



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Aviso nº 39, de 2018 (AV. nº 1.274/2018), do Tribunal de Contas da União, que *encaminha cópia do Acórdão nº 1.197/2018, que trata de auditoria sobre o procedimento de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e 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 (TC 012.700/2017-7).*

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, o Aviso (AVS) nº 39, de 2018 (Aviso nº 1.274, de 2018, na Casa de origem), o qual encaminha o Acórdão nº 1.197, de 2018, do Tribunal de Contas da União (TCU).

A matéria faz referência a auditoria sobre o procedimento de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) 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.

No dia 8 de maio último, foi realizada audiência pública tendo por objeto o Acórdão nº 1.197, de 2018, em análise, na qual estiveram presentes o Sr. Vinícius Neves dos Santos, Diretor de Agricultura e de



SF/19175.53111-10

Ordenamento Territorial da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do Tribunal de Contas da União (TCU); o Sr. Fernando Schwanke, Secretário de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); o General João Carlos Jesus Corrêa, Presidente do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra); o Sr. Antoninho Rovaris, Diretor e Secretário de Política Agrícola da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); e o Sr. Carlos Lopes, Presidente da Confederação Nacional dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais (Conafer).

Que prestaram informações sobre as indicações feitas pelo TCU nas destinações das DAP's. Vieram colaborar e deixar claro as providências já tomadas e as que estão em andamento.

II – ANÁLISE

Conforme estabelecem os incisos II, III e IV do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CRA manifestar-se, entre outros temas, sobre: direito agrário; planejamento, acompanhamento e execução da política agrícola e fundiária; agricultura, pecuária e abastecimento; e agricultura familiar e segurança alimentar.

O exame do AVS nº 39, de 2018, decorre de atribuições do controle externo da administração pública federal, em consonância com o inciso X do art. 49 e no *caput* e parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988.

A matéria em exame trata de Aviso do TCU acerca de resultados de auditoria sobre o procedimento de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que, como se sabe, é procedimento integrante do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), no âmbito do crédito rural, com disciplinamento do Conselho Monetário Nacional (CMN) desde a Resolução nº 2.191, de 24 de agosto de 1995.

Atualmente, a DAP é emitida de forma gratuita via internet por entidade credenciada junto à Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo - SAF/MAPA, com os dados voluntariamente fornecidos pelo produtor rural, e objetiva atestar ao beneficiário a condição de agricultor familiar nos termos estabelecidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 2006, qualificando-o como assentado pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) ou como agricultor de baixa renda que não contratam trabalho assalariado permanente

ou, finalmente, como agricultor familiar com renda bruta familiar anual de até R\$ 360.000,00.

De fato, somente o Incra é autorizado a utilizar sistema autônomo homologado pela Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF) para a emissão do documento, cabendo aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) o controle social, que contribui para eliminar inconsistências, desvios e irregularidades, que, caso verificadas, podem resultar na suspensão do documento por prazo de 90 dias.

No que diz respeito à auditoria sobre o procedimento de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) pela SAF, objeto da presente análise, faz-se importante, inicialmente, louvar o trabalho do TCU, que, por meio de acompanhamento sistemático sobre os procedimentos adotados na execução das políticas públicas, tem dado contribuição fundamental para o aprimoramento da eficácia e da eficiência do uso dos recursos públicos disponíveis.

O Aviso (AVS) nº 39, de 2018, relata a identificação de indícios de irregularidades em 1.335.852 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.

Ao todo, 11 programas federais adotam a DAP como requisito de acesso a políticas públicas, que movimentam anualmente em torno de seis bilhões de Reais em recursos orçamentários. Analisadas quase 15 milhões de DAPs emitidas entre 2007 a 2017, foram identificadas pelo TCU indícios de desconformidades em 1,3 milhão de declarações, sendo que 50% dessas emissões irregulares conseguiram acessar alguma das políticas públicas mencionadas. Graças ao trabalho exercido pelas ações de fiscalização e controle, cerca de 800 mil declarações irregulares já não estão mais ativas. Atualmente, o nível de declarações com suspeitas de irregularidades está no nível inferior a 4,5% das emissões.

Entre as principais causas identificadas para os indícios de irregularidades apontados estão a regulamentação insuficiente do processo de emissão pela SAF; 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, com os



agravantes de que o controle social atribuído aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável têm se revelado precários e os cancelamentos de muitas DAPs emitidas não têm sido comunicadas devidamente pela atual SAF aos órgãos gestores.

É relevante registrar que o TCU destacou em suas conclusões que a legislação que regulamenta a identificação e qualificação dos agricultores familiares é de difícil interpretação e aplicação, os agentes emissores apresentam dificuldades na interpretação e aplicação dos normativos e não recebem treinamento e capacitação para essa tarefa, o sistema de emissão da DAP (DAPWeb) apresenta deficiências que impactam nos controles e no serviço dos agentes emissores, bem como os controles internos da emissão, que deveriam auxiliar na verificação de informações declaradas pelos agricultores familiares. Destaca-se ainda que o controle social da DAP, sob responsabilidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), apresenta resultados insuficientes e não é executado pela maior parte dos municípios brasileiros.

No entanto, com a meticulosidade característica dos trabalhos desenvolvidos pelo TCU, o próprio AVS nº 39, de 2018, adverte que a utilização do termo indício de irregularidades busca garantir o não enquadramento imediato de situações como irregulares sem as devidas comprovações adicionais.

Sobre as causas levantadas, o Acórdão recomenda providências à SAF, em ações que serão devidamente acompanhadas como parte evolutiva do trabalho de auditoria realizado.

Cabe, por relevante ao tema, ressaltar que, o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que institui o conceito de Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e regulamenta a Lei nº 11.326, de 2006, que estabelece diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. No mencionado Decreto, estabeleceu-se 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.

É importante registrar que as irregularidades na emissão das DAPs apontadas pelo TCU ocorreram a despeito das providências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que, conforme documentação encaminhada a esta Comissão, empreendeu a realização de estudos para o fortalecimento das políticas públicas desenvolvidas pela SAF,

no intuito de desenvolver ações de fortalecimento e capacitação do Cadastro Nacional de Agricultura Familiar – CAF, no âmbito nacional. E que anexamos ao relatório em questão documentação que comprova a existência de estudo e implementação do CAF até o ano de 2018. Disponível também em informações do Ministério da Agricultura em seu portal da transparência.

Por fim, faz-se mandatório ressaltar a acentuada importância do acompanhamento do cotidiano institucional, com vistas ao aprimoramento da administração pública, em suas instâncias de planejamento, execução e controle, cabendo ao Congresso Nacional a máxima atenção às ações do controle externo para a consecução desse elevado papel constitucional reservado ao Parlamento, ainda quando daí não resulte a necessidade de iniciativa legislativa.

III – VOTO

Tomadas as diligências pertinentes, votamos pelo **conhecimento** e pelo acompanhamento por esta Comissão, do cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.197, de 2018, e pelo **arquivamento**, nos termos do art. 133, III, do RISF, do Aviso nº 39, de 2018, oriundo do Tribunal de Contas da União. Anunciamos ao TCU que estamos atentos e disponíveis para acompanhar o trabalho desenvolvido por essa instituição.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora