



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Defesa Agropecuária

Exercício 2018

17 de dezembro de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Unidade Examinada: Secretaria de Defesa Agropecuária

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 201800116

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.

Avaliação dos Resultados da Gestão

A Avaliação dos Resultados da Gestão tem por objetivo emitir opinião sobre os resultados da gestão quanto à eficácia e eficiência, por meio da avaliação de determinado macroprocesso relacionado ao cumprimento da missão institucional da unidade avaliada.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O trabalho avaliou a gestão, pelo Mapa, de serviços que envolvem a cobrança de taxas e a aplicação de multas em defesa agropecuária, sendo que os exames tiveram como enfoque os seguintes processos:

- Classificação de Produtos Vegetais Importados;
- Inscrição/credenciamento no Registro Nacional de Sementes e Mudanças – Renasem e Inscrição de Campos de Produção de Sementes; e
- Multas aplicadas pelas áreas de Inspeção/Fiscalização de: Produtos de Origem Animal, Produtos de Origem Vegetal (Classificação de Produtos Vegetais) e Sementes e Mudanças.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Estima-se que o mercado de sementes e mudas movimenta R\$10 bilhões/ano no Brasil, ao passo em que o país importou 8,8 milhões de toneladas de produtos vegetais em 2017, mercados onde o Mapa possui papel central de regulador. Em adição, as multas possuem papel sancionador importante na busca pela sanidade dos produtos de origem animal e vegetal nacionais, em um contexto onde o valor bruto da produção nacional das lavouras e da pecuária alcançou R\$ 562 bilhões em 2017.

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

Os resultados desta auditoria evidenciaram que tanto o valor das taxas quanto o das multas aplicadas pelas áreas de Classificação Vegetal, Sementes e Mudanças e Inspeção de Produtos de Origem Animal encontram-se desatualizados. No caso das taxas, tal situação dá ensejo à assunção, pela União, de exigência financeira que deveria ser restrita aos beneficiados pela prestação dos serviços. Em 2017, o valor assumido pela União alcançou R\$1,1 milhão. No que tange às multas, sua desatualização fragiliza o efeito inibidor que se espera das sanções, sendo recomendada, em ambos os casos, a atualização dos normativos que estabelecem tais valores.

Outros achados desta auditoria apontam:

- Problemas em sistemas de controle informatizado utilizados para acompanhamento e gestão dos serviços auditados;
- Necessidade de revisão das etapas do processo de renovação do registro do Renasem;
- Oportunidades de melhoria no gerenciamento das multas, de modo a mitigar o risco inerente de prescrição de valores que atualmente alcançam R\$252 milhões.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ARG	Avaliação dos Resultados da Gestão
CGTI	Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação
CSM	Coordenação de Sementes e Mudas
Dipoa	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal
Dipov	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal
DFIA	Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
RAM	Relatório de Atividades Mensal
Renasem	Registro Nacional de Sementes e Mudas
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SFA	Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Sigef	Sistema de Gestão da Fiscalização
Sigvig	Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuárias
Sipoa	Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal
Siscomex	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SISGRU	Sistema de Gestão do Recolhimento da União
SNSM	Sistema Nacional de Sementes e Mudas
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	5
INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. O sistema de controle utilizado pelas unidades de vigilância agropecuária não permite o acompanhamento completo dos produtos de origem vegetal certificados pelo Mapa.	8
2. O valor das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal Importados e do Registro Nacional de Sementes e Mudas – Renasem não reflete o custo do serviço prestado pelo Mapa.	10
3. Necessidade de aperfeiçoamento do processo de análise das inscrições de campos de produção de sementes, visando otimizar o esforço despendido pelo Mapa, tendo em vista o baixo contingente de pessoal e a elevada demanda de inscrições anuais, sem evidências de ganhos relevantes para o processo.	13
4. Fragilidade no acompanhamento dos prazos de renovação de registro no Renasem.	15
5. Oportunidades de melhoria no processo de fiscalização das atividades do Renasem.	16
6. Avaliação dos controles existentes no processo de Classificação de Produtos de Origem Vegetal Importados.	20
7. Avaliação dos controles existentes no processo de registro de atividades do Sistema Nacional de Sementes e Mudas.	21
8. Desatualização dos valores das multas vigentes na Defesa Agropecuária, que atenuam o seu efeito inibidor, contribuindo com a prática reiterada de infrações por parte dos estabelecimentos.	23
9. Fragilidades no processo de gestão dos prazos prescricionais das multas aplicadas pela inspeção e fiscalização no âmbito da defesa agropecuária.	27
10. Ausência de disposição normativa sobre a terceira instância processual nas áreas finalísticas da SDA.	29
CONCLUSÃO	31
ANEXOS	33
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	33

INTRODUÇÃO

Trata-se do Relatório de Auditoria de Avaliação da atuação do Mapa em relação a taxas e multas aplicadas no âmbito da Defesa Agropecuária. Esta linha de atuação consiste na emissão de opinião a partir da avaliação de um macroprocesso ou mesmo um determinado processo ou contrato em atendimento à finalidade prevista no art. 74, inciso II da Constituição Federal, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

O presente trabalho avaliou a atuação da **Secretaria de Defesa Agropecuária**, em Brasília-DF a nível de coordenação/supervisão, e das **Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFA dos Estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo**, a nível gerencial/operacional, na gestão das taxas recolhidas pelos serviços prestados no âmbito do Sistema Nacional de Sementes e Mudanças (SNSM) e da Classificação de Produtos de Origem Vegetal, bem como na gestão de multas aplicadas nas ações de inspeção e fiscalização do Ministério.

Considerando a dimensão financeira apresentada pelo Mapa e os pontos críticos mapeados em trabalhos anteriores da CGU, os seguintes processos foram selecionados para exame:

- Serviço de Classificação de Produtos Vegetais Importados;
- Inscrição/credenciamento no Registro Nacional de Sementes e Mudanças – Renasem e Inscrição de Campos de Produção de Sementes; e
- Multas aplicadas pelas seguintes áreas da Defesa Agropecuária:
 - a) Inspeção de Produtos de Origem Animal;
 - b) Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (Classificação de Produtos Vegetais);
 - c) Fiscalização de Sementes e Mudanças.

Nesse contexto, a abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria, considerando-se os controles internos existentes nos processos acima contemplados e a contribuição para consecução dos objetivos estratégicos do Ministério:

1. A gestão dos processos de prestação de Classificação de Produtos Vegetais e de registros no Renasem assegura a qualidade dos produtos e insumos agrícolas produzidos e introduzidos no país, bem como sua adequação sanitária, mediante o recolhimento de taxa em valor coerente com o custo do serviço?
 - 1.1. Os produtos de origem vegetal que entram no país passam pela certificação do MAPA?
 - 1.2. A emissão do Certificado de Classificação ocorre apenas mediante apresentação do Laudo de Classificação que está em conformidade com a mercadoria inspecionada?

- 1.3. O Certificado de Classificação e o registro no Renasem são emitidos apenas mediante a comprovação do pagamento da respectiva taxa?
- 1.4. O Mapa adotou providências quando da eventual desconformidade do produto com o respectivo Padrão Oficial de Classificação, atestada no Certificado de Classificação?
- 1.5. Nos processos relativos à Classificação de Produtos e ao Renasem, o princípio da segregação de funções é observado entre tarefas relativas ao recolhimento de taxa, à execução do serviço e à fiscalização da atividade?
- 1.6. O valor das taxas de classificação e do Renasem reflete o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte?
- 1.7. A habilitação do agente para o exercício da atividade requerida no Renasem obedece aos prazos e critérios estabelecidos em normas e/ou orientações do Mapa?
- 1.8. Os procedimentos e prazos de renovação do registro no Renasem são observados?
- 1.9. O Ministério possui iniciativas visando evitar atividades do Renasem por agentes não habilitados?
2. A gestão de multas aplicadas pelo Mapa nas ações de inspeção e fiscalização de estabelecimentos assegura a penalização daqueles que descumprem as normas de Defesa Agropecuária, evitando a reincidência de infrações cometidas pelos agentes fiscalizados?
 - 2.1. A atuação do Mapa e os valores das multas contribuem para reduzir o risco de infração às normas sanitárias pelos estabelecimentos?
 - 2.2. Os controles existentes no Mapa asseguram o cumprimento de prazos nos processos relativos às infrações cometidas na atividade agropecuária que resultaram em multa ao agente fiscalizado?

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 análise de documentos e dados extraídos de sistemas governamentais e/ou fornecidos pelos gestores; indagação escrita aos gestores; inspeção física e observação de procedimentos executados.

Espera-se que, por meio dos resultados consubstanciados neste Relatório, seja possível aperfeiçoar os mecanismos de controle existentes e/ou implementar aqueles necessários de modo a contribuir efetivamente com o alcance dos objetivos da Unidade Examinada, principalmente o de: assegurar a qualidade dos produtos e insumos agrícolas produzidos e introduzidos no país, bem como sua adequação sanitária, mediante o recolhimento de taxa em valor coerente com o custo do serviço; e reduzir riscos sanitários, fitossanitários e de fraude na agropecuária nacional, mediante a penalização de agentes fiscalizados com multas que inibem a reincidência de infrações às normas de Defesa Agropecuária.

RESULTADOS DOS EXAMES

Avaliação da Gestão de Taxas em Defesa Agropecuária

1. O sistema de controle utilizado pelas unidades de vigilância agropecuária não permite o acompanhamento completo dos produtos de origem vegetal certificados pelo Mapa.

O objetivo deste exame consistiu em avaliar se os produtos de origem vegetal que entram no país passam pela certificação do Mapa. Todavia, o resultado não foi conclusivo quanto a esta questão, tendo em vista que o Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuárias – Sigvig, utilizado como sistema de controle pelas unidades de vigilância agropecuária, fornece informações inconsistentes que inviabilizam a gestão e o acompanhamento da atividade de Classificação Vegetal de produtos importados.

Grande parte dessas inconsistências encontradas no Sigvig se deve ao fato de que a inserção de dados no sistema pelo importador, por meio do requerimento de importação, ocorre manualmente, não havendo críticas do sistema, conferência automática ou correção tempestiva desses dados por parte do fiscal do Mapa. A seguir, apresentam-se algumas das inconsistências identificadas:

- a) Erro na inserção da unidade de medida referente ao peso da mercadoria. Por exemplo, há casos em que o peso foi inserido em tonelada em vez de quilogramas. Segundo o Gestor, tal inconsistência se deve, possivelmente, a erro de digitação pelo usuário.
- b) Descrição dos produtos incompatível com a descrição relativa ao código da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM inseridas em sistema. Tal inconsistência não foi justificada pelo Gestor.
- c) Discrepância entre informações do Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex e do Sigvig quanto ao peso de produtos de origem vegetal importados selecionados em amostra. Sobre essa inconsistência, o Gestor também afirma a existência de erro na digitação.

Cabe esclarecer que os exames foram realizados nos dez principais produtos importados nos cinco estados (BA, CE, PR, RS e SP), os quais representaram cerca de 70% da arrecadação de taxas de classificação no ano de 2017. Dessa análise preliminar, somadas as discrepâncias entre os pesos dos produtos selecionados, apurou-se um total de 2.680.083 toneladas a maior registradas no Siscomex em relação ao Sigvig, o que representa 32% da quantidade total registrada no Siscomex, além de um valor potencial de arrecadação de R\$ 2.170.934,93, com base na taxa de classificação aplicada.

Frisa-se que não foi possível apurar o prejuízo do Mapa com a não arrecadação da taxa de classificação de produtos de origem vegetal, haja vista que algumas discrepâncias decorrem de erro de digitação do importador. De todo modo, essa fragilidade no controle da atividade de importação de produtos de origem vegetal expõe o risco de não recolhimento da taxa pelo Ministério. Reforça essa fragilidade a existência de processos referentes à importação de produtos de origem vegetal classificáveis que

constam no Siscomex, inclusive com deferimento do Órgão Anuente Mapa, que não constam seus registros no Sigvig, ou seja, não estão sob controle do Ministério da Agricultura.

Além do mais, exames realizados no Estado da Bahia reportam a existência de divergência entre o peso de produtos vegetais importados no Siscomex e no Sistema de Gestão do Recolhimento da União (SISGRU).

Para se obter uma melhor dimensão do grau de inconsistência do Sigvig em relação ao Siscomex, estendeu-se a amostra para 71 produtos classificáveis importados em 2017 referentes aos cinco estados sob exame e realizou-se um cruzamento de dados das Licenças de Importação deferidas pelo Mapa que constam no Siscomex e não constam no Sigvig. Como resultado, verificou-se que 1.861 (6%) de um total de 31.125 Licenças de Importação não estão registradas no sistema do Mapa. Quanto ao peso da mercadoria, a representatividade dessas licenças não encontradas no Sigvig é ainda maior (18% do total registrado no Siscomex), conforme demonstra-se a seguir:

Tabela – Inconsistências Siscomex x Sigvig

UF	Peso líquido da mercadoria (kg)		
	Não registrado no SIGVIG	Total registrado no Siscomex	Representatividade (%)
BA	618.483.123	1.474.742.893	42
CE	381.431.187	1.600.459.737	24
PR	537.281.922	3.273.465.890	16
RS	28.446.477	1.099.107.123	3
SP	50.354.633	1.492.925.292	3
Total da Amostra	1.615.997.342	8.940.700.935	18

Fonte: Siscomex e Sigvig.

Cabe frisar, no que se refere à Classificação de Produtos de Origem Vegetal Importados, que o Sigvig em nenhuma forma atende à função de controle ou gerenciamento em relação às taxas arrecadadas, haja vista que a Guia de Recolhimento da União – GRU é emitida pelo próprio importador no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional, estando sujeita apenas a eventual controle físico pela Unidade de Vigilância do Mapa.

Diante de tais considerações, resta evidenciado que, embora esse seja o atual e único sistema corporativo utilizado pelo Mapa no âmbito da Classificação de Produtos de Origem Vegetal que deveria, em tese, servir como meio de gerenciamento e controle do recebimento, envio e fiscalização das mercadorias importadas e exportadas por meio dos portos, aeroportos e fronteiras, o Sigvig não fornece informações seguras e precisas sobre a importação de produtos de origem vegetal, não permitindo que essas informações sejam utilizadas de maneira gerencial pelas unidades de vigilância alfandegária do Mapa, tampouco pela SDA.

Ademais, cabe registrar que, no Rio Grande do Sul, em parte das licenças de importação examinadas, foram identificados problemas na emissão de Laudos e Certificados de Classificação, bem como a ausência de registro documental da realização de inspeção

fitossanitária, o que fragiliza o controle do processo pelas Unidades de Vigilância Agropecuária.

Nas manifestações apresentadas à equipe de auditoria, os gestores corroboram o entendimento de que as inconformidades identificadas decorrem das fragilidades do Sigvig, podendo ser saneadas a partir da implementação de um novo sistema de gerenciamento de informações sobre operações de comércio exterior de produtos de interesse agropecuário (Sigvig 3.0). Segundo o Gestor, o Sigvig 3.0 será integrado ao Portal Único de Comércio Exterior e importará a informação aduaneira diretamente do Portal Siscomex. Espera-se que essa integração seja suficiente para eliminar as inconformidades identificadas no sistema atual, de modo que a fiscalização do Mapa disponha de um sistema de controle efetivo sobre os produtos a serem anuídos pelo Ministério.

