

## RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 012.700/2017-7      Fiscalização n. 151/2017

**Relator:** André de Carvalho

### DA FISCALIZAÇÃO

**Modalidade:** Conformidade

**Ato originário:** Despacho de 02/05/2017 do Min. André de Carvalho (TC 007.892/2017-9)

**Objeto da fiscalização:** Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)

**Ato de designação:** Portaria de alteração - Secexamb 42/2018, de 24/01/2018 (peça 113)  
Portaria de alteração - Secexamb 910/2017, de 08/09/2017 (peça 66)

**Período abrangido pela fiscalização:** De 01/01/2010 a 01/06/2017

**Composição da equipe:** Vinícius Neves dos Santos - matr. 10216-4 (Coordenador)  
César Batalha de Araujo - matr. 9650-4  
Helio Antonio Rossi de Castro Filho - matr. 10637-2

### DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

**Órgão/entidade fiscalizado:** Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

**Vinculação (ministério):** Presidência da República

**Vinculação TCU (unidade técnica):** Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

**Responsável pelo órgão/entidade:**

**nome:** Jose Ricardo Ramos Roseno

**cargo:** Secretário Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário

**período:**

**Outros responsáveis:** vide peça: “Rol de responsáveis”

## **EM RESUMO**

### **Por que a Auditoria na DAP foi realizada?**

A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é o instrumento de identificação de agricultores familiares para acessarem programas e políticas públicas, que movimentam em torno de R\$ 6 bilhões de recursos orçamentários anualmente. Em fiscalizações anteriores do TCU já foram identificados riscos e problemas relacionados às DAPs emitidas pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead).

Diante desse contexto foi proposto um trabalho específico no processo de emissão de DAPS pela Sead, com objetivo de avaliar a conformidade das declarações emitidas, os controles internos aplicados na emissão e a atuação do controle social, bem como mensurar o montante de recursos públicos aplicados em beneficiários com indícios de irregularidades.

### **Quais as principais proposições**

As propostas perante o que foi encontrado são: suspensão de DAPs com indícios de irregularidades; regularização pela Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF) das DAPs com indícios de irregularidades; aprimoramento do processo de validação das informações apresentadas pelos agricultores; aprimoramento da regulamentação dos critérios de aferição dos agricultores familiares e dos agentes emissores; fomento a estruturação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e ao controle social; notificação ao Ministério Público quando do cancelamento de DAPs irregulares que acessaram quaisquer políticas públicas.

Tribunal de Contas da União  
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.  
Contato: (61) 3316 - 5424.

## **Auditoria na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)**

**Os atuais processos de identificação e qualificação dos agricultores familiares permitem a emissão de DAPs a pessoas que não se enquadram nos critérios definidos pelas normas.**

### **O que o TCU encontrou?**

Identificou-se por meio de cruzamento de dados indícios de irregularidades em 1.335.852 DAPs emitidas entre 2007 e 2017, equivalente 11,15% do total de emissões, que acessaram aproximadamente 14 bilhões de reais em onze programas e políticas públicas federais da agricultura familiar analisados, entre 2010 e 2017. Como conclusões da auditoria pode-se destacar 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. Ademais, o procedimento de comunicação e DAPs canceladas ao Ministério Público e aos órgãos gestores apresenta falhas, o que prejudica o ressarcimento de eventuais danos ao erário, além de permitir a continuidade de acessos indevidos a tais programas e políticas.

### **Quais os benefícios esperados?**

Espera-se que a adoção das medidas propostas aumente a segurança das informações constantes nas DAPs, ou outro instrumento que a substitua na identificação dos agricultores familiares, para evitar a destinação de recursos públicos para unidades familiares e formas associativas que não atendam aos critérios legais. Ademais, promova maior participação da sociedade no controle das DAPs ativas, com aumento na expectativa de controle sobre esses documentos, e aumente a governança das ações da agricultura familiar.

Por fim, 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.

## Lista de Siglas

---

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>BCB</b>          | Banco Central do Brasil   |
| <b>CAF</b>          | Cadastro Nacional da Agricultura Familiar                                 |
| <b>CAR</b>          | Cadastro Ambiental Rural  |
| <b>CMDRS</b>        | Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável                   |
| <b>CMN</b>          | Conselho Monetário Nacional   |
| <b>Condraf</b>      | Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável                    |
| <b>DAP</b>          | Declaração de Aptidão ao Pronaf   |
| <b>LABCONTAS</b>    | Laboratório de Controle Externo do Tribunal de Contas da União            |
| <b>FETAG</b>        | Federação dos Trabalhadores na Agricultura                                |
| <b>MAARA</b>        | Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária          |
| <b>MDSA</b>         | Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário                            |
| <b>NAT</b>          | Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União                        |
| <b>PAA</b>          | Programa de Aquisição de Alimentos  |
| <b>PGPAF</b>        | Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar                    |
| <b>PGPM</b>         | Programa de Garantia de Preços Mínimos                                    |
| <b>PGPM-BIO</b>     | Programa de Garantia de Preços Mínimos de Produtos da Sociobiodiversidade |
| <b>PNAE</b>         | Programa Nacional de Alimentação Escolar                                  |
| <b>PNCF</b>         | Programa Nacional de Crédito Fundiário                                    |
| <b>PNHR</b>         | Programa Nacional de Habitação Rural                                      |
| <b>PNPB</b>         | Programa Nacional de Proteção e Uso do Biodiesel                          |
| <b>PNRA</b>         | Programa Nacional de Reforma Agrária                                      |
| <b>PROAGRO MAIS</b> | Seguro da Agricultura Familiar  |
| <b>Pronaf</b>       | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar               |
| <b>PRONATER</b>     | Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural                 |
| <b>Recor</b>        | Registro Comum de Operações Rurais  |
| <b>SAF</b>          | Secretaria da Agricultura Familiar  |
| <b>Sead</b>         | Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário  |
| <b>Sicor</b>        | Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro                        |
| <b>Sisobi</b>       | Sistema de Controle de Óbitos   |
| <b>SNCR</b>         | Sistema Nacional de Cadastro Rural  |
| <b>STN</b>          | Secretaria do Tesouro Nacional  |
| <b>TCU</b>          | Tribunal de Contas da União   |
| <b>UFPA</b>         | Unidade Familiar de Produção Agrária                                      |
| <b>UFPR</b>         | Unidade Familiar de Produção Rural  |

## **Lista de Tabelas e Gráficos**

### **Lista de Tabelas**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Tipologias de Alto Risco - DAP de UFPR.....                                   | 10 |
| Tabela 2 - Entidades Emissoras com Maior Percentual de Indícios de Irregularidades ..... | 12 |
| Tabela 3 - Dano Potencial DAPs de UFPR.....  | 12 |
| Tabela 4 - Dano Potencial DAPs de PJ .....   | 13 |

### **Lista de Quadros**

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 - Total de irregularidades por UF .....                       | 10 |
| Gráfico 2 - Percentual de irregularidades por UF .....                  | 11 |
| Gráfico 3 - Percentual de irregularidades por Entidades Emissoras ..... | 11 |
| Gráfico 4 - Execução do Controle Social por UF .....                    | 18 |

## Sumário

|   |    |
|---|----|
| 1. Introdução.....  | 6  |
| 2. Visão Geral.....   | 7  |
| 3. Achados.....   | 9  |
| 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.....                        | 9  |
| 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.....                     | 17 |
| 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..... | 20 |
| 4. Conclusão.....   | 21 |
| 5. Proposta de Encaminhamento.....  | 22 |
| Anexo I – Análise dos comentários do Gestor.....  | 25 |
| Anexo II – Detalhamento da Metodologia.....   | 26 |
| Anexo III – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria.....  | 30 |
| Anexo IV – Referências.....   | 31 |
| APÊNDICE A - Matriz de Achados.....   | 32 |
| APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização.....   | 38 |
| APÊNDICE C - Fotos.....   | 39 |

## 1. Introdução

1. Trata o presente relatório de auditoria na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) emitida pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), instrumento de identificação e qualificação de agricultores familiares e suas formas associativas para fins de acessos a programas e políticas públicas.

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**

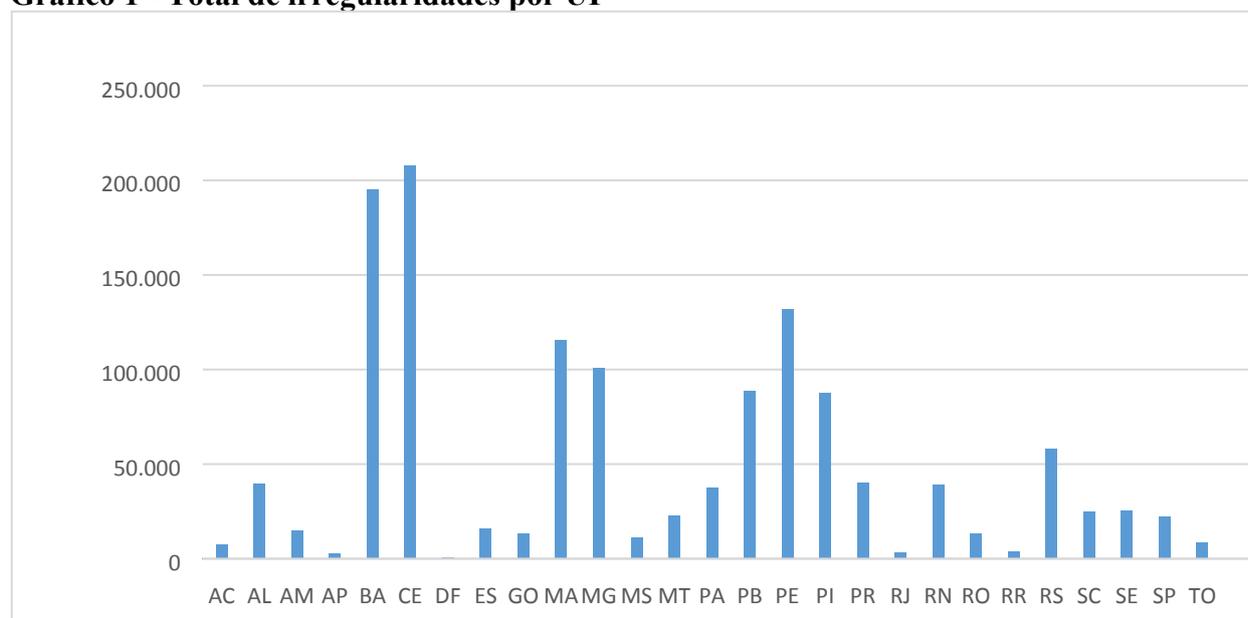
| Tipologia de Alto Risco  | Ocorrências       |
|--|-------------------|
| Ambos titulares falecidos  | 2.049             |
| Renda no estabelecimento (DAPWEB) somada à fora (Rais e Maciça) superior ao limite           | 762.197           |
| Renda no estabelecimento (PAA, PNAE e Selo) somada à fora (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            |
| <b>Total</b>   | <b>1.335.852*</b> |

