

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.700/2017-7.

Natureza: Auditoria.

Órgão: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

Responsável: José Ricardo Ramos Roseno.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF (DAP). CRUZAMENTOS DE DADOS. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE EM 1.335.852 DAP EMITIDAS ENTRE 2007 E 2017. COMPLEXIDADE DA LEGISLAÇÃO DE APLICÁVEL. INSUFICIENTE TREINAMENTO DOS AGENTES EMISSORES. SISTEMA DE EMISSÃO E CONTROLE INTERNO DEFICIENTE. CONTROLE SOCIAL INEXISTENTE. FALHAS NO PROCEDIMENTO DE COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO E AOS GESTORES SOBRE AS DAP CANCELADAS. POSSÍVEL ÓBICE AO RESSARCIMENTO DE EVENTUAIS DANOS AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE DE CONTÍNUOS ACESSOS INDEVIDOS A PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada, no período de 21/9/2017 a 28/2/2018, sobre o procedimento de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) como instrumento de identificação e de qualificação de agricultores familiares, com as suas formas associativas, para o acesso aos respectivos programas e às correspondentes políticas públicas.

2. Após os trabalhos de fiscalização, a equipe da SecexAmbiental lançou o seu relatório de auditoria à Peça 47, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 161 e 162), nos seguintes termos:

“(...) 2. A agricultura familiar, de acordo com o censo agropecuário de 2006, representava aproximadamente 84% dos estabelecimentos rurais no país, ocupava 24% da área ocupada por estabelecimento agropecuários brasileiros, e era responsável por 87% da produção de mandioca, 70% da de feijão, 46% de milho e 58% de leite. A agricultura familiar possui importância tanto para o abastecimento do mercado interno como para controle da inflação de alimentos.

3. Para esse público específico há diversos programas e políticas públicas com objetivo de promover seu desenvolvimento, e para acesso a maioria dessas ações a DAP ativa é utilizada como comprovação da situação de agricultor familiar. Essas ações para agricultura familiar, de subvenções a aquisições diretas, consomem em média R\$ 6 bilhões de recursos orçamentários por exercício, sem considerar valores referentes a renúncias fiscais para o setor.

4. O objetivo dessa auditoria foi verificar a conformidade da DAP, segundo critérios definidos na Lei 11.326/2006 e Portarias da Sead, por meio de cruzamento de dados, da análise dos controles internos na emissão das declarações e do acompanhamento do controle social, bem como mensurar o montante de recursos públicos destinados à agricultura familiar aplicados em beneficiários com indícios de irregularidades.

5. O escopo da presente auditoria compreende as DAPs emitidas de 2007 a julho de 2017 e o acesso a programas e políticas públicas de 2010 a 2017. Para avaliar o acessos foram

selecionados onze programas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Seguro da Agricultura Familiar (Proagro Mais); Programa Garantia Safra; Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF); Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Programa Brasil sem Miséria – Fomento. O escopo não incluiu outros programas federais não mencionados anteriormente, bem como programas estaduais ou municipais que utilizem a DAP como instrumento qualificatório.

6. A metodologia empregada nesse trabalho foi aplicada de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT). Os procedimentos de auditoria foram aplicados nos estados do Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Distrito Federal. Nestes entes da federação foram realizadas entrevistas com os principais atores relacionados à emissão e controle sobre as DAPs, bem como agentes executores de políticas que utilizam a declaração como instrumento de identificação de agricultores familiares. Ademais foi realizado cruzamento de dados com objetivo de verificar a conformidade das DAPs emitidas de acordo com outras bases de dados públicas. Os detalhes da metodologia utilizada encontram-se no Anexo II.

7. Esse relatório está organizado em capítulos que apresentam um resumo da visão geral, três achados identificados, conclusões e propostas de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, causas, efeitos e proposta de encaminhamento. Nos apêndices estão dispostos: a metodologia, o índice de documentos e análises, os fluxos de processos, a matriz de achados e o referencial bibliográfico.

2. Visão Geral

8. A origem da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) está associada à instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), no âmbito do crédito rural, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a partir da Resolução 2.191 de 24 de agosto de 1995. Até então, o termo “agricultor familiar” era uma lacuna, pois não havia reconhecimento da categoria em nível nacional.

9. A referida Resolução passou a estabelecer as regras de acesso às operações de crédito rural do Pronaf, as quais traziam subvenções econômicas em seu desenho. Esse normativo estabelecia condições ao produtor rural para se enquadrar como beneficiário do Pronaf, as quais deveriam ser comprovadas mediante declaração de aptidão fornecida por agente credenciado pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA)

10. Inicialmente o processo de emissão das Declarações de Aptidão ao Pronaf, estabelecido em 2001, consistia-se na distribuição à rede de órgãos e entidades emissoras de formulários em papel produzido pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), cujos dados deveriam ser devolvidos para importação em banco de dados. Após anos de dificuldades devido à falta de comunicação das emissões em papel com a base de dados da SAF, a Secretaria desenvolveu aplicativo próprio, o qual foi disponibilizado à rede de parceiros em setembro de 2007. Trata-se da emissão de DAP via web, a qual foi disponibilizada à rede de emissores.

11. A definição legal dos agricultores familiares é estabelecida pelo art. 3º da Lei 11.326/2006, no entanto não foi identificado nenhuma Lei ou Decreto Federal que institua a DAP, ou que lhe conceda a propriedade de identificar agricultores familiares. A DAP, atualmente regida pela Portaria Sead 234, de 4 de abril de 2017, é o instrumento disponível à nível federal para identificação e caracterização da Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR) ou suas formas associativas. A DAP é um documento de emissão gratuita e voluntária e todos os dados necessários para a sua emissão são fornecidos pelo interessado.

12. A UFPR é o conjunto de pessoas composto pela família e eventuais agregados, caracterizados em sua coletividade como agricultores familiares que explorem fatores de produção para sua subsistência para atender demanda da sociedade. Além disso, os integrantes da UFPR

devem morar na mesma residência, explorar o mesmo estabelecimento, sob gestão da família, e depender da renda gerada pelo UFPR no estabelecimento ou fora dele.

13. A DAP qualifica os agricultores familiares em grupos de acordo com algumas características. Os agricultores dos Grupos “A” ou “A/C” são os assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O Grupo “B” identifica agricultores com renda bruta familiar anual de até R\$ 20.000,00 e que não contratem trabalho assalariado permanente. O Grupo “V” (Variável) identifica os demais agricultores familiares, com renda bruta familiar anual de até R\$ 360.000,00.

14. A Portaria SAF 1/2017 define os critérios a serem atendidos para que agricultores familiares sejam considerados uma UFPR com direito à DAP. O estabelecimento, considerado a quantidade de superfície de terra contígua ou não e sob qualquer forma de domínio ou posse admitida em Lei, não pode ultrapassar quatro módulos fiscais. A UFPR deve utilizar predominantemente a força de trabalho familiar de modo que essa seja igual ou superior à força de trabalho permanente contratada.

15. A renda bruta familiar anual da UFPR, nos últimos doze meses, de produção normal, anteriores a solicitação de emissão da DAP deve ser no máximo de R\$ 20.000,00 para DAPs do Grupo “B” e de R\$ 360.000,00 para os demais grupos. Ademais a renda proveniente do estabelecimento deve ser igual ou superior a auferida fora do estabelecimento. Na apuração dessa última regra, deve-se aplicar um redutor de R\$ 10.000,00 no total da renda obtida fora do estabelecimento, quando a renda bruta anual proveniente de atividades do estabelecimento for superior a R\$ 1.000,00.

16. A DAP ativa, que é aquela que possibilita o acesso às ações e políticas públicas, deve possuir dois atributos: última versão, aquela emitida e registrada mais recentemente na base de dados da SAF, e válida, aquela cujo os dados passaram por análise de consistência assecuratória da condição de agricultor familiar. Atualmente a DAP possui validade de dois anos, no entanto as DAPs emitidas antes de abril de 2017 tinham validade de três anos e as anteriores a março de 2014 tinham validade de seis anos.

17. A DAP é emitida somente por meio de procedimento eletrônico, com utilização de sistema informatizado desenvolvido pela SAF, que acessa diretamente a base de dados dessa Secretaria em modo on-line. Somente o Incra é autorizado a utilizar sistema autônomo homologado pela SAF para a emissão do documento.

18. A Portaria Sead 234/2017 cria a rede de entidades emissoras da DAP, que devem atuar segundo suas competências materiais, atuação territorial e grupos de enquadramento do Pronaf. A competência do agente para emissão da DAP deve observar o município de residência do agricultor familiar, ou seja, devem ser coincidentes a residência do agricultor com o território de atuação ou a sede da entidade emissora.

19. Segundo os normativos, os agentes emissores são pessoas físicas, vinculados à unidade operacional ou unidade singular, responsáveis pelo atendimento, recebimento de informações, entrega e assinatura da DAP. As UFPR são obrigadas a apresentar ao agente emissor o CPF, cédulas de identidade dos titulares e, se necessário, documentação complementar comprobatória dos critérios de enquadramento. As pessoas jurídicas devem apresentar o cartão do CNPJ, documentação dos prepostos, cópia do contrato, estatuto social ou regimento interno, e cópia do livro de matrícula, no caso de cooperativas, ou relação dos associados para associações

20. O controle social, executado no âmbito municipal, consiste nos procedimentos adotados pela sociedade para supervisionar a base de dados da DAP e eliminar inconsistências, desvios e irregularidades. O controle social é realizado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou entidades congêneres. O controle social deve ser realizado ao menos uma vez por ano, com obrigação de ocorrer entre 1º de março de 31 de maio, de forma a anteceder o início do próximo ano-agrícola. Além disso qualquer pessoa física ou jurídica pode formalizar junto à SAF denúncia que sugira a suspensão ou cancelamento de uma DAP.

21. A suspensão da DAP ocorre devido à identificação de indício de irregularidades, inconformidades ou necessidade de atualização cadastral. A suspensão tem prazo de 90 dias podendo ser renovado a critério da SAF, que após o período deve indicar ou o cancelamento ou a reativação da DAP no sistema. O cancelamento da DAP ocorre quando for identificado inadequação, inconsistência, irregularidade ou falseamento de dados e informações, que importe na invalidade da DAP. A DAP cancelada “com bloqueio” decorre de motivação que não permita a emissão de novo documento, já a cancelada “sem bloqueio” possui motivação que permitem a emissão de nova DAP. Em todos os casos é assegurado aos interessados o exercício de ampla defesa e do contraditório. A Portaria SAF 1/2017 ainda define que a SAF notificará o Ministério Público, para adoção das providências que entender cabíveis, caso identifique o cometimento de crime ou dano ao erário.

22. Recentemente foi publicado o Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017, que institui o conceito de Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), regulamenta a Lei 11.326/2006 e estabelece diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. O Decreto define que o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) substituirá a DAP para fins de acesso às ações e às políticas destinadas à UFPA e aos empreendimentos familiares rurais.

23. Diante desse contexto a presente auditoria, ao avaliar o processo de emissão de DAPs, encontrou indícios de irregularidades nas declarações emitidas e fragilidades nos controles previstos, situações que serão melhor detalhadas a seguir.

3. Achados

3.1. Existência de DAPs com indícios de irregularidades, emitidas no período de 2007 a 2017, que permitiram acesso a programas e políticas públicas direcionados à agricultura familiar.

24. Foram identificados indícios de irregularidades em 1.335.852 de DAPs emitidas para Unidades Familiares de Produção Rural (UFPR) (11,15% do total de emissões), e em 542 para formas associativas com DAP ativa (7,81% do total de emissões) no período de 2007 a 2017. Deste total, 640.460 DAPs de unidades familiares e 315 de formas associativas acessaram programas e políticas públicas federais direcionados à agricultura familiar analisados no período de 2010 a 2017.

25. Cabe destacar que a utilização do termo indício de irregularidades busca garantir o não enquadramento imediato de situações como irregulares sem as devidas comprovações adicionais. Assim, as informações geradas pelos cruzamentos de dados realizados na auditoria devem ser analisadas e comprovadas por meio de outros procedimentos para confirmação dos indícios identificados.

26. No mesmo sentido, os beneficiários que não possuem indícios de irregularidades apontados neste trabalho não podem ser considerados regulares, uma vez que a análise foi realizada de acordo com as informações existentes nas bases de dados disponíveis no TCU, as quais, além da possibilidade de conter inconsistências inerentes a esse tipo de procedimento, não se apresentam como meios suficientes para assegurar a conformidade dos processos. Tal atribuição é de competência estrita do órgão responsável pelo programa.

27. O cruzamento de dados realizado nesta fiscalização teve por finalidade averiguar a aderência das DAPs emitidas desde 01/01/2007 até 05/07/2017 às normas e critérios definidos pela Lei 11.326/2006, Portarias da Sead e Portarias da SAF. Para tanto, os dados do DAPWeb, sistema em que é processada e registrada a emissão da DAP, foram cruzados com os disponíveis no LabContas deste Tribunal e com informações extraídas de 11 bases de dados de programas federais que utilizam a DAP para identificação de beneficiários.

28. Ademais, para identificação dos indícios de irregularidades foram elaboradas diversas tipologias, que são a descrição em tese de fato ou conduta que configure risco de irregularidade. As tipologias foram classificadas em alto e baixo riscos, conforme os seguintes critérios: potencial de configurar uma irregularidade, a existência de norma que impede determinada conduta, a ocorrência para ambos os titulares ou apenas para um deles, a ocorrência anterior à data

de emissão ou no período entre a data de emissão e a data de validade. Cabe destacar que algumas tipologias foram desconsideradas por não apresentarem resultados confiáveis ou relevantes.

29. Assim, as análises e conclusões apresentadas nesse relatório foram baseadas somente nas tipologias de alto risco, para garantir resultados mais confiáveis e redução do número de falso-positivos identificados. Os dados completos das tipologias bem como todo o procedimento realizado encontram-se no Relatório de Cruzamento de Dados. A tabela a seguir apresenta as tipologias com o respectivo número de indícios de irregularidades identificados.

Tabela 1 - Tipologias de Alto Risco - DAP de UFPR

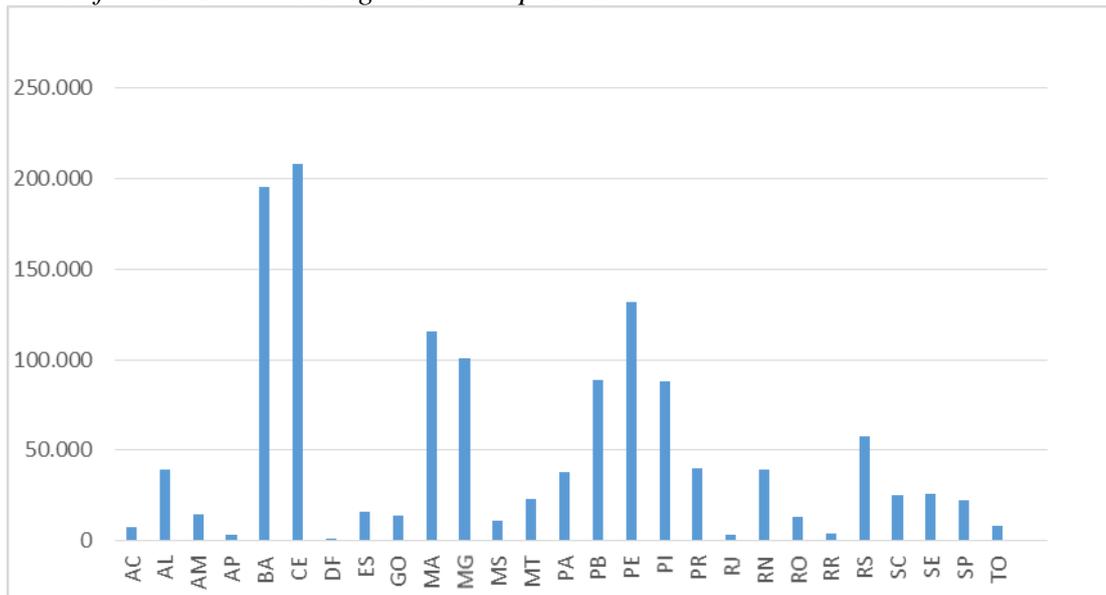
Tipologia de Alto Risco	Ocorrências
<i>Ambos titulares falecidos</i>	2.049
<i>Renda no estabelecimento (DAPWEB) somada à fora (Rais e Maciça) superior ao limite</i>	762.197
<i>Renda no estabelecimento (PAA, PNAE e Selo) somada à fora (Rais e Maciça) superior ao limite</i>	379.196
<i>Renda fora do estabelecimento (Rais e Maciça) superior à dentro (DAPWEB)</i>	693.048
<i>Renda fora do estabelecimento (Rais e Maciça) superior ao limite</i>	147.500
<i>Área superior a 4 módulos fiscais</i>	91.065
<i>Mandato eletivo, exceto vereador</i>	469
<i>Grupo B emitida para vereador</i>	465
<i>Grupo B Ativa com veículo de alto valor (> R\$ 50.000,00)</i>	6.642
<i>Ambos titulares detentores de cargo público em período integral</i>	53.542
<i>Ambos titulares detentores de emprego em período integral</i>	117.039
<i>Empresário de pequeno, médio ou grande porte não agrícola</i>	12.960
<i>Cônjuges com DAPs distintas</i>	17.500
Total	1.335.852*

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir de dados oficiais de programas federais

**Total de DAPs distintas (expurgadas as duplicidades) com indícios de irregularidades*

30. As ocorrências estão distribuídas por todos os estados da federação. Os estados que apresentaram os maiores volumes de irregularidades relativas as emissões para unidades familiares foram: Ceará, Bahia, Pernambuco e Maranhão, conforme gráfico constante do relatório.

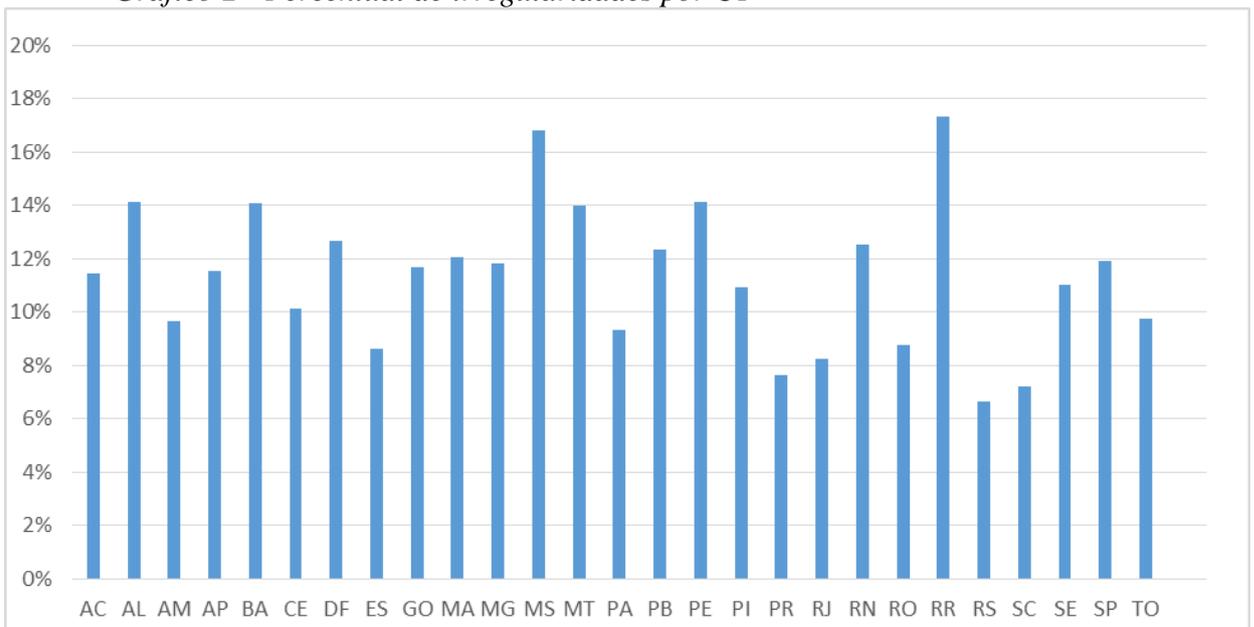
Gráfico 1 - Total de irregularidades por UF



Fonte: Elaborado pelo TCU.

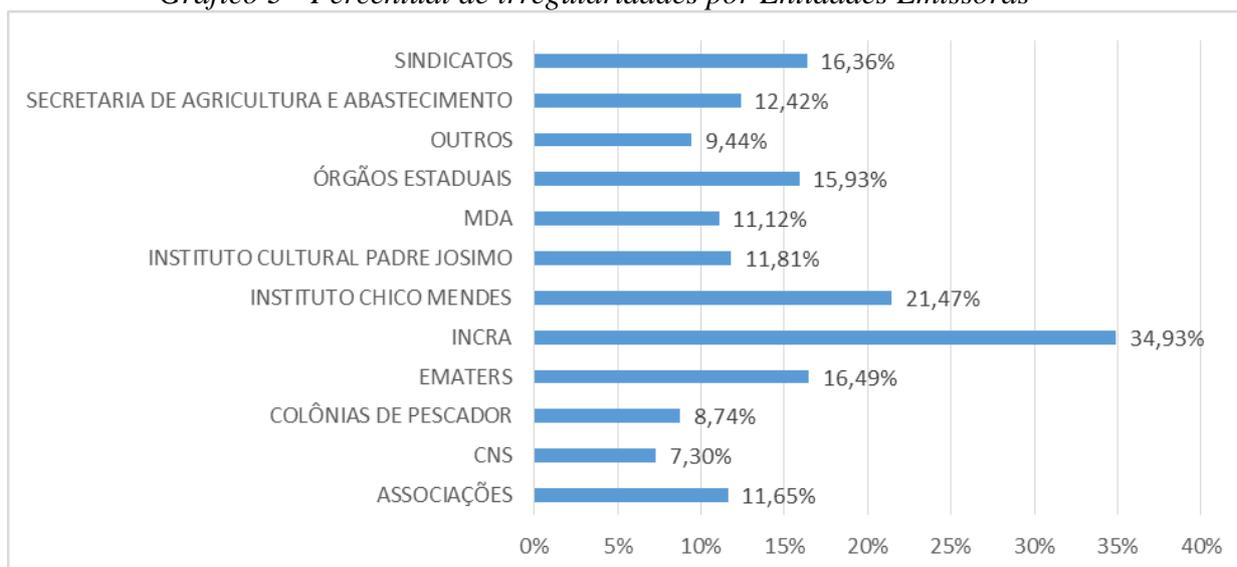
31. Em valores relativos, no que se refere aos indícios de irregularidades pelo número de beneficiários, destacam-se Roraima e Mato Grosso do Sul com 17,35% e 16,81%, respectivamente.

Gráfico 2 - Percentual de irregularidades por UF



Fonte: Elaborado pelo TCU.

32. Outra análise realizada foi a distribuição percentual das irregularidades por tipo de entidade emissora, para isso foram verificadas as emissões no período de 2015 e 2016, conforme gráfico a seguir. O resultado mostra que percentualmente as emissões pelo Incra foram as que tiveram o maior percentual de irregularidades com 34,93% seguido pelo Instituto Chico Mendes (21,47%). Ressalta-se que essas duas entidades emitiram 57.460 e 517 DAPs, o que representa, respectivamente, apenas 3,16% e 0,03% das emissões nos dois anos analisados.

Gráfico 3 - Percentual de irregularidades por Entidades Emissoras


Fonte: Elaborado pelo TCU.