Além da necessidade de aprimoramento do sistema, a sua utilização deve ser normatizada, orientada e acompanhada pela SDA, em virtude de suas competências regimentais, especialmente quanto à Coordenação e Supervisão das atividades de defesa agropecuária relativas à importação e à exportação de produtos vegetais.

Recomendação (Achado 1)

1 – Apresentar Plano de Ação contendo detalhamento das etapas, prazos e responsáveis pela implementação do Sigvig 3.0, sistema que visa incorporar melhorias como a importação de informação aduaneira por meio da integração com sistemas utilizados pela fiscalização alfandegária, especialmente o Siscomex, eliminando a(s) causa(s) das inconsistências identificadas e permitindo a gestão e o acompanhamento da atividade de Classificação de Produtos Vegetais Importados pelas Unidades de Vigilância Agropecuária do Mapa e pela SDA.

2. O valor das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal Importados e do Registro Nacional de Sementes e Mudanças – Renasem não reflete o custo do serviço prestado pelo Mapa.

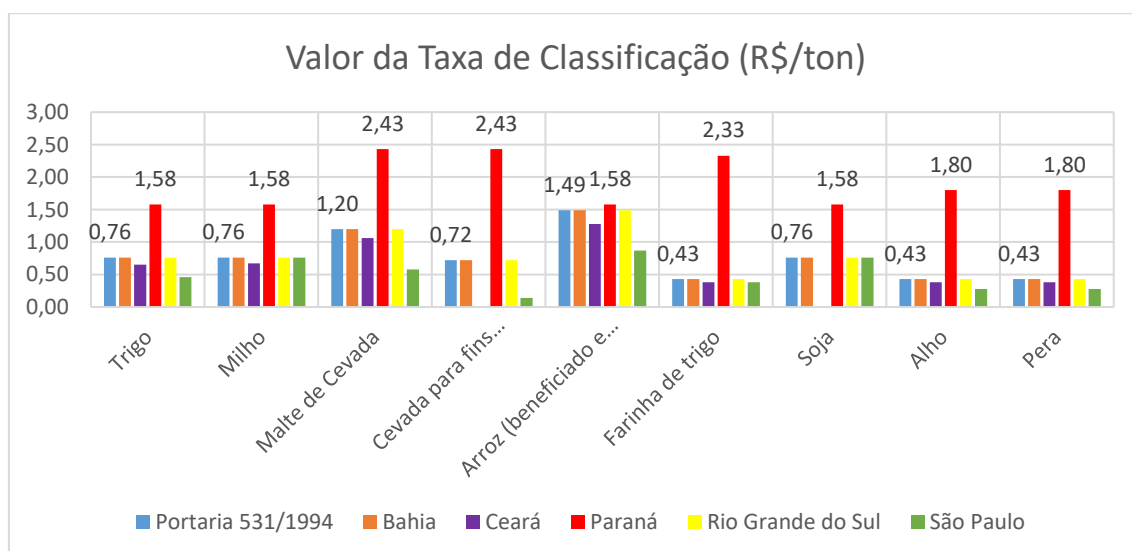
O trabalho consistiu na avaliação das taxas cobradas pelo Mapa nos serviços de Classificação de Produtos de Origem Vegetal Importados e do Renasem, no qual se constatou que os valores vigentes não refletem o custo do serviço prestado em razão da falta de atualização normativa, da ausência de dispositivo que garanta a periodicidade na revisão das taxas e também da ausência de metodologia objetiva para a definição desses valores.

Os valores vigentes das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal foram fixados pela Portaria Interministerial nº 531, de 13/10/1994, e dessa data até hoje, passados mais de 23 anos, não sofreram atualização. Segundo o Gestor, a última tentativa, indeferida pelo Ministério da Fazenda, ocorreu em 2009. Desde então o

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – Dipov/SDA vem estudando meios de propor a atualização.

Essa desatualização reflete diretamente no déficit de R\$ 1,1 milhão apresentado em 2017, quando se compara o valor arrecadado com a taxa de classificação com o valor total liquidado com a contratação de entidades classificadoras nas treze UF que importam produtos de origem vegetal. Em termos relativos, há um déficit de 11% ao se comparar o valor arrecadado com o total liquidado para pagamento das entidades classificadoras. Nesse aspecto, ganha destaque o estado do Paraná, principal local de entrada dos produtos que são classificados, onde houve um déficit de 40% em 2017 (R\$ 1,6 milhão), sendo que a despesa da União com classificação nesse estado alcançou mais de R\$ 4 milhões.

Observando os preços pactuados para classificação dos nove produtos (por NCM) que tiveram maior importação em 2017 nos cinco estados que mais arrecadam com a classificação vegetal, verifica-se que o Estado do Paraná se destaca em relação aos demais, conforme gráfico a seguir:



Fonte: Preços pactuados nos contratos celebrados entre o Mapa e a entidade classificadora vigentes até o exercício 2017.

O valor cobrado pelo classificador do Paraná, na maior parte desses produtos, supera em 50% o valor fixado na Portaria nº 531/1994. No caso da farinha de trigo, por exemplo, produto que o Estado do Paraná foi o maior importador em 2017, o valor chega a ser cerca de 80% superior ao da referida portaria.

Observou-se que, entre 2015 e 2017, considerando as treze UF importadoras, houve um aumento desta despesa em 112%. O Estado do Paraná, em termos absolutos, foi o que mais teve impacto nesse resultado em razão do aumento da despesa liquidada em R\$ 2.699.634,70 (201%) entre 2015 e 2017.

Verificou-se também que não há, no âmbito da SDA, uma metodologia objetiva, alinhada ao custo do serviço prestado, para a definição dos valores a serem fixados para os produtos de origem vegetal com padrões oficiais de classificação.

Muito embora afirme que os valores são definidos em função da complexidade das análises dos produtos, o gestor reconhece que, no âmbito do Mapa, não foram

realizados os estudos necessários à obtenção de parâmetros que subsidiem a valoração das análises requeridas pelos padrões oficiais de classificação. Também não foram apresentadas as memórias de cálculo utilizadas como base para fixar os valores vigentes.

Acrescenta-se, ainda, que foram identificados 34 produtos cujos padrões oficiais de classificação foram estabelecidos posteriormente à publicação da Portaria nº 531/1994, os quais foram enquadrados no item “outros produtos” com o valor de R\$ 0,43/tonelada para classificação, ou seja, não foram atribuídos valores específicos para esses produtos, estando, portanto, desalinhados à complexidade da análise, como o próprio gestor reconhece. É o caso, por exemplo, dos Óleos Vegetais Refinados de algodão, canola, girassol e milho, cujo valor da taxa é de R\$ 0,43/t, em razão do padrão oficial ter sido estabelecido após a publicação da portaria vigente, gerando, inclusive, discrepância com o valor de R\$ 1,31/t cobrado para classificar o Óleo de Soja que está sujeito à análise similar.

Quanto às Taxas do Renasem, seus valores foram atualizados até 2013, com a publicação da Instrução Normativa Mapa nº 34, de 09/09/2014, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE acumulado entre janeiro de 2005 e fevereiro de 2013. Após essa data, não houve nova atualização em razão da ausência de dispositivo que garanta a periodicidade na revisão desses valores, cabendo ao gestor do Mapa, de modo discricionário, decidir o momento oportuno para atualizar. Além do mais, a aplicação do IPCA/IBGE, por si só, não garante que os valores das taxas irão refletir o custo do serviço prestado, para isso é necessário estabelecer uma metodologia objetiva capaz de definir o valor a ser repassado ao contribuinte, por meio da taxa, com base no custo envolvido na prestação de serviço.

A justificativa apresentada pelo gestor para não promover a atualização das Taxas do Renasem de modo periódico é que o valor arrecadado no âmbito do Sistema Nacional de Sementes e Mudanças – SNSM não é revertido em sua totalidade em benefício do próprio sistema como previsto em lei. Todavia, para uma melhor clareza sobre o valor devido, deve antes haver um preciso dimensionamento dos custos envolvidos na atividade, tais como: pessoal, passagens, diárias, entre outros que impactam nas finanças do Estado. Quanto a isso, não houve estudo realizado pelo Ministério.

Segundo o Código Tributário Nacional, “(...) as taxas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (Art. 77). Nesse sentido, a taxa é uma forma de contraprestação do serviço prestado ao contribuinte, cabendo a ele, como sujeito passivo do tributo, arcar com o custo desse serviço, evitando que o Estado seja indevidamente onerado.

Com base nas manifestações apresentadas, observaram-se poucas providências da gestão no sentido de sanar os problemas que ensejam a desatualização das referidas taxas, em desalinhamento, inclusive, às competências regimentais da SDA. No que se refere à Classificação Vegetal, é importante ressaltar que essa desatualização já perdura por mais de duas décadas.

Em decorrência do lapso temporal sem revisão dos valores das taxas e da ausência de metodologia objetiva para definição desses valores, conclui-se que esse custo não é totalmente repassado ao contribuinte, gerando alocação de recursos públicos para financiar tais atividades.

Importante frisar que, por meio do Relatório da CGU nº 201701255, recomendou-se ao Mapa a atualização dos valores das taxas da defesa agropecuária e o estabelecimento de procedimentos internos visando garantir a periodicidade e a tempestividade da revisão dos normativos.

Recomendação (Achado 2)

1 - Estabelecer metodologia objetiva a ser utilizada na definição das taxas de classificação de produtos de origem vegetal importados, avaliando utilizar, como base, o custo das análises requeridas pelos respectivos padrões oficiais de classificação.

2 - Estabelecer metodologia objetiva a ser utilizada na definição das taxas do Registro Nacional de Sementes e Mudas – Renasem, com base no custo envolvido na prestação de serviço, para que esse valor seja integralmente repassado ao interessado.

3 – Avaliar a adequação dos preços pactuados entre a SFA/PR e a Codapar no Contrato nº 08/2016, cujo objeto é a prestação de serviços continuados de apoio operacional e laboratorial na atividade de classificação dos produtos vegetais, utilizando, como uma das referências em tal avaliação, os valores dos contratos celebrados nos demais Estados.

3. Necessidade de aperfeiçoamento do processo de análise das inscrições de campos de produção de sementes, visando otimizar o esforço despendido pelo Mapa, tendo em vista o baixo contingente de pessoal e a elevada demanda de inscrições anuais, sem evidências de ganhos relevantes para o processo.

Sobre a atuação do Mapa no processo de inscrição dos campos de produção de sementes, verificou-se que a maior parte das inscrições são homologadas/denegadas pelo Ministério tempestivamente. Entretanto, constatou-se oportunidade de aperfeiçoamento do fluxo desse processo de análise, tendo em vista que a quantidade de inscrições de campos de sementes que são demandas ao Mapa é bastante elevada (entre 2016 e 2018 foram encaminhadas mais de 128 mil inscrições, uma média de quase 43 mil inscrições anuais), exigindo-se alocação considerável de recursos humanos na análise documental dessas inscrições, o que por si só, não fornece garantias de qualidade das sementes que são produzidas no país, um dos objetivos do Sistema Nacional de Sementes e Mudas.

O baixo índice de inconformidade (inscrições denegadas) reforça a necessidade de aperfeiçoamento do fluxo atualmente adotado. Estratificando os Estados que representam 90% das inscrições de sementes de soja, obteve-se que, de um total de 70.198 inscrições, 293 (0,42%) foram denegadas pelo Mapa. Na amostra de campos examinada, verificou-se que, dentre os principais motivos para denegação do campo, estão a inscrição de campo realizada em duplicidade e a ausência ou inconformidade na

autorização do detentor dos direitos de propriedade intelectual da cultivar. Em apenas um caso a fiscalização realizada no campo deu ensejo à denegação da inscrição.

Em sua manifestação, o Gestor informou que “*a equipe técnica dedicada à fiscalização de sementes e mudas tem consciência da necessidade de realizar adequações ao processo de inscrição de campos de produção de sementes*”. O Gestor, inclusive, apresentou algumas propostas que estão em discussão e, segundo ele, carecem de recursos para seu desenvolvimento, tais como:

- automatização da checagem de determinados documentos;
- geração e baixa automática de Guia de Recolhimento da União (GRU);
- autorizações e vinculações entre usuários realizadas dentro do sistema (autorização do obtentor e vinculação com entidade certificadora, por exemplo);
- implantação de procedimentos automatizados no Sigef para estabelecer um sistema de canal verde/amarelo/vermelho no processo de análise das inscrições de campos;
- e
- diferenciação da amostragem para conferência documental por AFFA de acordo com a classe da semente a ser produzida, estabelecendo maior amostragem para as categorias da classe certificada (Genética, Básica, C1 e C2) e menor amostragem para as categorias da classe não certificada (S1 e S2).

A implementação dessas melhorias permitirá conferir maior agilidade ao processo de análise dos campos de produção, tornando-o mais eficiente. Além disso, o ganho de tempo com a automatização dessas rotinas permitirá maior dedicação dos fiscais em atividades que permitam a aferição da qualidade das sementes produzidas e prontas para o comércio, dentre outras atividades demandadas na área de Sementes e Mudas.

Ainda no que tange à tempestividade das inscrições, utilizando-se como base as solicitações de inscrição de campos de produção de sementes de soja (*Glycine max (L.) Merr.*) das Safras 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018, as quais representam 70% do total inscrito nas referidas safras, foram consideradas tempestivas as inscrições homologadas e denegadas pelo Mapa dentro do prazo de 145 dias entre o plantio e a conclusão do processo de inscrição do campo (tal parâmetro foi utilizado por se tratar de uma estimativa conservadora para a duração do ciclo da soja, já que o ciclo costuma ser inferior). A partir desse critério, verificou-se que, em nível nacional, apenas 4% extrapolaram esse prazo.

Entretanto, alguns Estados bastante representativos em termos de quantidade de solicitações de inscrições merecem maior atenção em razão do percentual de inscrições analisadas fora do prazo, como o Rio Grande do Sul (12%), Minas Gerais (7%) e Bahia (6%). Esse atraso decorre tanto da demora do produtor no envio das solicitações de inscrição de campo, que ocorre em prazo superior aos 45 dias estabelecido pela Instrução Normativa nº 45, 17 de setembro de 2013, quanto em razão da demora na análise dessas solicitações pelo Mapa, que são realizadas em prazo superior a cem dias, ultrapassando o período de colheita dos referidos campos. No Rio Grande do Sul, por exemplo, 25% das inscrições solicitadas da Safra 2017/2018 foram analisadas em prazo superior a cem dias.

Outro fator que contribui para a extensão do prazo de análise dos campos é o tempo dado ao produtor para regularização das pendências identificadas na documentação exigida pelo Mapa. Como padrão é concedido um prazo de quinze dias para o produtor

atender as exigências, caso não atendido, esse prazo pode ser reiterado a depender do juízo do servidor responsável pela análise. Em alguns casos, esse prazo chega a ser reiterado várias vezes. Percebe-se que não há uma orientação clara ou estabelecida em norma sobre o prazo que deve ser concedido para atendimento dessas exigências.

Cabe destacar que a Conjur/Mapa já se manifestou, por meio do Parecer nº 500/2015/Conjur-Mapa/CGU/AGU, no sentido de que o indeferimento extemporâneo da inscrição, após o término da colheita e do beneficiamento, não pode levar a penalização pela produção irregular. Ou seja, esse entendimento exime de penalização todos os produtores irregulares que não tiveram a solicitação de inscrição concluída (homologada/denegada) até o término da colheita e do beneficiamento.

Diante das considerações acima, entende-se que as adequações propostas pelo Gestor para o aperfeiçoamento do processo de inscrição de campos de sementes, por meio do Sigef, merecem ser avaliadas e implementadas pela Gestão para que se tenha ganho em eficiência, evitando-se as análises intempestivas que ainda ocorrem e tendem a crescer, diante do baixo contingente de pessoal alocado na área de Sementes e Mudas, mesmo com as funcionalidades já disponíveis em sistema.

Recomendações (Achado 3)

1 - Implementar, em conjunto com a CGTI/Mapa, melhorias na informatização das rotinas de análise das inscrições dos campos de sementes, tornando o processo mais eficiente e reduzindo a intempestividade das referidas análises, fazendo constar, se necessário, tais ações no PDTI do Ministério, avaliando, também, eventuais etapas do processo que, pelo baixo risco envolvido, podem ser dispensadas ou realizadas por meio de amostragem.

2 - Estabelecer prazos e condições para o atendimento de pendências durante o processo de inscrição, realizando as atualizações necessárias nos normativos.

4. Fragilidade no acompanhamento dos prazos de renovação de registro no Renasem.

Constatou-se que o sistema atual do Renasem não permite o controle automatizado dos prazos de renovação das inscrições e credenciamentos no Renasem, o que impõe dificuldade para as SFA/Mapa para realizar o acompanhamento manual da vigência desses registros, os quais deveriam ser automaticamente cancelados, conforme previsto no parágrafo único do Art. 8º do Decreto nº 5.153, de 23/07/2004.

Verificou-se ainda que o sistema atual não emite qualquer alerta ao agente quanto ao fim da validade do registro. Diante disso, a SFA/MG, por exemplo, realiza essa comunicação aos interessados com trinta dias de antecedência do vencimento do registro mediante mala-direta por *e-mail*. Nessa Superintendência, todo o acompanhamento dos prazos de validade é feito de forma manual, por meio de uma planilha (*Microsoft Excel*) com todos os inscritos ativos no Renasem com datas de

vencimentos da inscrição. No entanto, tal acompanhamento não é realizado em todas Superintendências.

No Rio Grande do Sul, o Serviço de Fiscalização de Insumos Agrícolas - Sefia relatou que *“dispõe de um único servidor para fazer o acompanhamento manual e individual de aproximadamente 3800 inscrições/credenciamentos e todas as suas consequências. O RENASEM não promove o cancelamento automático das inscrições vencidas e também não alerta o usuário do sistema que o registro está por vencer”*.

Essa falta de apoio tecnológico no acompanhamento das inscrições/credenciamentos do Renasem expõe o Mapa ao risco do exercício irregular de agentes nas atividades habilitadas. Por exemplo, no Estado da Bahia, apurou-se que existem registros antigos, com mais de cinco anos, que não foram renovados e que a inscrição/credenciamento permanecem ativas.

Recomendações (Achado 4)

1 – Padronizar, entre as SFAs, os procedimentos de controle de prazos de validade dos registros do Renasem, buscando melhorias de sistema no referido processo, automatizando o cancelamento daqueles registros que não forem renovados dentro do prazo previsto em lei.

5. Oportunidades de melhoria no processo de fiscalização das atividades do Renasem.

A partir dos exames realizados sobre a existência de iniciativas visando evitar atividades do Renasem por agentes não habilitados, conclui-se que existem ações de fiscalização realizadas pelas SFA, inclusive com autuação de agentes pelo exercício de atividades do Renasem sem o respectivo registro. No entanto, essas ações não estão apoiadas em um planejamento estruturado, inexistindo critérios técnicos para o estabelecimento de amostra e frequência de fiscalização. Além disso, existem fragilidades quanto à ferramenta utilizada pela SDA no acompanhamento das metas estipuladas anualmente, inexistindo suporte documental, auditorias e/ou supervisões das fiscalizações realizadas.

A partir da avaliação realizada nos estados de RS, SP, MT, BA, MG, GO e PR, verificou-se, de um modo geral, a existência de iniciativa para evitar atividades do Renasem por agentes não habilitados. No entanto, em Superintendências como a do MT e PR, as fiscalizações de sementes e mudas só ocorrem de forma assistemática, mediante denúncia. Além disso, não se verificou, em Mato Grosso, a existência de estabelecimentos sem registro no Renasem que tenham sido autuados nos últimos três anos (2015 a 2017).

Cabe esclarecer que o Planejamento Operativo Anual – POA é o instrumento adotado pela área de defesa agropecuária do Mapa para planejamento das ações de fiscalização das SFA, o qual compreende, dentre outras informações, a programação física de fiscalização das atividades do SNSM e dos campos de sementes. Essas metas físicas

anuais são definidas pela equipe do Serviço de Fiscalização de Sementes e Mudanças de cada SFA e encaminhadas, no início de cada ano, por meio de planilha, à Coordenação de Sementes e Mudanças – CSM/DFIA/SDA.

Segundo o Gestor, para a definição dessas metas são consideradas: características regionais da Unidade da Federação, a força de trabalho dedicada à fiscalização, a capacidade operacional dos laboratórios oficiais e outras demandas do serviço que são realizadas em escritório. Ainda de acordo com o Gestor, a CSM, com o apoio do DFIA, orienta os Serviços de Fiscalização no estabelecimento dessas metas por meio de reuniões com os AFFA que atuam na fiscalização de sementes e mudas das SFA.

No entanto, em sua manifestação, não houve menção a norma ou diretriz da SDA que disponha sobre critérios técnicos a serem utilizados na definição da frequência e amostra de fiscalização de sementes e mudas. Dessa forma, estende-se também a esse serviço a fragilidade registrada no Relatório CGU nº 201701255 sobre a área de inspeção de produtos de origem vegetal, qual seja: *“Inexistência de critérios técnicos, no âmbito da inspeção de produtos de origem vegetal, para definir frequência e amostra de fiscalização/inspeção de produtores e estabelecimento (...)”*.

Exames realizados nas Superintendências dos Estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Bahia, Goiás e Paraná reforçam que, no âmbito do planejamento das fiscalizações, inexistem critérios técnicos pré-definidos ou normatizados para o estabelecimento de amostra e frequência de fiscalização na área de sementes e mudas. Dessa forma, cada Estado adota seu próprio critério. Na Bahia, por exemplo, prioriza-se a fiscalização dos maiores produtores de soja.

Para o acompanhamento das atividades de fiscalização de sementes e mudas, verificou-se que, nos últimos três anos (2015 a 2017), a CSM utilizou somente os RAM, encaminhados pelos serviços de fiscalização das SFA sob a forma de planilha eletrônica de dados. Portanto, não houve, nesse período, a elaboração de Relatório de Auditoria ou Supervisão por parte da CSM.

Com base nos relatórios (RAM) consolidados referentes aos anos de 2015 a 2017, verificou-se que tal procedimento de acompanhamento não fornece evidência do que foi realmente executado, por meio de relatórios ou termos de fiscalização executados, tão somente são reportados pelas SFA os quantitativos realizados que, inclusive, são passíveis de erro, pois são inseridos manualmente pelo fiscal responsável. Além disso, nesses três exercícios, a análise dos quantitativos consolidados pela CSM restou prejudicada em virtude do não envio do RAM por determinados estados, a saber: DF, SC, AL, MA, PI, RR e TO (em 2015); PB, RJ, AL e MT (em 2016); e AC e DF (em 2017).

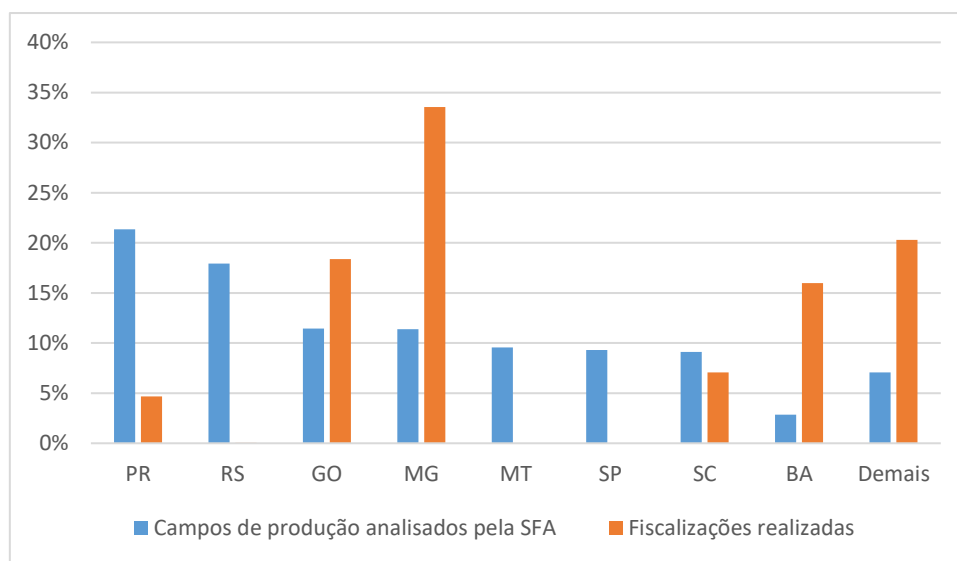
Ademais, nesses três exercícios, em que houve um total de 128.687 solicitações de inscrições de campos de produção de sementes encaminhadas ao Mapa, verificou-se que foi realizado um total de 4.690 fiscalizações nos referidos campos. Comparando-se, por UF, o total de fiscalizações realizadas nos campos de produção de sementes com o total de campos encaminhados para homologação pela SFA, foram identificadas distorções em alguns Estados, a saber:

- Nos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul, que juntos representam 39,27% do total de solicitações de inscrição de campos, houve apenas 4,71% do total de fiscalizações realizadas pelo Mapa nos campos de produção de sementes;

- Em Mato Grosso e São Paulo, Estados que juntos representam 18,86% do total de solicitações de inscrição de campos, não houve fiscalização do Mapa nos campos de produção de sementes; e
- Minas Gerais, Goiás e Bahia que juntos totalizam 25,68% de solicitação de campos, no entanto, em termos de fiscalização, são os mais representativos com um total 67,91%.

O comparativo em relação a todos os Estados está representado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - % do total de solicitação de inscrição de campos de sementes à SFA x % do total de fiscalizações realizadas pela SFA



Fonte – RAM de 2015 e 2016; INFORMAÇÃO Nº 31/CSM/DFIA/MAPA/SDA/MAPA; e Sigef.

Segundo o Gestor, em relação a MG, GO e BA, a maior amostragem de campos fiscalizados foi atribuída ao fato das SFA possuírem equipes dedicadas à fiscalização de sementes e mudas bastante consolidadas e com efetivo mais adequado. Ao passo que, para os Estados do PR, RS, SP e MT, a necessidade de recomposição de pessoal das SFA foi, dentre outros, o principal fator apontado para o baixo percentual de fiscalizações realizadas, embora não tenha sido demonstrada essa relação direta entre o quantitativo de pessoal disponível e a quantidade de fiscalizações realizadas.

Citam-se, como exemplo, a SFA/MT, que possui dois AFFA na área sementes e mudas, e a SFA/SP, que conta com dez AFFA na mesma área, as quais não realizaram fiscalização em campos de produção de sementes no período de exame, embora exista essa distinção no quantitativo de pessoal. Assim, a força de trabalho não foi o único fator determinante para distribuição das ações de fiscalização dos campos de produção de sementes.

Ainda em relação a São Paulo, há contradição nas justificativas apresentadas, pois, para o exercício de 2015, quando o desempenho da SFA/SP foi demasiadamente superior (em cerca de 800%) ao que foi programado para as fiscalizações de atividades do SNSM, o motivo apresentado foi o recebimento de novos AFFA para a área de sementes e mudas da SFA/SP. No entanto, quando questionada sobre a falta de fiscalização dos campos de

produção de sementes, a causa apresentada foi que a equipe de fiscalização de sementes e mudas de SP sofreu significativa redução nos últimos anos.

Outras distorções encontradas nos Relatórios (RAM) referentes aos exercícios de 2015 a 2017, que reforçam a inexistência de critérios técnicos para definir amostra e frequência de fiscalização na área de sementes e mudas, foram constatadas na programação de metas de fiscalizações para cada Unidade da Federação. Em 2015, por exemplo, verificou-se que, no RJ e SP, foram realizadas fiscalizações em quantidade superior (em torno de 800%) em relação ao programado inicialmente. Outros onze Estados também obtiveram um desempenho bem superior ao que foi programado para as fiscalizações com mais de 200% em relação a meta anual estipulada para 2015.

Essa discrepância entre o que foi programado e realizado nas fiscalizações de sementes e mudas foi observada também em 2017, na Paraíba (programadas 21 e realizadas 406), em Sergipe (programadas 0 e realizadas 156) e Bahia (programadas 641 e realizadas 963). Por outro lado, o desempenho excessivamente inferior também foi identificado, por exemplo, em Roraima (com 0% realizado das 51 fiscalizações programadas) e Rio de Janeiro (com 2% realizado das 200 fiscalizações programadas).

Quanto ao Rio de Janeiro, inclusive, em que pese a atipicidade bastante positiva em 2015, segundo o Gestor, ocorrida em virtude do reforço de pessoal, observou-se que o desempenho nos anos subsequentes (2016 e 2017) ficou bastante aquém do esperado com 5% e 2%, respectivamente, do total programado para as fiscalizações.

Todas essas distorções identificadas expõem as fragilidades no planejamento das fiscalizações realizadas pelo Mapa na área de sementes e mudas, as quais decorrem da inexistência de critérios técnicos para definição de amostra e frequência de fiscalização que por falta de priorização da Gestão não foram normatizados pela SDA. Essa normatização, inclusive, já foi recomendada no Relatório nº 201701255, tendo como referencial a Norma Interna Dipoa/SDA nº 02/2015.

Além disso, as dificuldades de monitoramento pelo Órgão Central, por meio de instrumentos insuficientes de acompanhamento, não são compatíveis com suas competências regimentais, podendo comprometer o atingimento dos objetivos institucionais. Quanto a isso também há uma recomendação no Relatório nº 201701255, conforme transcrita a seguir:

“Recomendação 1: Desenvolver, em articulação com a Coordenação-Geral da Tecnologia da Informação - CGTI/MAPA, sistema ou módulo específico de sistema, nas áreas que ainda não dispõem, para registro e monitoramento dos resultados obtidos nas fiscalizações/inspeções, facilitando na elaboração de relatórios gerenciais e na divulgação dessas informações no sítio eletrônico do Mapa”.

Portanto, no sentido de coibir a prática de atividades por agentes inabilitados, em desacordo com o que prevê a legislação, especialmente o Decreto nº 5.153/2004, o Ministério deve promover fiscalizações com base em um planejamento estruturado e articulado entre a SDA e as SFA.

Em razão das fragilidades no planejamento das fiscalizações e do acompanhamento realizado de modo insuficiente pela SDA, o Mapa fica exposto ao risco da ação de agentes “clandestinos” e, conseqüentemente, do não cumprimento do seu objetivo

afeto à área de sementes e mudas, que é de garantir que as sementes e mudas produzidas, comercializadas e utilizadas em todo território nacional sejam disponibilizadas com qualidade e identidade aos agricultores e consumidores.

Recomendação (Achado 5)

1 – Implementar rotina de avaliação periódica do alinhamento dos Planos Operativos Anuais com as normas que definem a frequência de fiscalização de agentes e estabelecimentos no âmbito da fiscalização de insumos agrícolas, disponibilizando ao Órgão Central uma ferramenta efetiva para o monitoramento dessa execução.

6. Avaliação dos controles existentes no processo de Classificação de Produtos de Origem Vegetal Importados.

Com base em exames realizados pela CGU em Estados (PR, SP, RS e BA) que são representativos em termos de arrecadação da taxa de classificação de produtos de origem vegetal, verificou-se que a principal deficiência identificada na prestação do serviço refere-se ao sistema de controle utilizado pelas unidades de vigilância agropecuária (Sigvig) que não fornece informações consistentes, inviabilizando a gestão e o acompanhamento da atividade (mais detalhes estão descritos no item 1 deste Relatório).

Ainda em relação ao Sigvig, verificou-se que o sistema não atende à função de controle automatizado das taxas recolhidas pelo importador. Tal controle é inviabilizado, pois a Guia de Recolhimento da União – GRU é emitida pelo próprio importador no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o controle desse recolhimento é realizado de maneira individual e manual para cada serviço prestado. Sobre isso, registra-se que, por meio dos exames realizados, verificou-se que o Certificado de Classificação de Produtos de Origem Vegetal Importado é emitido apenas mediante a comprovação do recolhimento da respectiva taxa.

Sobre a emissão do Certificado de Classificação Vegetal, verificou-se que, de maneira geral, o referido documento é emitido concomitantemente à conclusão/emissão do Laudo de Classificação, não havendo divergência de informações entre esses documentos e a mercadoria inspecionada, conforme orientado pelo Manual do Vigiagro (IN Mapa nº 36, de 10/11/2006, e alterado pela IN Mapa nº 59, de 27/11/2008).

A ressalva se deve a parte das licenças de importação examinadas referente ao exercício 2017 no Rio Grande do Sul, as quais apresentaram impropriedades nos Certificados e Laudos de Classificação de Produtos de Origem Vegetal, tais como ausência de assinaturas e datas de emissão posteriores a anuência da importação, que fragilizam a comprovação da execução dos procedimentos de classificação, conforme reportado no item 1.1.1.2 do Relatório CGU/RS nº 201800175.

No que concerne à adoção de providência pelo Mapa diante da desconformidade do produto importado com o respectivo Padrão Oficial de Classificação, verificou-se que, em estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, constatou-se que a SFA adotou as medidas

descritas nos normativos específicos correspondentes ao Padrão Oficial de Classificação diante da desconformidade atestada no Laudo de Classificação, conforme orienta o Manual do Vigiagro.

Por fim, constatou-se que há segregação de funções na atividade de Classificação de Produtos Vegetais Importados, tendo em vista que os serviços laboratoriais (emissão de laudo) são executados por empresas contratadas ou laboratório próprio do Mapa e a emissão do Certificado de Classificação em conformidade com o laudo emitido pelo laboratório, após conferir o recolhimento da taxa pelo importador, fica a cargo do Auditor Fiscal Federal Agropecuário - AFFA da unidade do Vigiagro.

Tal análise também foi realizada no processo relativo à anuência da importação de produtos vegetais importados com padrão oficial de classificação, a qual compete ao Mapa, onde se verificou que a segregação de funções é observada de modo insuficiente. Apontam os exames realizados no Estado do Rio Grande do Sul que, na maior parte das licenças de importação analisadas, o fiscal que efetuou a fiscalização foi o mesmo que assinou o Certificado de Classificação de Produtos Vegetais Importados.

Ressalta-se que a segregação de funções é atividade de controle interno prevista na Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 01/2016, que consiste em atribuir a pessoas diferentes responsabilidades de autorizar, registrar, executar e controlar transações, sua não observância implica no risco de que alguma pessoa ocupe posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções.

7. Avaliação dos controles existentes no processo de registro de atividades do Sistema Nacional de Sementes e Mudas.

Com base em exames realizados pela CGU em Estados (PR, RS, BA, MT, GO e MG) que representam 80% da arrecadação de taxas do Renasem, verificou-se que os principais gargalos no processo de registro do Sistema Nacional de Sementes e Mudas estão relacionados às rotinas de habilitação/renovação desses registros (Achados nº 3 e 4), que carecem de melhorias em seu apoio tecnológico, e à fiscalização dessas atividades por agentes não habilitados, que não estão apoiadas em um planejamento estruturado e são monitoradas de modo insuficiente pela SDA (Achado nº 5).

Os referidos exames constataram que a habilitação de agentes para o exercício de atividade requerida no Renasem e a inscrição de campos de produção de sementes obedecem aos critérios estabelecidos nas normas vigentes, tais como a apresentação de documentos elencados no art. 5º do Decreto 5.153/2004.

Verificou-se também que, em regra, o Mapa não realiza vistoria prévia à concessão desses registros no Renasem, havendo particularidades em cada Estado examinado. No Estado de Goiás no exercício 2017, a SFA não realizou vistorias prévias nos empreendimentos submetidos à obrigatoriedade de registro no Renasem. Em relação ao Paraná, foram realizadas vistorias prévias em menos de 20% dos estabelecimentos passíveis de vistoria entre 2015 e 2017. Enquanto em Minas Gerais priorizou-se a realização de vistorias em algumas atividades, como os produtores, armazenadores, beneficiadores e reembaladores de sementes, em função do expressivo número de solicitações de inscrição no Renasem, do número reduzido de Auditores Fiscais

disponíveis para executar as atividades da fiscalização e do prazo exíguo para a realização da vistoria imposto pela legislação (10 dias após a entrega da documentação completa). A diferença na atuação de cada SFA decorre, dentre outros motivos, da falta de normas complementares do Mapa disciplinando os casos em que é desnecessária a realização da vistoria prévia, conforme disposto no § 4º do art. 5º do Decreto nº 5.153, de 23/07/2004.

No que tange ao recolhimento das taxas de registro no Renasem, verificou-se que vem sendo comprovado regularmente, entretanto os sistemas, Renasem e Sigef, disponíveis à área responsável pelo controle desse recolhimento não atende à função de controle automatizado das taxas, da mesma forma e pela mesma razão que o Sigvig não atende à Classificação Vegetal, o agente interessado é o responsável pela emissão da GRU pelo sítio eletrônico da STN, o que permite algumas inconsistências que inviabilizam o controle gerencial, por exemplo, quando da emissão da GRU, o contribuinte pode inserir o código da Unidade Gestora – UG diferente da Unidade da Federação - UF onde será prestado o serviço, cabendo ao servidor do Mapa a tarefa de conferir se o dado foi inserido corretamente.

Registra-se que, no estado da Bahia, constatou-se que 10% dos processos de credenciamento do Renasem analisados não havia evidência de comprovação de recolhimento da taxa no processo. Porém, foi possível comprovar o efetivo recolhimento por meio do Sistema de Gestão do Recolhimento da União - SISGRU.

Ainda sobre o controle do recolhimento das taxas, a nível de supervisão, foi verificado que o procedimento adotado pela Coordenação de Sementes e Mudas – CSM/SDA, que consiste na consolidação do Relatório de Atividades Mensal – RAM, demonstra-se ineficaz para o gerenciamento das taxas arrecadadas, pois os números não correspondem ao que é efetivamente arrecadado. Conforme demonstrado ao Gestor, no exercício 2017, apurou-se uma diferença a menor de R\$ 4.978.143,58 (45%) na consolidação do RAM em relação à extração do Tesouro Gerencial (referente ao código de recolhimento nº 20028 – Taxas do Registro Nacional de Sementes e Mudas). Portanto, a falta de precisão do instrumento utilizado pela CSM inviabiliza a tomada de decisões do Gestor quanto ao valor efetivamente arrecadado por determinado registro, pois outras ferramentas utilizadas pela Unidade, como o Tesouro Gerencial e o SISGRU, não fornecem tal informação.

A justificativa do Gestor para a diferença apurada é que há falhas operacionais nos lançamentos realizados nas planilhas de dados do RAM, principalmente em razão da apuração de valores por meio das GRU recebidas pelo serviço de fiscalização (há casos em que a GRU não é enviada tempestivamente ou valores são lançados de maneira duplicada).

No que concerne à segregação de funções entre as tarefas de concessão de registro e fiscalização, verificou-se que, em algumas Superintendências (RS, MG, GO e PR), há observância ao princípio, enquanto em outras (MT e BA), não há observância, que, segundo os Gestores, se deve ao quantitativo reduzido de servidores envolvidos nas atividades.

Importante citar que, em decorrência desta fragilidade identificada no Mato Grosso, foi recomendado à SFA/MT que implemente controles que mitiguem os riscos inerentes à

sobreposição de tarefas existentes no setor de fiscalização de insumos agrícolas, visando atender ao princípio da segregação de funções.

Avaliação das Gestão das Multas em Defesa Agropecuária

8. Desatualização dos valores das multas vigentes na Defesa Agropecuária, que atenuam o seu efeito inibidor, contribuindo com a prática reiterada de infrações por parte dos estabelecimentos.

O trabalho consistiu em avaliar se a atuação do Mapa e os valores das multas aplicadas no âmbito da Defesa Agropecuária contribuem para reduzir o risco de infração às normas sanitárias pelos estabelecimentos. A partir dos exames realizados, conclui-se que existe compatibilização entre a gravidade dos fatos apurados na inspeção/fiscalização e o valor da multa, seguindo os critérios prescritos em lei, e que medidas de maior rigor são adotadas em caso de reincidência. No entanto, mesmo diante da atuação do Mapa, o risco de infração não é reduzido devido à desatualização dos valores vigentes das multas e, no caso da inspeção de produtos de origem animal, também à concentração de mercado, o que minimiza o efeito inibidor esperado com as penalidades aplicadas.

Constatou-se que o grau de reincidência de estabelecimentos autuados pela Inspeção de Produtos de Origem Animal e Classificação Vegetal é bastante elevado quando comparado ao da Fiscalização de Sementes e Mudanças, conforme se observou em levantamento realizado junto ao Sicar, em relação aos dez CNPJ que tiveram o maior número de autos de infração de cada área no último triênio (2015 a 2017), demonstrado a seguir:

Tabela 1 – Estabelecimentos com maior número de autos de infração na área de Inspeção de Produtos de Origem Animal entre 2015 e 2017.

CNPJ do Estabelecimento autuado	2015	2016	2017	Total (Qtd autos)	Total do valor das multas aplicadas (R\$)
01.838.723/0172-83	16	38	14	68	1.383.654,88
01.838.723/0339-98	40	10	0	50	695.315,91
67.814.145/0001-05	8	6	27	41	662.393,78
68.067.446/0004-10	8	18	12	38	526.953,57
83.011.247/0010-21	22	11	4	37	181.658,14
08.199.996/0007-03	19	13	5	37	809.066,20
01.838.723/0182-55	2	11	23	36	1.390.081,28
00.826.619/0001-50	30	4	0	34	375.564,52
01.724.873/0001-00	17	15	0	32	425.137,73
02.089.969/0010-05	9	23	0	32	84.501,81
Total	171	149	85	405	6.534.327,82

Fonte: Sicar.

Tabela 2 – Estabelecimentos com maior número de autos de infração na área de Classificação Vegetal entre 2015 e 2017.

CNPJ do Estabelecimento autuado	2015	2016	2017	Total (Qtd autos)	Total do valor das multas aplicadas (R\$)
48.616.171/0001-76	24	13	33	70	2.188.217,76
61.004.958/0005-79	8	17	20	45	1.056.407,90
90.301.425/0001-23	17	8	4	29	300.606,05
11.277.541/0001-88	5	13	4	22	2.296.397,74
02.396.219/0001-87	14	4	2	20	180.553,72
08.529.643/0001-39	5	1	12	18	806.124,38
04.695.085/0001-20	9	4	4	17	185.349,71
72.094.758/0001-47	8	4	3	15	79.619,00
05.456.604/0002-41	8	7	0	15	83.018,80
18.467.441/0001-63	0	2	12	14	510.380,23
Total	98	73	94	265	7.686.675,29

Fonte: Sicar.

Tabela 3 – Estabelecimentos com maior número de autos de infração na área de Fiscalização de Sementes e Mudanças entre 2015 e 2017.

CNPJ do Estabelecimento autuado	2015	2016	2017	Total (Qtd autos)	Total do valor das multas aplicadas (R\$)
49.621.717/0001-40	5	4	0	9	453.704,20
09.576.637/0001-03	3	2	3	8	268.713,19
81.233.827/0001-47	4	3	0	7	1.141.276,20
01.682.175/0001-99	2	3	2	7	873.240,58
56.801.103/0001-05	0	4	2	6	93.327,00
89.844.922/0001-99	1	3	2	6	145.782,05
09.528.992/0001-07	2	3	1	6	119.512,62
08.063.813/0001-32	2	4	0	6	55.015,28
05.245.558/0001-50	6	0	0	6	289.281,52
00.601.654/0002-51	3	3	0	6	81.347,20
Total	28	29	10	67	3.521.199,84

Fonte: Sicar.

Com base nesses dados e nos valores das multas estabelecidos nas normas das referidas áreas, parece haver relação entre valor e reincidência, já que quanto menor o valor da multa, maior o grau de reincidência dos estabelecimentos. Esse é um dos motivos, por exemplo, para que a área de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Tabela 1), cujo valor médio das multas desses estabelecimentos é de dezesseis mil reais, tenha a quantidade de autos de infração por estabelecimento aproximadamente seis vezes maior que a quantidade de autos da área de Fiscalização de Sementes e Mudanças, cujo valor médio das multas é de R\$ 52 mil. Cabe consignar que os valores máximos das multas aplicáveis às áreas de Inspeção de Produtos de Origem Animal e Classificação Vegetal são R\$ 15.648,52 e R\$ 532.050,00, respectivamente. Em relação à Fiscalização de Sementes e Mudanças, o Decreto 5.153/2004 prevê a pena de multa em até 125% do valor comercial do produto fiscalizado, quando se trata de infração de natureza gravíssima, podendo dobrar o valor em caso de reincidência específica.

Ressalta-se que, em 2017, ano em que foi deflagrada a operação da Polícia Federal denominada “Carne Fraca”, para apurar supostas fraudes praticadas no ramo alimentício que envolviam estabelecimentos frigoríficos, diversos autos de infração foram emitidos sob a vigência da Medida Provisória nº 772, de 29/03/2017 que majorava o limite máximo da multa definido no Inciso II do Art. 2º da Lei nº 7.889, de 23/11/1989, para até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). No entanto, esse limite perdurou até a publicação da MP nº 794, de 09/08/2017, que revogou a MP nº 772/2017.

Caso fosse desconsiderado o exercício 2017, que corresponde com quase 50% do montante em multas aplicadas pela Inspeção de Produtos de Origem Animal no triênio examinado, utilizando-se como referência o período de 2014 a 2016, quando o valor da multa alcançava no máximo R\$ 15.648,52 (valor fixado atualmente), o valor médio das multas aplicadas na área de Inspeção de Produtos de Origem Animal diminuiria para cerca de onze mil reais para um total de 531 autos de infração gerados para os dez estabelecimentos mais reincidentes.