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.

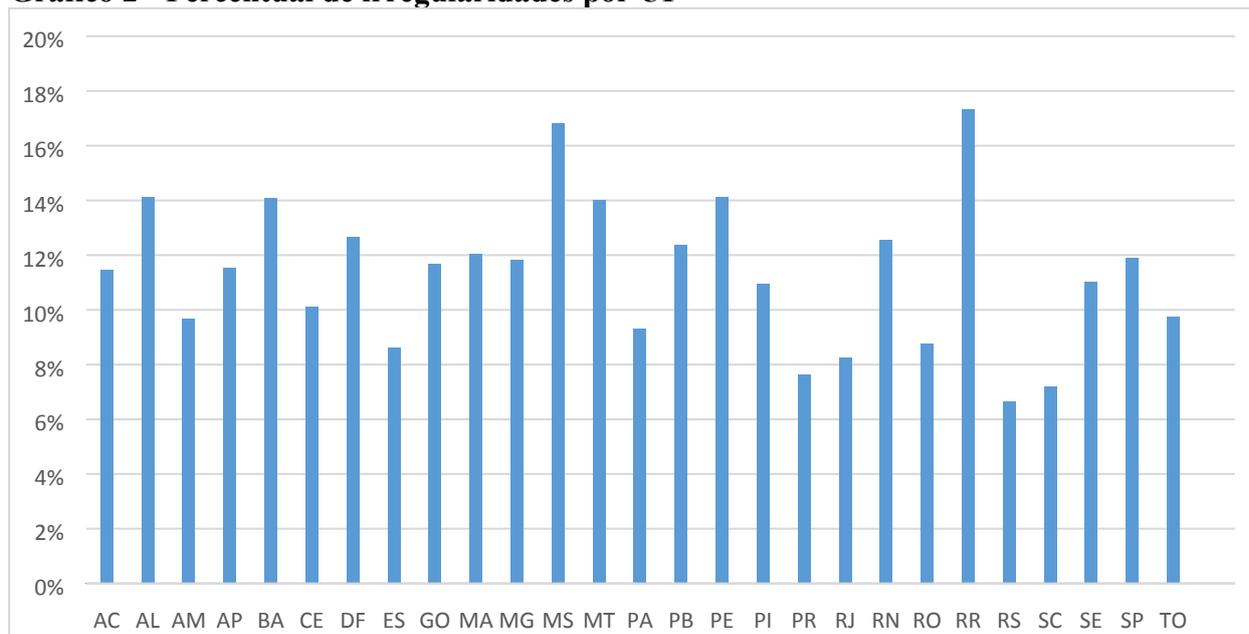
**Gráfico 1 - Total de irregularidades por UF**



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.

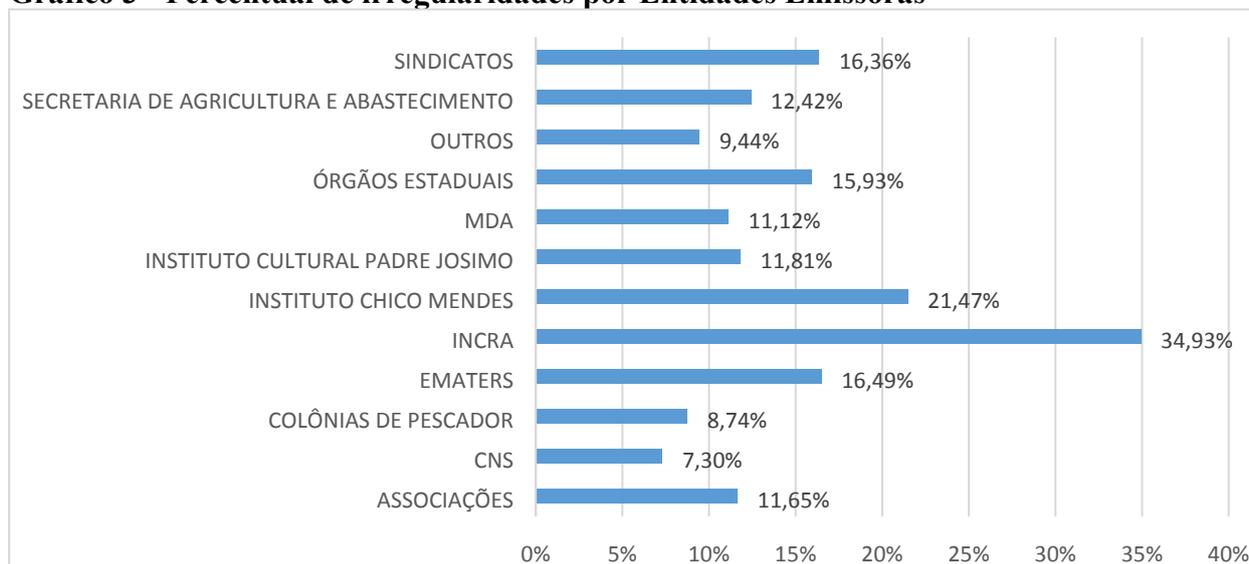
**Gráfico 2 - Percentual de irregularidades por UF**