33. Cabe destacar que em relação aos tipos de entidades responsáveis pelos maiores quantitativos de emissões, nos anos de 2015 e 2016, que foram as Ematers (50,26%) e os Sindicatos (34,89%), não se verificou uma diferença relevante no percentual de irregularidades, já que os valores foram 16,49% e 16,36%.

34. Em relação às entidades emissoras, verifica-se que algumas apresentam percentuais de irregularidades bem acima da média, como pode ser observado na tabela abaixo, em que são apresentadas as dez entidades com maiores percentuais de irregularidades, dentre as que emitiram acima de cem DAPs, nos anos de 2015 e 2016.

Tabela 2 - Entidades Emissoras com Maior Percentual de Índícios de Irregularidades

EMISSORA	MISSÕES	IRREGULARIDADES
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA PB	297	1692 (51,32%)
SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE BALSAS	80	88 (48,89%)
SINDICATO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS DE IRECE	20	102 (46,36%)
SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE RETIROLANDIA	98	275 (45,99%)
SINDICATO DOS AGRICULTORES FAMILIARES E EMPREENDEDORES FAMILIARES RURAIS DE ITUMBIARA	06	94 (45,63%)
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA SR22AL	897	828 (43,65%)
SINDICATO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS DE BARROCAS	35	277 (43,62%)
SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE SIRINHAEM	41	103 (42,74%)
SOF SERVICO DE ORIENTACAO DA FAMILIA	20	51 (42,50%)
SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE CUIABA	58	61 (42,41%)

Fonte: Elaborado pelo TCU.

35. Ademais, foram detectadas 542 DAPs emitidas para formas associativas com indícios de irregularidades, o que representa 7,81% do total das emissões para essas entidades. Para as formas associativas somente foi considerada como indício a existência de mais de 30% de sócios coincidentes entre as DAPs pessoa jurídica. Tal fator não contraria normas definidas pelas Portarias da Sead e da SAF, no entanto quanto maior o percentual de coincidência de sócios, maior o risco de

fraude no compartilhamento desses associados, conforme verificado em entrevistas e em processos de denúncias apuradas pela Sead.

36. Somados todos os indícios e caso confirmadas as irregularidades apontadas, a aplicação irregular de recursos, dos onze programas avaliados, em UFPR pode chegar a mais de 14 bilhões de reais e aproximadamente 660 milhões de reais em formas associativas.

37. A tabela a seguir apresenta os valores acessados via DAP bem como os valores em risco discriminados por programa federal entre 2010 e 2017. Considerou-se como valor em risco os montantes de recursos acessados por DAPs com indício de irregularidade.

Tabela 3 - Dano Potencial DAPs de UFPR

Programa	Valor acessado em milhões	Valor em Risco em milhões	%
Garantia			
Safra	R\$ 4.454,12	R\$ 412,33	9,26%
Selo			
Biodiesel	R\$ 16.467,62	R\$ 1.824,83	11,08%
PAA	R\$ 4.342,56	R\$ 478,16	11,01%
PNHR	R\$ 4.415,23	R\$ 410,50	9,30%
PNAE	R\$ 255,45	R\$ 26,00	10,18%
PGPM-BIO	R\$ 20,85	R\$ 2,40	11,50%
Proagro			
Mais	R\$ 2.617,60	R\$ 212,33	8,11%
Pronaf	R\$ 121.122,76	R\$ 10.097,10	8,34%
PGPAF	R\$ 538,65	R\$ 34,57	6,42%
Ater	R\$ 6.002,00	R\$ 528,22	8,80%
Fomento	R\$ 535,67	R\$ 48,78	9,11%
Total	R\$ 160.772,52	R\$ 14.075,23	8,75%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir de dados oficiais de programas federais

38. No mesmo período, as formas associativas da agricultura familiar acessaram aproximadamente 18 bilhões de reais de recursos via DAP, dos quais R\$ 662,44 milhões foram identificados como valor em risco, conforme a tabela a seguir:

Tabela 4 - Dano Potencial DAPs de PJ

Programa	Valor acessado em milhões	Valor em Risco em milhões	%
Selo			
Biodiesel	R\$ 12.816,27	R\$ 327,41	2,55%
PAA	R\$ 2.539,53	R\$ 207,65	8,18%
PNAE	R\$ 1.265,94	R\$ 115,38	9,11%
Pronaf	R\$ 1.311,14	R\$ 12,00	0,92%
Total	R\$ 17.932,88	R\$ 662,44	3,69%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir de dados oficiais de programas federais

39. As principais causas identificadas para a situação encontrada foram: a regulamentação insuficiente do processo de emissão pela SAF/Sead; a falta de treinamento para os agentes emissores; as deficiências no sistema de gerenciamento do processo de emissão de DAP; e a insuficiência dos controles prévios à emissão desta declaração.

Regulamentação insuficiente do processo de emissão de DAP

40. O §2º do art. 5º da Portaria Sead 234/2014 dispõe que cabe à SAF regulamentar os parâmetros de aferição dos critérios de qualificação da UFPR, a forma de apuração e a operacionalização do atendimento de cada um dos critérios de identificação e qualificação da UFPR. Além disso, o inciso III do art. 21 atribui à SAF a regulamentação com vistas a definir procedimentos a serem considerados no processo emissão da DAP.

41. No entanto, a regulamentação realizada pela SAF não é suficiente para esclarecer todo o processo de emissão da DAP e os critérios a serem analisados pelo agente emissor. A Portaria SAF 1/2017, que realiza tal regulamentação, não define de forma clara os “parâmetros de aferição” quanto ao local da residência do titular da DAP, ao indicar “local próximo”; ou quanto ao trabalho na propriedade rural, ao não definir a dedicação mínima ao trabalho neste local.

42. O Manual do Agente Emissor, de janeiro de 2014 e que tem finalidade de orientação aos agentes, não esclarece as lacunas interpretativas existentes nos normativos, pois tem foco na operacionalização e preenchimento do sistema DAPWeb. O documento “Cadernos da Agricultura Familiar”, em sua terceira publicação, apresenta perguntas e respostas com algumas questões relevantes, no entanto não foi atualizado de acordo com a últimas Portarias Sead e SAF

43. Ainda quanto à regulamentação realizada pela SAF, não se identificaram regras relativas: à suspeição do emissor nos casos em que haja conflito de interesse, a exemplo de emissão para parentes ou ainda para a cooperativa da qual é dirigente; e à qualificação mínima, como nível de experiência, qualificação técnica e vinculação do agente emissor à entidade emissora. As Portarias da Sead e da SAF não definem se o agente emissor deve ser empregado, estagiário ou terceirizado da entidade emissora.

44. Nesse contexto a análise das DAPs emitidas a partir de 2015 identificou que 20,35% dos agentes emissores não possuíam vínculo na RAIS com a entidade emissora, no caso de sindicatos esse número aumenta para 63%. Considerando que todas as entidades emissoras são obrigadas a declarar a RAIS, tal fato leva a crer que há casos de pessoas sem contrato de trabalho com a entidade emitindo DAP.

Falta de treinamento para os emissores

45. Os agentes emissores entrevistados informaram que não receberam treinamento da Sead para fins de aprimorar a qualificação do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a DAP. Além disso, esses agentes informaram que, eventualmente, apresentam dificuldades em interpretar os normativos da DAP e necessitam de um canal ágil para solução de suas dúvidas. A SAF disponibiliza um e-mail e um canal via WhatsApp para comunicação com os emissores, mas aparentemente os emissores não têm conhecimento dessas ferramentas.

46. Outro ponto salientado pelos entrevistados foi o de que os normativos não abarcam a diversidade de situações possíveis que enfrentam diariamente e, por isso, a comunicação e a orientação efetivas da SAF são essenciais para salvaguardá-los na correta emissão do documento.

47. Essa situação demonstra que a Subsecretaria de Agricultura Familiar não está atendendo a sua competência constante do inciso XVII, art. 41 do Decreto 8.889/2016, que trata das competências dos órgãos da Sead, in verbis:

‘Art. 41. À Subsecretaria de Agricultura Familiar compete:

[...]

XVII - coordenar e orientar os órgãos e as entidades autorizados a identificar e a cadastrar os agricultores familiares e os demais beneficiários das políticas, dos programas e das ações da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário; (Grifo nosso)’

48. Alguns sindicatos de trabalhadores rurais, no entanto, como o de Juazeiro/BA, de Espumoso/RS e o de Ibirubá/RS informaram que recebem algum tipo de treinamento e auxílio em suas dúvidas da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG). No entanto, os agentes emissores alegaram necessitar de treinamentos adicionais.

Deficiências no sistema de gerenciamento do processo de emissão de DAP

49. O Sistema de Emissão de DAP (DAPWeb), que gerencia o processo de emissão, validação e armazenamento dos dados das DAPs, apresenta deficiências no preenchimento e validação de dados inseridos.

50. No DAPWeb não há funcionalidade para registro individual de todos os componentes da unidade familiar. Atualmente, apenas há a possibilidade do detalhamento das informações dos titulares 1 e 2, além da indicação do número de pessoas residentes no estabelecimento. Agrava-se a

situação na medida em que, em alguns municípios, mais de 90% dos registros só possuem dados do titular 1. Caso o sistema exigisse o cadastro detalhado de todos os membros que compõem a UFPR, além de evitar irregularidades, tais como a emissão de mais de uma DAP para membros de uma mesma UFPR, consolidaria informações relevantes para o planejamento e gestão de políticas públicas da agricultura familiar.

51. Quanto ao registro da propriedade rural, o sistema somente permite o cadastro detalhado da propriedade principal do postulante à DAP. Assim, as informações de outras propriedades, caso existam, não são registradas neste sistema. A inexistência dessas informações prejudica a aferição da área total da propriedade da UFPR, a detecção de sobreposições de propriedades e o conhecimento da área da agricultura familiar, para fins de planejamento de políticas.

52. Por outro lado, não há integração entre o sistema DAPWeb e outros sistemas que gerenciam informações relativas ao uso do solo, como o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Essa integração é importante não apenas para mitigar possíveis irregularidades, mas também para tornar os dados mais confiáveis, ao possibilitar o cotejamento de informações desses cadastros com os declarados na DAP.

53. Verificou-se no sistema DAPWeb deficiências na validação dos campos de entrada de dados preenchidos pelo agente emissor. Cita-se como exemplo o alto percentual de inconsistência no registro da área total do estabelecimento. Em aproximadamente metade das emissões no ano de 2016 a área total declarada era igual ou menor que a área do estabelecimento principal para os casos de UFPRs que declararam possuir mais de um imóvel.

54. Além disso, também não existe funcionalidade para o registro do histórico de tentativas de emissões. Uma vez rejeitada a emissão da DAP por determinado agente emissor, devido ao postulante não atender aos requisitos legais, tal informação não é registrada no sistema e permite que referido postulante realize uma nova tentativa de emissão em outra entidade emissora.

Insuficiência dos controles na emissão de DAP

55. A análise de consistência dos dados utilizados no processo de identificação e qualificação das UFPR, realizada pela SAF, não é suficiente para garantir a validade das DAPs emitidas, ou seja, a certificação da condição de agricultor familiar dos titulares.

56. A validação de dados transmitidos à base DAP é insuficiente para verificação da conformidade e veracidade das informações apresentadas pelo postulante. A SAF, na tentativa de dar cumprimento ao art. 19 da Portaria SAF 1/2017, realiza cruzamento de dados apenas com o Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), procedimento iniciado em maio de 2017, o qual impede que a DAP seja emitida caso o CPF do titular 1 ou 2 constem como falecido neste sistema.

57. Para validação das demais informações apresentadas pelo postulante, como renda e tamanho da propriedade, existem outras bases de dados para contraposição dos dados apresentados, como por exemplo: Rais, Maciça, Receita Federal, SNCR, TSE, além das bases dos diversos programas e políticas da agricultura familiar.

