

## **PARECER N° , DE 2011**

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 24, de 2011, proveniente da MPV nº 535, de 2 de junho de 2011, que *institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006; e dá outras providências.*

**RELATORA:** Senadora **MARTA SUPILCY**

### **I – RELATÓRIO**

Com base no art. 7º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional (CN), é submetido à apreciação do Plenário desta Casa o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 24, de 2011, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 535, de 2011, que institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, bem como altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.

A proposição contém quarenta artigos estruturados em quatro capítulos.

O Capítulo I institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, que beneficia famílias em situação de extrema pobreza, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e que desenvolvam atividades de conservação em: Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas ou de Desenvolvimento Sustentável federais; projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável ou de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais; outras áreas rurais definidas por ato do Poder Executivo.

As famílias beneficiadas deverão estar inscritas em cadastro, mantido pelo Ministério do Meio Ambiente, com informações sobre as atividades de conservação desenvolvidas, e devem assinar termo de adesão ao Programa. Atendidos esses requisitos, poderão receber da União, por intermédio da Caixa Econômica Federal, repasses trimestrais no valor de trezentos reais, por um prazo de até dois anos, passível de renovação. Esse benefício pode ser majorado, nos termos do art. 31 do Projeto de Lei de Conversão nº 24, de 2011, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, observada a dotação orçamentária disponível.

As famílias podem ser excluídas do Programa caso deixem de atender a qualquer dos requisitos mencionados ou se habilitem em outros programas federais de incentivo à conservação ambiental.

Caberão ao Ministério do Meio Ambiente a execução e o estabelecimento de normas complementares do Programa, tais como a sistemática de monitoramento e avaliação, bem como a coordenação do seu Comitê Gestor, a ser criado. Poderão ser estabelecidos critérios de priorização das famílias beneficiárias, de acordo com características populacionais e regionais e conforme disponibilidade financeira.

O Capítulo II institui o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que tem por finalidade estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade, promover a segurança alimentar e nutricional, incentivar a organização associativa e cooperativa de seus beneficiários e sua participação em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional.

Esse Programa prevê o pagamento de até dois mil e quatrocentos reais, em no mínimo três parcelas e no período de até dois anos, a agricultores familiares, empreendedores familiares rurais, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, ou outros grupos populacionais definidos em ato do Poder Executivo. Assim como no Programa de Apoio à Conservação Ambiental, esse benefício pode ser majorado, nos termos do art. 31 do Projeto de Lei de Conversão nº 24, de 2011, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, observada a dotação orçamentária disponível.

Além desses pagamentos, é prevista a disponibilização de assistência técnica, com o objetivo de elaborar projeto de estruturação da unidade produtiva familiar. Os beneficiários devem estar em situação de

extrema pobreza e integrar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e precisam assinar termo de adesão ao Programa, contendo o projeto de estruturação da unidade produtiva familiar e as etapas de sua execução.

Esse Programa será executado em conjunto pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Desenvolvimento Agrário. É contemplada a criação de um Comitê Gestor, com atribuições de aprovar o seu planejamento, compatibilizar os recursos disponíveis ao número de famílias beneficiárias e definir padrões para monitoramento e avaliação do Programa.

O Poder Executivo regulamentará o conceito de extrema pobreza, para fins de habilitação aos programas previstos na Medida Provisória nº 535, de 2011. O valor recebido pelas famílias incluídas nesses programas não será computado no cálculo da renda familiar mensal para fins de habilitação em outros programas de transferência de renda do Governo Federal.

A participação nos comitês gestores previstos não será remunerada e será considerada prestação de serviço público relevante.

Os beneficiários do Programa de Apoio à Conservação Ambiental e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais serão identificados por nome, Número de Identificação do Trabalhador (NIT), unidade federativa e pelos valores pagos, que devem ser divulgados periodicamente pelo Governo Federal, em meio eletrônico.

A referida Medida Provisória aumenta, ainda, de três para cinco o número de benefícios variáveis do Programa Bolsa Família que poderão ser pagos a famílias que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos.

A criação desses programas e a ampliação do número de benefícios variáveis do Programa Bolsa Família que poderão ser pagos a famílias, nas condições que mencionamos, constituem iniciativa do Governo Federal em prol da erradicação da extrema pobreza. Seu lançamento marca a adoção de um novo mote para as políticas federais de caráter assistencial.

O Capítulo III foi introduzido pelo PLV nº 24, de 2011, no texto da MPV nº 535, de 2011, para regulamentar em lei o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído nos termos do art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008.

O PLV ora examinado define como beneficiários do PAA os agricultores familiares e os demais produtores que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que dispõe sobre a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

O PLV dispensa de licitação a aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

A proposição remete a regulamento do Poder Executivo Federal o estabelecimento de critérios e condições de prioridade de atendimento pelo PAA, de forma a contemplar as especificidades de seus diferentes segmentos e o atendimento dos beneficiários de menor renda.

Além do Poder Executivo Federal, os poderes executivos estaduais e municipais também são autorizados a adquirir, pelo PAA e sem licitação, produtos de agricultores familiares. Para tanto, devem apenas celebrar Termo de Adesão, sendo-lhes dispensada a celebração de convênio. Adicionalmente, os preços devem ser aferidos por metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA e ser compatíveis com os vigentes nos mercados local e regional. Outrossim, deve ser respeitado um valor máximo anual ou semestral para aquisições de produtos, por unidade familiar, cooperativa ou demais organizações formais da agricultura familiar, definido em regulamento.

Os alimentos adquiridos por meio do PAA serão destinados a ações de promoção de segurança alimentar e nutricional ou à formação de estoques, podendo ser comercializados ou doados a pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, conforme estabelecido em regulamento.

O PLV autoriza a União a realizar pagamentos aos executores do PAA, nas condições específicas estabelecidas em regulamento, com a finalidade de contribuir com as despesas de operacionalização das metas acordadas. Autoriza ainda a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)

a realizar ações de articulação com cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar, no âmbito das operações do PAA.

O pagamento aos fornecedores dos produtos será realizado diretamente pela União ou por intermédio das instituições financeiras oficiais, admitido convênio com cooperativas de crédito e bancos cooperativos para o repasse aos beneficiários. O PLV admite ainda, como comprovante da entrega e da qualidade dos produtos, um termo de recebimento e aceitabilidade dos alimentos, emitido por representante da entidade que fizer o recebimento e referendado pela entidade executora, conforme regulamento.

Por fim, para o PAA, o PLV define o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como instância de controle e participação social. Caso inexista tal conselho na esfera administrativa de execução do Programa, deve ser indicada outra instância de controle, preferencialmente um Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou um Conselho de Assistência Social.

O Capítulo IV do PLV, que trata das Disposições Finais, inclui o art. 33, que altera o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2003, para definir as finalidades do PAA e revogar parágrafos que foram acrescentados ao texto do PLV.

O Capítulo IV dispõe ainda que o Poder Executivo definirá, em regulamento, o conceito de família em situação de extrema pobreza. Assegura que os recursos transferidos no âmbito do Programa de Apoio à Conservação Ambiental e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais não comporão a renda familiar mensal, para efeito de elegibilidade nos programas de transferência de renda do Governo Federal.

As despesas com a execução das ações dos Programas instituídos pela Lei que resultar do PLV correrão à conta de dotação orçamentária consignada anualmente aos órgãos e entidades envolvidos em sua implementação, observados os limites pertinentes.

O Poder Executivo divulgará periodicamente, por meio eletrônico, relação atualizada contendo o nome, o Número de Identificação do Trabalhador (NIT) inscrito no Cadastro Nacional de Informações Sociais, a unidade federativa e os valores pagos aos beneficiários dos Programas. Discriminará, por meio de ato próprio, as programações do Plano Brasil Sem Miséria a serem executadas por meio das transferências

obrigatórias de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os recursos previstos nos arts. 6º e 13, referentes aos programas criados por meio da MPV nº 535, de 2011, poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País, com base em estudos técnicos sobre o tema.

O Poder Executivo dará prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e às famílias residentes nos Municípios com menor índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O PLV em exame altera dispositivos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família, e restringe, nos arts. 37 e 38, a punição às fraudes nesse Programa, no sentido de que somente condutas dolosas sejam abrangidas. Em caso de fraude cometida pelo beneficiário, o texto proposto prevê correção monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e exclui a previsão vigente, de aplicação de juros equivalentes à taxa SELIC.

Finalmente, o PLV altera o art. 3º da Lei nº 11.326, de 2006, para que o Poder Executivo possa definir em regulamento o percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, para enquadramento do agricultor ou empreendedor rural como familiar. E altera ainda o art. 14, para especificar povos indígenas e quilombolas como beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, instituída pela referida Lei.

O art. 40 constitui a cláusula de vigência.

## II – ANÁLISE

Quanto à constitucionalidade da MPV nº 535, de 2011, frisamos que a União é competente para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, nos termos do art. 21, IX, da Constituição Federal. Ainda, de acordo com o art. 23, X, da CF, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

As matérias tratadas na MPV não estão no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, conforme expresso nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal, nem entre aquelas cuja veiculação por medida provisória é vedada pelo § 1º do seu art. 62.

No que concerne à juridicidade, a matéria inova o ordenamento jurídico, inclusive ao aperfeiçoar o dispositivo da Lei nº 10.696, de 2003, que trata do PAA.

A MPV nº 535, de 2011, da qual se origina o PLV nº 24, de 2011, é relevante e urgente, por atacar o problema da extrema pobreza que ainda aflige milhões de famílias. Não há nada mais relevante e urgente na atuação do Estado que acabar com a fome e a miséria.

No que se refere à técnica legislativa, a redação não demanda reparos, estando, portanto, vazada na boa técnica legislativa de que trata a Lei Complementar nº 95, de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 2001. Ressalvamos a necessidade de suprimir a expressão “e dá outras providências” na ementa da proposição, por ser dispensável e por prejudicar a perfeita compreensão do objetivo da norma. Ainda, sugerimos substituir os termos “do Trabalhador” e “NIT”, para “Social” e “NIS”, no Artigo 29, que dispõe sobre a divulgação periódica, por meio eletrônico, de relação atualizada dos beneficiários e dos valores pagos pelos Programas. Considerando que uma das condições para participar dos Programas é a inscrição da família beneficiária no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, disso resulta que todas as famílias beneficiárias estarão inseridas nesse Cadastro e receberão o NIS, que se constitui como o legítimo identificador para o acompanhamento e transparéncia dos repasses públicos, o que era e é o objetivo das emendas apresentadas.

Com respeito ao mérito, entende-se que o PLV não poderia ser mais oportuno. O Brasil é hoje uma das maiores e mais promissoras economias do mundo. É inadmissível que ainda tenhamos tantos brasileiros em situação de miséria. Considere-se, ainda, que grande parte dos brasileiros extremamente pobres está no meio rural.

Os programas instituídos e regulados pelo PLV nº 24, de 2011, são medidas que contribuirão decisivamente para o resgate da cidadania, o fim da marginalização socioeconômica e o início da inserção de milhões de famílias no mercado. O atrelamento da distribuição de renda a ações de

conservação ambiental, fomento à atividade produtiva e aquisição de alimentos dos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais são aspectos ainda mais louváveis da iniciativa.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela admissibilidade da Medida Provisória nº 535, de 2011, e, no mérito, por sua aprovação, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 24, de 2011, com uma única emenda de redação.

#### **EMENDA Nº – PLEN**

Suprime-se da ementa do Projeto de Lei de Conversão nº 24, de 2011, a expressão “e dá outras providências”.

Substitua-se do Artigo 29 do Projeto de Lei de Conversão nº 24, de 2011, as expressões “do Trabalhador” e “NIT”, por “Social” e “NIS”.

Sala das Sessões,

, Relatora-Revisora