



Prefeitura Municipal de Domingos Martins

Estado do Espírito Santo

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo
CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239
www.domingosmartins.es.gov.br – gabinete@domingosmartins.es.gov.br

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL – PRONAF

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Domingos Martins - PMDM		
Período Acompanhado: 2021	Período de realização do acompanhamento: Maio a Junho de 2021	Objeto de acompanhamento: Recursos, Atividades e Veículos do PRONAF
Responsável pelo órgão/entidade fiscalizada		
Nome: Rogério Manzoli – Secretário Municipal de Desenvolvimento Rural;		
Equipe Técnica		
Nome	Cargo	Matrícula
Renata Peterle Ronchi Oliveira	Auditor Público Interno	10526
Franciele Luzia Holz	Auditor Público Interno	12640
Márcia d'Assumpção	Controlador Interno	00310

1. FINALIDADE

Além de assegurar o fiel cumprimento à legislação e de salvaguardar os bens e recursos públicos, o controle interno, assim entendido, no âmbito da Administração Pública, deve promover a eficiência operacional, garantindo que os recursos sejam empregados de forma eficiente nas operações cotidianas, visando à economicidade invocada pelo art. 70 da Constituição Federal de 1988.

O processo de controle interno deve, preferencialmente, ter caráter preventivo, ser exercido permanentemente e estar voltado para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, como instrumento auxiliar de gestão. Para tanto, **é necessário que existam normas e políticas administrativas claramente definidas e que estas sejam cumpridas.**

Dessa forma, uma das principais atividades desenvolvidas pela Controladoria consiste em observar as atividades rotineiras dos setores, entender seu funcionamento, identificar os gargalos e propor melhorias e sugestões que possam aperfeiçoar as tarefas realizadas.

Para este propósito, estão sendo previstas no Plano Anual de Auditoria, ações da Controladoria em setores evidenciados na Matriz de Risco, a fim de levantar informações sobre os procedimentos internos, recomendando melhorias em sua execução, e identificando possíveis falhas que possam ser sanadas através de adoção de medidas de controle.

No contexto da Secretaria de Desenvolvimento Rural, a Gerência de Infraestrutura é responsável pelo funcionamento do Programa Municipal de Desenvolvimento da Atividade Agropecuária, sendo levantadas questões sobre a devida utilização dos veículos e equipamentos de sua competência, adquiridos para uso exclusivo nas propriedades dos produtores rurais do Município de Domingos Martins, e que poderiam estar sendo utilizados em atividades de outras secretarias; e da utilização dos recursos disponíveis, sabendo que os instrumentos utilizados pelo setor são mantidos com recursos advindos dos próprios produtores que pagam pelos serviços, ainda que por um valor muito abaixo do valor de mercado, isto é, a oferta destes serviços funciona como um subsídio do poder público municipal aos agricultores de Domingos Martins.

Com o intuito de compreender a situação, a equipe de auditoria solicitou informações à referida Secretaria por meio da CI/PMDM/CONINT nº 045/2021 (Processo PMDM nº 1588/2021), de 16/04/2021, e em seguida realizou visita na Secretaria, no dia 18/05/2021 para obter maiores esclarecimentos.

As circunstâncias encontradas, bem como as questões abordadas por meio dos documentos disponibilizados e a conversa promovida no setor são discutidas nos tópicos abaixo, e geraram as recomendações descritas em sequência, sempre objetivando a melhoria dos procedimentos adotados e a adequação das irregularidades detectadas.

Tais abordagens da Controladoria são fundamentais para a padronização dos procedimentos internos e o fortalecimento dos controles, visando a melhor prestação dos serviços pela Administração Pública.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Dentre os acontecimentos mais marcantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro, no período recente, pode-se destacar a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). De um modo geral, se pode dizer que até o início da década de noventa não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social da agricultura¹.