58. Cabe salientar que o compartilhamento de dados e seu uso para comprovação da qualificação socioeconômica dos agricultores familiares para obtenção da DAP já foi determinado por este Tribunal no Acórdão 2.280/2008 – TCU – Plenário, in verbis:

“Determinar aos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Trabalho, da Previdência Social, do Planejamento, bem como à CGU, que compartilhem entre si os dados que contenham qualificações socioeconômicas dos agricultores familiares, com vistas a que o MDA ateste as características exigidas nos normativos para inclusão nos grupos do Pronaf”

59. A comprovação por meio do cruzamento das informações declaradas no momento da emissão da DAP com as existentes nas bases de dados governamentais tem um grande potencial de identificação de irregularidades. Com a implementação da contraposição, realizada pela Sead, entre as DAPs ativas do DAPWeb com os dados do Sisobi, a partir de maio de 2017, foram identificadas e canceladas 58.394 DAPs em razão do titular 1 ou titular 2 constarem como falecido.

60. Identificou-se, por meio dessa ação, a busca pelo atendimento do previsto no item 9.3.2 do Acórdão 2.689/2012-TCU-Plenário, o qual determina à SAF a implementação de “rotina de trabalho para comprovar a veracidade das informações prestadas pelos beneficiários do Pronaf, atestando a validade do Documento de Aptidão ao Pronaf – DAP”.

61. Este Tribunal, em fiscalizações anteriores, utilizou cruzamentos com bases de dados governamentais para atestar as informações registradas nos programas da agricultura familiar. Por exemplo, na fiscalização do Programa Garantia-Safra de 2015/2016 foram encontrados indícios em 123.369 unidades familiares, 10,69% dos inscritos, que não atendiam as exigências para participação do programa. Na presente fiscalização, por meio de cruzamento de dados, foram identificados indícios de irregularidades em mais um milhão e quatrocentos mil DAPs.

62. Vale destacar que a validação dos dados em momento prévio à emissão da DAP, de forma a dar consistência dos dados utilizados na identificação e qualificação das UFPR, é um processo menos custoso que a verificação e eventual regularização à posteriori, tal como ressaltado pelos próprios gestores da Sead e agentes emissores.

63. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se a expedição de:

‘a. Determinação à Sead para que adote, no prazo de 60 dias, providências com vistas a suspender as DAPs ativas dos CPFs listados na peça 156, por estarem em desacordo com os critérios de emissão de DAP definidos nos art. 6, 7, 8, 9 e 11 na Portaria SAF 1/2017, para dar cumprimento ao art. 26 da Portaria SAF 1/2017;

b. Determinação à Sead para que averigue os indícios de irregularidades indicados na peça 156, para Unidades Familiares de Produção Rural (UFPR), e na peça 157, para formas associativas, e providencie a reativação das DAPs consideradas regulares ou o cancelamento das consideradas irregulares, de modo a proporcionar o cumprimento do art. 26 da Portaria SAF 1/2017, com posterior comunicação das declarações canceladas aos órgãos e entidades gestores de políticas públicas da agricultura familiar, para a adoção das providências cabíveis;

c. Determinação à Sead para que adote procedimentos de validação nas informações apresentadas pelo postulante no processo de emissão de DAP, ou outro documento que vier a substituí-la, utilizando bases de dados de sistemas governamentais como: Rais, SNCR, CadÚnico, Maciça, Renavam, Receita Federal, TSE e dos programa e políticas da agricultura familiar, para dar cumprimento ao art. 19 da Portaria SAF 1/2017, de forma a assegurar a condição de agricultor familiar nas DAPs válidas;

d. Recomendação à Sead para que adote, no âmbito do DAPWeb ou em outro sistema que vier a substituí-lo, os seguintes procedimentos:

i. Registro detalhado de todos os membros que compõe a UFPR, com dados pessoais, força de trabalho e renda dos seus integrantes.

ii. Registro detalhado de todas as propriedades rurais pertencentes ou exploradas pela UFPR, com o devido registros nos cadastros de uso da terra (CAR ou SNCR);

iii. Registro do histórico de tentativas de emissão de DAP relativas aos CPFs dos titulares 1 e 2;

iv. Utilização de ferramenta de validação nos campos de entrada de dados preenchidos pelo agente emissor;

e. Determinação à SAF para que regule, no prazo de 120 dias, parâmetros de aferição dos critérios de identificação e qualificação da UFPR e critérios de suspeição e qualificação mínima do agente emissor, para dar cumprimento ao §2º do art. 5º e inciso III do art. 21 da Portaria Sead 234/2017;

f. Recomendação à Sead para que implemente treinamento e capacitação para os agentes emissores com vistas a reduzir erros e sanar dúvidas no processo de emissão da DAP.’

64. Além disso, propõe-se ainda, com fulcro item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento do TCU (Portaria-Segecex nº 27/2009), considerar “não mais aplicável” o item 9.3.2 do Acórdão

2.689/2012-TCU-Plenário, tendo em vista que a proposta de deliberação do presente trabalho engloba a verificação das informações prestadas, e futuras ações que busquem atender ao referido item serão monitoradas no âmbito das deliberações desta auditoria.

65. Cabe destacar a diferença entre os institutos da suspensão, constante da proposta de deliberação, e do cancelamento de DAP. De acordo com o art. 26 da Portaria SAF 1/2017 a suspensão ocorre quando forem identificados indícios de irregularidades, inconformidades ou para atualização cadastral. A DAP suspensa fica temporariamente desabilitada na base de dados da SAF, fato que implica a inabilitação para novo acesso a programas e políticas públicas, no entanto os eventuais acessos que já foram realizados não são penalizados. O cancelamento da DAP, por sua vez, inabilita de forma definitiva o acesso a outras políticas.

66. A proposta de suspensão visa a resguardar o erário público ao evitar novos acessos de DAPs com indícios de irregularidades a programas e políticas públicas. Caso seja comprovada a irregularidade, a DAP deve ser cancelada, caso contrário esta será reativada o que permitirá o acesso aos programas. As DAPs de formas associativas não serão objeto de suspensão, pois o indício identificado não contraria as normas expressas, apesar de apresentar grande risco de fraude. Desse modo, para esse último caso, foi proposto somente o processo de regularização das DAPs.

67. Espera-se que a adoção das medidas propostas aumente a segurança das informações constantes nas DAPs, ou em outro instrumento que a substitua na identificação dos agricultores familiares, de modo a evitar a destinação de recursos públicos para unidades familiares e formas associativas que não atendam aos critérios legais e promover aumento da eficiência dos recursos públicos.

68. Ademais, espera-se que a verificação dos indícios de irregularidades identificados permita o ressarcimento aos cofres públicos de prejuízos decorrentes da aplicação de recursos em beneficiários irregulares.

3.2. Baixa adoção pelos municípios, no período de 2014 a 2017, dos mecanismos de controle aplicáveis à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), previstos nas Portarias SAF 26/2014 e 1/2017.

69. Os procedimentos de controle social previsto na Portaria SAF 26/2014 e 1/2017 foram executados por somente 1,2% dos municípios brasileiros no ano de 2016 e resultou, durante o período de 2014 a 2017, no cancelamento de 626 DAPs, o que representa 0,018% das emissões no período.

70. O controle social da DAP consiste em um conjunto de procedimentos adotados pela sociedade no sentido de supervisionar a base de dados da DAP, auxiliando na eliminação de possíveis inconsistências, desvios e irregularidades.

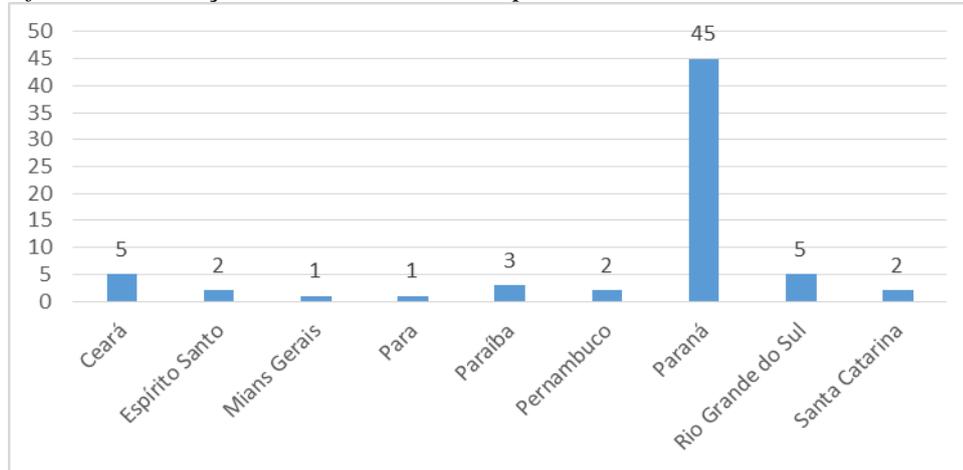
71. A Portaria SAF 1/2017 define que compete aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMRDS) ou entidade congênere exercer o controle social da DAP. Essa mesma Portaria define que exercício do controle social da DAP, baseado na relação dos agricultores familiares do município e na observação dos critérios, parâmetros e limites de identificação dos beneficiários da DAP, estabelecidos nos normativos, far-se-á pelo menos uma vez ao ano, de acordo com os procedimentos definidos.

72. Além da atuação anual, o CMRDS opera de outras duas formas no controle social das DAPs: por meio do controle ostensivo que ocorre ao se detectar suspeitas de irregularidades envolvendo o uso e emissão de DAP, conforme art. 40 da Portaria SAF 1/2017; e por meio da solicitação de desbloqueio de CPF de titulares que tiveram a sua DAP canceladas, por motivo que ocasionou bloqueio de nova emissão.

73. No ano de 2016 foram encaminhadas à SAF 88 atas referentes ao exercício do controle social nas três formas de manifestação existentes, referentes à atuação de 66 municípios, o que representa que aproximadamente 1,2% dos municípios brasileiros executaram alguma atividade relacionada ao controle social da DAP no exercício.

74. O estado do Paraná concentrou 68,18% dos municípios que tiveram alguma ação de controle social em 2016, o que demonstrou uma grande concentração no estado e uma execução ainda pior no restante do país, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 4 - Execução do Controle Social por UF



Fonte: Elaborado pela equipe, com dados do Ofício 598/2017/SAF/SEAD/CC-PR

75. Ao considerar o controle social anual obrigatório, previsto nas Portarias da SAF, somente 16 municípios apresentaram ata de reunião do CMDRS com cumprimento ou tentativa de cumprimento dos requisitos previstos nas normas.

76. Ao analisar as atas encaminhadas à SAF verificou-se que não há padronização na forma nem no conteúdo repassado, além de problemas na qualidade das informações. Por exemplo, o município de Quixeramobim/CE encaminhou ata em março de 2017 informando que realizou o controle e homologou as 8.984 DAPs ativas no município e não indicou nenhuma DAP para cancelamento. O cruzamento de dados identificou, entre as 626 DAPs emitidas em Quixeramobim no ano de 2016, 84 DAPs com indícios de irregularidades de alto risco (13,42%). Ademais, o cruzamento de dados com o Sisobi, executado pela SAF em maio de 2017, resultou no cancelamento de 164 DAPs do município. Esses números demonstram a baixa qualidade do controle realizado pelo CMDRS de Quixeramobim, que não identificou nenhuma irregularidade nas DAPs do município.

77. Ainda quanto a qualidade das informações prestadas, algumas atas apenas citaram quais CPFs devem ter a DAP bloqueada com o respectivo motivo, outras apresentaram o detalhamento da análise realizada, outras ainda encaminharam documentação anexa contendo as razões para a decisão do Conselho. No entanto, de maneira geral, as informações das atas são genéricas e insuficientes para decisão final sobre o caso. A Sead segue o que é proposto pelos conselhos, tanto para o cancelamento quanto para o desbloqueio de CPFs, sem maiores averiguações quanto às informações repassadas.