Exames realizados em âmbito regional corroboram esse alto grau de reincidência que não é inibida pelos valores estipulados atualmente. No Estado de Goiás, por exemplo, observou-se que o índice de reincidência das empresas autuadas é bastante elevado, apesar de o Mapa adotar medidas de maior rigor nos casos de reincidência. Na SFA/MG, o chefe do Sipoa informou que: “(...) entendemos que com o valor máximo de multa por infração de R\$15.648,52 não inibe adequadamente, nem tem efeito pedagógico frente ao cometimento de infrações, uma vez que, algumas fraudes econômicas, geram lucros bem superiores a este valor”.

Além da Inspeção de Produtos de Origem Animal, a Classificação de Produtos de Origem Vegetal e a Fiscalização de Sementes e Mudanças são setores que necessitam de atualização normativa em relação aos valores das multas. Na Classificação, por exemplo, o Decreto nº 6.268, de 22/11/2007, estabeleceu o limite máximo da multa em R\$ 532.050,00 (resultado da conversão do UFIR em Real, com base no índice de outubro de 2000), ou seja, passados dezoito anos após a extinção do UFIR (novembro de 2000), não houve atualização desse valor. O próprio Gestor reconhece que, em determinadas situações, há necessidade de se ajustar o valor da multa ao limite máximo estabelecido na Lei.

Em relação ao SNSM, instituído pela Lei nº 10.711, de 05/08/2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.153, de 23/07/2004, o valor da multa pode variar até 250% do valor comercial do produto fiscalizado, quando incidir sobre a produção, beneficiamento ou comercialização. No entanto, quando se tratam de outras atividades, o Art. 200 do referido decreto estabelece faixas de valores de acordo com a natureza da infração, a saber:

Quadro – Valores das multas referente às infrações disciplinadas no art. 200 do Decreto nº 5.153, de 23/07/2004.

Faixa de valores	Natureza da infração
Até R\$ 2.000,00	Leve
A partir de R\$ 2.000,00 até R\$ 6.000,00	Grave
A partir de R\$ 6.000,00 até R\$ 18.000,00	Gravíssima

Fonte – Art. 200 do Decreto nº 5.153, de 23/07/2004.

Segundo o Gestor, a revisão desses valores tem sido discutida desde 2011 e já existe um processo que trata da revisão do regulamento mencionado, sendo que esse processo retornou da Consultoria Jurídica do Mapa no segundo semestre de 2017 com necessidade de ajustes. Na proposta de revisão, foram sugeridos os seguintes valores fixos: quatro mil, oito mil, dezesseis mil e 32 mil, para infrações cuja penalidade de multa não é calculada com base no valor comercial do produto fiscalizado. De acordo com o Gestor, tais valores se aproximam do esperado, caso fosse aplicada, na correção dos valores do decreto, o IPCA-IBGE acumulado no período de julho de 2004 a dezembro de 2017. Ocorre que, até o presente momento, decorridos quatorze anos, não houve a referida atualização normativa.

Além disso, no Estado do Rio Grande do Sul constatou-se que outro fator que minimiza o efeito inibidor esperado com as penalidades previstas na legislação é a concentração do mercado de produtos de origem animal em poucos grupos empresariais, haja vista que, para fins de reincidência, utiliza-se o histórico de infrações da planta sob fiscalização, a qual é atribuída um código SIF, dessa forma a penalidade não é agravada para aquela empresa que comete a mesma infração em estabelecimentos de SIF diferentes. Sobre isso, o Gestor afirmou que a atuação pelo SIF é mais efetiva do que pelo CNPJ, pois este último pode ser trocado com maior frequência e facilidade. No entanto, cabe avaliação sobre o atual modelo pois o histórico da empresa é mantido independente da troca do dono ou diretor.

Ainda em relação à atuação fiscal junto a estabelecimentos que infringem de maneira contumaz a legislação, apurou-se, a partir do trabalho em Minas Gerais, que não há dispositivo legal nem ferramenta à disposição do Mapa visando impedir que uma empresa com registro cassado possa solicitar registro com outro CNPJ. A implementação dessa ferramenta está prevista dentro do plano de modernização da Defesa Agropecuária, mas permanece sem ações concretas.

Por fim, importante registrar que a CGU já recomendou ao Mapa, por meio do Relatório nº 201701255, a atualização dos valores das multas, pois permanecem em descompasso com o ambiente econômico atual, o que amplia o risco moral de produtores e proprietários de estabelecimentos, tendo em vista que o potencial das penalidades não é, em regra, suficiente para mitigar o risco de condutas irregulares.

Nesse mesmo relatório da CGU, também foi recomendado ao Mapa que estabeleça procedimentos internos que garantam a periodicidade e a tempestividade da revisão de normativos relacionadas à Defesa Agropecuária como forma de reduzir o risco de desatualizações constantes.

Recomendação (Achado 8)

1 - Concluir os estudos em andamento acerca da atualização dos valores de multas aplicáveis em defesa agropecuária, encaminhando aos órgãos competentes novas propostas de valores, buscando aumentar a contribuição de tal penalidade na redução da reincidência de condutas irregulares pelos agentes fiscalizados.

9. Fragilidades no processo de gestão dos prazos prescricionais das multas aplicadas pela inspeção e fiscalização no âmbito da defesa agropecuária.

No Sistema Integrado de Controle de Arrecadação – Sicar, há um montante aproximado de 343 milhões de reais em multas aplicadas pelo Mapa decorrentes de infrações cometidas nas atividades de Inspeção de Produtos de Origem Animal, Fiscalização de Sementes e Mudanças e Classificação Vegetal. Desse total, cerca de 26% já tiveram o pagamento efetuado pelo autuado, e o restante (73%) consta como pendente de pagamento, totalizando aproximadamente R\$ 252 milhões, valor expressivo sobre o qual o Ministério deve manter controles adequados com a finalidade de mitigar o risco de prescrição inerente ao procedimento administrativo de origem.

As legislações específicas dessas três áreas da Defesa Agropecuária disciplinam que, em caso do não recolhimento do valor da multa no prazo legalmente previsto (trinta dias após a data de notificação do julgamento), o débito deve ser encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN para inscrição em dívida ativa da União e cobrança executiva. Nesse contexto, verificou-se que, dos R\$ 252 milhões em multas pendentes de pagamento, cerca de R\$ 115 milhões (46%) constam, no Sicar, com a situação “Encaminhado à Procuradoria da Fazenda Nacional”, e os outros R\$ 136,6 milhões (54%) estão distribuídos da seguinte maneira: 34,6% em 1ª Instância; 18,7% em 2ª Instância; e 0,9% em 3ª Instância e/ou com decisão administrativa definitiva.

Desse total que ainda não foi encaminhado à PGFN, uma primeira condição observada que limita o controle do Mapa sobre os prazos prescricionais é a inconsistência de datas de julgamento registradas no Sicar. Apurou-se um montante aproximado de dez milhões de reais em multas aplicadas que constam no Sicar com data de julgamento manifestamente inconsistente (anterior ao auto de infração ou posterior à data de extração) ou, ainda, sem a data de julgamento que faz jus ao andamento atual (por ex. ausência de data de julgamento em 1ª Instância para processos que estão em 2ª Instância). Essas inconsistências identificadas na base de dados do Sicar decorrem tanto de erro na inserção de dados pelos servidores, quanto da vulnerabilidade do sistema que não faz críticas em relação aos dados que são inseridos.

Ademais, é possível concluir que a tramitação dos autos de infração e/ou atualização do Sicar não é realizada de modo tempestivo. Na primeira instância, por exemplo, constam R\$ 36,4 milhões em multas julgadas há mais de um ano. Já na segunda instância, onde os processos julgados pela SDA são despachados para que a SFA proceda à atualização em sistema, apurou-se cerca de seis milhões sem atualização há mais de um ano. Portanto, excluindo-se as inconsistências, soma-se um montante de R\$ 42 milhões que já devia ter sido tramitado em sistema, seja para instância superior ou para encaminhamento à PGFN.

Quanto à atualização das informações dos débitos encaminhados à PGFN, extraiu-se o seguinte trecho da manifestação da Coordenação de Sementes e Mudanças – CSM/SDA: *“Informações conflitantes sobre a situação de tais processos podem ser decorrentes da falta de atualização do status do processo no SICAR, no âmbito da SFA. Ressalta-se que o SICAR é um sistema bastante antigo e pouco amigável, e que não está bem definida no MAPA qual a área específica responsável pela sua gestão em âmbito nacional, o que*

dificulta sua operacionalização". Tal argumento, somado às inconsistências e desatualizações identificadas, reforçam a necessidade de aperfeiçoamento do Sicar, incluindo melhorias na sua acessibilidade e operacionalização, conforme já recomendado pela CGU em trabalhos anteriores.

Mesmo diante do panorama apresentado, realizou-se levantamento dos valores das multas pendentes de pagamento que estariam potencialmente prescritas, utilizando-se como critério os prazos prescricionais previstos na Lei nº 9.873, de 23/11/1999, quais sejam: cinco anos para prescrição da ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor após o término regular do processo administrativo; e três anos para prescrição do procedimento administrativo paralisado (prescrição intercorrente). Nesse sentido, com base no tempo transcorrido entre a data de julgamento e a data de extração do Sicar, foi possível apurar os seguintes montantes potencialmente prescritos:

Tabela 1 – Total em multas potencialmente prescritas no Sicar

Andamento	Mais de 5 anos (R\$)	Entre 3 e 5 anos (R\$)	Total (R\$)
1ª Instância	348.003,31	2.149.148,91	2.497.152,22
Apreciação de recurso em 2ª Instância	0,00	1.225.131,24	1.225.131,24
2ª Instância	74.816,15	2.498.249,52	2.573.065,67
Total potencialmente prescrito	422.819,46	5.872.529,67	6.295.349,13

Fonte: Extração do Sicar fornecida pelo Gestor em 04/09/2018.

Importa registrar que os totais apresentados podem conter distorções em razão da inconformidade do Sicar em relação à tramitação real do processo administrativo, o que não deixa de sinalizar um risco a ser gerenciado pelo Mapa.

Ressalta-se que não há orientação do Ministério que padronize a forma de controle dos prazos prescricionais. Segundo o Dipoa/SDA, a forma de controle varia entre cada Sipoa. Blocos Internos no Sistema Sei e planilhas específicas são os meios comumente utilizados para controlar o andamento dos processos de autuação, ou seja, essas unidades sequer priorizam o Sicar como mecanismo de controle.

Portanto, além de não dispor de um sistema atualizado com informações fidedignas, para acompanhamento dos autos de infração emitidos pela inspeção e fiscalização do Mapa, não há uma padronização no controle adotado pelas suas unidades, o que torna inviável à SDA ter o controle gerencial sobre os prazos prescricionais das multas aplicadas, inclusive, por meio do Painel Gerencial no *Qlik View*, o qual também utiliza a base de dados do Sicar. A ausência de tal controle expõe o Ministério, no curto e médio prazo, ao risco de ter autos de infração anulados em razão de prescrição.

Recomendação (Achado 9)

1 – Considerando que o Sicar consiste em mero sistema para registro de informações sobre autos de infração que resultaram em multas, e que a gestão das multas é realizada em processos individuais (físicos ou eletrônicos), recomenda-se ao Mapa a inclusão, no seu PDTI, do desenvolvimento de sistema para efetiva gestão das multas em defesa agropecuária, de modo que o sistema requeira a atualização tempestiva das

informações e viabilize a geração de informações gerenciais, além da programação de alertas automáticos para evitar a prescrição de multas.

2 – 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.

10. Ausência de disposição normativa sobre a terceira instância processual nas áreas finalísticas da SDA.

O Decreto nº 6.268, de 22/11/2007, que estabelece as normas regulamentadoras sobre a classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, não prevê a existência de uma terceira instância julgadora para os processos administrativos instaurados para apurar infringência às suas normas. Entretanto, a partir da análise de processos dessa área, verificou-se que parte desses tiveram julgamento em terceira instância.

Instado a se manifestar sobre o fato, o Dipov informou que o recurso administrativo afeto à área de Classificação Vegetal pode ser admitido e processado em terceira instância, na qual compete ao Secretário de Defesa Agropecuária proferir decisão. Esse posicionamento, adotado no âmbito do Dipov, baseia-se no entendimento de que o trâmite processual da área de Classificação Vegetal se assemelha ao da área de vinhos e bebidas, onde a Conjur se manifestou favorável à admissibilidade da terceira instância, por meio do Parecer Jurídico nº 003/2014/ASSGAB/Conjur/Mapa/AGU – JCS, de 06/01/2014.

Conforme fundamentação jurídica da Conjur, na área vinhos e bebidas, o recurso administrativo poderá tramitar por até três instâncias administrativas em razão do disposto no art. 57 da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo na Administração Pública Federal, aplicável de forma subsidiária às normas especializadas naquilo que não houver conflito. Além disso, o decreto que regulamenta a área de vinhos e bebidas não veda de forma expressa a possibilidade de terceira instância (assim como no regulamento da Classificação Vegetal).

Em relação às áreas de Inspeção de Produtos de Origem Animal e de Fiscalização de Sementes e Mudanças também não existe vedação legal expressa quanto à admissibilidade de recursos administrativos à terceira instância, todavia tais recursos não são admitidos em razão da delimitação de competências regimentais, pois nessas áreas a decisão de segunda instância já é proferida no âmbito da SDA, enquanto na Classificação Vegetal, compete ao Chefe de Divisão Técnica da SFA a decisão de segunda instância, conforme preceituam os normativos específicos.

Nesse contexto, observa-se a omissão de disposição nas normas regulamentadoras das áreas da Defesa Agropecuária sobre a admissibilidade de recurso administrativo em terceira instância em consonância à Lei nº 9.784/1999. Tal fato, aliado a falta de clareza e não divulgação de todas as instâncias existentes no rito processual, pode afetar diretamente o acesso de parte dos Administrados a direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, como o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Recomendação (Achado 10)

1 - Instituir formalmente a terceira instância administrativa processual para a área de Classificação de Produtos Vegetais, atualizando os normativos necessários, consoante os fundamentos jurídicos atualmente adotados, e divulgar o rito processual administrativo, garantindo plena transparência aos administrados.

CONCLUSÃO

A partir da avaliação realizada pela auditoria da CGU sobre a atuação do Mapa na gestão de taxas recolhidas pelos serviços prestados no âmbito do Sistema Nacional de Sementes e Mudas (SNSM) e da Classificação de Produtos de Origem Vegetal, bem como na gestão de multas aplicadas nas ações de inspeção e fiscalização do Ministério, apresentam-se as seguintes conclusões quanto às questões de auditoria propostas neste trabalho:

1) A gestão dos processos de prestação de Classificação de Produtos Vegetais e de registros no Renasem assegura a qualidade dos produtos e insumos agrícolas produzidos e introduzidos no país, bem como sua adequação sanitária, mediante o recolhimento de taxa em valor coerente com o custo do serviço?

De modo geral, não há evidências de falta de qualidade dos produtos e insumos agrícolas produzidos e introduzidos no país, bem como da ausência de adequação sanitária, apesar das oportunidades de melhoria identificadas.

