



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia
Departamento de Financiamento, Proteção e Apoio à Inclusão Produtiva Familiar
Coordenação-Geral de Seguro da Agricultura Familiar

NOTA TÉCNICA Nº 4/2024/CGSEAF-MDA/DEFIP-MDA/SAF-MDA/MDA/MAPA

PROCESSO Nº 55000.014507/2024-18

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE SEGURO DA AGRICULTURA FAMILIAR

1. ASSUNTO

1.1. Criação da Comissão de Monitoramento e Revisão Cadastral dos encarregados de verificação de perdas do Proagro, definição de processos relacionados à Comissão e atualização normativa de procedimentos de credenciamento e supervisão desses encarregados.

2. REFERÊNCIAS

2.1. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, Art. 65-C** – Estabelece competências do MDA no credenciamento e supervisão dos encarregados de comprovação de perdas do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

2.2. **Portaria Interministerial MDA/MAPA nº 2, de 11 de maio de 2016** - Estabelece diretrizes para supervisão dos encarregados de comprovação de perdas do Proagro.

2.3. **Portaria SEAD nº 633, de 22 de outubro de 2018** - Institui e disciplina o Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas do Proagro (CNEC).

2.4. **Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024** - Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

2.5. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999** - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

2.6. **Decreto nº 11.396, de 21 de janeiro de 2023** - Aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

2.7. **Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020** - Regulamenta a análise de impacto regulatório.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. A implementação do Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas do Proagro foi iniciada, em consonância com o disposto na Portaria SEAD Nº 633/2018, mas até o momento foram implementadas as etapas relativas aos procedimentos de recepção de informações dos agentes do Proagro.

3.2. É necessário implementar as fases subsequentes para que o CNEC possa atingir os objetivos que motivaram sua instituição, especificados no Parágrafo único do Art. 1º da Portaria SEAD Nº 633/2018.

3.3. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de criação da comissão prevista no inciso VI do Art. 6º da Portaria SEAD 633, para monitoramento e revisão cadastral dos encarregados de comprovação de perdas do PROAGRO.

3.4. Ao mesmo tempo, também é necessário promover uma atualização normativa de procedimentos de credenciamento e supervisão desses encarregados de comprovação de perdas.

3.5. Após discussão com as entidades intervenientes nesse tema, apresentamos minutas de portaria para instituição da Comissão, ordenamento dos processos a ela relacionados e atualização normativa de procedimentos relacionados à supervisão e ao CNEC.

4. **ANÁLISE**

4.1. O Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) é um programa do Governo Federal para que o produtor possa desenvolver sua lavoura com segurança e garantia de renda. O SEAF foi criado no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), onde é denominado Proagro Mais.

4.2. Com a criação do SEAF, o Proagro passou a ter duas modalidades:

1) O Proagro Mais, que atende aos agricultores familiares do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);

2) O Proagro, que atende as demais categorias de agricultores.

4.3. Na safra 2023-24, mais de 278 mil lavouras foram amparadas pelo SEAF, em milhares de municípios nas diversas regiões do país, com um valor segurado total da ordem de R\$ 19,5 bilhões. No Proagro como um todo foram mais de 327 mil lavouras com um valor segurado superior a R\$ 27 bilhões.

4.4. Um programa dessa natureza e com essas dimensões, com valores muito altos sob risco, requer ações de monitoramento e controle com o rigor e a especialização técnica adequada para que tenham eficácia e efetividade.

4.5. Em 2009, foi incluindo na Lei 8171/91 o Art. 65C, atribuindo ao MDA a supervisão da comprovação de perdas do Proagro.

Art. 65-C. Os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e do Desenvolvimento Agrário - MDA, em articulação com o Banco Central do Brasil, deverão estabelecer conjuntamente as diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro.

Parágrafo único. O MDA credenciará e supervisionará os encarregados da comprovação de perdas imputáveis ao Proagro, devendo definir e divulgar instrumentos operacionais e a normatização técnica para o disposto neste artigo, observadas as diretrizes definidas na forma do caput.

4.6. As ações de supervisão realizadas pelo MDA tiveram início na safra 2004-2005, logo após a criação do Proagro Mais. Em um primeiro momento estavam direcionadas a esse Programa, mas depois da inclusão do Art. 65C na Lei 8171/91 passaram a abranger todo o Proagro.

4.7. Além da supervisão, a Lei encarregou o MDA do credenciamento dos encarregados da comprovação de perdas do Proagro. O credenciamento e a supervisão são ações complementares que precisam estar integradas. Os resultados da supervisão são importantes para orientar a inclusão e permanência de profissionais e entidades no CNEC.

4.8. A Portaria Interministerial MDA/MAPA Nº 2, de 11 de maio de 2016, estabeleceu as diretrizes para a supervisão, o credenciamento e descredenciamento e a criação e operação de sistema nacional de cadastro dos encarregados de comprovação de perdas do Proagro.

4.9. Posteriormente, a Portaria SEAD Nº 633, de 22 de outubro de 2018 instituiu o Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas do Proagro (CNEC).

4.10. O passo seguinte seria instituir a comissão prevista no inciso VI do Art. 6º dessa Portaria “destinada à revisão cadastral dos encarregados de verificação de perdas”. No entanto, após a extinção do MDA, as referidas ações de monitoramento e controle do Proagro não puderam ser continuadas.

4.11. Com a recente criação da Coordenação Geral do Seguro da Agricultura Familiar – CGSEAF, o MDA vem estruturando ações de retomada dos trabalhos de credenciamento e supervisão de encarregados de comprovação de perdas do Proagro previstos na Lei 8171/91.

4.12. No contexto acima exposto, a implementação do CNEC realizada a partir de 2019 focou nas primeiras etapas, em que são recolhidas as informações de profissionais e entidades fornecidas pelos agentes financeiros. O efetivo funcionamento do Cadastro requer a implementação das etapas subsequentes, sendo fundamental a criação da comissão de revisão cadastral prevista na Portaria SEAD Nº 633/2018.

4.13. Tendo esses objetivos de supervisão e credenciamento em mente, a CGSEAF promoveu discussões sobre o tema com os órgãos públicos intervenientes no Proagro e com os agentes financeiros que são responsáveis pela comprovação de perdas do programa. Também foram realizadas reuniões com a área jurídica do MDA para receber orientações preliminares sobre a matéria e instrução do processo. Como resultado, foram elaboradas:

a) minuta de portaria instituindo a Comissão de Monitoramento e Revisão Cadastral (CMRC) dos profissionais e entidades incluídos ou em processo de inclusão no Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas (CNEC) do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO);

b) minuta de portaria dispondo sobre processos relacionados à CMRC;

c) minuta de portaria dispondo sobre procedimentos de credenciamento e supervisão dos encarregados de comprovação de perdas do Proagro.

4.14. A primeira minuta, que institui a Comissão, dispõe sobre competências, composição, secretaria, presidência, reuniões, quórum e demais aspectos relacionados à criação da CMRC.

4.15. A segunda minuta de portaria trata do ordenamento processual relacionado à Comissão, compreendendo a inclusão e permanência no CNEC, identificação de situações de irregularidades, abertura de processo, adoção de medida cautelar, defesa prévia, análise e decisão pela CMRC, penalidades aplicáveis, recursos e notificações aos envolvidos.

4.16. A terceira minuta dispõe sobre ações do MDA relacionadas ao Art.65C da Lei 8171/91, contemplando procedimentos de supervisão dos encarregados de comprovação de perdas do Proagro que já vem sendo realizados e procedimentos das etapas do CNEC que já foram implementadas, atualizando e formalizando de forma mais estruturada, bem como outras ações necessárias à sustentabilidade do Programa.

4.17. Com relação aos requisitos para instrução do processo de criação de colegiado, atendendo ao disposto no Art. 37 do Decreto 12.002/2024, apresentamos as seguintes informações:

a) Necessidade e conveniência de a questão ser tratada por meio de colegiado – As atividades de revisão do credenciamento envolvem questões complexas relacionadas a análise de ocorrências de problemas na qualidade da comprovação de perdas e de situações de dolo ou má-fé, que trazem prejuízos consideráveis ao Proagro e que requerem aplicação de penalidades. É importante que as decisões não sejam monocráticas para possibilitar uma análise mais ampla, assegurar a imparcialidade e desestimular questionamentos infundados.

b) Necessidade de o colegiado ser permanente – O Proagro é um programa permanente. A supervisão e o credenciamento dos encarregados de comprovação de perdas do Programa são atividades permanentes. Assim, o monitoramento e revisão cadastral desses encarregados também precisa ser uma atividade permanente.

c) Colegiados com matérias correlatas – Não há outros órgãos ou colegiados com essas atribuições ou funções similares.

d) Custos com deslocamentos dos membros do colegiado – Não haverá custos. As reuniões poderão ser realizadas por videoconferência.

e) Anuência das entidades participantes do colegiado – A proposta de criação da CMRC tem sido objeto de discussão preliminar juntamente com as áreas técnicas do MAPA e do Bacen. E será formalmente encaminhada para apreciação dessas entidades após a emissão do parecer jurídico, conforme exposto abaixo.

4.18. As competências de supervisão e credenciamento dos encarregados de comprovação de perdas do Proagro são atribuídas pela legislação especificamente ao MDA. A Portaria SEAD 633/2018, inciso VI do Art. 6º, atribui à SAF/MDA a competência para criação da comissão. Assim, as minutas preveem a subscrição das portarias por este Ministério.

4.19. Ainda tratando de competências, vale notar que os recursos de decisões da CMRC tem o Departamento de Financiamento, Proteção e Apoio à Inclusão Produtiva Familiar (DEFIP) como instância final. Conforme previsto na Lei 9.784/1999, Art. 56 § 1º, os recursos serão encaminhados à instância superior, que no caso é o DEFIP, ao qual foram atribuídas pelo Decreto 11.396/2023, Art.20, as competências sobre ações relacionadas a seguro rural no âmbito do MDA e onde foi criada a CGSEAF para conduzir essas ações.

4.20. Com relação ao contido no Decreto 10.411/2020 sobre análise de impacto regulatório (AIR), apresentamos as considerações a seguir.

4.21. No tocante às duas primeiras minutas de portaria, vale notar que, conforme previsto no inciso II, § 2º, Art. 3º desse decreto, a exigência AIR “não se aplica aos atos normativos ... de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados”. As minutas de portaria em análise enquadram-se perfeitamente nesse dispositivo, uma vez que: os destinatários são os profissionais ou entidades envolvidos e, portanto, claramente individualizados; as situações são aquelas de indícios de irregularidades apurados e portanto bem específicas; e os efeitos são concretos pois serão aplicadas as penalidades previstas na norma.

4.22. Com relação à terceira minuta de portaria, tratam-se de procedimentos internos no âmbito da Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia, não sendo aplicável a exigência de AIR conforme previsto no inciso I, § 2º, Art. 3º do Decreto 10.411/2020.

4.23. Dessa forma, fica evidente que a exigência de AIR não se aplica à proposição de normas em análise.

4.24. Além disso, é pertinente também analisar que a essas normas aplica-se a dispensa de AIR, em face do previsto no Art. 4º na hipótese de ato normativo considerado de baixo impacto (inciso III e inciso II do Art. 2º). As normas propostas não geram aumento de custos para os agentes envolvidos e não geram despesas públicas novas. As atividades da CMRC poderão ser desenvolvidas de modo remoto utilizando meios eletrônicos de remessa e de comunicação. As normas não têm nenhum impacto negativo nas políticas públicas, sobretudo porque estão voltadas para procedimentos internos de ações da SAF e de processos da CMRC.

4.25. Importante ressaltar que a proposta de criação da CMRC vem sendo trabalhada em articulação com o Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA e o Banco Central do Brasil, que são os órgãos intervenientes previstos no Art. 65C da Lei 8171/91, e deverá ser formalmente encaminhada para sua apreciação e anuência, após o trâmite e avaliação pela Secretaria Executiva do Ministério e após o parecer formal da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no Art. 36 do Decreto Nº 12.002/2024.

5. CONCLUSÃO

5.1. Em face do exposto, destaca-se a necessidade de criação da Comissão de Monitoramento e Revisão Cadastral (CMRC) do Cadastro Nacional dos Encarregados dos Serviços de Comprovação de Perdas (CNEC) do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), conforme previsto no inciso VI do Art. 6º da Portaria SEAD 633, definição dos procedimentos relacionados aos trabalhos da Comissão e atualização normativa de procedimentos de credenciamento e supervisão desses encarregados.

5.2. O trâmite para instituição da CMRC requer encaminhamento à Secretaria Executiva do MDA para, se de acordo, solicitar parecer à Consultoria Jurídica e realizar os procedimentos de encaminhamento ao MAPA e Bacen para apreciação e anuência à criação da Comissão.

5.3. O processo necessita tramitar em regime emergencial, para que os trabalhos da Comissão possam iniciar com a maior brevidade possível, contribuindo para evitar situações de irregularidades que

causam prejuízos ao programa com grande impacto ao erário público.

Ao Departamento de Financiamento, Proteção e Apoio à Inclusão Produtiva Familiar,

JOSE CARLOS ZUKOWSKI
Coordenador Geral



Documento assinado eletronicamente por **José Carlos Zukowski, Coordenador (a) Geral**, em 10/10/2024, às 18:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Robson Lopes, Diretor (a) Substituto (a)**, em 11/10/2024, às 16:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:

[https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **38133488** e o código CRC **024B066E**.