O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo. Em 1994, em consequência das reivindicações dos agricultores familiares acima citadas, o governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que operava basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). A partir de 1995, já no Governo Fernando Henrique Cardoso, o PROVAP foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção como em sua área de abrangência. Essas modificações deram origem ao PRONAF, em 1996, cuja institucionalização ocorreu através do Decreto Presidencial nº 1.946/1996¹.

Do ponto de vista operacional, o PRONAF apresenta, atualmente, quatro grandes linhas de atuação, a saber¹:

- a)** Crédito de custeio e investimento destinado às atividades produtivas rurais;
- b)** Financiamento de infra-estrutura e serviços a municípios de todas as regiões do país, cuja economia dependa fundamentalmente das unidades agrícolas familiares;
- c)** Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares através de cursos e treinamentos aos agricultores, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural;
- d)** Financiamento da pesquisa e extensão rural visando a geração e transferência de tecnologias para os agricultores familiares.

Uma das inovações do programa foi a exigência de criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e a elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) por demanda do PRONAF Infra-estrutura e serviços municipais. Essa linha do PRONAF visou contribuir para eliminar gargalos que estavam retardando ou impedindo o desenvolvimento de zonas onde predominavam a agricultura familiar, promovendo melhorias nos canais de escoamento da produção, no acesso a novas tecnologias e na competitividade no mercado¹.

A ênfase dada à constituição de CMDR deve-se ao fato que o PRONAF Infraestrutura, diferentemente da linha de crédito rural, tem como pressuposto básico o envolvimento das comunidades rurais e dos agricultores familiares na concepção, gestão e fiscalização das políticas públicas¹.

Percebe-se, portanto, que os CMDR assumiram um papel de destaque na condução do PRONAF Infraestrutura no âmbito local.

Em atendimento ao exposto, o Município de Domingos Martins criou o referido Conselho, por meio da Lei Municipal nº 1.425/1997, alterada posteriormente pelas Leis Municipais nº 2.222/2009 e nº 2.704/2015. Neste contexto, também foi autorizado pelo Poder Legislativo, por meio da Lei Municipal nº 2.561/2013 a implantar o Programa Municipal de Desenvolvimento da Atividade Agropecuária de base familiar, tendo sido regulamentada pelo Decreto Normativo nº 2.596/2014, que foi alterado posteriormente pelo Decreto Normativo nº 3.065/2017.

Por meio destes instrumentos de gestão compartilhada das políticas públicas desenvolvidas para as atividades agropecuárias, o município foi alcançando recursos e equipamentos, do governo federal, no âmbito do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, a serem utilizados em favor dos produtores rurais do município.

Em conversa junto ao setor da Secretaria de Desenvolvimento Rural, responsável pelo acompanhamento destes equipamentos e recursos, foi informado que atualmente não há mais equipamentos e recursos recebidos no âmbito do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, ou seja, hoje, os equipamentos são obtidos por meio de convênios com os governos estaduais e federais, ou com recurso próprio, e que os recursos para a manutenção são aqueles arrecadados dos próprios produtores na contratação dos serviços oferecidos pelo uso destes mesmos equipamentos. Dessa forma, a Secretaria adota o posicionamento de que todos os veículos pesados e os equipamentos adquiridos pela Secretaria de Desenvolvimento Rural, independente dos recursos empregados, deverão ser utilizados apenas para a prestação de serviços nas propriedades dos agricultores do município, por meio de solicitação formal dos mesmos, protocolada, e controlados e fiscalizados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). E sobre os recursos, hoje, apenas aqueles arrecadados dos produtores como contraprestação aos serviços oferecidos pelos equipamentos e veículos pesados supramencionados, é que são considerados como pertencentes e direcionados ao Programa Municipal de Desenvolvimento Rural e controlados pelo CMDR, isto é, não há repasses federais e estaduais específicos.

É neste cenário apresentado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural que a equipe de auditoria desenvolveu seu trabalho, avaliando os pormenores e disponibilizando suas determinações e recomendações.

3. CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES SOBRE O TEMA

Os resultados foram obtidos com base na análise dos documentos encaminhados pela Secretaria de Desenvolvimento Rural, em resposta a CI/PMDM/CONINT nº 045/2021, encaminhada pela Controladoria, no âmbito do Processo PMDM nº 1588/2021, bem como da realização de visita *in loco*, na Secretaria, na data de 18/05/2021, pela equipe de auditoria para esclarecer algumas particularidades das questões apontadas.

Insta delimitar que na análise foram verificados apenas os aspectos mais objetivos das informações divulgadas, sem aprofundar no conteúdo dos documentos disponibilizados.

Ante ao exposto, disponibilizamos abaixo algumas considerações e recomendações obtidas da análise das circunstâncias apresentadas:

a) Composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMRD) desatualizada

Foi verificado pela Controladoria e confirmado pela Secretaria que no exercício de 2021 o Conselho permaneceu com a composição que havia sido formada no exercício de 2020, sendo que atualmente alguns dos servidores indicados como membros, não pertencem mais ao quadro de servidores da Prefeitura. A justificativa apresentada pela Secretaria foi a ocorrência da pandemia, no entanto, apesar das dificuldades de realizar reuniões presenciais, isto não impede a modificação dos membros por meio da elaboração do ato normativo adequado.

Recomendação A:

Que seja providenciada a atualização da composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural para o exercício de 2021, por meio da elaboração do ato normativo adequado, após as indicações enviadas pelos órgãos que o constituem.

b) Utilização das máquinas e veículos pesados por outras Secretarias

A Secretaria relatou que eventualmente, as máquinas e veículos pesados que deveriam ser utilizadas apenas nas propriedades dos agricultores prestando os serviços solicitados por protocolo, são requeridas pelas Secretarias de Interior e Transporte e de Obras e Serviços Urbanos para a realização de outros serviços fora da competência do Programa Municipal de Desenvolvimento Rural.

Importante ressaltar que os insumos e a manutenção desses equipamentos são adquiridos e realizados com recursos arrecadados dos próprios produtores rurais que custeiam os serviços solicitados, ainda que em valores abaixo do praticado no mercado, o que torna ainda mais inadequado o uso desses instrumentos fora das propriedades rurais, sem autorização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

Essa irregularidade se mantém ainda que os equipamentos tenham sido adquiridos com recursos próprios, pois estão alocados nas competências do Programa Municipal de Desenvolvimento Rural.

Destaca-se que este uso inconsistente foi detectado no mapa diário de movimentação de um dos equipamentos no mês de março de 2021, tendo sido disponibilizado à Secretaria de Interior e Transporte, sem autorização prévia do Conselho.

Recomendação B:

Considerando que as máquinas e veículos pesados da Secretaria de Desenvolvimento Rural estão vinculados à execução de um Programa e são controlados e Fiscalizados por um Conselho legalmente instituído, é de extrema importância que sejam utilizados exclusivamente para as atividades previstas no programa. Caso em algum momento, estes equipamentos não possuam atividades solicitadas pelos produtores, o Conselho Municipal poderia autorizar o empréstimo dos mesmos, previamente. Reforçamos que não pode haver prejuízo dos serviços oferecidos aos agricultores do Município, por utilização indevida dos equipamentos em outras atividades.

c) Não quitação dos Serviços pelos Produtores Rurais

Os serviços oferecidos aos produtores rurais têm os valores fixados por meio dos Decretos Normativos nº 2.596/2014 e nº 3.065/2017. Dessa forma, após a prestação do Serviço, o servidor responsável e o Produtor Rural assinam uma declaração de que os serviços foram executados e a quantidade de horas que foram dispensadas para sua conclusão. Em seguida a Secretaria solicita Emissão de um Documento de Arrecadação Municipal – DAM no valor do serviço para que o produtor realize o pagamento.

Neste Contexto, no entanto, nos foi informado que há certa inadimplência por parte de alguns produtores, pois após a prestação do serviço pela Prefeitura, os mesmos se negam a assinar a declaração do término do serviço, impedindo a efetivação da cobrança.