A gestão dos processos de Classificação de Produtos Vegetais e de registros no Renasem apresenta limitações no acompanhamento dos serviços prestados (principalmente em razão dos sistemas informatizados utilizados), bem como no planejamento das ações fiscais. Há o risco de que tais fragilidades comprometam o atingimento de objetivos da Defesa Agropecuária, apesar de que, durante a auditoria, não foram identificadas tais situações.

O Sigvig, por exemplo, utilizado pelas Unidades de Vigilância Agropecuária do Mapa, apresentou diversas inconsistências que inviabilizam um acompanhamento efetivo na importação de produtos de origem vegetal, e requer melhorias como a integração com outros sistemas de controle utilizados por outros órgãos de fiscalização alfandegária.

Em relação à área de Sementes e Mudas, o aperfeiçoamento de sistemas (como o Renasem e o Sigef) pode refletir diretamente em otimização da força de trabalho disponível, especialmente se possível a implementação de rotinas de checagem automática de inscrições e credenciamentos que hoje demandam a análise individualizada por registro pela equipe de fiscalização.

Sobre as ações de inspeção e fiscalização do Mapa, verificou-se que não estão apoiadas em um planejamento estruturado, inexistindo critérios técnicos para o estabelecimento de amostra e frequência de fiscalização, e que há limitação da SDA no monitoramento das metas anuais de fiscalização/inspeção por meio de instrumentos insuficientes.

Além disso, constatou-se que os valores vigentes das taxas não refletem o custo do serviço prestado, impactando, por exemplo, no déficit aproximado de R\$ 1,1 milhão em 2017 (arrecadação x liquidação de contratos) apurado junto à área de Classificação Vegetal, valor esse que é assumido pela União.

2) A gestão de multas aplicadas pelo Mapa nas ações de inspeção e fiscalização de estabelecimentos assegura a penalização daqueles que descumprem as normas de

Defesa Agropecuária, evitando a reincidência de infrações cometidas pelos agentes fiscalizados?

Com base nos achados da presente auditoria, conclui-se que a desatualização dos valores das multas vigentes na Defesa Agropecuária atenua o seu efeito inibidor esperado, contribuindo com a prática reiterada de infrações por parte dos fiscalizados. Além disso, a gestão do Mapa carece de sistema informatizado com informações tempestivas e fidedignas que auxilie no acompanhamento dos autos de infração, principalmente no que tange a prescrição.

Constatou-se, assim como nas taxas, a defasagem dos valores estipulados para as multas em normativos vigentes. Com a comparação das três áreas sob exame (Classificação Vegetal, Fiscalização de Sementes e Mudanças e Inspeção de Produtos de Origem Animal) foi possível verificar a correspondência da quantidade de infrações cometidas pelos estabelecimentos com o valor médio das multas aplicadas, corroborando com a afirmação de que o efeito inibidor é atenuado em razão da desatualização dos valores vigentes.

Sobre o acompanhamento dos autos de infração emitidos pela inspeção e fiscalização do Mapa, registra-se que o atual Sicar apresenta diversas inconsistências, o que torna inviável à SDA e às Unidades Descentralizadas ter o controle gerencial sobre os prazos prescricionais das multas aplicadas.

Espera-se que, de uma maneira geral, a implementação das melhorias recomendadas neste trabalho, como o reajuste de valores das taxas e multas aplicadas e o desenvolvimento de controles informatizados, tenha reflexo positivo na qualidade dos serviços prestados pela Classificação de Produtos Vegetais e Fiscalização de Sementes e Mudanças, bem como na redução do risco de condutas irregulares pelos agentes fiscalizados.

ANEXOS

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

Achado nº 1. O sistema de controle utilizado pelas unidades de vigilância agropecuária não permite o acompanhamento completo dos produtos de origem vegetal certificados pelo Mapa.

Após Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 03 de dezembro de 2018 na sede do Mapa, o Gestor apresentou, por meio da Informação nº 19/SDA/Mapa, a seguinte manifestação sobre as inconsistências do Achado nº 1:

“Erro na inserção de medida referente ao peso da Mercadoria no Sigvig 2.0.

O Sigvig 2.0 foi criado em 2009 para substituir documentação em papel. Ele é, a priori, um sistema de gerenciamento simples que está sendo migrado para plataforma on-line mais moderna (Sistema Sigvig 3.0) e complexa a fim, justamente, de ajustar falhas da natureza que foram encontradas na auditoria.

Hoje, as informações da operação de importação no sigvig 2.0 são auto declaráveis, o próprio exportador insere as informações. Assim é comum que ele insira o peso da mercadoria conforme as opções de unidades de peso ou volume opcionais do sistema (quilograma, tonelada, gramas).

Desta forma, se for requisitado o extrato de importações do sistema e for realizada a somatória simples de pesos, dada a diferença de unidades, o valor apresentado não representará um valor coerente à somatória do Siscomex (que estão todos, em via de regra, na medida estatística padrão para o produto, “quilograma”).

Entretanto, se a operação for verificada individualmente, será possível verificar que a rastreabilidade e coerência das informações da operação não é comprometida.

Descrição de produtos incompatível com a descrição relativa à NCM inseridas em sistema.

A classificação fiscal (conferência de informação da NCM com mercadoria) é objeto de fiscalização da autoridade aduaneira (Receita Federal do Brasil - RFB), desta forma, o NCM do produto no SIGVIG 2.0 é apenas de informação adicional auto declarada pelo importador.

Para identificação do produto sujeito à fiscalização do MAPA, o importador insere a descrição de mercadoria a qual, por meio desta informação, é realizada a identificação do produto para análise fiscal agropecuária. Desta forma, o NCM declarado não é objeto de verificação sob análise pelo vigiagro.

O novo Sigvig (Sigvig 3.0), em desenvolvimento, compartilhará as informações aduaneiras da RFB a partir de 2019 e, assim, não haverá mais inconformidade entre NCM e produto de interesse agropecuário importado.

Discrepância informação de peso entre Siscomex (Sistema Oficial de Controle de Comércio Exterior gerenciado pelo MDIC e RFB) e SigVig 2.0.

A discrepância é em razão do SigVig 2.0 não limitar a unidade de peso a apenas um padrão (grama, kg, tonelada,...) conforme já detalhado no item “a” e por razão de erro de digitação pelo importador ao considerar “vírgula” como “ponto”. Entretanto, com a importação de dados diretamente do Siscomex para o Sigvig 3.0 a partir do segundo semestre de 2019, a incoerência identificada será eliminada.

Considerações Finais

No corrente ano, a Secretaria de Defesa Agropecuária formalizou contrato junto ao IBICT para desenvolvimento de novo sistema (Sigvig 3.0) de gerenciamento de informações sobre operações de comércio exterior de produtos de interesse agropecuário. Este sistema é integrado ao Portal Único de Comércio Exterior e importará a informação aduaneira diretamente do Portal Siscomex. Desta forma, as inconformidades entre sistemas serão superadas.

Até o presente momento, conforme contrato, somente as exportações de produtos de origem animal e de produtos de origem vegetal sujeitos à certificação estão inseridos no Sigvig 3.0.

Quanto à importação, a Receita Federal do Brasil e MDIC disponibilizarão, no primeiro semestre de 2019, ferramenta tecnológica (solução webservice) a qual as informações do Siscomex serão fornecidas diretamente ao Sigvig 3.0.”

Primeiramente cabe esclarecer que os exames realizados pela auditoria não se limitaram à “somatória simples de pesos”, hipótese levantada pelo Gestor, haja vista que foi realizado cruzamento de informações entre o Sigvig e o Siscomex, considerando apenas as licenças de importação deferidas pelo Mapa, pelo qual se verificou um total de 1.861 (6%) licenças que não estão registradas no sistema do Mapa, sendo possível concluir que o sistema fornece informações inconsistentes e incompletas. Portanto, diverge-se da opinião da SDA quando indica que se a operação for verificada individualmente, será possível verificar que a rastreabilidade e coerência das informações da operação não é comprometida.

Quanto à implementação de um novo sistema (Sigvig 3.0), tal informação será incorporada ao Achado, pois segundo o Gestor, esse novo sistema será integrado ao Portal Único de Comércio Exterior e importará a informação aduaneira diretamente do Siscomex, o que eliminará as inconformidades identificadas no presente registro.

Achado nº 4. O valor das Taxas de Classificação de Produtos de Origem Vegetal Importados e do Registro Nacional de Sementes e Mudanças – Renasem não reflete o custo do serviço prestado pelo Mapa.

Manifestação e análise transcritas do Relatório CGU nº 201800538 (referente à AAC SE/Mapa – exercício 2017).

Por meio da Informação nº 49/CSM/DFIA/SDA/MAPA disponibilizada no Processo SEI nº 21000.022845/2018-63, a Unidade apresentou a seguinte manifestação quanto às taxas do Renasem:

“Diante dos apontamentos da equipe de auditoria da CGU, esta Coordenação entende que uma alternativa viável para estabelecer uma metodologia objetiva para atualização das taxas aplicadas aos serviços decorrentes do RENASEM e a sua periodicidade de

atualização mediante publicação de ato normativo, seria a constituição de grupo de trabalho para estimar os custos da consecução de tais serviços pelo MAPA, contemplando pessoal, passagens, diárias, combustível, veículos, tempo, entre outros fatores que oneram o ESTADO, e que muito provavelmente não são supridos pela contrapartida prestada pelos contribuintes por meio das taxas atualmente aplicadas ao RENAEM. Caso a SDA considere tal alternativa viável, o grupo deverá ser constituído por Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFAs) que atuam na fiscalização de sementes e mudas nas Unidades da Federação. Nesse sentido, esta Coordenação necessitará do apoio do Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA, da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA e da Secretaria Executiva – SE, no sentido de viabilizar os meios e recursos adequados para subsidiar o trabalho do grupo, assim como realizar as reuniões que se fizerem necessárias para discussão da norma que tratará da atualização das taxas do RENAEM.”.

Nota-se que o Gestor corrobora o fato de que as taxas do Renasem não refletem o custo do serviço prestado pelo Mapa, apresentando, como alternativa para estabelecer uma metodologia objetiva para atualização das taxas, a constituição de grupo de trabalho para estimar os custos empreendidos na prestação dos referidos serviços. Tal providência poderá ser acompanhada no âmbito do Plano de Providências Permanente – PPP da CGU. Assim como, já estão em monitoramento as recomendações exaradas pelo Relatório da CGU nº 201701255, que se referem à atualização dos valores das taxas da defesa agropecuária e o estabelecimento de procedimentos internos visando garantir a periodicidade e a tempestividade da revisão dos normativos.

Achado nº 5. Necessidade de aperfeiçoamento do processo de análise das inscrições de campos de produção de sementes, visando otimizar o esforço despendido pelo Mapa, tendo em vista o baixo contingente de pessoal e a elevada demanda de inscrições anuais, sem evidências de ganhos relevantes para o processo.

Por meio da Informação nº 86/CSM/DFIA/SDA/MAPA, a unidade examinada se manifestou sobre os fatos apresentados pela equipe de auditoria por meio da SA nº 201800116/11.

Nos trechos seguintes o Gestor destacou o avanço obtido com a implantação do Sigef como sistema de controle e gestão das inscrições de campos de produção, informou o objetivo da CSM em relação ao sistema e citou a necessidade de desenvolvimento de novas funcionalidades:

“(...) atualmente, as informações sobre a produção de sementes no Brasil só estão disponíveis devido à implantação do SIGEF como sistema de controle e gestão das inscrições de campos de produção. Antes da implantação do SIGEF, ou seja, antes da safra 2013/2013, todas as inscrições de campos eram realizadas em meio físico papel, de maneira que não havia possibilidade de disponibilizar em tempo adequado os dados sobre a produção de sementes no País. (...) O SIGEF possui hoje em seu banco de dados uma série histórica de informações de mais de 230.000 campos de produção de sementes, o que possibilitou a disponibilização de dados significativos para o público, com acesso geral, por meio do Painel Brasileiro de Sementes (...).

(...) O objetivo desta Coordenação é tornar esse sistema responsável pela gestão de toda produção de material de propagação no país sementes e mudas, e não alcançar somente as inscrições da produção (hoje, de campos de sementes; no futuro, de viveiros, jardim clonais, etc.), mas as demais atividades decorrentes da inscrição da produção, tais como as autorizações de transporte, as transferências de titularidade de campos, as transferências de produção bruta de sementes de forrageiras e os mapas de produção e comercialização.(...)”.

“(...) o desenvolvimento de módulos específicos para as espécies de propagação vegetativa e para as espécies florestais, assim como o desenvolvimento de novas funcionalidades que permitam conferir maior agilidade ao processo de análise dos campos de produção, com a automatização da checagem de determinados documentos, geração e baixa automática de Guia de Recolhimento da União GRU, autorizações e vinculações entre usuários realizadas dentro do sistema (autorização do obtentor e vinculação com entidade certificadora, por exemplo) e, a partir do estabelecimento de pontos de controle automatizados, a possibilidade de avaliação de risco para estabelecimento de canal verde/amarelo/vermelho no processo de análise das inscrições, demandam recursos que não foram obtidos até o presente momento. Existe um planejamento de desenvolvimento para o SIGEF, que já contempla o desenvolvimento dos mapas de produção e comercialização no sistema, as melhorias para análise de inscrições de campos de sementes por meio do estabelecimento de parâmetros para avaliação de risco, visando direcionar a fiscalização para aqueles campos que apresentam maior possibilidade de não conformidade, o estabelecimento de rotinas automatizadas que possibilitem ganho no tempo de análise de cada inscrição, o estabelecimento de rotinas automatizadas para que os campos com status "Salvo" que não receberam tratamento pelo responsável técnico em determinado prazo sejam automaticamente excluídos do sistema, o estabelecimento de rotinas automatizadas para que os campos com status "Em Pendência", sob responsabilidade do responsável técnico/produtor, sejam automaticamente cancelados pelo sistema, após determinado prazo, e melhorias na declaração de áreas para produção de sementes para uso próprio, visando fornecer maiores subsídios para a fiscalização e combate à pirataria de sementes. Para a execução desse planejamento, a Secretaria de Defesa Agropecuária SDA tem buscado viabilizar parcerias, via acordo de cooperação técnica ou convênio, visando a disponibilização dos recursos necessários ao desenvolvimento pessoal capacitado em tecnologia da informação para compor a equipe de desenvolvimento, equipamento e condições adequadas ao período de desenvolvimento. Inclusive a Coordenação Geral de Apoio Institucional CGAI/SDA está dedicada à realização desses objetivos. Porém, por motivos que não competem às áreas técnicas envolvidas, o MAPA ainda não concretizou os instrumentos necessários para impulsionar o desenvolvimento pleno do SIGEF.”

(...)

“A equipe técnica dedicada à fiscalização de sementes e mudas tem consciência da necessidade de realizar adequações ao processo de inscrição de campos de produção de sementes, inclusive esse tema já foi tratado em reuniões técnicas realizadas pela CSM com a participação de AFFAs que atuam nas SFAs do MAPA, e também é debatido com frequência nos grupos de discussão e de trabalho da fiscalização de sementes e mudas. Uma das propostas em discussão pela área técnica é utilizar a implantação de

procedimentos automatizados no SIGEF para estabelecer um sistema canal verde/amarelo/vermelho na inscrição de campos e diferenciar a amostragem para conferência documental por AFFA de acordo com a classe da semente a ser produzida, estabelecendo maior amostragem para as categorias da classe certificada (Genética, Básica, C1 e C2) e menor amostragem para as categorias da classe não certificada (S1 e S2).