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  | EMISSÕES | IRREGULARIDADES |
|---|----------|-----------------|
| INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA PB                                | 3297     | 1692 (51,32%)   |
| SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE BALSAS  | 180      | 88 (48,89%)     |
| SINDICATO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS DE IRECE                           | 220      | 102 (46,36%)    |
| SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE RETIROLANDIA                                    | 598      | 275 (45,99%)    |
| SINDICATO DOS AGRICULTORES FAMILIARES E EMPREENDEDORES FAMILIARES RURAIS DE ITUMBIARA | 206      | 94 (45,63%)     |
| INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA SR22AL                            | 1897     | 828 (43,65%)    |
| SINDICATO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS DE BARROCAS                        | 635      | 277 (43,62%)    |
| SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE SIRINHAEM                                       | 241      | 103 (42,74%)    |
| SOF SERVICO DE ORIENTACAO DA FAMILIA  | 120      | 51 (42,50%)     |
| SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE CUIABA  | 158      | 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%        |
| <b>Total</b>   | <b>R\$ 160.772,52</b>     | <b>R\$ 14.075,23</b>      | <b>8,75%</b> |

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**

| <b>Programa</b> | <b>Valor acessado em milhões</b> | <b>Valor em Risco em milhões</b> | <b>%</b>     |
|-----------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|
| 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%        |
| <b>Total</b>    | <b>R\$ 17.932,88</b>             | <b>R\$ 662,44</b>                | <b>3,69%</b> |

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.

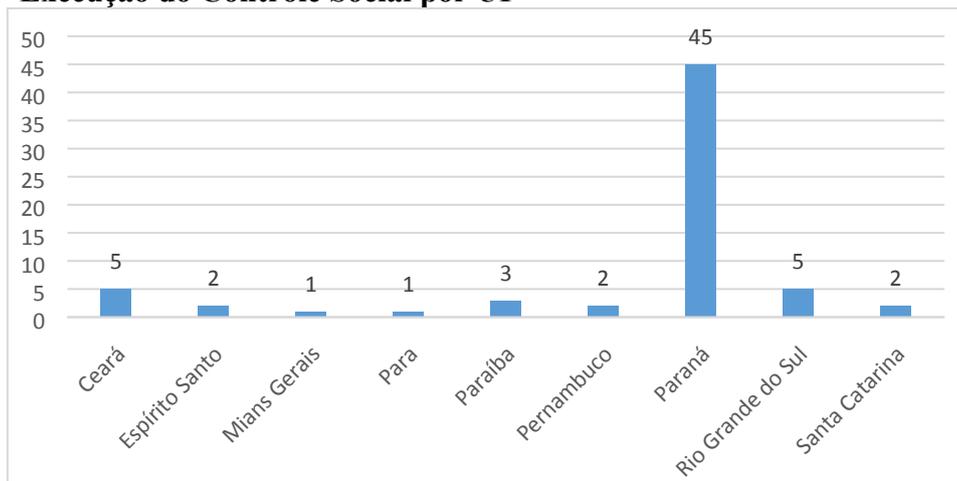
71. A Portaria SAF 1/2017 define que compete aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMRDS) ou entidade congênere exercer o controle social da DAP. Essa mesma Portaria define que exercício do controle social da DAP, baseado na relação dos agricultores familiares do município e 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 gere 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 programa e políticas da agricultura familiar; (Item 3.1)
  - d. Em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap), 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.

Brasília (DF), em 6 de março de 2018.

*(assinado eletronicamente)*  
**Vinícius Neves dos Santos**  
AUFC – Matrícula 10.216-4  
Coordenador

*(assinado eletronicamente)*  
**César Batalha de Araújo**  
AUFC – Matrícula 9.650-4  
Membro

*(assinado eletronicamente)*  
**Hélio Antônio de Rossi Filho**  
AUFC – Matrícula 10.637-2  
Membro

## Anexo I – Análise dos comentários do Gestor.

1. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011 encaminhou-se, por meio do Ofício 33-151/2017-TCU/SecexAmbiental, de 9/2/2018, dirigido à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead) uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório.

