritas no Acórdão 1751/2011, o que sustenta o achado constatado pela CGU.

“Destacamos que, não obstante o acompanhamento acima descrito realizado por este Instituto sobre a execução técnica e financeira da parceria, estabelece a legislação que cabe ao IDAP a responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive dos pagamentos realizados.”.

Conforme inciso VI do Art. 2º da Lei 13.019/2014, gestor é o “agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização”. Assim, em que pese a responsabilidade do IDAP pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, cabe ao INMET exercer o controle e fiscalização da parceria celebrada.

Além disso, conforme consta no texto do achado de auditoria, o Art. 25 do Decreto nº 8726/2016 estabelece que o plano de trabalho deve conter a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações e deverá incluir, de acordo com o §1, “os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.”.

“Conforme constata o item 3.3.1 desta nota, possui formação em meteorologia/recursos hídricos a parcela majoritária dos profissionais ligados ao subprojeto IDAP/Qualidade IIM6.

Sendo assim, mas considerando também o atributo de integridade técnica dos serviços prestados no subprojeto, não nos pareceria possível assemelhá-lo a serviço ordinário de tecnologia da informação.”

O contrato celebrado entre o IDAP e a empresa Qualidade, responsável por mais de 90% da execução do termo de colaboração, evidencia que a maior parte dos serviços prestados não necessitam de formação específica ou são de tecnologia da informação.

“Entretanto, como já destacado, tal alteração demandaria o apoio dessa equipe para que o INMET não incorra no risco normativo de descumprimento dos Acórdãos TCU 1751/2011 e 1134/2012, como já destacado neste item.”

O Acórdão 1751/2011 determina que seja exigido do proponente maior detalhamento da composição dos custos, portanto, o INMET só incorreria em risco de descumprimento dos acórdãos caso as alterações diminuíssem o detalhamento do plano de trabalho.

Nesse sentido, eventuais alterações que aumentem o detalhamento e demonstrem a composição e origem dos valores do plano de aplicação são desejáveis e atendem às determinações realizadas pelo tribunal.

17. Ausência da comprovação de capacidade para execução do objeto do termo de colaboração pela entidade parceira e fragilidade na demonstração do interesse bilateral

O INMET apresentou manifestação sobre este achado por meio da Nota Técnica nº 7/2020/CGAOINMET/INMET/SDI/MAPA. Apresentam-se a seguir os principais trechos da manifestação e a análise da equipe de auditoria nos termos sublinhados.

“Conforme fora tempestivamente esclarecido no processo de celebração da parceria, o inciso III do art. 26 do Decreto nº 8.726/2016 regulamenta que deve ser apresentada comprovação de experiência prévia da Organização na realização do objeto da parceria ou na realização de objeto de natureza semelhante. O dispositivo legal não veda a apresentação de demonstrações de competência técnica oriundas de objetos desenvolvidos anteriormente em ajustes com a própria entidade da administração que pretende celebrar a parceria.

Da regulamentação destacada, conclui-se que é lícita a verificação, por parte da Administração, da capacidade técnica e operacional da organização por meio de instrumentos de parceria firmados pela organização com órgãos e entidades da administração pública, desde que seus objetos sejam de mesma ou de semelhante natureza à da parceria e possuam vigências mínimas de um ano. Note-se também que o regulamento não estabelece quantidade mínima de instrumentos a serem considerados para o seu cumprimento.

Também na forma do inciso III do art. 26 do Decreto nº 8.726/2016, entendemos que os instrumentos anteriores firmados entre o INMET e o IDAP, são válidos para a celebração do Termo de Colaboração 1/2018, não havendo fundamento legal ou técnico para que tais instrumentos fossem considerados inservíveis para fins de comprovação de experiência prévia da instituição para a celebração desta parceria. Além do fato de que tais instrumentos permitiram ao INMET a formação de conhecimento concreto em relação às capacidades e a lisura de atuação daquele Instituto.”.

Em que pese as considerações apresentadas pelo INMET, a execução do objeto do termo de colaboração pela empresa Qualidade, superior a 90%, e não pelo IDAP, é o principal aspecto que evidencia a falta de capacidade do IDAP para execução do objeto do termo de colaboração. Nesse sentido, quanto a esse aspecto, não foram apresentados argumentos pela Unidade, portanto mantém-se o achado de auditoria.

Em complemento, apesar de o dispositivo legal não vedar a apresentação de demonstrações de competência técnica oriundas de objetos desenvolvidos anteriormente em ajustes com a própria entidade da administração que pretende celebrar a parceria, a execução de parcerias com outros órgãos ou entidades reforçaria a comprovação da experiência e capacidade da execução do objeto pelo IDAP.

“Entendemos relevante salientar que, por razões de ordem técnica, mas visando também atender às normas de segurança da informação e das infraestruturas críticas do INMET, vigora desde antes da celebração do TC 1/2018 orientação deste Instituto ao

IDAP de que sejam os trabalhos relacionados à parceria prioritária e predominantemente desenvolvidos in loco, nas instalações físicas e tecnológicas do INMET.

Por consequência, desde sua celebração, o INMET vem disponibilizando ao IDAP em sua Sede e Distritos todos os recursos físicos eventualmente necessários para o funcionamento da parceria, tais como e-mail, telefone, espaços físicos, equipamentos, mobiliário, dentre outros recursos.”

O achado de auditoria se refere à falta de capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil IDAP em decorrência da ausência de equipe qualificada e em quantidade suficiente alocada na execução do termo de colaboração, e não à disponibilização dos recursos físicos citados na manifestação da Unidade. Registra-se que o IDAP possui apenas uma empregada, encarregada de atividades de suporte, alocada na execução da parceria.

“A resposta do IDAP nos foi apresentada por meio do ofício IDAP/OF/CP-05/2020, já encaminhado por este Instituto à equipe de auditoria, em atendimento a solicitação da SA 816790-05. No referido ofício o IDAP informa que:

“No presente momento, o IDAP não mantém relacionamento formal com outras organizações de ciência e pesquisa meteorológica nacionais e estrangeiras que não sejam o INMET e a Organização Meteorológica Mundial, por força dos trabalhos desenvolvidos na esfera do Termo de Colaboração INMET/IDAP No 1/2018.”

Entendemos que o esclarecimento apresentado pelo IDAP à solicitação da SA 816790-05 respondeu à solicitação formulada na SA 816790-05, cuja transcrição fora previamente encaminhada àquele Instituto.

Constata-se que a resposta não acrescenta informação sobre a existência ou não dos referidos relacionamentos em outros períodos de tempo, ou mesmo, sem natureza formal.”

Os comprovantes de experiência prévia devem ser apresentados para celebração da parceria, conforme Inciso III, Art. 26 do Decreto nº 8.726/2016. Tais comprovantes não foram apresentados à equipe de auditoria. Dessa forma, em razão da ausência de documentos que suportem a existência de relacionamento formal com outras organizações de ciência e pesquisa meteorológica nacionais e estrangeiras que não sejam o INMET, mantém-se este registro.

“Todavia, nos cabe reconhecer a efetiva e direta participação do IDAP, em conjunto com este Instituto, desde antes da celebração do TC 01/2018, nos mais diversos projetos e iniciativas de natureza técnica, relacionadas à meteorologia e áreas afins, que tem sido desenvolvidos pelo INMET relacionados a organismos como a OMM, IICA, JMA e DWD.”

O fato de o IDAP participar, em conjunto com o INMET, nos mais diversos projetos e iniciativas relacionadas à meteorologia, conforme consta na manifestação, ocorre em consequência da atuação do próprio INMET e não de uma atuação autônoma e independente do IDAP em decorrência da sua natureza, o que fragiliza a demonstração da atuação do IDAP na área do objeto do termo de colaboração, bem como a demonstração do interesse bilateral.

“É o entendimento deste Instituto de que, salvo parecer específico em contrário das coordenações técnicas competentes, toda e qualquer experiência, informação, conhecimento, tecnologia, etc, obtidos pelo IDAP em decorrência da execução da parceria vigente, consiste de bem passível de proteção pelo direito de propriedade intelectual e de sigilo, na forma da cláusula 14ª do Termo de Colaboração, em especial pelas Subcláusulas Primeira e Segunda:”

(...)

“Entendemos que a resposta do IDAP demonstrou posicionamentos e posturas condizentes com a legislação, com o Termo de Colaboração vigente, bem como com o posicionamento deste Instituto sobre a matéria.

Pelo exposto, entendemos correto o posicionamento cauteloso demonstrado pelo IDAP, buscando postergar para após o fim da vigência da parceria, iniciativas de “exploração” de seus ganhos institucionais, obtidos com a participação no projeto, o que, a juízo deste Instituto, resulta na mitigação de riscos de descumprimento da cláusula 14ª do termo de parceria vigente.”.

Cabe destacar que a cláusula 14º do termo de parceria se refere ao sigilo das informações consideradas confidenciais acerca da propriedade intelectual, no entanto a descrição dos elementos concretos gerados por consequência direta das experiências, informações, conhecimentos e tecnologias obtidos em decorrência da execução do PROADI/INMET, constantes no plano de trabalho, evidenciam que essas informações não possuem caráter sigiloso.

Como pode ser verificado no plano de trabalho, essas informações se referem a cursos, obras de literatura ou a publicações direcionadas ao ensino. Portanto não há que se falar em sigilo dessas informações.

Além disso, quanto à postergação das iniciativas resultantes da parceria para após o fim da vigência, por parte do IDAP, não é razoável que, em aproximadamente 20 de anos de atuação do IDAP junto ao INMET, ainda não tenham sido produzidos conteúdos conforme consta, no plano de trabalho, como justificativa para demonstração do interesse bilateral na execução do projeto.

“Conforme comprovam as prestações de contas já anteriormente encaminhadas à CGU, não obstante o Art.39 do Decreto 8726/2016 autorizar o conveniente a cobrir, com recursos da parceria, seus custos administrativos e jurídicos relacionados à execução da parceria, tais como, despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz, serviços contábeis, de assessoria jurídica, reiteramos que não constam do Plano de Trabalho da parceria ou mesmo das prestações de contas já apresentadas pelo IDAP quaisquer despesas dessa natureza.”.

Quanto aos custos cobertos com recursos da parceria, não houve avaliação por esta auditoria em função da não apresentação do detalhamento de 97% das despesas oriundas do pagamento de Pessoa Jurídica.

Ademais, ressalta-se que a contratação de uma empresa privada de forma indireta, com a intermediação onerosa do IDAP e sem a realização de um processo competitivo não demonstra ser a mais vantajosa/econômica para a Administração Pública.

18. A natureza dos serviços prestados no âmbito da parceria não se enquadra na hipótese legal de inexigibilidade do chamamento público.

O INMET apresentou manifestação sobre este achado por meio da Nota Técnica nº 7/2020/CGAOINMET/INMET/SDI/MAPA. Apresentam-se a seguir os principais trechos da manifestação e a análise da equipe de auditoria nos termos sublinhados.

“Por sua vez, o detalhamento do achado 3 da SA 816790/21 considera uma amostragem de apenas 5 dentre os 10 originalmente encaminhados, o que, sob o nosso ponto de vista, faz com que a amostra não seja representativa em relação ao universo total, como poderemos constatar a seguir. Conforme detalha a SA, a redução da amostra buscou restringir a análise apenas aos profissionais que prestaram serviços em Brasília.”

(...)

“Neste sentido, destacamos que, considerada a íntegra da amostra de 10 técnicos solicitada pela SA 816790/10, seis possuem formação em meteorologia e quatro em tecnologia/engenharia, resultando então nas seguintes proporções:

Meteorologia: 6 profissionais (60%)

Tecnologia/Engenharia: 4 profissionais (40%)

Entretanto, com base na dimensão do universo total que se pretendeu analisar - os profissionais integrantes da equipe da empresa Qualidade por ela escalados em determinado período de tempo para prestar os serviços contratados - entendemos que seria mais adequado e oportuno ampliar a cobertura da amostra e analisar dados mais abrangentes de formação dos referidos profissionais.

Neste sentido, visto já serem de conhecimento dessa equipe os Quadros Analíticos de Recursos Físicos propostos pela empresa Qualidade ao IDAP relativos aos Planos de Ação Periódicos MAI/JUN/JUL/2019 e AGO/SET/OUT/2019 (SA 816790/12) e conterem o mesmo detalhamento mais acurado do universo total de profissionais, a seguir passaremos a analisá-los, com base em informações disponíveis ao Instituto sobre os referidos perfis.

Considerada a íntegra dos perfis constantes do Quadro Analítico referente a MAI/JUN/JUL/2019, obtemos o seguinte resultado:

Meteorologia/Recursos Hídricos: 13 profissionais (54%)

Tecnologia/Engenharia: 11 profissionais (46%)

Considerada a íntegra dos perfis constantes do Quadro Analítico referente a AGO/SET/OUT/2019, obtemos o seguinte resultado:

Meteorologia/Recursos Hídricos: 14 profissionais (56%)

Tecnologia/Engenharia: 11 profissionais (44%)”

Inicialmente cabe destacar que o aspecto determinante apontado no achado de auditoria, para evidenciar a natureza dos serviços prestados no âmbito da parceria, foi o contrato celebrado entre o IDAP e a empresa Qualidade, que descreve os serviços prestados como de nível superior, sem especificidade e relacionados à área de tecnologia da informação, portanto não se caracterizam pela natureza singular.

No entanto, conforme manifestação apresentado pelo INMET, o percentual de profissionais formados em Tecnologia/Engenharia varia entre 40% e 46%, ainda assim um valor representativo, que pode ser considerado um indício que complementa o achado constatado pela CGU.

Além disso, conforme consta no achado de auditoria, a justificativa do INMET de que o chamamento público foi considerado inexigível dado que as metas do PROADI/INMET somente podem ser alcançadas pelo IDAP não são suficientes, tendo em vista que a execução de aproximadamente 97% do termo de colaboração é realizada pela empresa Qualidade, contratada pelo IDAP para executar os serviços do termo de colaboração. Ressalta-se que o INMET não apresentou nenhuma manifestação em relação a esse aspecto.

“Considerando as explicações apresentadas nesta Nota Técnica, em especial nos itens relacionados à natureza do objeto da parceria 3.2.1, 3.2.1.1 e 3.2.1.2, esclarecemos que o IDAP é o executor técnico, administrativo e financeiro do Termo de Colaboração, cabendo à empresa Qualidade exclusivamente a prestação de horas de serviços técnico-especializados à parceria, na forma do subprojeto IIM6 do contrato IDAP/Qualidade.

Destacamos ainda a inexistência de qualquer atuação junto a este Instituto, por parte da referida empresa, que venha a usurpar as competências e responsabilidades, técnicas e legais, do IDAP decorrentes da celebração da parceria.”

O montante superior a 90% dos recursos do termo de colaboração é destinado ao pagamento dos serviços prestados pela empresa Qualidade, além disso o IDAP possui apenas uma empregada alocada na execução da parceria, esses fatores evidenciam, portanto, que empresa Qualidade é responsável pela execução quase integral da parceria.

“Esclarecemos que os fundamentos detalhados que embasaram a declaração de inexigibilidade de chamamento público foram extensamente descritos no processo de celebração da parceria, com destaque para as Notas Técnicas nº 032/2017/GAB/INMET e nº 35/2017/CGAO/INMET integrantes daquele processo.

Conforme os esclarecimentos apresentados nesta nota, entendemos que permanecem válidas e contemporâneas as análises e avaliações realizadas por este Instituto quando da celebração da parceria, em especial em relação à inviabilidade da realização de chamamento público para a continuidade desta etapa do PROADI/INMET.”

O INMET entende que as análises e os fundamentos utilizados para justificar a inexigibilidade do chamamento público permanecem válidos, sem acrescentar informações novas nesse trecho da sua manifestação. Portanto, mantem-se o achado de auditoria considerando que essas informações já foram analisadas pela CGU na construção do registro.

19. Falta de transparência na divulgação da remuneração e das funções dos integrantes da equipe de trabalho vinculada à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, em decorrência da subcontratação de empresa terceira para executar o objeto do termo de colaboração.

O INMET apresentou manifestação sobre este achado por meio da Nota Técnica nº 7/2020/CGAOINMET/INMET/SDI/MAPA. Apresentam-se a seguir os principais trechos da manifestação e a análise da equipe de auditoria nos termos sublinhados.

“Neste item, apresentamos de maneira mais detalhada os argumentos que embasam o entendimento deste Instituto quanto à composição da equipe de trabalho do IDAP vinculada à execução da parceria, em contraste aos serviços prestados ao IDAP pela empresa Qualidade, no âmbito da parceria.

Conforme destaca a SA 816790/21, estabelece a Lei 13019/2014:

“Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.”

A compreensão deste Instituto é de que o disposto no inciso VI do art. 11 da Lei 13.019/2014 refere-se à hipótese em que os membros da equipe de trabalho se encontrem submetidos a vínculo à parceria e à execução de seu objeto, não o contrário.”

Até este último trecho, a compreensão do Instituto não se contrapõe aos argumentos expostos pela CGU sobre o dispositivo legal transcrito na manifestação. Exatamente com base neste requisito legal é que o Achado de Auditoria sustenta a necessidade de transparência do valor total da remuneração da equipe de trabalho e das funções que seus integrantes desempenham, pois existem evidências de que os empregados da empresa Qualidade possuem vínculo com o objeto e são pagos com recursos da parceria.

“Mesmo em situação hipotética, onde a execução do objeto da parceria INMET/IDAP dependesse pessoal e individualmente da participação de indivíduos específicos, por si só, tal suposta dependência não teria o condão de transformá-los em profissionais vinculados à execução do objeto da parceria, vez que, por força da legislação, essa condição somente poderia se dar por meio da seleção e contratação individual desses profissionais exclusiva e diretamente por parte do IDAP, além do registro formal de seu vínculo à parceria, o que não foi o caso.

Este entendimento possui embasamento também no que regulamenta o Decreto 8726/2016:

“Art.42

*§ 4º A organização da sociedade civil deverá dar ampla transparência, inclusive na plataforma eletrônica, aos valores pagos, de maneira individualizada, a título de remuneração **de sua equipe de trabalho** vinculada à execução do objeto e com recursos da parceria, juntamente à divulgação dos cargos e valores, na forma do art. 80.”*

No mesmo sentido, estabelece a Lei 13019/2014:

“Art. 46

§ 3º O pagamento de remuneração da **equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria** não gera vínculo trabalhista com o poder público.”

O §4º do Art. 42 do Decreto 8726/2016 regula com precisão o dever do IDAP de manter informações pessoais, funcionais e financeiras individualizadas de **sua equipe de trabalho** e a elas dar transparência.

A especificação “sua equipe de trabalho” denota a equipe de indivíduos selecionados, treinados, contratados e pagos por determinada empresa e que com ela mantém relação direta e vínculo de trabalho.

No mesmo sentido, a Lei 13019/2014, em seu § 3º, acima, preserva e protege a Administração Pública de eventuais passivos trabalhistas relacionados aos integrantes da equipe de trabalho da parceria, definindo-a como a “equipe contratada **pela organização da sociedade civil com recursos da parceria**”.

De acordo com os argumentos do Gestor, as obrigações estabelecidas no inciso VI do Art. 11 da Lei 13.019/2014 e no §4º do Art. 42 do Decreto 8.726/2016 só podem ser perfeitamente cumpridas caso os empregados sejam inteiramente contratados pela organização de sociedade civil, mesmo que, para efeito de transparência da parceria celebrada, a lei exija apenas que a equipe de trabalho tenha vínculo com a execução do objeto e seja paga com recursos da parceria, requisitos atendidos na análise da CGU.