Nos moldes atuais, ainda que demande considerável esforço da fiscalização, a análise das inscrições de campos confere garantia de rastreabilidade das sementes produzidas e é um procedimento fiscal que não se diferencia demasiadamente das fiscalizações documentais realizadas nos entes e entidades produtoras, com a vantagem de não gerar ao MAPA o ônus relacionado ao deslocamento e diárias dos AFFAs. Em relação ao que foi mencionado sobre o impacto na qualidade final da semente, não foi levado em consideração o "impacto" na qualidade genética deste insumo. Para garantir parte dessa qualidade, o processo de inscrição de campos, nos moldes efetuados é muito bem executado, principalmente após a criação do SIGEF, para que sejam cumpridas as garantias quanto à origem do material de propagação utilizado como base da produção de sementes”.

Observa-se, em sua manifestação, que o Gestor reconhece oportunidades de melhoria no sistema, no entanto, segundo o próprio, o desenvolvimento do Sigef esbarra na falta de recursos. Além disso, expõe que algumas melhorias vêm sendo realizadas de modo gradual pelo gestor nacional do sistema sem apoio da área de TI do Mapa.

Destaca-se, inclusive, que algumas das propostas de melhorias apresentadas pelo Gestor, como a automatização de procedimentos no Sigef, estão alinhadas as recomendações emitidas pela CGU neste Relatório.

Sobre o índice de inconformidade (inscrições denegadas) e o tempo gasto na análise das inscrições de campos de produção de sementes de soja, o Gestor se manifestou nos seguintes termos:

“Em relação à informação de que poucos são os campos denegados em relação aos inscritos, atualmente isso é possível, graças ao trabalho efetuado ao longo dos anos, desde a implantação do SNSM. Se as inscrições dos campos não tivessem sido no passado controladas rigidamente, com certeza, o número de campos denegados atualmente seria maior. O setor regulado tem significativo conhecimento da legislação específica e das consequências de suas infrações; a semente produzida no Brasil possui reconhecimento, inclusive internacional; a legislação brasileira está alinhada aos padrões e normas estabelecidos em âmbito internacional e os AFFAs participam ativamente dos mais importantes fóruns e colegiados que tratam da elaboração de padrões para produção, certificação, análise e comércio internacional, tais como no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OECD, Association of Official Seed Certifying Agencies - AOSCA, International Seed Testing Association - ISTA, International Union for the Protection of New Varieties of Plants - UPOV. E tais ganhos foram conquistados também com a "fiscalização documental". Não existem garantias de que a descontinuidade desse tipo de fiscalização não favoreça a desorganização do setor sementeiro. O processo de inscrição de campos permite controlar e rastrear a origem

das sementes, e ainda garantir que cultivares protegidas não sejam utilizadas em prejuízo dos devidos direitos dos obtentores e em quantidades não autorizadas”.

Embora não existam garantias de que a descontinuidade de tipo de fiscalização não favoreça a desorganização do setor sementeiro, o baixo grau de inconformidade das inscrições permite ao Gestor, mediante avaliação do risco envolvido, a dispensa de eventuais etapas do processo ou a seleção por meio de amostragem, de modo que se reduza o tempo despendido nesta atividade.

“A respeito do tempo decorrido para análise das inscrições dos campos de produção de sementes de soja, destaca-se que a inscrição para essa cultura é muito concentrada em meses específicos, que variam um pouco, conforme a Unidade da Federação, devido às condições necessárias para produção de sementes de alta qualidade, que acabam por estabelecer uma "janela" muito pequena para o plantio. Por isso, as SFAs recebem um grande número de campos de soja para análise em um curto período, o que certamente impacta desfavoravelmente nos resultados de análise em relação ao tempo. Se a cultura avaliada fosse outra, como o milho, por exemplo, certamente as informações não seriam as mesmas e o tempo utilizado para uma homologação seria bem menor.

Outro ponto destacado no documento da CGU menciona o tempo gasto para análise de pendências e o fato de um mesmo campo ser submetido para pendências diversas vezes, ou seja, a possibilidade que é dada ao produtor de responder a uma determinada pendência, mesmo após o prazo inicial de 15 dias concedido pelo AFFA que analisou o campo, mediante envio reiterado de uma mesma pendência. Em relação ao tempo que o produtor demora para devolver o campo colocado em pendência, isso acontece frequentemente em decorrência da demora dos "detentores dos direitos sobre a cultivar" em emitirem as autorizações para as cultivares protegidas. Essa é inclusive uma reclamação comum dos produtores de sementes. A legislação estabelece como obrigação do produtor apresentar a mencionada autorização para inscrição de campo de cultivar protegida no Brasil. Entretanto, o direito sobre a cultivar é uma questão privada, gerida pelo direito privado, cabendo ao MAPA apenas a concessão do direito ao obtentor, mas não a gestão ou regulação sobre os meios que o obtentor utiliza para auferir ganhos a partir de seu direito de propriedade intelectual sobre determinada cultivar. De maneira simplificada, a legislação não pode estabelecer prazo para que o obtentor avalie a concessão da mencionada autorização, pois essa é uma questão entre particulares. É por esse motivo que, na análise de campos de produção de sementes, é comum conceder prazos reiterados para a apresentação de tal documento, pois é sabido que o produtor de sementes pouco pode fazer para "acelerar" o processo para obtenção da autorização, pois tais documentos estão sujeitos a decisões alheias à vontade do produtor e que, na maioria dos casos, o obtentor acaba por conceder a autorização. Se todos os campos cuja pendência tenha sido a autorização do obtentor tivessem sido denegados assim que esgotados os primeiros 15 dias da pendência inicial, certamente haveria impacto na produção de sementes de soja no Brasil”.

As razões expostas pelo Gestor para demora na análise das inscrições reforçam a necessidade da automatização de rotinas que permitirá conferir maior agilidade ao processo. Ademais, a demanda elevada de solicitações anuais e o baixo contingente de pessoal alocado na área de Sementes e Mudanças tendem a aumentar o índice de análises intempestivas, comprometendo a entrega e o objetivo do serviço prestado.

Por fim, destaco a seguir o trecho da manifestação do Gestor que apresenta medidas, em curto, médio e longo prazo, para adequação da situação encontrada nesta auditoria:

“Entre as medidas corretivas possíveis para adequar a situação encontrada pela CGU, podemos destacar:

- A curto prazo:

Elaborar circular no sentido de orientar os obtentores, detentores do direito sobre cultivares protegidas no Brasil, para emissão tempestiva das autorizações, diante da possibilidade de denegação dos campos. A ser encaminhada para as entidades representativas dos obtentores, a saber, Associação Brasileira de Sementes e Mudanças - ABRASEM e Associação Brasileira de Obtentores Vegetais - BRASPOV.

Elaborar circular no sentido de orientar os AFFAs nas SFAs do MAPA que atuam na análise de inscrições de campos de produção de sementes a realizarem todas as exigências de uma única vez, encaminhando o campo para pendência com o prazo de atendimento claramente estipulado e, caso não sejam atendidas todas as pendências, proceder à denegação do campo, sem concessão de novo prazo para resposta à pendência restante.

- A médio prazo:

Implantar a autorização para produção de cultivares protegidas no SIGEF, por meio do acesso já concedido aos Obtentores, em ambiente específico para tal funcionalidade.

- A médio-longo prazo:

Atualizar as normativas que dispõe sobre a inscrição de campos de sementes, estabelecendo prazos e condições para o atendimento de pendências.

Além disso, cabe ressaltar que a cada dia o efetivo de AFFAs que atua na área de sementes e mudas é menor, muitos sem dedicação exclusiva e há falta de investimento em equipamentos de informática para uso pela fiscalização, sendo os que estão em uso antigos.

(...)”.

Entende-se que todas as informações apresentadas nesta manifestação são pertinentes e elevam o grau de percepção desta equipe de auditoria em relação ao comprometimento da Unidade na melhoria dos serviços prestados, especialmente na área de Sementes e Mudanças, por essa razão foram incorporados ao achado em questão algumas das propostas apresentadas pela Unidade.

Achado nº 7. Oportunidades de melhoria no processo de fiscalização das atividades do Renasem.

Manifestação e análise transcritas do Relatório CGU nº 201800538 (referente à AAC SE/Mapa - exercício 2017).

Por meio da Informação nº 49/CSM/DFIA/SDA/MAPA disponibilizada no Processo SEI nº 21000.022845/2018-63, a Unidade apresentou as seguintes manifestações em relação a trechos do Achado de Auditoria:

“Quanto à afirmação constante do documento “Citam-se, como exemplo, a SFA/MT, que possui dois AFFA na área de sementes e mudas, e a SFA/SP, que conta com dez AFFA na mesma área, as quais não realizaram fiscalização alguma em campos de produção de sementes no período de exame, embora exista essa distinção no quantitativo de pessoal. Assim, resta evidenciado que a força de trabalho não foi fator determinante para distribuição das ações de fiscalização”, cabe a esta Coordenação realizar os seguintes esclarecimentos: a comparação em números absolutos do efetivo da fiscalização de sementes e mudas entre Unidades da Federação sem considerar qualquer outro fator é inadequada para se concluir que a força de trabalho não foi determinante na distribuição das ações de fiscalização. A SFA/SP é responsável pela análise e deferimentos da maioria dos pedidos de importação e exportação de sementes e mudas do País, o que demanda significativo empenho de sua força de trabalho na área de sementes e mudas, além de gerir um número significativo de RENASEMs (cerca de 3.500) e de ter uma significativa demanda de fiscalização da produção de mudas, quando comparada à SFA-MT. Já a SFA-MT recebe um número muito menos significativo de pedidos de importação e exportação de sementes e mudas e tem sob sua responsabilidade cerca de 2.000 RENASEMs, além de ter as atividades de produção voltadas predominantemente para sementes de espécies de grandes culturas agrícolas e forrageiras. Portanto, se a força de trabalho da SFA-SP tem que, necessariamente, dedicar-se mais a determinadas atividades de fiscalização (importação e exportação, inscrições e credenciamentos no RENASEM, por exemplo) que demandam tempo e recursos em detrimento da fiscalização de campos de produção de sementes, a premissa de que o efetivo de pessoal não foi determinante para consecução das ações não pode ser considerada correta. Novamente, destacamos o estudo sobre a necessidade de AFFAs para as áreas técnicas do MAPA, realizado pelo Departamento de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva – DGE/SE/MAPA, em 2016, o qual indicou que o efetivo de AFFAs para a manutenção mínima das atividades de fiscalização de sementes e mudas, visando o atendimento de metas adequadas, seria da ordem de aproximadamente 140 (cento e quarenta). Para a SFA-MT, por exemplo, que possui apenas 2 (dois) AFFAs na área de sementes e mudas, é necessário o mínimo de 7 (sete) AFFAs para executar minimamente as atividades dessa área de maneira satisfatória. Na SFA-SP, esse número seria da ordem de 20 (vinte) AFFAs para uma equipe, atualmente estimada em 10 (dez) AFFAs, distribuídos pelas unidades descentralizadas do Estado. A partir desses dados, é possível realizar uma comparação mais fidedigna: que a força de trabalho em sementes e mudas na SFA/MT é da ordem de 29% da necessária para atender adequadamente à fiscalização de sementes e mudas; que a força de trabalho em sementes e mudas na SFA/SP é da ordem de 50% da necessária para atender adequadamente à fiscalização de sementes e mudas; que as demandas da fiscalização de sementes e mudas são distintas em cada Unidade da Federação, sendo que algumas tendem a ser mais impactadas pelo atendimento de pedidos de importação e exportação de sementes e mudas, de inscrições e credenciamentos no RENASEM, de autorizações de transporte de sementes, de análise de inscrições de campos de produção de sementes, atividades estas que demandam significativo tempo de trabalho em escritório; que se o efetivo de AFFAs chega no máximo à 50% da necessidade da UF, não há como não priorizar os serviços considerados essenciais, ou seja, aqueles sem os quais os cidadãos não podem exercer suas atividades de trabalho (produção, comércio interno, comércio internacional, transporte, etc.); conclui-se que não é possível considerar a fiscalização de campos de produção de

sementes como único parâmetro a ser medido na avaliação dos Serviços que atuam na fiscalização de sementes e mudas, embora esta atividade seja a base de todo Sistema Nacional de Sementes e Mudas – SNSM; que todos os registros, cadastros, anuências e autorizações pelos quais o MAPA é responsável e que podem obstar as atividades de terceiros acabam por ser priorizados quando a força de trabalho não é suficiente para atender à fiscalização de todas as atividades previstas no SNSM; resumidamente, que 2 AFFAs não são suficientes para atender às demandas da fiscalização de sementes e mudas em MT e, tampouco, 10 são suficientes para atender às demandas de SP.

Destacamos que nas respostas encaminhadas pela CSM em maio de 2018 à Solicitação de Auditoria Prévia nº 201800116/04, foi estimado que 2018 tenha iniciado com aproximadamente 90 (noventa) AFFAs dedicados à área de sementes e mudas. Após atualização recente, considerando um significativo número de aposentadorias e remoções, estima-se que somente 80 (oitenta) AFFAs estejam dedicados à área de sementes e mudas em todo o País, ou seja, apenas 57% da necessidade estimada para a força de trabalho nessa área. Com tal cenário, o atendimento das metas propostas para a fiscalização possivelmente será impraticável em 2018. Por esse motivo, externamos a preocupação desta Coordenação com uma possível conclusão de que o parâmetro "força de trabalho" não seja considerado fator determinante para distribuição e consecução das ações de fiscalização, baseada na análise isolada de um segmento das ações fiscais – a fiscalização de campos de produção de sementes.”.

Acerca da significativa distinção em relação à demanda das atividades do SNSM entre as SFA do estado de SP e MT, do fato de essas unidades estarem com efetivo aquém do esperado para a manutenção mínima das atividades de fiscalização de sementes e mudas e que esse fato tem gerado a necessidade de priorizar a consecução dos serviços considerados essenciais, registra-se que tais fatos foram considerados na análise da equipe de auditoria.

Além disso, consideraram-se os argumentos da Unidade quanto ao peso e influência da força de trabalho no planejamento das fiscalizações. Todavia, esse não é o único fator determinante na distribuição das ações de fiscalização. Conforme demonstrou-se no exemplo citado em trecho do relatório, independentemente do efetivo disponível na SFA, MT (29% do necessário) e SP (50% do necessário), não houve fiscalização nos campos de produção de sementes, embora a representatividade desses estados seja de cerca de 19% do total de solicitação de inscrições de campos, reforçando a constatação de que inexistem critérios técnicos estabelecidos previamente para a distribuição e amostra das fiscalizações.

Concorda-se com o Gestor que parte da conclusão obtida de maneira isolada em relação à fiscalização de campos de produção não pode ser estendida a toda fiscalização, por isso foram realizados ajustes na redação.