2. A Sead encaminhou seus comentários por meio do Ofício 57/2018/SAF/SEAD/CC-PR, no qual questionou alguns itens analisados. A análise completa, ponto a ponto, dos comentários dos gestores encontram-se na peça 155.

3. Seguindo as diretrizes do Manual de Auditoria Operacional do TCU, incorporaram-se ao relatório as novas informações e argumentos trazidos pelos gestores ao se mostrarem pertinentes e esclarecedores. Por outro lado, os demais argumentos apresentados pelos auditados não se mostraram suficientes para alterar o entendimento da equipe, os quais são resumidos a seguir, seguidos das respectivas análises.

4. A Sead aponta que não se verificou vinculação direta entre a falta de regulamentação do local de residência e os indícios de irregularidades identificados, no entanto nas entrevistas com os agentes emissores, tanto de sindicatos como de ematers, foram levantadas dúvidas interpretativas quanto a esse critério de enquadramento. Em relação ao treinamento a Sead alega que presta treinamento às federações sindicais e às ematers, no entanto os agentes emissores de ematers entrevistados nunca haviam recebido treinamento da Secretaria e os emissores de sindicatos destacaram necessidade de treinamento adicional.

5. A Sead informa que tanto a proposta de deliberação por controles prévios adicionais quanto ao fomento do controle social pelo CMDRS não deveria ser direcionada somente a Secretaria, mas deveria abranger outros órgãos e entidades. No entanto, o Decreto 8.769/2016 provê meios para a Sead implantar os controles e as competências para fomentar o controle social estão previstos no Decreto 8.889/2016 e 9.186/2017.

## Anexo II – Detalhamento da Metodologia

### Organização e escopo

1. O presente trabalho teve como objetivo verificar a adequação do processo de titularização de agricultores familiares e suas formas associativas realizado pelo Governo Federal, por meio da DAP. Ademais o trabalho visou identificar a utilização de DAPs com indícios de irregularidades em programas e políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares, e a aplicação de recursos federais em beneficiários com indícios de irregularidades desses programas.

2. O escopo desta auditoria compreende a análise das DAPs emitidas de 01 de janeiro de 2007 a 05 de julho de 2017 e o acesso aos seguintes programas e políticas públicas federais de 2010 a 2017: crédito rural - Pronaf; Proagro Mais; Programa Garantia Safra, Pronater; PAA; PNAE; PGPAF; Programa Selo de Combustível Social; PGPM–Bio; PNHR; Programa de Fomento.

3. Com vistas a cumprir os objetivos traçados e tratar o problema de auditoria, foram elaboradas questões relacionadas ao processo de emissão da DAP, ao monitoramento das DAPs ativas e ao impacto nos programas federais causado pelo acesso de DAPs emitidas irregularmente. As questões estão dispostas a seguir:

Questão 1 – O processo de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) em todo o território nacional, entre os exercícios de 2007 e junho de 2017, sob responsabilidade da SAF, garantiu a correta identificação e qualificação de agricultores familiares e suas formas associativas de acordo com os critérios definidos pela Lei 11.326/2006, Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelas Portarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD)?

Questão 2: O processo de monitoramento das DAPs ativas, que compreende as apurações de denúncias, o controle social, com participação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou órgão congênere, e os demais controles com intuito de excluir DAPs com irregularidades da base de dados da SAF, entre o período de 2014 a 2017 em todo o território nacional, foi eficaz e realizado de acordo com o definido nas Portarias SAF 26/2014 e 1/2017?

Questão 3 – A atual sistemática adotada pela SEAD para emissão, controle e validação da DAP, definida em normativos do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), da Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF) e do Conselho Monetário Nacional (CMN), impactou nos resultados dos programas federais da agricultura familiar, entre 2010 e junho de 2017, que utilizam a DAP como instrumento de identificação de agricultores familiares?

### Não Escopo

4. O escopo não incluiu outros programas federais não mencionados anteriormente, bem como nenhum programa estadual ou municipal, mesmo que esses utilizem a DAP como instrumento qualificatório.

### Critérios

5. Os principais critérios utilizados nos achados de auditoria foram baseados nos seguintes normativos:

- a) Lei 11.326/2006;
- b) Decreto 8.889/2016;
- c) Decreto 9.064/2017;

- d) Decreto 9.186/2017;
- e) Decreto 9.263/2018;
- f) Portaria MDA 21/2014
- g) Portaria Sead 234/2017;
- h) Portaria SAF 26/2014;
- i) Portaria SAF 1/2017;
- j) Resolução CMN 4.339/2014, 4.253/2013, 4.228/2013, 4.164/2012, 4.116/2012, 4.107/2012, 3.467/2007 e 3.206/2004.

#### Instrumentos de Coleta de Dados e Análise de Dados

6. Para que as questões de auditoria fossem satisfatoriamente respondidas, adotou-se os seguintes procedimentos de coleta e análise de dados, dispostos e relacionados na matriz de planejamento:

- a) ofícios de solicitação de informações;
- b) entrevistas de questões abertas e fechadas;
- c) revisão legal;
- d) revisão documental;
- e) observação direta do processo de emissão de DAPs;
- f) análise do sistema informatizado;
- g) cruzamento de bases de dados;
- h) painéis de mineração de dados.

#### Procedimentos adotados

7. A fase de planejamento envolveu a coleta de informações com intuito de aprofundar os conhecimentos adquiridos nas fiscalizações realizadas pelo TCU que envolveram a DAP. Foram utilizadas informações dos seguintes trabalhos: TC 026.827/2007-0, TC 013.179/2016-0, TC 000.040/2016-9 e TC 4633/2011-3.

8. Além disso, foram realizadas entrevistas com os gestores da Sead, da Conab, do FNDE, do MDSA e do Ministério das Cidades para verificar em quais programas a DAP era utilizada como documento qualificatório de acesso, para compreensão do processo de emissão da DAP e dos controles previstos nos normativos, e para definição do escopo da auditoria.

9. Também foi executada a revisão legal de todos os normativos que historicamente regulamentaram o processo para a emissão, validação, suspensão, cancelamento e exercício do controle social da DAP.

10. Ademais, para possibilitar o cruzamento de dados, foram solicitadas as seguintes bases de dados:

- a) DAPWeb: sistema da Sead que gerencia de forma centralizada a emissão de DAPs e armazena informação das DAPs já emitidas;
- b) CEDWeb: sistema da Sead que registra as informações das entidades emissoras e agentes emissores de DAP;

- c) Garantia-Safra: sistema que controla as inscrições e pagamentos do Programa Garantia-Safra (GS) cuja gestora é a Sead;
- d) Sistema de Gerenciamento das Ações do Biodiesel (Sabido): sistema da Sead que controla as compras da agricultura familiar do Programa Nacional de Proteção e Uso do Biodiesel, conhecido como Selo;
- e) PPA-Leite: planilha eletrônica com os dados históricos dos beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na modalidade Leite, cujo gestor é o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA);
- f) SIGPAA: sistema com os dados históricos do PAA para as modalidades: Compra Direta; Apoio à Formação de Estoques; Aquisição de Sementes e Compra com Doação Simultânea cuja unidade gestora é a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab);
- g) Programa Fomento Rural: planilha eletrônica com as informações históricas dos beneficiários do Fomento Rural cujo gestor é o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA);
- h) PNHR: planilha eletrônica com os recursos financeiros repassados aos beneficiários do Programa Nacional de Habilitação Rural (PNHR) cujo gestor é o Ministério das Cidades (MC);
- i) Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC): sistema que registra os dados relativos as aquisições da agricultura familiar do Programa Nacional de Alimentação Escolar cujo gestor é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- j) PGPM-BIO: planilha eletrônica com informações referentes à execução da Política de Garantia de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) cujo gestor é a Conab;
- k) Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor): Sistema que registra, desde 2013, dados referentes às operações de crédito rural realizadas e operações do Proagro Mais, cujo gestor é o Banco Central do Brasil (BCB);
- l) Registro Comum de Operações Rurais (Recor): Sistema que registrou, até 2012, dados referentes às operações de crédito rural realizadas e operações do Proagro, cujo gestor é o Banco Central do Brasil (BCB);

m) PGPAF: planilha eletrônica com a relação dos bônus concedidos por meio do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) cujo gestor é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

n) Sistema Informatizado de Ater (Siater): sistema que controla os contratos de assistência técnica e extensão rural (Ater) cuja gestora é a SEAD;

11. Adicionalmente, foram requisitados os documentos comprobatórios do controle social realizado pelos municípios, da apuração de denúncias sobre DAPs irregulares e relatórios consolidados sobre cancelamentos e suspensões de DAPs de UFPS e de formas associativas.

12. Na fase de execução, as bases de dados, encaminhadas ao TCU, foram carregadas no Labcontas, e juntamente com as demais bases já existentes, passaram por um processo de análise da qualidade para verificar como e em que medida os dados poderiam ser utilizados para embasar as conclusões desta auditoria.

13. Foram definidas tipologias para identificação de indícios de irregularidades nas emissões da DAP para UFPRs e formas associativas. Os dados do DAPWeb foram cruzados com dados disponíveis no Labcontas e com as informações dos programas da agricultura familiar solicitados. Os detalhes da execução e metodologia do cruzamento de dados estão dispostos no Relatório de Cruzamento de Dados, peça 147.

14. Posteriormente, para possibilitar um exame conjunto dos onze programas analisados foram criados e carregados dois modelos dimensionais no formato *Snowflake*. Um para análises dos programas acessados diretamente pelas UFPRs e um outro para os programas acessados pelas formas associativas.

15. Também foram desenvolvidos em *Qlik View* dois painéis: um destinado as DAPs emitidas para as UFPRs e outro para as formas associativas. Esses painéis possibilitaram a análise exploratória de indícios de irregularidades resultantes dos cruzamentos de dados e o impacto nos programas da agricultura familiar por município, unidades da federação, entidade emissoras.