Recomendação C:

A Controladoria orienta que para os serviços que já foram prestados, e há recusa em reconhecê-lo por parte do produtor beneficiário, que sejam anexados todos os documentos que possam comprovar a realização dos mesmos, tais como, a solicitação protocolada do produtor, os registros no mapa diário de movimentação do equipamento utilizado, as fotos, entre outros, e sejam encaminhados para a Procuradoria solicitando orientação sobre a possibilidade de com base nesses documentos seja efetivada a cobrança, podendo, com o decorrer do tempo, inscrevê-lo em dívida ativa, de forma a inabilitá-lo para receber outros serviços da Administração Pública. Além disso, a Controladoria recomenda que, para os serviços que ainda serão realizados, que seja criado um documento a ser assinado antes da prestação dos mesmos, como uma Ordem de

Serviço, de forma que o mesmo só seja iniciado após este ato, garantindo pelo menos mais um registro comprobatório do cumprimento da demanda solicitada pelo Produtor.

d) Não identificação externa das máquinas do PRONAF

Em conversa com a Controladoria o representante da Secretaria de Desenvolvimento Rural informou que alguns equipamentos empregados no Programa Municipal de Desenvolvimento Rural, isto é, que devem prestar os serviços exclusivamente nas propriedades dos agricultores de Domingos Martins, não estão identificados externamente, com a plotagem do símbolo do PRONAF ou do Conselho. Entende-se que a identificação das máquinas e veículos pesados destinados a atuarem no âmbito do Programa Municipal de Desenvolvimento Rural, amplia a forma de controle, já que facilita o reconhecimento dos mesmos pela comunidade.

Recomendação D:

Promover de imediato a identificação das máquinas e veículos pesados que atuem no âmbito do Programa Municipal de Desenvolvimento Rural, por meio da plotagem do símbolo do Programa ou do Conselho, como forma de ampliar o controle do uso dos equipamentos pelas comunidades.

e) Obediência a Ordem dos Protocolos dos Produtores para a Realização dos Serviços nas Propriedades

De acordo com o informado pelo setor responsável, em conversa com a Controladoria, os serviços são prestados, por ordem da data do pedido, isto é, do protocolo do produtor, sendo o controle promovido através de uma planilha elaborada pelo gerente. No entanto, por questões de logística do equipamento e pela distância significativa entre os distritos, em alguns momentos essa ordem é descumprida. Eventualmente, também há inobservância da ordem por solicitação do próprio produtor, que não possui naquele momento as condições para receber o serviço, devido ao tempo decorrido entre a solicitação e a efetiva prestação do mesmo.

Recomendação E:

Ainda que seja plausível a inobservância da ordem dos pedidos para a prestação do serviço nas propriedades, por questões operacionais, é fundamental que este descumprimento seja formalmente justificado no processo de origem do pedido e na planilha de controle, como forma de evitar questionamentos futuros sobre a ocorrência de favorecimentos de alguns produtores em detrimento de outros.

4. CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES OBSERVADAS NA REUNIÃO FORA DO TEMA

A visita da equipe de auditoria na Secretaria de Desenvolvimento Rural provocou o surgimento de outras questões que foram discutidas com setor, além do Programa Municipal de atendimento aos produtores, que precisam ser ajustadas para o adequado e regular funcionamento da Secretaria. A seguir as mesmas estão disponibilizadas:

f) Regularização dos implementos cedidos às Associações e Cooperativas do Município

Com a aprovação da Lei Federal nº 13.019/2014, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, e a obrigação de implantá-la pelos municípios, houve a necessidade de regularizar os convênios de cessão de veículos e equipamentos para as Associações e Cooperativas rurais do município de Domingos Martins, atualizando-as para os modelos das Parcerias previstas na referida Lei.

Neste cenário, nos foi informado que a Secretaria ainda não realizou o inventário de todos os implementos cedidos para as associações do Município, não tendo encontrado documentos que registrem todas as cessões formalizadas, para que, posteriormente possa ser regularizada.

Recomendação F:

Que seja providenciada, em caráter de urgência, a realização do inventário dos bens sob competência das associações para que promovam sua regularização no âmbito da Lei Federal nº 13.019/2014, evitando transtornos em futuras fiscalizações.

g) Sobre a Guarda dos Veículos Oficiais na Residência dos Servidores

Em 2019 a Controladoria realizou a Auditoria nº 001/2019 (Processo PMDM nº 0516/2019) referente à aquisição de Combustíveis e demais atos relacionados à gestão da frota municipal. Neste trabalho foi verificado que veículos de algumas Secretarias não estavam sendo guardados na garagem da Prefeitura, mas sim na casa dos servidores que os utilizavam diariamente. Dessa forma, considerando os riscos inerentes a esta conduta, a Controladoria orientou que as secretarias elaborassem um termo de responsabilidade assumindo estes e resguardando a Administração Pública de eventuais problemas posteriores decorrentes dessa prática.

Ante ao exposto a Secretaria informou que permanecem com esta conduta de guardar alguns veículos na casa dos servidores, por viabilidade operacional, porém não tem sido elaborado este termo com assinatura do servidor e do Secretário, de forma a autorizar este procedimento e assumir possíveis intercorrências futuras.

Recomendação G:

A Controladoria sugere que este procedimento de guarda dos veículos na residência dos servidores só deve ocorrer nos casos em que de fato os benefícios suplantem os eventuais prejuízos, devendo obrigatoriamente, nestas circunstâncias, ser elaborado o termo de responsabilidade sobre os possíveis danos que vierem a ocorrer no veículo ou a terceiros, devido a adoção desta conduta.

5. CONCLUSÕES

Com base nas atividades previstas no Plano Anual de Auditoria para o exercício de 2021, a Controladoria provocou a Secretaria de Desenvolvimento Rural, por meio da CI/PMDM/CONINT nº 045/2021 (Processo PMDM nº 1588/2021) para que, inicialmente, apresentasse informações sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e seus desdobramentos no Município de Domingos Martins. A Secretaria disponibilizou as informações, instruindo o processo supramencionado. Em resposta a estes documentos a equipe de auditoria se reuniu com o setor técnico da referida Secretaria com intuito de obter maiores esclarecimentos sobre a temática.

Reunindo as informações obtidas pela análise documental e pela visita, a equipe de auditoria entendeu não ser necessária a abertura de Auditoria ou Inspeção, uma vez que foram verificadas poucas questões a serem verificadas e sinalizadas.

O presente relatório é parcial, de acompanhamento dos fatos apresentados e verificados destacando apenas os resultados obtidos por meio das análises documentais e da visita à Secretaria, de forma que as alterações identificadas como necessárias e urgentes possam ser providenciadas de imediato.

Recomenda-se ao gestor que prioritariamente controle o uso dos equipamentos pelas outras Secretarias, configurando desvio de finalidade do objeto e dos recursos públicos, e podendo gerar significativa repercussão social.

Por fim, configura-se também necessário a elaboração de uma orientação ou instrução normativa sobre os procedimentos a serem adotados para a solicitação, a realização e o controle dos serviços oferecidos no âmbito do Programa Municipal de Desenvolvimento Rural.

6. REFERÊNCIAS

1. *HISTÓRICO, CARACTERIZAÇÃO E DINÂMICA RECENTE DO PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* Sergio Schneider 1 Lauro Mattei 2 Ademir Antonio Cazella 3 Publicado em SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

É o relatório.

Domingos Martins (ES), 27 de maio de 2021.

Renata Peterle Ronchi Oliveira

Auditora Pública Interna – Mat. 10526

Franciele Luzia Holz

Auditora Pública Interna – Mat. 12640

Márcia d'Assumpção

Controladora Interna – Mat. 00310