“Quanto à afirmação constante do documento "Ainda em relação à São Paulo, há contradição nas justificativas do Gestor, pois, para o exercício de 2015, quando o desempenho da SFA/SP foi demasiadamente superior (em cerca de 800%) ao que foi programado para as fiscalizações de atividades do SNSM, a justificativa apresentada foi o recebimento de novos AFFA para a área de sementes e mudas da SFA/SP, no entanto, quando questionada sobre a falta de fiscalização dos campos de produção de sementes, a causa apresentada foi que a equipe de fiscalização de sementes e mudas de SP sofreu

significativa redução nos últimos anos", cabe a esta Coordenação realizar os seguintes esclarecimentos: a realização de fiscalizações em 2015 em cerca de 800% acima do esperado possivelmente é reflexo da manutenção do planejamento que era realizado para uma equipe menor e, após o recebimento de novos AFFAs na área e o estabelecimento de diversos procedimentos organizacionais mais efetivos, houve aumento do total de atividades de fiscalização, sem que tenha havido fiscalização de campos de produção de sementes, conforme a justificativa já alocada no item 3.2.3. Destaca-se que o SEFIA-SP é um excelente exemplo em organização processual e na implementação de POPs (Procedimento Operacional Padrão) para diversos segmentos, o que otimiza o trabalho da equipe e permite maior eficiência na fiscalização documental. É verdade que, logo após a realização do último concurso para ingresso de AFFAs Engenheiros Agrônomos no MAPA, a SFA-SP recebeu reforço na equipe de sementes e mudas, como também é verdade que esta teve perdas recentes nos últimos anos. Apenas para exemplificar, a equipe perdeu recentemente 3 AFFAs, sendo 1 por falecimento, 1 por aposentadoria e 1 por remoção para outro setor. Nesse sentido, não há como ignorar que houve uma curva de ganho de trabalho, com foco em determinadas ações, que refletiu positivamente no número total de fiscalizações realizadas, sem que tenham sido realizadas fiscalizações de campos de produção de sementes".

Os argumentos apresentados pela Unidade apenas corroboram o fato de que a fiscalização dos campos de produção de sementes não foi priorizada no estado de São Paulo, mesmo com o reforço de pessoal na área de sementes e mudas.

"Em relação às discrepâncias em outras Unidades da Federação entre o planejado e o executado a maior, infere-se que o planejamento das ações nas SFAs tenha sido influenciado pelo temor de não cumprimento das metas em virtude de possíveis contingenciamentos de recursos que acabaram por não se concretizar. No caso da SFA-RJ, a atipicidade coincide exatamente com o período em que a área de sementes e mudas contou com o reforço de 1 AFFA, concretizando um número de fiscalizações muito maior que o planejado em 2015; e com a remoção de tal AFFA em abril de 2016, impactando negativamente os resultados de 2016 e 2017. Tal exemplo corrobora o entendimento desta Coordenação de que não há como almejar que as metas programadas sejam devidamente atendidas quando as equipes de fiscalização operam com efetivo muito aquém do adequado".

Percebe-se pela manifestação da Unidade, que o fator pessoal tem sido utilizado como regra nas justificativas, seja para o alto ou baixo desempenho. No entanto, nessa última manifestação, citou-se que o "temor de não cumprimento das metas em virtude de possíveis contingenciamentos de recursos" tenha influenciado o planejamento das ações nas SFA, isso poderia ter sido evitado caso fossem adotados critérios técnicos na elaboração do planejamento.

Importante observar que, embora a Unidade tenha apresentado justificativas para as distorções apresentadas no Achado de Auditoria, o conjunto dessas distorções apontam para fragilidades no planejamento das fiscalizações realizadas pelo Mapa na área de sementes e mudas, as quais decorrem da inexistência de critérios técnicos estabelecidos previamente pela SDA para definição de amostra e frequência de fiscalização.

"(...) Esta Coordenação corrobora os apontamentos da equipe de auditoria da CGU, no sentido de que o monitoramento da fiscalização não deveria ser realizado por meio de

instrumentos simplórios, como planilhas de dados, sujeitas a inúmeros erros e que podem ser facilmente corrompidas, cujo controle e auditoria são complexos pelo fato das informações serem apresentadas por 27 unidades distintas. A fiscalização de sementes e mudas necessita de sistema próprio para gestão de suas atividades, que por serem consideradas singulares quando comparadas a outras áreas do MAPA, não se adequam aos sistemas existentes. Nesse sentido, o desenvolvimento de módulo específico para o controle geral das ações fiscais de sementes e mudas nas unidades do MAPA, incluindo a emissão de documentos fiscais e a gerência de relatórios no âmbito do Sistema de Gestão da Fiscalização – SIGEF poderia suprir as necessidades para o adequado monitoramento das atividades regimentalmente atribuídas à CSM. Entendemos que a definição de amostra e frequência de fiscalização seria muito facilitada se relatórios e ferramentas de gestão estivessem disponíveis a esta Coordenação, ao DFIA e à SDA. Finalmente, que somente com o apoio da SDA, será possível atender às recomendações da equipe de auditoria da CGU sobre o planejamento e monitoramento das atividades de fiscalização de sementes e mudas.”.

Por fim, neste último comentário, a Unidade se manifesta de maneira positiva quanto à existência de fragilidades no monitoramento da fiscalização, citando, inclusive, a necessidade de um sistema próprio para a gestão das atividades relacionadas à fiscalização de sementes e mudas.

Achado nº 8 - Desatualização dos valores das multas vigentes na Defesa Agropecuária, que atenuam o seu efeito inibidor, contribuindo com a prática reiterada de infrações por parte dos estabelecimentos.

Sobre a desatualização dos valores de multas que contribui com a reincidência de infrações cometidas pelos estabelecimentos, por meio do Ofício nº 217/2018/SDA – Mapa, de 26/10/2018, a SDA informou que elaborou proposta de Projeto de Lei para atualizar os valores de multas para todas as áreas da defesa agropecuária.

No entendimento da área de Classificação Vegetal, as multas não estão desatualizadas, pois a cada valor fixo da multa é acrescido um percentual do valor comercial da mercadoria. Entretanto, tal argumento não se sustenta haja vista que no Decreto nº 6.268, de 22/11/2007 foram estabelecidos valores fixos de multas para diversas infrações, inclusive, em alguns casos, não há gradação de valor da multa para o infrator reincidente.

Quanto à área de Inspeção de Produtos de Origem Animal, o valor máximo da multa fixado atualmente em R\$ 15.648,52, por ter baixo impacto, permanece ampliando o risco moral de estabelecimentos, como demonstrado na constatação, em que pese os avanços obtidos com o Decreto nº 9.013 de 29/03/2017 que regulamenta a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, inclusive, mediante novo tratamento ao infrator reincidente conforme manifestação da Unidade.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 03 de dezembro na sede do Mapa, a SDA apresentou, por meio de planilha anexa à Informação nº 19/SDA/Mapa, o seguinte posicionamento da unidade sobre a atuação pelo Código SIF ao invés do CNPJ:

“Em relação à autuação pelo CNPJ, a Divisão de Inspeção - DINSP/CGI/DIPOA, manifesta os estabelecimentos que produzem produtos de origem animal, principalmente os pequenos e médios, mudam de razão social e CNPJ frequentemente. Avaliar reincidência pelo CNPJ, e não pelo SIF, resultaria na correta avaliação de primariedade para essas empresas frente ao Regulamento de Inspeção (Decreto 9.013/2017).

Na maioria das vezes a troca de CNPJ e razão social, não quer dizer troca de propriedade ou diretoria da empresa efetivamente. E mesmo que houvesse alteração de propriedade ou da diretoria, o RIISPOA determina (Art. 39, § 5º) que o novo dono ou diretor responda pelo histórico anterior.

Art. 39. Nenhum estabelecimento previsto neste Decreto pode ser alienado, alugado ou arrendado, sem que, concomitantemente, seja feita a transferência do registro ou do relacionamento junto ao SIF.

....

§ 5º Assim que o estabelecimento for adquirido, locado ou arrendado, e for realizada a transferência do registro ou do relacionamento, o novo empresário, ou a sociedade empresária, será obrigado a cumprir todas as exigências formuladas ao anterior responsável, sem prejuízo de outras que venham a ser determinadas.

A pesquisa pelo número do SIF é mais efetiva para a manutenção do histórico, razão pela qual, também, o SICAR é utilizado como uma segunda ferramenta na manutenção do histórico, tendo em vista que a busca no sistema é feita por CNPJ.”

A manifestação apresentada pela Unidade apresenta contradição, pois, num primeiro momento, afirma que *“avaliar reincidência pelo CNPJ, e não pelo SIF, resultaria na correta avaliação de primariedade para essas empresas frente ao Regulamento de Inspeção (Decreto 9.013/2017)”*, em seguida, informa que *“na maioria das vezes a troca de CNPJ e razão social, não quer dizer troca de propriedade ou diretoria da empresa efetivamente. E mesmo que houvesse alteração de propriedade ou da diretoria, o RIISPOA determina (Art. 39, § 5º) que o novo dono ou diretor responda pelo histórico anterior”*, ou seja, segundo os fundamentos apresentados, o histórico é mantido independente da troca de dono ou diretor. Portanto, não há clareza na justificativa do Gestor para se manter o modelo de avaliação da reincidência adotado, tampouco foi apresentado modelo mais efetivo para penalizar a empresa reincidente por infrações em mais de um estabelecimento.

Achado nº 9 - Fragilidades no processo de gestão dos prazos prescricionais das multas aplicadas pela inspeção e fiscalização no âmbito da defesa agropecuária.

Em relação às fragilidades do sistema de gerenciamento de multas, Sicar, por meio do Ofício nº 217/2018/SDA – Mapa, de 26/10/2018, a SDA informou que:

“(...) esta Secretaria vem trabalhando junto à CGTI/DA/SE na construção de um novo sistema, com entrada em produção previsto para novembro de 2018. Iniciaremos com a área de produtos veterinários, e em seguida implantaremos nas demais áreas de fiscalização da SDA. O Novo SICAR permitirá a interface imediata com os termos de fiscalização e autos de infração, sendo que o processo administrativo de apuração de infração será conduzido diretamente no sistema, evitando retrabalho e minimizando

erros de lançamento. Apresentará ainda ferramentas mais apropriadas para a gestão das multas, através de relatórios gerenciais que permitirão o acompanhamento adequado”.

Os comentários das áreas técnicas reforçam essa necessidade de aprimoramento do Sicar. Por exemplo, o Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA, o qual se manifestou, por meio da Informação nº 49/DFIA/DAS/Mapa, nos seguintes termos: *“(…) De fato, apesar das orientações insistentes aos servidores das Superintendências (que operam o SICAR) a ferramenta é mesmo falha e sujeita à morosidade da Administração Pública”.*

Cabe salientar que as inconsistências das informações do Sicar não são decorrentes da falta de clareza ou indefinição de competências regimentais, conforme mencionado na manifestação da SDA.

Além do mais, no referido registro, limitou-se a avaliar as ferramentas disponíveis à gestão para controle dos prazos prescricionais das multas aplicadas pela Defesa Agropecuária, em nível gerencial (1ª linha de defesa). Portanto, não houve avaliação quanto a outras medidas adotadas pela SDA para mitigar o risco de prescrição das multas aplicadas, como as auditorias técnico fiscais e operacionais nas unidades descentralizadas citadas pelo Dipoa.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 03 de dezembro na sede do Mapa, a SDA apresentou, por meio de planilha anexa à Informação nº 19/SDA/Mapa, a seguinte manifestação sobre a área de Inspeção de Produtos de Origem Animal:

“Os processos administrativos no âmbito do DIPOA seguem os procedimentos dispostos na Lei nº 9.784/1999 e no Capítulo IV do Decreto 9.013/2017.

Foi divulgado o “Manual de Procedimentos de Apuração de Infração: Autuação de processos administrativos”, que tem por objetivo uniformizar os procedimentos desde a lavratura do Auto de Infração, até o julgamento em 2ª Instância e conclusão do processo. Além de orientar e padronizar os procedimentos, o Manual também institui os modelos dos documentos relativos às atividades de inspeção e fiscalização e relatórios usados nos trâmites processuais.

Adicionalmente, a Coordenação de Suporte à fiscalização dentro de suas atribuições regimentais, estabeleceu modelo de planilha de controle de Processos administrativos (auto de Infração), desta maneira, todos os dados serão preenchidos pelas regionais (SIPOAs) em planilha que permanecerá na rede MAPA e com acesso direto das Coordenações do DIPOA, de modo a permitir a verificação do número de processos que foram encerrados em 1ª Instância, bem como seu status e a motivação para a conclusão destes, assim poderemos verificar o andamento dos processos, bem como identificar possíveis incongruências, inibindo o cancelamento indevido de autuações e/ou penalidades ou mesmo o descontrole em relação aos prazos processuais. As pastas dos SIPOAs na rede MAPA já foram criadas e disponibilizadas para acesso dos servidores nas unidades. Essa planilha também será uma importante ferramenta para auxiliar nos controles do atual SICAR. Todos os SIPOAs foram orientados dos procedimentos a serem executados em seu âmbito para avaliação dos processos administrativos (treinamento DINSP). Permitindo que a proposta do manual fosse aperfeiçoada.”

A divulgação de Manual de Procedimentos de Apuração de Infração com o objetivo de orientar e uniformizar os procedimentos é uma boa prática adotada pela Administração. No entanto, ainda permanecem as inconsistências identificadas no Sicar, bem como suas causas, haja vista que o sistema, enquanto não é aperfeiçoado, continuará permitindo erro ou omissão na inserção de dados.

O controle auxiliar por meio de planilhas, embora se apresente como solução imediata, detém limitações gerenciais além de também estar sujeito a erro na manipulação de dados.

Achado nº 10 - Ausência de disposição normativa sobre a terceira instância processual nas áreas finalísticas da SDA.

Por meio do Ofício nº 217/2018/SDA – Mapa, de 26/10/2018, a SDA informou que na proposta de Projeto de Lei, que está sob a análise do Gabinete do Ministro, com a redefinição do modelo institucional da Secretaria, propôs a padronização do rito processual da fiscalização, como instâncias de julgamento e esferas recursais no âmbito da SDA. Tal normatização elimina a falta de clareza no rito processual adotado pelas diversas áreas técnicas da SDA e nas instâncias recursais acessíveis aos Administrados.

Importa esclarecer que a conclusão sobre a “falta de clareza e não divulgação de todas as instâncias existentes no rito processual” se deve ao fato de que os regulamentos específicos das áreas técnicas da SDA são omissos quanto a existência de uma terceira instância recursal na tramitação do processo administrativo sancionatório, o que pode gerar confusão ao Administrado haja vista que o entendimento não é uniforme entre as diversas áreas da SDA.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 03 de dezembro na sede do Mapa, a SDA apresentou, por meio de planilha anexa à Informação nº 19/SDA/Mapa, a seguinte manifestação sobre a área de Inspeção de Produtos de Origem Animal:

“No âmbito da inspeção e fiscalização de produtos de origem animal está claramente definido até duas instâncias para julgamento de recursos administrativos, conforme disposto no Decreto 9.013, de 29 de março de 2017. O julgamento em 1ª instância é de competência do Chefe do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Art. 526), cabendo recurso em 2ª e última instância, a ser julgado pelo Diretor do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Art. 528).”

Considerando que em algumas áreas de atuação da SDA, como a Inspeção de Produtos de Origem Animal, há disposição normativa clara sobre as instâncias processuais existentes, fez-se necessário o ajuste da recomendação especificando a área destinatária.