Além do mais, esses normativos não tratam do tipo de vínculo que esses empregados devem ter com a organização de sociedade civil. Portanto, em relação ao §3º do Art. 46 da Lei 13019/2014, no qual se estabelece que o pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público, em nada altera o achado da auditoria.

Nesse sentido, observa-se que, a forma como foi celebrada a parceria, utilizando o IDAP como intermediário para subcontratar a equipe de trabalho que, de fato, está vinculada à execução do objeto da parceria, não pode servir de justificativa para que o Inmet se abstenha de promover a transparência de informações legalmente impostas à organização de sociedade civil, independentemente, do vínculo estabelecido entre o IDAP e a empresa Qualidade.

A divulgação de informações da única funcionária do IDAP que presta serviços de suporte à parceria, enquanto não há divulgação das informações sobre os 28 integrantes da equipe de trabalho que efetivamente prestam serviços previstos no Plano de Trabalho, consumindo 97% dos recursos da parceria, afeta diretamente a transparência e controle do gasto público e representa um risco para a Administração Pública.

Desta forma, cumpre novamente salientar que os profissionais integrantes da equipe da empresa Qualidade não foram selecionados, treinados, contratados ou mesmo pagos pelo IDAP, não integrando assim a sua equipe de trabalho (do IDAP) vinculada à parceria.

Por outro lado, cabe ressaltar que a empresa Qualidade, sob a métrica de horas de serviços técnicos, presta os serviços objeto do contrato IDAP/Qualidade sem que estejam submetidos os integrantes de sua equipe técnica a qualquer tipo de vínculo ao IDAP, à execução da parceria ou de seu objeto.

Ressalte-se também que o pagamento dos integrantes da equipe técnica da empresa Qualidade é de única e exclusiva responsabilidade daquela empresa.”

Conforme mencionado pelo INMET, o IDAP celebrou contrato com a empresa Qualidade para prestação dos serviços relacionados ao Termo de Colaboração 01/2018, o que evidencia o vínculo da equipe da Qualidade com a execução do objeto da parceria, bem como vincula o pagamento dos serviços prestados no âmbito do contrato aos recursos oriundos do termo de colaboração.

20. Potencial economicidade na alteração do instrumento ou regime de contratação dos serviços prestados no âmbito do Termo de Colaboração nº 01/2018.

O INMET apresentou manifestação sobre este achado por meio da Nota Técnica nº 7/2020/CGAOINMET/INMET/SDI/MAPA. Apresentam-se a seguir os principais trechos da manifestação e a análise da equipe de auditoria nos termos sublinhados.

“Conforme apresentado a essa equipe de auditoria nos tópicos desta nota, vem sendo entendimento deste Instituto de que a substituição dos resultados alcançados pela parceria INMET/IDAP por soluções distintas da contratação de servidores públicos, poderia expor o INMET, salvo melhor juízo, a elevado grau de risco de descumprimento das determinações ao Instituto contidas Acórdãos TCU 1751/2011 e 1134/2012.”.

“9.2.1. somente prorogue o Convênio nº 633641 (Siafi) caso seja imprescindível para o cumprimento das atribuições do Inmet, apenas pelo período necessário à realização de concurso público para recompor os quadros do instituto, após obter a necessária autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para tal”. Essa determinação constante no item 9.2.1 do Acórdão TCU 1751/2011 é aplicável apenas no caso de prorrogação da parceria, ou seja, não impede que o INMET realize, por exemplo, um pregão para contratação de serviços de informática caracterizados como comuns.

O que se pretende com uma eventual alteração do instrumento ou regime de contratação é a economia de recursos sem prejuízo dos serviços prestados ao Inmet, considerando que a característica dos serviços prestados no âmbito do Termo de Colaboração 01/2018 admite essa possibilidade. Esses motivos conferem segurança para que o INMET realize uma eventual alteração do instrumento de contratação.

“Mesmo assim, é preciso destacar que, em tese, os totais anuais de colaboradores declarados pelas empresas na RAIS não seriam suficientes para evidenciar relação entre tais quantitativos e os volumes de serviços efetivamente prestados por elas a seus clientes.”

Considerando que o quantitativo mais que dobrou em um período de cinco anos e que novas tecnologias aplicadas neste período aumentam a eficiência do serviço prestado de um modo geral, entende-se que o aumento do número de funcionários declarados na RAIS é um indício de que houve um aumento do volume de serviços prestados. Porém, isso só seria possível evidenciar por meio de indicadores quantitativos e qualitativos dos serviços prestados.

“A dependência técnica e tecnológica do INMET, no âmbito do objeto da parceria, em relação ao IDAP é esperada e transitória, se dando apenas durante sua vigência, uma

vez que o desenvolvimento dos programas de Desenvolvimento Institucional do projeto é de responsabilidade da instituição parceira, com a cooperação e sob o acompanhamento das coordenações técnicas deste Instituto.

Por um lado a referida dependência técnica é naturalmente explicada pelo desejado aporte ao projeto, por parte da instituição parceira, de técnicas e métodos relacionados à sua área de especialização e atuação - projetos de desenvolvimento institucional – tendo por escopo os programas e ações de competência do INMET.”.

O INMET afirma que a dependência técnica e tecnológica é esperada e transitória, no entanto o vínculo entre o INMET e o IDAP já se estende por aproximadamente 20 anos, período no qual foram celebrados diversos instrumentos entre os dois institutos.

“Não obstante, o risco de dependência técnica e tecnológica do INMET em relação ao IDAP é gerido e mitigado pelo próprio termo de parceria na subcláusula quarta da Cláusula 14ª, onde prevê que os bens remanescentes passíveis de proteção pelo Direito de propriedade intelectual poderão ter sua propriedade revertida para o INMET a critério da Administração Pública caso isto seja necessário para assegurar a continuidade do objeto pactuado, nas hipóteses de celebração de nova parceria ou de execução direta do objeto pelos próprios servidores de carreira do INMET.

A longevidade da cooperação mantida pelo INMET com o IDAP proporcionou a este Instituto a maturidade necessária para a gestão dos riscos inerentes a este tipo de projeto, inclusive sob a perspectiva de seu encerramento prematuro, por força do cumprimento da cláusula resolutiva da parceria (Cláusula 11ª V).

Dada a situação prática decorrente das determinações do Acórdão TCU 1751/2011, o que dispõe a cláusula resolutiva e a cláusula 14ª V, o INMET vem planejando a mitigação dos riscos inerentes à transição na condução do PROADI para os novos servidores a serem empossados.

Oportunamente, serão realizadas transferências tecnológicas e adotadas metodologias e protocolos de ação para as novas equipes de servidores nomeados que comporão as Coordenações do INMET, de tal forma a evitar solução de continuidade e prejuízos aos serviços prestados pelo Instituto à Sociedade.”.

As informações apresentadas pelo INMET com o intuito de mitigar o risco de dependência técnica e tecnológica em relação ao IDAP consistem em medidas a serem adotadas para o momento em que for realizada a transição da execução do objeto para os servidores de carreira que vierem a ser empossados.

No entanto, de acordo com o achado de auditoria, a possibilidade de contratação de outras empresas para prestação dos serviços objeto do termo de colaboração, em decorrência das características e natureza dos serviços prestado, conforme consta no projeto do básico do contrato celebrado entre o IDAP e a empresa Qualidade, reduziria a dependência de uma instituição considerando as dificuldades enfrentadas pelo INMET para realização do concurso público.

As dificuldades expostas pelo INMET, para realização do concurso público, reforçam a necessidade de buscar soluções alternativas para uma eventual descontinuidade da atual parceria, tendo em vista que atualmente o INMET não têm condições de cumprir

suas competências e atribuições institucionais. Além disso, outras formas de contratação têm o potencial de gerar economia à Administração Pública.

Por fim, ressalta-se que os trechos da manifestação do INMET relacionados às iniciativas para realização do concurso público e para recomposição da força de trabalho não foram transcritos para análise considerando que o tema não foi objeto de análise nesse achado de auditoria.

II – TABELAS DE ANÁLISE – Descumprimento, em etapas de processo de multas, dos prazos previstos na Lei nº 9.784/1999

Tabelas de análises de tempestividade citadas no achado “Descumprimento, em etapas de processo de multas, dos prazos previstos na Lei nº 9.784/1999” em etapas de processos de multas” com as ocorrências que sustentaram os achados de auditoria.

Importa ressaltar que os dados extraídos do antigo Sicar correspondem ao período de 2017 a 2019, os dados da planilha do Sipoa representam os autos de infração emitidos a partir de 2019 e os dados da planilha do SERA diz respeito aos processos recebidos por essa unidade a partir de 2019.

Ademais, registra-se que as ocorrências abaixo descritas não se referem a prejuízos financeiros materializados (exceto para os casos de prescrição identificados), ou seja, não impedem a arrecadação dos valores por parte do Ministério.

Tabela – Análise de tempestividade 2 (Dados do Antigo Sicar)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido da emissão do AI até o julgamento em 1ª instância		Qtd	Valor	Qtd (%)
Universo		7074	R\$ 237.081.947,27	100
Inconsistências	Data de julgamento em 1ª instância anterior à data de emissão do AI	86	R\$ 3.397.692,84	1,22
	Data de julgamento em 1ª instância anterior à data de emissão do AI (Pendente de pagamento)	32	R\$ 1.826.692,70	0,45
Autos que demoraram até 1 ano para julgamento em 1ª instância		5136	R\$ 139.243.341,80	72,60
Autos que demoraram entre 1 e 2 anos para julgamento em 1ª instância		1308	R\$ 39.192.131,42	18,49
Autos que demoraram entre 1 e 2 anos para julgamento em 1ª instância (Pendente de pagamento)		756	R\$ 31.369.415,67	10,69
Autos que demoraram mais de dois anos para julgamento em 1ª instância		544	R\$ 55.248.781,22	7,69
Autos que demoraram mais de dois anos para julgamento em 1ª instância (Pendente de pagamento)		391	R\$ 51.998.620,31	5,53
Autos que demoraram mais de 1 ano para ser julgado em 1ª instância		1852	R\$ 94.440.912,64	26,18

Autos que demoraram mais de 1 ano para ser julgado em 1ª instância (Pendente de pagamento)	1147	R\$ 83.368.035,98	16,2 1
Tempo médio entre emissão do AI e julgamento em 1ª instância (Universo, retiradas as inconsistências.)	281	-	-
Tempo médio entre emissão do AI e julgamento em 1ª instância (Pendente de pagamento, retiradas as inconsistências)	319	-	-

Fonte: dados Antigo Sicar.

Tabela – Análise de tempestividade 2 (Dados da Planilha Sipoa)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido da emissão do AI até o julgamento em 1ª instância
Universo: AI gerais com datas de julgamento em 1ª instância consistentes (obs: considerou-se, para a análise, que todos os AI tiveram recursos e tais recursos foram impetrados no prazo limite de 10 dias).

	Qtd	Valor	Qtd %
Universo	281	R\$ 39.687.221,97	100
AI com data de julgamento anterior à data de emissão do AI	1	R\$ 6.259,41	0,36
Autos que demoraram até 1 ano para julgamento em 1ª instância	40	R\$ 1.879.220,65	14,2 3
Autos que demoraram entre 1 e 2 anos para julgamento em 1ª instância	56	R\$ 1.045.668,28	19,9 3
Autos que demoraram mais de dois anos para julgamento em 1ª instância	184	R\$ 36.756.073,63	65,4 8

Fonte: Dados Planilha Sipoa.

Tabela - Análise de tempestividade 3 (Dados antigo Sicar)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido entre o julgamento da 1ª e da 2ª instância
Universo: AI de multas com datas aparentemente consistentes e que tiveram julgamento na 1ª e 2ª instância (obs: considerou-se, para a análise, que todos os recursos foram impetrados no prazo limite de 10 dias).

	Qtd	Valor	Qtd (%)	
Universo	212	R\$ 14.988.863,38	100	
Inconsistências	Data de julgamento em 1ª instância posterior a data de julgamento da 2ª	4	R\$ 153.204,97	1,89
Autos que demoraram até 1 ano para serem julgados em 2ª instância	116	R\$ 7.974.109,55	54,72	
Autos que demoraram entre 1 e 2 anos para serem julgados em 2ª instância	49	R\$ 1.584.840,87	23,11	
Autos que demoraram mais de 2 anos para serem julgados em 2ª instância	43	R\$ 5.276.707,99	20,28	
Autos que demoraram mais de 1 ano para serem julgados em 2ª instância	92	R\$ 6.861.548,86	43,40	
Tempo médio entre julgamento da 1ª e 2ª instância (de 208 AI) - em dias	332	-	-	
Autos que foram julgados em 1ª instância e em 2ª instância na mesma data	49	R\$ 6.095.859,24	23,11	

Fonte: Dados Antigo Sicar.

Tabela - Análise de Tempestividade 4 (Dados Planilha Sipoa)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido da emissão do AI até a ciência do atuado.

Universo: AI de multas da Planilha Sipoa, excluídas as advertências e os improcedentes.

	Qtd	Valor	Qtd %
Universo	2292	R\$ 40.505.217,77	100
Data de ciência anterior à data do AI	24	R\$ 621.712,31	1,05
Sem data de ciência do autuado	136	R\$ 2.873.223,16	5,93
Data de ciência ou data do auto inconsistente	2		0,09
AI que a ciência ocorreu a partir de 5 dias ⁽¹⁾	266	R\$ 5.195.181,21	11,61
Tempo médio dos avaliáveis (total de 2130) - em dias	6		

Fonte: Dados Planilha Sipoa.

⁽¹⁾: ocorrências com oito ou mais dias, para assegurar que tenham transcorridos cinco dias úteis.

Tabela – Análise de tempestividade 5 (Dados Planilha Sipoa)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido desde a defesa do autuado (data base 18/05/2020)					
Universo: AI da Planilha Sipoa, excluídos(as): advertências e AI improcedentes; "sem data"/"Revelia" no campo "Defesa" e inconsistentes.					
		Qtd	Valor	Qtd %	% Agregado
Universo		1981	R\$ 40.505.217,77	100	
AI sem relatoria (data base 18/05/2020)	com recurso impetrado até 1 ano	740	-	37,35	87,17
	com recurso impetrado de 1 a 2 anos	793	-	40,03	
	com recurso impetrado há mais de 2 anos	194	-	9,79	
AI com relatoria	até 1 ano da data do recurso	51	R\$ 1.965.818,42	2,57	12,82
	entre 1 e 2 anos da data do recurso	91	R\$ 5.668.757,93	4,59	
	após 2 anos da data do recurso	110	R\$ 21.339.191,85	5,55	
AI com data de relatoria anterior a de defesa do autuado		2	R\$ 202.347,28	0,10	-

Fonte: Dados Planilha Sipoa.