78. Verificou-se, também, em visitas a municípios no Rio Grande do Sul, no Nordeste e no Distrito Federal que em nenhum deles o controle social era executado anualmente. Em alguns municípios já ocorreram reuniões para discussão de DAPs a serem emitidas ou canceladas com encaminhamento à SAF, no entanto sem padronização ou periodização. Além disso, alguns membros dos CMDRSs informaram desconhecer a obrigação de se realizar controle social anualmente.

79. Como resultado da baixa execução do controle social pelos municípios destaca-se o número de DAPs cancelados entre 2014 e 2017 em decorrência desse controle. Nesse período o controle social resultou no cancelamento de 626 DAPs, o que representa 0,018% das emissões. Esse número é inexpressivo, principalmente ao se comparar com outros procedimentos de controle como o cruzamento da base de dados que gerencia as emissões de DAP com o Sisobi, que contém o cadastro dos óbitos de pessoas naturais, realizado pela SAF, em maio de 2017. Tal procedimento resultou no bloqueio de 58.394 DAPs, uma vez que um dos titulares constavam como falecido no Sisobi.

80. A causa identificada para a baixa taxa de controle realizado é a ausência de mecanismos de fomento ou de punição no cumprimento da obrigação de execução do controle social.

O parágrafo primeiro do art. 21 do Decreto 3.508/2000, já revogado, previa prioridade nas propostas de investimento e de custeio associado ao investimento do Pronaf aos agricultores localizados em municípios que possuíam CMDRS, atualmente, não há qualquer incentivo à reunião dos conselhos ou punição em caso de não ocorrência.

81. Alguns municípios visitados declararam que o Conselho atua na homologação da lista de beneficiários do Programa Garantia Safra, mas não no controle social da DAP. Isso ocorre devido ao processo de homologação ser imperioso para participação dos agricultores no Programa, sob risco de exclusão do município.

82. Outra causa identificada é a falta de orientação aos municípios quanto aos procedimentos e à obrigação de realização do controle social, o que resulta no desconhecimento desta obrigação e na execução não padronizada e de baixa qualidade.

83. A pouca efetividade na identificação de irregularidades pelos CMDRSs é reforçada pela dificuldade de o Conselho conhecer todos os agricultores do município, fato destacado pela Emater da Bahia que, no município de Juazeiro, apontou a existência de agricultores a mais de 200 quilômetros de distância da sede da Emater. Em Ibirubá, no Rio Grande do Sul, município com menor extensão territorial, o presidente do CMDRS afirmou ser possível que o Conselho conheça até 50% dos agricultores.

84. Mesmo diante dessas dificuldades no exercício do controle social, os CMDRSs possuem um grande potencial de identificação de irregularidades, já que é o mecanismo mais próximo das UFPRs e das formas associativas. Há irregularidades que somente podem ser identificadas pela atuação do controle social.

85. O município de Icarai de Minas, por exemplo, indicou 69 DAPs para cancelamento em 2015 e 16 em 2016, os quais foram cancelados no dia 28/10/2015 e 6/1/2016, respectivamente. No cruzamento de dados foram identificadas 143 DAPs com indícios de irregularidades no município, no entanto somente houve coincidência com as indicadas pelo controle social em cinco casos. Em outros municípios essa situação de baixa correspondência também ocorre, como em Dilermando de Aguiar, no Rio grande do Sul, com apenas 7 casos semelhantes e Assunção na Paraíba que não apresentou casos semelhantes.

86. Cabe destacar que o Decreto 9.186/2017 define como competência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) promover a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por meio da orientação e do apoio aos órgãos congêneres e aos conselhos de desenvolvimento das esferas públicas municipais, estaduais e distrital. Por sua vez o inciso III do art. 44 do Decreto 8.889/2016 prevê como competência da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), órgão vinculado à Sead incentivar a estruturação, a capacitação e a articulação dos CMDRS.

87. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se a expedição de determinação à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) para que, em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), fomenta a estruturação e articulação dos CMDRS, bem como a ampliação e aperfeiçoamento do controle social sobre a DAP.

88. Espera-se que a adoção da medida proposta aumente o número de municípios atuantes na realização do controle social; o número de DAPs com irregularidades canceladas por ação do controle social e a expectativa de controle sobre as DAPs emitidas.

'3.3. Não comunicação da SAF/Sead ao Ministério Público e aos gestores de políticas públicas federais destinadas à agricultura familiar acerca do cancelamento de DAPs irregulares que causaram danos ao erário.'

89. No período de 2014 a 2017, nos processos de cancelamento de DAPs, a SAF/Sead não apurou o dano ao erário de maneira apropriada para fins de notificação ao Ministério Público e aos órgãos gestores. Somente foram identificadas comunicações de irregularidades no âmbito do Pronaf.

90. A Sead é a entidade responsável por realizar apurações, decidir sobre o cancelamento e efetivamente inabilitar a DAP na base de dados, de modo a impossibilitar o acesso a políticas públicas. De acordo com a SAF, o processo de cancelamento de uma DAP pode iniciar de diferentes formas: determinação dos órgãos de controle interno ou externo; de ofício; indicação do controle social; denúncia de pessoa física ou jurídica.

91. No caso de determinação dos órgãos de controle interno ou externo ou de indicação do CMDRS, a SAF realiza o cancelamento das DAPs sem executar quaisquer procedimentos adicionais. Já no caso de denúncia ou quando o processo se inicia de ofício, a SAF instaura procedimento administrativo, de acordo com sua competência definida no parágrafo único do art. 14 da Portaria Sead 234/2017.

92. De acordo com o art. 32 da Portaria SAF 1/2017, a SAF deve notificar o Ministério Público quando o fato apurado, no cancelamento da DAP, incorrer em danos ao erário ou cometimento de crime, especialmente os tipos penais de falsidade ideológica e documental. Ademais, a SAF deveria dar ciência aos demais gestores de políticas públicas que utilizam a DAP como instrumento de identificação de beneficiários sobre o cancelamento para adotar providências quanto a eventual confirmação e ressarcimento do débito.

93. No entanto, verificou-se que, ao proceder o cancelamento de DAPs com irregularidades, a Sead somente notifica o Ministério Público nos casos em que foi acessado crédito rural via Pronaf, desconsiderando os acessos aos demais programas da agricultura familiar, apesar destes também ocasionarem dano ao erário.

94. De maneira semelhante, somente o Banco Central, gestor do crédito rural, é comunicado sobre o cancelamento dessa DAP, para adotar providências cabíveis.

95. A título de exemplo, o processo 55000.001690/2017-62, encaminhado pela Sead, trata denúncia do presidente de um CMDRS acerca de três titulares de DAPs que exploram a mesma propriedade. Após consulta aos órgãos emissores e resposta somente do sindicato, a Sead decidiu por proceder o cancelamento de duas DAPs sem encaminhamento ao Ministério Público, pois não havia contratação de crédito rural.

96. Ocorre que uma das DAPs canceladas teve acesso ao programa de assistência técnica, ao Garantia Safra e ao Fomento do MDS, mas como a Sead só verifica os acessos ao Pronaf para quantificação do dano, o Ministério Público não foi notificado e os órgãos gestores dos programas não tiveram ciência do cancelamento.

97. Em outro exemplo, constante do processo 55000.003675/2016-78, o titular da DAP cancelada havia acessado Pronaf, Proagro Mais, PGPAF e PGPM-Bio, no entanto no encaminhamento, feito pela Sead, o Ministério Público apenas foi notificado quanto ao acesso ao Pronaf, e somente o Banco Central foi notificado para adotar providências. Assim, os demais gestores das políticas acessadas não tiveram ciência deste cancelamento, o que os impediu de adotar medidas cabíveis.

98. O efeito da falta de notificação ao Ministério Público e aos órgãos gestores é potencializado devido ao grande número de DAPs inativadas, visto que entre 2014 e 2017 foram canceladas ou suspensas aproximadamente 105 mil DAPs.

99. Nesses processos a Sead cancela a DAP irregular o que impossibilita novos acessos às políticas públicas. No entanto, nos casos de programa de acesso continuado ou na situação em que os requisitos de validade da DAP já foram verificados, o beneficiário irregular não é excluído. A falta de notificação e comunicação não só impede o ressarcimento do dano como permite novas ocorrências após o cancelamento.

100. As causas dessa situação é que a Sead não possui informações sobre os acessos das DAPs aos programas e políticas públicas e não possui rotina de comunicação das DAPs canceladas indistintamente a todos os gestores. Esses dados aumentariam a eficiência na execução de suas competências definidas no inciso II do Art. 41 do Decreto 8889/2016: planejar, coordenar,

supervisionar, promover e avaliar as atividades relativas à política de desenvolvimento da agricultura familiar.

101. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se:

a) determinar a Sead que considere como dano ao erário, para fins de notificação ao Ministério Público, o acesso a quaisquer políticas públicas federais por meio de DAP cancelada por irregularidade, em atendimento ao previsto no art. 32 da Portaria SAF 1/2017;

b) recomendar à Sead que gerencie base de dados com registro de acessos de DAPs às políticas públicas federais da agricultura familiar;

c) recomendar à Sead que comunique aos órgãos e entidades gestores de políticas públicas destinadas à agricultura familiar informações sobre DAPs canceladas, para que esses adotem medidas cabíveis.

102. Espera-se que a adoção da medida proposta aumente a governança nas ações da agricultura familiar, devido ao aumento e centralização de informações de acessos às políticas; possibilite a restituição aos órgãos públicos de valores despendidos pelas políticas públicas da agricultura familiar em titulares de DAPs irregulares e incremente o controle sobre os dispêndios públicos.

4. Conclusão

103. A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é instrumento de identificação e qualificação de agricultores familiares e suas formas associativas para acesso aos programas e políticas públicas direcionadas a este público. A DAP, que inicialmente foi criada para possibilitar o acesso ao crédito rural, passou ser utilizada como instrumento de acesso a outras políticas públicas federais, estaduais e municipais.

104. Fiscalizações anteriores apontaram problemas relacionados às DAPs, razão pela qual foi proposta a presente auditoria que verificou o processo de emissão desse instrumento, seus sistemas informatizados, bem como os controles realizados. Tais procedimentos buscaram responder em que medida o órgão gestor consegue garantir que as DAPs identificam agricultores familiares aderentes aos critérios previstos.

105. O processo de emissão da DAP revelou-se insuficientemente regulamentado pela SAF/Sead, de modo a gerar dúvidas interpretativas nos emissores. Além disso, a ausência de treinamento ou capacitação dos emissores, aliada a deficiências operacionais no sistema DAPWeb, comprometem a qualidade das DAPs emitidas, permitindo a existência de beneficiários irregulares.

106. As falhas de notificação e comunicação das DAPs canceladas ao Ministério Público e aos órgãos gestores de programas da agricultura familiar têm prejudicado a recuperação de possíveis danos ao erário.

107. Os controles são aplicados de maneira incompleta. O controle social é executado por pequena parcela dos municípios e com qualidade insatisfatória. De outro lado, o processo de validação das informações declaradas pelo agricultor familiar, cujo normativo estipula a verificação desses dados no cruzamento com outras bases governamentais, não é realizado na forma prevista, uma vez que apenas verifica se o agricultor consta como falecido.

108. Nesse contexto, a auditoria confrontou as informações das DAPs com as existentes em outras bases governamentais, via cruzamento de dados, e identificou mais de um milhão e trezentas mil declarações com indícios de irregularidades. Essas DAPs acessaram, entre 2010 e 2017, 14,08 bilhões de reais nos onze programas federais analisados. Esse valor foi tratado na fiscalização como dano potencial, uma vez que carece de comprovações adicionais.

109. Nessa linha foi proposta a suspensão das DAPs ativas com indícios de irregularidade, até a verificação pelo órgão gestor de tais indícios. Tal proposta visa a resguardar o erário público ao evitar novos acessos aos programas por essas DAPs. Cabe destacar que, de acordo com o art. 26 da Portaria SAF 1/2017, a suspensão é temporária e visa confirmar indícios de irregularidades e inconformidades ou atualizar informações cadastrais.