16. Complementarmente foram realizadas entrevistas com UFPRs e formas associativas portadores de DAP, agentes emissores e integrantes do controle social nos seguintes municípios: Brasília/DF; Juazeiro/BA; Petrolina/PE; Porto Alegre/RS; Ibirubá/RS; Não-Me-Toque/RS e Espumoso/RS.

#### Conformidade com as NAT do TCU:

17. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.

18. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

Anexo III – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria

| Achado   | Nome do Documento                               | Referência processual (Peça) | Referência no Relatório (Parágrafos) |
|--|---|------------------------------|--------------------------------------|
| 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.                        | Análises da Matriz de Planejamento – Questão 1. | Peça 148                     | <u>§§ 24 ao 67</u>                   |
| 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.                        | Análises da Matriz de Planejamento – Questão 3. | Peça 150                     | <u>§§ 24 ao 67</u>                   |
| 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.                        | Relatório de Cruzamento de Dados.               | Peça 147                     | <u>§§ 24 ao 67</u>                   |
| 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.                     | Análises da Matriz de Planejamento – Questão 2. | Peça 149                     | <u>§§ 68 ao 87</u>                   |
| 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.                     | Resposta ao Ofício 19-151                       | Peça 145                     | <u>§§ 68 ao 87</u>                   |
| 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. | Análises da Matriz de Planejamento – Questão 2. | Peça 149                     | <u>§§ 88 ao 101</u>                  |
| 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. | Resposta ao Ofício 19-151                       | Peça 145                     | <u>§§ 88 ao 101</u>                  |

#### Anexo IV – Referências

BRASIL. Lei 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)

BRASIL. Lei 8.443, de junho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8443.htm)

BRASIL. Decreto 9.186, de 1º de novembro de 2017. Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9186.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9186.htm)

BRASIL. Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9064.htm)

BRASIL. Decreto 8.889, de 26 de outubro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Casa Civil da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8889.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8889.htm)

BRASIL. Decreto 3.508, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3508.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3508.htm)

BRASIL. Manual de Crédito Rural, de 4 de março de 2013. MCR - Manual de Crédito Rural- Atualização MCR 642. Disponível em: <http://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2011.


**APÊNDICE A - Matriz de Achados**

| DESCRIÇÃO DO ACHADO   | SITUAÇÃO ENCONTRADA   | OBJETOS   | CRITÉRIO   | EVIDÊNCIA  | CAUSA   | EFEITO  | ENCAMINHAMENTO   |
|---|---|---|--|--|---|---|--|
| IG - Existência de DAPs com indícios de desconformidade, emitidas no período de 2007 a 2017, que permitiram acesso a programas e políticas públicas direcionados à agricultura familiar | Existência de indícios de desconformidades em 1.335.852 de DAPs emitidas para unidades familiares (11,15% das emissões), e 542 para formas associativas com DAP ativa (7,81% das 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 direcionados à agricultura familiar no período de 2010 a 2017. | Ato normativo - Portaria SAF 1/2017<br>Ato normativo - Portaria Sead 234/2017<br>Sistema - Sistema DapWeb | Lei 11326/2006, art. 3º<br>Portaria 1/2017, SAF, art. 2º, inciso I; art. 5 ao 9<br>Portaria 234/2017, Sead, art. 4º; art. 5º | Peça 128 - Relatório de Planejamento - Visão Geral DAP<br>Peça 147 - Relatório de Cruzamento de Dados<br>Peça 148 - Análises da Matriz de Planejamento - Questão 1<br>Peça 150 - Análises da Matriz de Planejamento - Questão 3<br>Peça 145 - Resposta ao Ofício 19-151<br>Peça 48 - Resposta ao Ofício nº10-151/2017-TCU/SecexAmbiental.<br>Peça 132 - Entrevista | Falta de controles prévios que permitam atestar as características exigidas para obtenção de DAPs<br>Regulamentação insuficiente do processo de emissão.<br>Falta de capacitação dos agentes emissores.<br>Sistema que gerencia emissões com deficiência em funcionalidades, validação dos dados de entrada e integração. | Aplicação irregular de recursos públicos em onze programas analisados, de 01/2010 até 06/2017, no valor de até R\$ 14.075,23 milhões, por Unidades Familiares de Produção Rural, caso confirmados os casos de inconformidades | Determinação a Órgão/Entidade (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário)<br>Recomendação a Órgão/Entidade (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário)<br>Recomendação a Órgão/Entidade (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário) |


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

| DESCRIÇÃO DO ACHADO | SITUAÇÃO ENCONTRADA | OBJETOS | CRITÉRIO | EVIDÊNCIA   | CAUSA | EFEITO | ENCAMINHAMENTO |
|---------------------|---------------------|---------|----------|---|-------|--------|----------------|
|                     |                     |         |          | Emater sede RS<br>Peça 133 -<br>Entrevista<br>Emater<br>escritório Não-<br>Me-Toque<br>Peça 134 -<br>Entrevista<br>Emater<br>escritório<br>Ibirubá<br>Peça 136 -<br>Entrevista<br>Sindicato dos<br>Trabalhadores<br>Rurais de<br>Ibirubá<br>Peça 137 -<br>Entrevista<br>Sindicato dos<br>Trabalhadores<br>Rurais de Não-<br>Me-Toque<br>Peça 138 -<br>Entrevista<br>Cotriel em<br>Espumoso<br>Peça 139 -<br>Entrevista<br>Sindicato dos<br>Trabalhadores<br>Rurais de<br>Juazeiro |       |        |                |


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

| DESCRIÇÃO DO ACHADO | SITUAÇÃO ENCONTRADA | OBJETOS | CRITÉRIO | EVIDÊNCIA  | CAUSA | EFEITO | ENCAMINHAMENTO |
|---------------------|---------------------|---------|----------|--|-------|--------|----------------|
|                     |                     |         |          | Peça 141 - Entrevista Bahiater - escritório Juazeiro<br>Peça 142 - Relatório de Observação Direta - IPA escritório de Petrolina<br>Peça 144 - Entrevista com diversas cooperativa por telefone - risco de sócios coincidentes<br>Peça 143 - Entrevista Emater DF - escritório de Brazlândia<br>Peça 156 - Listas de CPFs com indícios de desconformidades - itens não digitalizáveis<br>Peça 157 - Listas de CNPJs com indícios de |       |        |                |

| DESCRIÇÃO DO ACHADO   | SITUAÇÃO ENCONTRADA   | OBJETOS   | CRITÉRIO   | EVIDÊNCIA   | CAUSA   | EFEITO  | ENCAMINHAMENTO   |
|---|---|---|--|---|---|---|--|
|   |   |   |  | desconformidades - itens não digitalizáveis   |   |   |  |
| IG - 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. | Os procedimentos de controle social previsto na Portaria SAF 26/2014 e 1/2017 foram executados somente por 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. | Ato normativo - Portaria SAF 1/2017<br>Ato normativo - Portaria Sead 234/2017 | Decreto 8889/2016, art. 44, inciso III<br>Decreto 9186/2017, art. 2º, inciso V<br>Portaria 1/2017, SAF, art. 34 a 41<br>Portaria 234/2017, Sead, art. 20 | Peça 128 - Relatório de Planejamento - Visão Geral DAP<br>Peça 145 - Resposta ao Ofício 19-151<br>Peça 134 - Entrevista Emater escritório Ibirubá<br>Peça 139 - Entrevista Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Juazeiro<br>Peça 141 - Entrevista Bahiater - escritório Juazeiro<br>Peça 135 - Entrevista Controle Social Ibirubá<br>Peça 140 - Entrevista | Ausência de mecanismos de fomento ou de punição no cumprimento da obrigação de execução do controle social.<br>Falta de orientação aos municípios quanto aos procedimentos e à obrigação de realização do controle social<br>Dificuldade de o CMDRS ou conselho congênere conhecer todos os agricultores do município | Baixo percentual de DAPs canceladas decorrente da atuação do CMRDS;<br>Baixa expectativa de controle sobre as DAPs emitidas | Determinação a Órgão/Entidade (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário) |



| DESCRIÇÃO DO ACHADO  | SITUAÇÃO ENCONTRADA  | OBJETOS  | CRITÉRIO  | EVIDÊNCIA   | CAUSA   | EFEITO   | ENCAMINHAMENTO   |
|--|--|--|---|---|---|--|--|
|  |  |  |   | Controle Social - ADEAP Juazeiro<br>Peça 149 - Análises da Matriz de Planejamento - Questão 2     |   |  |  |
| IG - 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 | No período de 2014 a 2017 a SAF/SEAD somente apurou nos processos de cancelamento de DAPS dano ao erário no Pronaf para fins de notificação ao Ministério Público e ao órgão gestor. | Processo (Autos) - Processo 55000.003675/2016-78<br>Processo (Autos) - Processo 55000.001690/2017-62 | Decreto 8889/2016, art. 41, inciso II<br>Portaria 1/2017, SAF, art. 32<br>Portaria 234/2017, Sead, art. 14, § único | Peça 145 - Resposta ao Ofício 19-151<br>Peça 149 - Análises da Matriz de Planejamento - Questão 2 | 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. A Sead caracteriza o dano ao erário, para fins de cumprimento do art. 32 da Portaria SAF 1/2017, apenas nos casos de crédito do | Danos ao erário realizados por titulares de DAP irregulares não são identificados e não há notificação desses ao Ministério Público Gestores de Políticas públicas que utilizam a DAP como identificação do público beneficiário não são comunicados acerca do cancelamento de DAPs. | Determinação a Órgão/Entidade (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário)<br>Recomendação a Órgão/Entidade (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário) |


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

| DESCRIÇÃO DO ACHADO | SITUAÇÃO ENCONTRADA | OBJETOS | CRITÉRIO | EVIDÊNCIA | CAUSA   | EFEITO | ENCAMINHAMENTO |
|---------------------|---------------------|---------|----------|-----------|---------|--------|----------------|
|                     |                     |         |          |           | Pronaf, |        |                |



---

**APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização**

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.



---

### **APÊNDICE C - Fotos**

Não existem dados cadastrados no apêndice de fotos.