Tabela – Análise de tempestividade 6 (Dados Planilha Sipoa)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido da relatoria em 1ª instância ao julgamento em 1ª instância			
Universo: AI com dados inseridos na coluna "relatoria em 1ª instância"			
	Qtd	Valor	Qtd %
Universo	295	R\$ 40.305.217,77	100
Data inconsistente	1	R\$ 200.000,00	0,33
AI com relatórios elaborados mas sem julgamento	14	R\$ 817.995,80	4,74
Tempo médio transcorrido da relatoria até 18/05/2020 (em dias) - pendentes	212		
Tempo médio de julgamento após relatoria (em dias)	76		

Fonte: Dados Planilha Sipoa.

Tabela – Análise de tempestividade 7 (Dados Planilha Sipoa)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido do julgamento em 1ª instância e da ciência do autuado.			
Universo: AI com dados inseridos na coluna "julgamento em 1ª instância"			
	Qtd	Valor	Qtd %
Universo	281	R\$ 39.687.221,97	100
AI com julgamento em 1ª instância realizado e sem data de ciência do autuado na planilha	46	R\$ 10.469.057,28	15,59
Tempo médio transcorrido do julgamento em 1ª instância até 18/05/2020 (em dias) para os AI da linha anterior (pendentes)	198		
AI com data de ciência anterior à data de julgamento	1	R\$ 400.000,00	0,35
AI que a ciência ocorreu a partir de 5 dias ⁽¹⁾	160	R\$ 23.064.701,46	56,93

Fonte: Dados Planilha Sipoa.

⁽¹⁾: ocorrências com oito ou mais dias, para assegurar que tenham transcorridos cinco dias úteis.

Tabela – Análise de tempestividade 8 (Dados Planilha Sipoa)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido do recurso para instrução processual para 2ª instância			
Universo: AI com informações preenchidas no campo "Recurso"			
	Qtd	Valor	Qtd %
Universo	180	R\$ 25.396.003,55	100
AI com instrução para 2ª instância	11	R\$ 1.004.790,13	6,14
Data de instrução anterior à data do recurso	1	R\$ 10.953,96	0,55
Tempo médio de instrução (em dias)	168		
AI com recurso impetrado e sem instrução para 2ª instância	168	R\$ 24.191.213,42	93,85
Tempo médio transcorrido do recurso até 18/05/2020 (em dias) para os AI da linha anterior (pendentes)	220		

Fonte: Dados Planilha Sipoa.

Tabela – Análise de tempestividade 9 (Dados Planilha Sipoa)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido da instrução processual para 2ª instância para o envio ao SERA			
Universo: AI que foram enviados ao SERA			
	Qtd	Valor	Qtd %
Universo	11	R\$ 1.004.790,13	100
AI que foram encaminhados ao SERA com mais de 5 dias da instrução	6	R\$ 343.005,21	54,54
Tempo médio entre a instrução e o envio ao SERA (em dias)	70		

Fonte: Dados Planilha Sipoa.

Tabela – Análise de tempestividade 10 (Dados Planilha SERA)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido do recebimento do processo físico no SERA e da relatoria em 2ª instância			
Universo: Processos físicos recebidos pelo SERA, excluídos os de Alimentação Animal			
	Qtd	Qtd %	
Universo	132	100	

Processos sem data de recebimento no SERA	2	1,52
Processos identificados como "Prescritos" pelo SERA	7	5,30
Processos analisados	124	93,94
Processos com data de análise anterior à data de recebimento no SERA	1	0,76
Tempo médio de análise (em dias)	163	-
Tempo médio que os não analisados estão "em espera" (em dias)	155	-

Fonte: Dados Planilha SERA.

Tabela – Análise de tempestividade 11 (Dados Planilha SERA)

Objetivo: Analisar o tempo transcorrido do recebimento do processo SEI no SERA e da relatoria em 2ª instância			
Universo: Processos SEI recebidos pelo SERA, excluídos os de Alimentação Animal			
		Qtd	Qtd %
			% Agregado
Universo		5046	100
Processos identificados como "Prescritos" pelo SERA		1	0,02
Processos analisados pelo SERA	até 1 ano do recebimento	547	10,84
	entre 1 e 2 anos do recebimento	1130	22,39
	após 2 anos do recebimento	274	5,43
	Tempo médio de análise (em dias)	501	-
Processos pendentes de análise pelo SERA (data base 20/05/2020)	recebidos - menos de 1 ano	2431	48,18
	recebidos - mais de 1 ano e menos de 2 anos	616	12,21
	recebidos - mais de 2 anos	48	0,95
	Tempo transcorrido desde o recebimento dos processos não analisados (em dias)	242	-

Fonte: Dados Planilha SERA.