110. Espera-se que a adoção das medidas propostas incremente a eficácia da DAP enquanto instrumento de identificação e qualificação de agricultores familiares, bem como aumente a eficiência dos programas ou políticas públicas ao evitar a destinação de recursos para beneficiários que não atendam aos critérios legais.

111. Além disso, uma vez comprovadas as irregularidades identificadas nesta auditoria, é esperado que haja o ressarcimento aos cofres públicos de prejuízos decorrentes da aplicação de recursos em beneficiários irregulares.

112. Por fim, em cumprimento ao Decreto 9.064/2017, a Sead está desenvolvendo o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), instrumento previsto para substituir a DAP, que deverá incorporar as melhorias propostas nessa auditoria.

5. Proposta de Encaminhamento.

113. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

Determinações

I. Determinar à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (Sead), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a. Adote, no prazo de 60 dias, providências com vista a suspender as Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativas dos CPFs listados na peça 156, para dar cumprimento ao art. 26 da Portaria SAF 1/2017, por estarem em desacordo com os critérios de emissão de DAP definidos nos art. 6 a 11 da Portaria SAF 1/2017; (Item 3.1)

b. Averigue os indícios de irregularidades indicados na peça 156, para Unidades Familiares de Produção Rural (UFPR), e na peça 157, para formas associativas, e providencie a reativação das DAPs consideradas regulares ou o cancelamento das consideradas irregulares, de modo a proporcionar o cumprimento do art. 26 da Portaria SAF 1/2017, com posterior comunicação das declarações canceladas aos órgãos e entidades gestores de políticas públicas da agricultura familiar, para a adoção das providências cabíveis; (Item 3.1)

c. Estabeleça procedimentos de validação das informações apresentadas pelo postulante no processo de emissão de DAP, ou outro documento que vier a substituí-la, de modo a dar cumprimento ao art. 19 da Portaria SAF 1/2017, a exemplo do cruzamento de dados com bases de dados de sistemas governamentais como: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), banco de dados de pagamentos do INSS (Maciça), Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), informações dos contribuintes registrados na base de dados da Receita Federal (RECEITA), repositório de dados eleitorais (TSE) e dos programas e políticas da agricultura familiar; (Item 3.1)

d. Em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), fomente a estruturação e articulação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), bem como a ampliação e aperfeiçoamento do controle social sobre a DAP, em cumprimento ao inciso V art. 2º do Decreto 9.186/2017 e inciso III do art. 44 do Decreto 8.889/2016; (Item 3.2)

e. Considere como dano ao erário, para fins de notificação ao Ministério Público, o acesso a quaisquer políticas públicas federais por meio de DAP cancelada por irregularidade, em atendimento ao previsto no art. 32 da Portaria SAF 1/2017. (Item 3.3)

f. Apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação destinado ao cumprimento dos itens I.b, I.c, I.d e I.e da proposta de encaminhamento, estabelecendo, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para a implementação.

II. Determinar à Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que regule, no prazo de 120 dias, parâmetros de aferição dos critérios de

identificação e qualificação da Unidade Familiar de Produção Rural e critérios de suspeição e qualificação mínima do agente emissor, para dar cumprimento ao §2º do art. 5º e inciso III do art. 21 da Portaria Sead 234/2017. (Item 3.1)'

Recomendações

'III. Recomendar à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que:

a. Adote no âmbito do Sistema DAPWeb, ou em outro sistema que vier a substituí-lo, os seguintes procedimentos:

i. Registro detalhado de todos os membros que compõe a Unidade Familiar de Produção Rural, com dados pessoais, força de trabalho e renda dos seus integrantes; (Item 3.1)

ii. Registro detalhado de todas as propriedades rurais pertencentes ou exploradas pela Unidade Familiar de Produção Rural, com o devido registro nos cadastros de uso da terra (CAR ou SNCR); (Item 3.1)

iii. Registro do histórico de tentativas de emissão de DAP relativas aos CPFs dos titulares 1 e 2; (Item 3.1)

iv. Utilização de ferramenta de validação nos campos de entrada de dados preenchidos pelo agente emissor. (Item 3.1)

b. Implemente treinamento e capacitação para os agentes emissores com vistas a reduzir erros e sanar dúvidas no processo de emissão da DAP; (Item 3.1)

c. Gerencie base de dados com registro de acessos de DAPs às políticas públicas federais da agricultura familiar; (Item 3.3)

d. Comunique aos órgãos e entidades gestores de políticas públicas destinadas à agricultura familiar informações sobre DAPs canceladas, para que esses adotem medidas cabíveis. (Item 3.3)

Monitoramento

IV. Considerar “não mais aplicável” o item 9.3.2 do Acórdão 2.689/2012-TCU-Plenário, com fulcro no item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento do TCU (Portaria-Segecex nº 27/2009). (Item 3.1)

Dar conhecimento

V. Enviar o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, ao Congresso Nacional e à Presidência da República para ciência:

VI. Autorizar a SecexAmbiental a autuar processo de acompanhamento das deliberações que vierem a ser prolatadas, dada a relevância da matéria e necessidade de atuação tempestiva do Tribunal na regularização das irregularidades encontradas.

VII. Arquivar os autos.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada, no período de 21/9/2017 a 28/2/2018, sobre o procedimento de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) como instrumento de identificação e de qualificação de agricultores familiares, com as suas formas associativas, para o acesso aos respectivos programas e às correspondentes políticas públicas.

2. Como visto, a agricultura familiar tem revelado a sua extrema relevância no cenário socioeconômico nacional, representando aproximadamente 84% dos estabelecimentos rurais no País, segundo o censo agropecuário de 2006 (mais recente concluído), a despeito de se constituir apenas sobre 24% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários.

3. O acesso aos diversos programas e políticas públicas existentes com o objetivo de apoiar e promover o desenvolvimento nesse segmento tem sido possibilitado pela DAP ativa, funcionando como comprovante da correspondente situação de agricultor familiar, nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ao estabelecer as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

4. Em sua origem, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) estava associada exclusivamente ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no âmbito do crédito rural instituído pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a partir da Resolução nº 2.191 de 24 de agosto de 1995, como instrumento comprobatório dos requisitos exigidos para o produtor rural se enquadrar como beneficiário do aludido programa.

5. Contudo, a partir da recente edição da Portaria Sead nº 234, de 4 de abril de 2017, a DAP passou, em resumo, a consistir no documento utilizado, na esfera federal, para: (i) a identificação e a caracterização da Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR), como denominação para a célula de agricultores de uma mesma família, com os seus eventuais agregados, e as suas formas associativas; e (ii) o acesso aos aludidos benefícios estipulados nos programas e políticas públicas inerentes à agricultura familiar.

6. O objetivo específico da presente auditoria consistiu, assim, em *“verificar a conformidade da DAP, segundo critérios definidos na Lei 11.326/2006 e Portarias da Sead, por meio de cruzamento de dados, da análise dos controles internos na emissão das declarações e do acompanhamento do controle social, bem como mensurar o montante de recursos públicos destinados à agricultura familiar aplicados em beneficiários com indícios de irregularidades”*, abrangendo a totalidade das DAP emitidas de janeiro de 2007 a julho de 2017, além do acesso a 11 (onze) ações ou programas federais vinculados à agricultura familiar no período de 2010 a 2017.

7. Em síntese, a metodologia empregada no presente trabalho abrangeu não apenas a revisão de toda a extensa legislação aplicável à matéria, mas também a aplicação dos procedimentos de auditoria nos Estados do Rio Grande do Sul, da Bahia e de Pernambuco, além do Distrito Federal, envolvendo a realização de entrevistas com os principais atores empregados na emissão e no controle sobre as DAP e com os agentes executores de políticas utilizadoras da referida declaração como instrumento de identificação dos agricultores familiares.

8. De igual sorte, como etapa também crucial da fiscalização, foi realizado o cruzamento dos dados inseridos nas DAP com as várias bases de dados públicos para a verificação da veracidade das informações ali dispostas e a sua conformidade com os requisitos legais.

9. Por esse prisma, a equipe de auditoria identificou os seguintes achados:

(i) existência de DAP com indícios de irregularidade, no período de 2007 a 2017, por permitirem o acesso a políticas públicas e a programas direcionados à agricultura familiar;

(ii) baixa adoção pelos municípios dos mecanismos de controle aplicáveis à DAP, no período de 2014 a 2017, a partir da Portaria SAF 26/2014 e da Portaria SAF 1/2017; e

(iii) não comunicação do cancelamento de irregulares DAP causadoras de danos ao erário, pela SAF/Sead, ao Ministério Público e aos gestores das correspondentes políticas públicas federais destinadas à agricultura familiar.

10. De todo modo, após a análise final do feito, a SecexAmbiental propôs o envio de determinações e de recomendações à Sead e à SAF, além da ciência ao Congresso Nacional e à Presidência da República, com o posterior monitoramento das determinações.

11. Incorporo o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo de passar a, brevemente, discorrer sobre os principais achados de auditoria.

I – Das DAP com indícios de irregularidade.

12. Em face dos problemas identificados sobre a fragilidade das DAP em vários processos previamente apreciados pelo TCU, a unidade técnica definiu a necessidade de verificar a aderência dessas voluntárias declarações aos critérios fixados pelos normativos próprios e, especialmente, pelo art. 3º da Lei nº 11.326, de 2006, com a alteração dada pela Lei nº 12.512, de 2011, quando estabelece que:

“(…) Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais”.

13. Eis que, a partir da edição da Portaria MDA nº 21, de 27 de março de 2014, foi definida a “Unidade Familiar de Produção Rural – UFPR” para designar o “conjunto composto pela família e eventuais agregados, abrangido também o caso de indivíduo sem família e eventuais agregados, tidos em sua coletividade como agricultores familiares e que explorem uma combinação de fatores de produção com a finalidade de atender à própria subsistência e/ou a demanda da sociedade por alimentos e outros bens e serviços”, representando o objeto de cada DAP, além das suas formas associativas.

14. A partir do objetivo definido pela Lei nº 11.326, de 2006, foi promovido o amplo cruzamento entre os dados do DAPWeb, como sistema de processamento e armazenagem das declarações emitidas, os dados do CEDWeb, como sistema de registro das informações inerentes aos emissores de DAP, e os dados provenientes das bases federais disponibilizadas ao TCU, a exemplo do Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), além das informações extraídas das 11 bases de dados dos programas federais utilizadores da DAP para a identificação dos beneficiários, perfazendo o total 26 bases de dados, conforme a metodologia extensamente detalhada à Peça 147.

15. Como resultado dessas cruzamentos, foram identificadas 1.335.852 DAP emitidas para as Unidades Familiares de Produção Rural (UFPR) e 542 DAP emitidas para as formas associativas com indícios de irregularidade, no período de 2007 a 2017, equivalendo a 11,15% e a 7,81%, respectivamente, do total de DAP emitidas nesse período.

16. Desse total, a equipe de auditoria destacou a ocorrência de 640.460 DAP para unidades familiares e de 315 DAP para formas associativas acessarem as políticas públicas e os programas

federais direcionados à agricultura familiar, evidenciando a possibilidade de ter ocorrido a irregular aplicação de recursos sob o valor total aproximado de R\$ 14,7 bilhões.

17. Por essa linha, a unidade técnica alertou que a utilização do termo indícios objetivaria a “*garantir o não enquadramento imediato de situações como irregulares sem as devidas comprovações adicionais*”, ante a necessidade de esses indícios serem confirmados por meios suplementares aos cruzamentos de dados realizados, a partir da confirmação pela própria Sead, após a provisória suspensão das declarações suspeitas.

18. Com foco, então, apenas nas identificadas tipologias de alto risco, com vistas a garantir a obtenção de resultados mais confiáveis e a redução da incidência de falsos positivos, foram detalhados e quantificados os indícios de irregularidade sobre as UFPR, no seguinte sentido:

Tipologia de Alto Risco	Ocorrências
Ambos titulares falecidos	2.049
Renda no estabelecimento (DAPWEB) somada à fora (Rais e Maciça) superior ao limite	762.197
Renda no estabelecimento (PAA, PNAE e Selo) somada à fora (Rais e Maciça) superior ao limite	379.196
Renda fora do estabelecimento (Rais e Maciça) superior à dentro (DAPWEB)	693.048
Renda fora do estabelecimento (Rais e Maciça) superior ao limite	147.500
Área superior a 4 módulos fiscais	91.065
Mandato eletivo, exceto vereador	469
Grupo B emitida para vereador	465
Grupo B Ativa com veículo de alto valor (> R\$ 50.000,00)	6.642
Ambos titulares detentores de cargo público em período integral	53.542
Ambos titulares detentores de emprego em período integral	117.039
Empresário de pequeno, médio ou grande porte não agrícola	12.960
Cônjuges com DAPs distintas	17.500
Total	1.335.852*

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir de dados oficiais de programas federais

*Total de DAPs distintas (expurgadas as duplicidades) com indícios de irregularidades

19. Em relação às formas associativas, foi tratada, como indício de irregularidade, a ocorrência com mais de 30% para a coincidência de sócios nas DAP de pessoa jurídica, diante da possibilidade de esse fator representar a ocorrência de fraude no compartilhamento dos correspondentes associados, conforme a apuração conduzida pela equipe de auditoria, nas entrevistas realizadas, e pela Sead, nas denúncias apuradas.

20. Por seu turno, em relação ao montante de recursos com os indícios de irregular aplicação, envolvendo os beneficiários finais não aderentes aos critérios legais, por programa federal acessado, a unidade técnica elaborou as seguintes tabelas:

Tabela 5 - Dano Potencial DAPs de UFPR

Programa	Valor acessado em milhões	Valor em Risco em milhões	%
Garantia Safra	R\$ 4.454,12	R\$ 412,33	9,26%
Selo Biodiesel	R\$ 16.467,62	R\$ 1.824,83	11,08%
PAA	R\$ 4.342,56	R\$ 478,16	11,01%
PNHR	R\$ 4.415,23	R\$ 410,50	9,30%
PNAE	R\$ 255,45	R\$ 26,00	10,18%
PGPM-BIO	R\$ 20,85	R\$ 2,40	11,50%
Proagro Mais	R\$ 2.617,60	R\$ 212,33	8,11%
Pronaf	R\$ 121.122,76	R\$ 10.097,10	8,34%

PGPAF	R\$	538,65	R\$	34,57	6,42%
Ater	R\$	6.002,00	R\$	528,22	8,80%
Fomento	R\$	535,67	R\$	48,78	9,11%
Total	R\$	160.772,52	R\$	14.075,23	8,75%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir de dados oficiais de programas federais

Tabela 6 - Dano Potencial DAPs de PJ

Programa	Valor em Risco em				
	Valor acessado em milhões		milhões	%	
Selo Biodiesel	R\$	12.816,27	R\$	327,41	2,55%
PAA	R\$	2.539,53	R\$	207,65	8,18%
PNAE	R\$	1.265,94	R\$	115,38	9,11%
Pronaf	R\$	1.311,14	R\$	12,00	0,92%
Total	R\$	17.932,88	R\$	662,44	3,69%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir de dados oficiais de programas federais

21. As possíveis causas para esse elevado número de DAP com indícios de irregularidade foram apontadas pela equipe de auditoria a partir destas 4 (quatro) linhas:

(i) regulamentação insuficiente, pela SAF/Sead, do processo de emissão das DAP:

22. Como principal sinalizador para o aludido problema, a unidade técnica apontou que a Portaria SAF nº 1, de 2017, tinha a função de regulamentar os parâmetros de aferição dos critérios de qualificação dos beneficiários e a forma de apuração e operacionalização do atendimento de cada critério fixado, além de definir os procedimentos para a emissão da DAF, apresentando, contudo, algumas deficiências, já que não definiria objetivamente alguns conceitos, a exemplo da residência em “local próximo” ou da “dedicação mínima exigida ao trabalho no estabelecimento rural familiar”, além de não prever as regras para a atuação e a qualificação mínima do agente emissor.

23. A equipe de auditoria verificou, ainda, que o Manual do Agente Emissor, para 2014, e os “Cadernos da Agricultura Familiar” também não resolveriam o aludido problema, já que o 1º documento teria o foco na operacionalização do sistema DAPWeb, ao passo que o 2º documento não teria sido atualizado com as alterações dispostas nas últimas portarias editadas.

24. Mostra-se adequada, pois, a proposta da unidade técnica no sentido de não aceitar as alegações do gestor, quando aduziu que caberia ao agente emissor das DAP definir objetivamente os citados conceitos, em cada caso concreto, diante das diferenças regionais e dos diferentes tipos de atividade rural desenvolvida no estabelecimento, em face da evidente necessidade de maior padronização nos procedimentos, ainda que por meio de padronização regional.

(ii) falta de treinamento dos agentes emissores:

25. A equipe de fiscalização identificou, também, a falta de treinamento dos agentes emissores, a partir das entrevistas realizadas, a despeito das pontuais iniciativas para a capacitação, sem a necessária solução do problema, além da falta de divulgação eficiente dos canais existentes para a solução das dúvidas, a exemplo do uso de **e-mail** e até mesmo de específico grupo de **whatsapp**.

(iii) deficiências no sistema de gerenciamento do processo de emissão da DAP:

26. A unidade técnica anotou, nesse ponto, que o sistema de emissão da DAP (DAPWeb) apresentaria algumas deficiências no preenchimento e na validação dos dados inseridos, já que: (i) não permitiria a inserção de informações sobre todos os integrantes residentes na UFPR, possibilitando,

entre outras irregularidades, a emissão de mais de uma DAP para uma mesma unidade familiar; (ii) aceitaria o detalhado cadastro de apenas uma propriedade do postulante, em prejuízo à aferição da área total da UFPR e à detecção de sobreposições de propriedades, além do prejuízo ao conhecimento da área total de agricultura familiar (importante passo para a definição de políticas públicas); (iii) não subsistiria o registro sobre o histórico das tentativas de emissões da DAP por um mesmo postulante e rejeitadas pelo não atendimento dos requisitos legais, abrindo a possibilidade de novas tentativas junto a outros agentes emissores.

27. A equipe de auditoria apontou, ainda, para a falta de integração entre o aludido sistema, o Sistema Nacional do Cadastro Rural (SNCR) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR), impedindo, com isso, o cotejamento e a confirmação das informações.

(iv) insuficiência dos controles na emissão da DAP:

28. A unidade técnica anotou, nesse ponto, que, nos termos do art. 19 da Portaria SAF nº 1, de 2017, os *“dados da DAP transmitidos à base de dados da SAF serão objeto de validação em contraposição aos dados oriundos de outras bases de dados de domínio de órgãos e entidades públicas”*, salientando que essa validação deve funcionar como condição para o registro da DAP na base de dados da referida secretaria e a subsequente produção dos efeitos legais.

29. Foi constatado, no entanto, que a SAF realizaria o cruzamento de dados apenas com o Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), a partir de maio de 2017, sem nenhuma validação, contudo, em relação à renda ou, por exemplo, ao tamanho da propriedade, inobstante a existência de bases de dados federais tendentes a permitir essa apuração, a exemplo da Rais e das bases de dados de pagamentos do INSS (Maciça), da Receita Federal, do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), entre outras.

30. Por essa linha, a unidade técnica ressaltou que o TCU já teria enviado determinações aos correspondentes ministérios (Desenvolvimento Agrário, Trabalho, Previdência Social, Planejamento e CGU), em 2008, no sentido de fomentar o compartilhamento dos dados com as qualificações socioeconômicas dos agricultores familiares, em sintonia com o item 9.3.2 do Acórdão 2.280/2008-Plenário, e, em 2012, teria expedido diretamente a determinação para a SAF promover a implementação da necessária rotina de trabalho com vistas à validação das DAP, em sintonia com o Acórdão 2689/2012-Plenário.

31. Em vez, então, do mero envio de recomendações, deve-se adotar a proposta da unidade técnica no sentido de enviar determinações para a correção de todas as fragilidades e as irregularidades apontadas nos autos e, especialmente, para a temporária suspensão das DAP ora questionadas, com os concomitantes procedimentos de confirmação, ou não, dos indícios listados e as posteriores reativações ou cancelamentos, conforme o caso.

II – Da baixa adoção dos mecanismos de controle pelos municípios.

32. A equipe de auditoria destacou, nesse ponto, que, de acordo com a Portaria SAF nº 26, de 9 de maio de 2014, com a superveniente alteração dada pela Portaria SAF nº 1, de 13 de abril de 2017, o controle social sobre a regularidade da emissão e do uso da DAP deve ser efetuado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS ou entidade congênere.

33. Nos termos dessa Portaria SAF nº 1, de 2017, o referido controle social deve se basear na relação dos agricultores familiares, no município, com a observância das exigências para a identificação dos beneficiários da DAP, devendo ser realizado, pelo menos, uma vez por ano durante o período de março a maio.

34. A despeito, contudo, dessas disposições normativas, o aludido controle social tem se mostrado praticamente inexistente, pois somente teriam sido executados de maneira precária, sem a necessária padronização, e, na maioria das vezes, sem a desejada eficácia, por 1,2% dos municípios no

exercício de 2016, tendo resultado no cancelamento de apenas 626 DAP (0,0185% das emissões), no período de 2014 a 2017.

35. Ocorre, todavia, que apenas o cruzamento dos dados das diversas bases de dados do governo federal teria revelado a ocorrência de indícios de irregularidade em mais de 1,5 milhão de DAP, evidenciando a precariedade do aludido controle social, ainda que esses dados se refiram período de 2007 a 2017.

36. Nessa esteira, a unidade técnica anotou que, para além da falta de orientação aos municípios, esse reduzido nível de controle decorreria da ausência de mecanismos para o fomento ou a punição em face da inexistente ou deficiente atuação do controle social, por meio do aludido CMDRS, já que, ao contrário da situação vivida durante a vigência do Decreto nº 3.508, de 2000, com a previsão de prioridade para a avaliação das propostas de investimento ou custeio em prol dos agricultores localizados em municípios providos do referido conselho, a atual exigência vinculante se restringiria apenas à obrigatória homologação da lista de beneficiários do Programa Garantia Safra pelo CMDRS.

37. Por conseguinte, mostra-se adequada a proposta da unidade técnica no sentido de determinar a atuação conjunta das instituições públicas para a concreta observância da lei, em sintonia com as competências do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) para ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de participação e controle social, além das competências da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) para incentivar a estruturação, a capacitação e a articulação dos CMDRS.

III – Da falta de comunicação sobre as DAP canceladas.

38. Nos termos do art. 32 da Portaria SAF nº 1, de 2017, o órgão deve notificar o Ministério Público quando o cancelamento da DAP estiver relacionado com o dano ao erário ou o cometimento de crimes, aí incluído, especialmente, o de falsidade ideológica e documental.

39. Inobstante essa previsão legal, a SAF somente tem enviado a comunicação ao Ministério Público e ao Banco Central, por ocasião dos cancelamentos das DAP, quando o irregular declarante teve acesso ao crédito rural, via Pronaf, desconsiderando que, com ou sem o envolvimento de assistência técnica ou de benefício financeiro direto, vários outros programas também podem ter sido acessados, com a subjacente confirmação do aludido dano ao erário.

40. Não fosse o bastante, resultando em dificuldades ou até mesmo em impedimentos para a devida recuperação dos valores indevidamente dispendidos pela administração federal, a SAF também não tem encaminhado a necessária comunicação sobre os referidos cancelamentos aos diversos gestores de políticas públicas utilizadores das DAP como instrumento de qualificação dos beneficiários.

41. Bem se vê que o cancelamento de cada DAP poderia inviabilizar o novo acesso às políticas públicas, a partir da correspondente data, mas a falta de comunicação sobre esse cancelamento permite a irregular permanência do indevido beneficiário nos programas de acesso continuado ou nas ações com os requisitos de validade confirmados anteriormente para a DAP, além de impedir a adoção de providências pelos respectivos gestores para o ressarcimento dos valores indevidamente percebidos, em face do evidente desconhecimento da aludida irregularidade.

42. A título de exemplo, a unidade técnica apontou o Processo 55000.003675/2016-78, destacando que, não obstante o titular da DAP cancelada ter acessado o Pronaf, o Seguro da Agricultura Familiar (Proagro Mais), o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) e o Programa de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), somente o Ministério Público e o Banco Central teriam sido informados sobre o referido cancelamento, salientando que os demais gestores não tiveram a necessária ciência desse cancelamento para a efetiva adoção das medidas cabíveis.

43. Ainda a título de exemplo, a unidade técnica ressaltou os possíveis valores indevidamente dispendidos com os irregulares declarantes, no âmbito do Garantia Safra e do Fomento Rural.

44. O Garantia Safra corresponde à ação do Pronaf voltada para os agricultores familiares, desde que, em sintonia com as informações extraídas do sítio da Sead na **internet**, sejam previamente atendidos os requisitos legais, a exemplo da comprovação de se encontrar em municípios com perdas sistemáticas de produção em função da seca ou do excesso de chuvas.

45. Por essa linha, o Garantia-Safra busca beneficiar os agricultores com a renda mensal familiar de, no máximo, 1,5 salário mínimo e com a plantação entre 0,6 e 5 hectares de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão, ressaltando que, atualmente, o valor desse benefício corresponde ao pagamento de R\$ 850,00 em 5 (cinco) parcelas de R\$ 170,00, por meio de cartões eletrônicos disponibilizados pela Caixa a partir do calendário de benefícios sociais, com o intuito de contribuir para a segurança alimentar da correspondente família do agricultor, em sintonia com a Portaria SAF nº 6, de 23 de janeiro de 2015, editada para disciplinar “os procedimentos operacionais destinados à restituição de Benefícios Garantia-Safra pagos indevidamente e dá outras providências”.

46. Já o Fomento Rural (Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais) envolveria a combinação de duas ações: (i) oferta de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater); e (ii) transferência direta de recursos financeiros não-reembolsáveis em favor das famílias, por meio do cartão do Bolsa Família.

47. Sob a responsabilidade conjunta, assim, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e da Sead, o público-alvo do Fomento Rural abrange os agricultores familiares (detentores da DAP), os assentados da reforma agrária e os povos indígenas e quilombolas, entre outras comunidades tradicionais, em situação de extrema pobreza (com renda mensal familiar de até R\$ 85,00 por pessoa) ou em situação de pobreza (com renda mensal familiar de até R\$ 170,00 por pessoa), a depender da correspondente modalidade.

48. A partir das duas modalidades de fomento (tradicional e semiárido), os valores não-reembolsáveis são repassados diretamente às famílias beneficiárias, sob o patamar de R\$ 2.400,00 ou de R\$ 3.000,00, em duas ou três parcelas, salientando que, ao instituir o referido programa, a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, não tratou do ressarcimento dos valores indevidamente percebidos, mas isso não impediria a efetiva adoção, pelo MDS, das necessárias providências para o referido ressarcimento pelo correspondente responsável, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443, de 1992.

49. Por esse prisma, além de determinar que a Sead considere como dano ao erário, para fins de notificação ao Ministério Público, o indevido acesso a políticas públicas federais por meio de DAP cancelada por irregularidade, em atendimento ao art. 32 da Portaria SAF nº 1, de 2017, o TCU também deve determinar, em vez de meramente recomendar, que a Sead implemente a devida rotina de comunicação sobre as DAP canceladas aos gestores das políticas públicas destinadas à agricultura familiar, para a adoção das medidas cabíveis, aí incluídas as medidas necessárias ao ressarcimento dos valores indevidamente percebidos pelos respectivos beneficiários.

50. De todo modo, como essa situação decorreria do possível desconhecimento pela Sead em relação aos acessos das DAP pelos aludidos programas, o TCU deve enviar a determinação no sentido de a referida secretaria avaliar a possibilidade de gerenciar as base de dados com os registros dos aludidos acessos, ressaltando que esse procedimento tende a aumentar a eficiência de toda a política de desenvolvimento da agricultura familiar.

51. Enfim, a equipe de auditoria alertou que, em 31 de maio de 2017, teria sido publicado o Decreto nº 9.064 e que, para além de instituir a definição de Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), ao regulamentar a Lei nº 11.326, de 2006, foram estabelecidas as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e dos empreendimentos familiares rurais, tendo restado definido que o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) substituirá a DAP para efeito de acesso às políticas destinadas às UFPA e aos empreendimentos familiares rurais, de sorte que todas as determinações ora anunciadas devem ser consideradas nos correspondentes estudos inerentes ao desenvolvimento e à implementação do aludido cadastro.

52. Por tudo isso, entendo que o TCU deve promover todas as determinações suscitadas nestas razões de decidir.

Ante o exposto, ao tempo em que enalteço este brilhante trabalho de fiscalização empreendido pela SecexAmbiental, na pessoa do Secretário Junnius Marques Arifa, do Diretor Hugo Chudyson Araújo Freire e dos Auditores Federais Vinícius Neves dos Santos, César Batalha de Araújo e Hélio Antônio de Rossi Filho, pugno por que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de maio de 2018.

Ministro-Substituto **ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO**
Relator

ACÓRDÃO Nº 1197/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.700/2017-7.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Responsável: José Ricardo Ramos Roseno.
4. Órgão: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada, no período de 21/9/2017 a 28/2/2018, sobre o procedimento de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) como instrumento de identificação e de qualificação de agricultores familiares, com as suas formas associativas, para o acesso aos respectivos programas e às correspondentes políticas públicas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) promova, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência deste Acórdão, a suspensão das Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativas para os CPF listados à Peça 156, em cumprimento ao art. 26 da Portaria SAF nº 1, de 13 de abril de 2017, por estarem em desacordo com os critérios de emissão de DAP definidos nos art. 6º a 11 dessa portaria; devendo a Sead informar o TCU sobre o resultado dessa medida no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência deste Acórdão;

9.2. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) adote as seguintes medidas:

9.2.1. apure os indícios de irregularidade apontados à Peça 156, para as Unidades Familiares de Produção Rural (UFPR), e à Peça 157, para as formas associativas, e providencie a reativação das DAP consideradas regulares ou o cancelamento das DAP consideradas irregulares, de modo a assegurar o cumprimento do art. 26 da Portaria SAF nº 1, de 2017, com a subsequente comunicação das declarações canceladas aos órgãos e entidades gestores das políticas públicas para a agricultura familiar, no prazo de até 30 dias, para a adoção das providências cabíveis;

9.2.2. estabeleça os procedimentos de validação das informações apresentadas pelo postulante no processo de emissão de DAP ou de outro documento substituto, de modo a assegurar o cumprimento do art. 19 da Portaria SAF nº 1, de 2017, a exemplo do cruzamento de dados com as bases de dados de sistemas governamentais inerentes à Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ao banco de dados de pagamentos do INSS (Maciça) e do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), às informações dos contribuintes registrados na base de dados da Receita Federal (Receita), ao repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos programas e políticas da agricultura familiar, entre outros;

9.2.3. promova, em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrf), a estruturação e a articulação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), além da ampliação e do aperfeiçoamento do controle social sobre a DAP, em cumprimento ao art. 2º, V, do Decreto nº 9.186, de 1º de novembro de 2017, e ao art. 44, III, do Decreto nº 8.889, de 26 de outubro de 2016;

9.2.4. considere como dano ao erário, para fins de notificação ao Ministério Público e os

demais órgãos de controle, o indevido acesso a quaisquer políticas públicas federais por meio de DAP cancelada por irregularidade, em atendimento ao art. 32 da Portaria SAF nº 1, de 2017;

9.2.5. implemente a necessária rotina de comunicação das informações sobre as DAP canceladas a todas as instituições gestoras de políticas públicas destinadas à agricultura familiar, para a subsequente adoção das providências cabíveis, aí incluídas as providências normativamente aplicáveis ao ressarcimento dos recursos indevidamente percebidos pelos beneficiários, se for o caso;

9.2.6. atente para a necessidade de observância das determinações prolatadas por este Acórdão nos estudos e na futura implementação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), ao substituir a DAP para efeito de acesso às ações e às políticas destinadas à Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e aos empreendimentos familiares rurais, nos termos do Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017;

9.2.7. apresente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência deste Acórdão, o detalhado plano de ação destinado ao cumprimento de todas as medidas fixadas pelo item 9.2 deste Acórdão, fixando, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação;

9.3. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, que a Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF) regulamente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência deste Acórdão, os parâmetros de aferição dos critérios de identificação e de qualificação da Unidade Familiar de Produção Rural e os critérios de suspeição e de qualificação mínima do agente emissor, em cumprimento ao art. 5º, § 2º, e ao art. 21, III, da Portaria Sead nº 234, de 4 de abril de 2017;

9.4. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 1992, que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural adote as seguintes medidas:

9.4.1. promova, no âmbito do sistema DAPWeb ou de outro sistema substituto, os seguintes procedimentos:

9.4.1.1. registro detalhado de todos os membros componentes da Unidade Familiar de Produção Rural, com os dados pessoais, a força de trabalho e a renda dos seus integrantes, entre outros dados;

9.4.1.2. registro detalhado de todas as propriedades rurais pertencentes ou exploradas pela Unidade Familiar de Produção Rural, com o devido registro nos cadastros de uso da terra (Cadastro Ambiental Rural – CAR ou Sistema Nacional de Cadastro Rural);

9.4.1.3. registro do histórico de tentativas de emissão de DAP relativas aos CPF dos Titulares 1 e 2;

9.4.1.4. utilização de ferramenta de validação nos campos de entrada de dados preenchidos pelo agente emissor.

9.4.2. promova a efetiva implementação da estratégia de treinamento e capacitação para os agentes emissores com vistas a reduzir os erros e a sanar as dúvidas no processo de emissão da DAP;

9.4.3. promova a avaliação da possibilidade de gerenciar a base de dados com o registro de acessos de DAP às políticas públicas federais de agricultura familiar;

9.4.4. apresente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência deste Acórdão, o detalhado plano de ação destinado ao cumprimento de todas as medidas fixadas pelo item 9.4 deste Acórdão, fixando, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação;

9.5. considerar “não mais aplicável” o item 9.3.2 do Acórdão 2.689/2012-TCU-Plenário, em face das novas determinações ora prolatadas;

9.6. determinar, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) promova e conclua, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência deste Acórdão, a efetiva apuração sobre o eventual dano ao erário decorrente da ocorrência de 640.460 DAP para unidades familiares e de 315 DAP para formas associativas acessarem as políticas públicas e os programas federais direcionados à agricultura familiar, diante da possibilidade de, nesse caso, ter porventura ocorrido a irregular aplicação de

recursos federais sob o valor total aproximado de R\$ 14,7 bilhões; devendo a Sead informar o TCU sobre o efetivo resultado dessa medida ao final do aludido prazo;

9.7. determinar que a unidade técnica adote as seguintes medidas:

9.7.1. envie a cópia do presente Acórdão ao Ministério Público Federal e às correspondentes comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e da Proposta de Deliberação que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer as correspondentes cópias em mídia impressa;

9.7.2. envie a cópia do presente Acórdão à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e à Subsecretaria de Agricultura Familiar, para ciência e cumprimento das determinações prolatadas por este Acórdão, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e da Proposta de Deliberação que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer as correspondentes cópias em mídia impressa; e

9.7.3. archive o presente processo, sem prejuízo de a SecexAmbiental promover o devido monitoramento de todas determinações prolatadas por este Acórdão.

10. Ata nº 18/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/5/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1197-18/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral