

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o PLC nº 219, DE 2009, do Presidente da República, que *institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER*, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

RELATORA: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

O projeto em exame, de autoria do Presidente da República, trata da instituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER). O projeto também propõe alteração na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

O texto original do PL nº 5.665-D, de 2009, foi significativamente alterado durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, tanto no conteúdo quanto na estrutura. Apresenta-se a seguir o texto encaminhado por aquela Casa ao Senado Federal.

O Capítulo I trata da Política Nacional e no art. 1º institui a Pnater. O art. 2º apresenta conceitos de termos utilizados no texto do PLC. O art. 3º estabelece os princípios da Pnater; o art. 4º, seus objetivos; e o art. 5º, os beneficiários da Política.

O Capítulo II trata do Pronater, instituído no art. 6º, enquanto o art. 7º estabelece os objetivos do Programa. O art. 8º dispõe que uma

Conferência Nacional, sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), elaborará as diretrizes do Programa, que serão encaminhadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para compor o Plano Plurianual. Conforme o art. 9º, o Condraf opinará sobre as prioridades do Pronater, a proposta orçamentária anual e os critérios de regionalização das ações. O art. 10 estabelece que o Pronater seja executado em parceria com os conselhos estaduais de desenvolvimento sustentável e da agricultura familiar.

O art. 11 estabelece que as entidades executoras do Pronater compreendam as instituições ou organizações públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, previamente credenciadas. O art. 12 prevê a participação dos Estados, através de termos de adesão firmados com os conselhos estaduais de desenvolvimento sustentável e da agricultura familiar.

O Capítulo III trata, nos arts. 13 e 14, do credenciamento das entidades executoras do Pronater, a ser realizado pelos conselhos estaduais ou o MDA. O art. 15 dispõe sobre os requisitos para obtenção do credenciamento; o art. 16, sobre os recursos no caso de indeferimento; e o art. 17, sobre o descredenciamento das entidades executoras.

O Capítulo IV do PLC nº 219, de 2009, dispõe, nos arts. 18 e 19, sobre a contratação das entidades executoras através de chamadas públicas, realizadas pelo MDA ou pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), observadas as disposições da Lei nº 8.666, de 1993, conhecida como Lei de Licitações.

O Capítulo V dispõe sobre o acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos resultados da execução do Pronater. O art. 20 deste Capítulo estabelece que o acompanhamento e fiscalização dos contratos se dêem nos termos da Lei nº 8.666, de 1993. O art. 21 estatui que os contratos e ações do Pronater sejam acompanhados por sistema eletrônico, cujas informações deverão estar acessíveis na internet. O art. 22 atribui às entidades executoras a responsabilidade do lançamento periódico no sistema eletrônico das informações sobre as ações executadas. O art. 23 relaciona as informações que devem constar do relatório de execução dos serviços contratados, para fins de liquidação de despesas.

O art. 24, ainda no Capítulo V, dispõe que a metodologia e os mecanismos de acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos resultados obtidos com a execução de cada serviço contratado serão objeto

de regulamento. O art. 25 determina que os dados cadastrais das entidades executoras e sobre os contratos, seus valores e atividades desenvolvidas, serão disponibilizados nas páginas na internet do MDA e do Incra. E o art. 26 determina que o MDA envie ao Condraf um relatório anual consolidado de execução do Pronater.

O Capítulo VI trata de disposições finais e estabelece, no art. 27, acréscimo no art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, para dispensar de licitação a contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Pronater. A responsabilidade dos Estados na prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural é reiterada no art. 28, e o art. 29 estabelece em 30 dias o início da vigência.

Autuado no Senado Federal em 21 de outubro de 2009, o PLC nº 219, de 2009, teve pedido de tramitação em regime de urgência, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição Federal, combinado com o art. 375 do RISF.

O PLC será apreciado simultaneamente pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), no prazo constitucional de 45 dias. Conforme o art. 375, II do RISF, é de 25 dias o prazo regimental para apresentação de pareceres pelas comissões.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão, no prazo regimental de cinco dias. Foram nomeados relatores, na CRA, a Senadora Serys Slhessarenko e, na CMA, o Senador Renato Casagrande.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) compete a esta Comissão analisar o PLC nº 219, de 2009 (PL nº 5.665-D, de 2009, na origem), no âmbito da sua incumbência, *opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência*. Ainda nos limites de sua competência, segundo o inciso II, g, deve emitir parecer sobre *normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*.

Quanto à sua conformação jurídica e constitucional, o PLC nº 219, de 2009, não nos parece merecer reparos. A iniciativa foi exercitada pelo Chefe do Poder Executivo Federal em conformidade com o disposto no *caput* do art. 61 da Constituição Federal. Trata de assunto de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em acordo com o art. 23, inciso VIII, *fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar*.

Ainda quanto ao aspecto de constitucionalidade, o pedido de urgência para apreciação do Projeto está em acordo com o art. 64, § 1º. Não obstante não caiba ao Congresso analisar solicitação de urgência para apreciação a projetos encaminhados pelo Presidente da República, cumpre destacar que não vimos necessidade de tramitação urgente do PLC em pauta. Embora o autor do projeto tenha argumentado na Exposição de Motivos a *necessidade de implementação imediata* da Pnater e do Pronater, devemos lembrar que o MDA já havia divulgado, em maio de 2004, a adoção de uma Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (também nomeada PNATER). Da mesma forma, um Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (também nomeado PRONATER) havia sido anunciado em março de 2005.

Quanto à juridicidade, cumpre destacar que a Lei nº 8.171, de 1991, conhecida como Lei Agrícola, dedica o seu Capítulo V integralmente à regulação dos serviços de assistência técnica e extensão rural. Neste Capítulo já são contemplados alguns objetivos da Pnater proposta pelo PLC nº 219, de 2009. A Lei Agrícola dispõe sobre a Ater a ser prestada para todos os produtores rurais, destacando apenas a garantia da prestação de serviços públicos de Ater gratuita aos pequenos produtores e suas formas associativas.

Entretanto, o PLC em questão inova ao aprofundar a regulação da política de Ater, especificamente para o segmento da agricultura familiar, categoria esta que não era usual quando da promulgação da Lei Agrícola. O projeto, portanto, cumpre os requisitos formais de juridicidade.

Igualmente, não encontramos demandas de correção do PLC 219, de 2009, quanto à técnica legislativa, estando o projeto em acordo com as determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, inegavelmente a assistência técnica e extensão rural (ATER) são serviços fundamentais ao desenvolvimento do

agronegócio, seja ele de estrutura patronal ou familiar. Na segunda metade do século XX os serviços públicos e gratuitos de Ater, junto à pesquisa agropecuária e ao crédito rural, tiveram grande importância na modernização da agropecuária.

O desenvolvimento do agronegócio nos últimos 20 anos foi marcado pelo crescimento da atuação de prestadores de serviços privados de Ater, como indústrias de insumos e equipamentos, revendedores destes produtos, agroindústrias, cooperativas e empresas privadas de assistência técnica. Paralelamente, a década de 90 foi marcada pelo enfraquecimento da atuação dos serviços públicos. A maior parte dos agricultores familiares, de mais baixa renda e menos organizados, que não constituem o mercado preferencial dos provedores privados destes serviços, ficou sem assistência adequada do setor público.

Deve-se reconhecer que o orçamento federal para os serviços de Ater tem crescido, sobretudo, nos últimos 4 anos, permitindo a reestruturação das estruturas dos prestadores de serviços de Ater, sobretudo das instituições públicas estaduais, algumas das quais têm investido em concursos públicos para a contratação de mais técnicos extensionistas.

O MDA projetou no Plano Safra da Agricultura Familiar 2009/2010 a prestação de serviços de Ater a 1,2 milhão de agricultores familiares. É, portanto, notório que o crescimento dos recursos federais e dos estados tem sido insuficiente para a sua reorganização rápida e o atendimento dos 4,36 milhões de agricultores familiares identificados no Censo Agropecuário de 2006.

Cumprir destacar ainda que o PLC nº 219, de 2009, dispõe sobre a Pnater e o Pronater de forma bem mais restrita que as versões anteriores, respectivamente, de 2004 e 2005. As versões anteriores mencionam a reestruturação do antigo Sibrater num novo Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, a criação de um Fundo Nacional de Apoio aos Serviços de Ater, para provisão de recursos para o Sistema, e a instituição de um Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública. O Fundo e o Fórum não foram efetivamente criados e o PLC em questão nem menciona a reestruturação do Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública proposto.

Um aspecto do projeto em análise merece maior atenção. Trata-se do art. 27, que pretende adicionar um inciso ao art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei de Licitações e Contratos, para

dispensar de licitação a contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural, no âmbito do Pronater.

Observe-se que na Exposição de Motivos do PLC nº 219, de 2009, quanto a esta proposta de modificação da Lei de Licitações e Contratos, argumenta o autor que:

Existirá competitividade com igualdade de condições técnicas entre entidades, instituições e organizações, públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, atingindo a igualdade completa entre as diversas naturezas de constituição jurídica.

Entretanto, a Câmara dos Deputados alterou o projeto original e acrescentou parágrafo único ao art. 1º do PLC nº 219, de 2009, estabelecendo que:

Parágrafo único. Na destinação dos recursos financeiros da Pnater, será priorizado o apoio às entidades e aos órgãos públicos e oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER.

Vemos, portanto, que a alegada competitividade e igualdade propostas no projeto original estão comprometidas, anulando argumentos da justificação para a alteração sugerida na Lei de Licitações e Contratos.

Na Exposição de Motivos o autor alega que a alteração na citada Lei é necessária, pois a qualidade, tempestividade e acessibilidade requeridas aos serviços de Ater são condicionadas pelo *caráter sazonal da produção agrícola e o atual processo de desenvolvimento brasileiro*. Ora, tal caráter sazonal é muito bem conhecido pelos produtores rurais e por aqueles que trabalham com a formulação e execução das políticas agrícolas. Um planejamento eficaz das licitações e contratações necessárias, feito com adequada antecedência ao término dos contratos vigentes, é suficiente para garantir a continuidade da prestação dos serviços de Ater.

Não encontramos publicado nenhum caso em que tenham sido relatadas detalhadamente as dificuldades de manutenção da continuidade da prestação de serviços de Ater, provocadas pela necessidade de realização de licitações para a contratação desses serviços. Argumenta o autor do PLC nº 219, de 2009, que *existem entidades, instituições e organizações prestadoras destes serviços que estariam impossibilitadas de*

participar do certame em razão de sua natureza jurídica. Por que razão, então, tais entidades e organizações estariam habilitadas a participar das chamadas públicas propostas pelo projeto? Que aspectos possuem tais organizações, que as impedem de participar de processos licitatórios dentro da Lei? Não encontramos respostas a essas questões.

O art. 187, inciso IV da Carta Magna, dispõe que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, entre outros aspectos, a assistência técnica e extensão rural. Interpreta o autor do PLC nº 219, de 2009, na mesma Exposição de Motivos, que *o dispositivo constitucional ressalta a supremacia do interesse público na utilização dos pressupostos da Lei de Licitações e Contratos, mais precisamente no formato de dispensa de licitação.* Discordamos frontalmente dessa interpretação, lembrando que a Lei de Licitações e Contratos foi criada justamente para garantir a eficiência e a transparência no trato da coisa pública, particularmente dos recursos públicos. Não é admissível, portanto, que a qualquer razão e momento se proponham exceções à Lei, sem a mais bem fundamentada e clara justificação.

A existência do comando constitucional gravado no inciso XXI do art. 37 da Lei Maior deixa claro que a licitação é a regra, cuja dispensa só poderá ser efetivada em caráter excepcional. A Lei nº 8.666, de 1993, em atendimento ao preceito magno, ressalva algumas hipóteses, que só fazem confirmar a regra geral. As dispensas hão de ser seriamente justificadas, para que não se anule o objetivo maior encerrado na exigência de processo licitatório – a garantia da moralidade e eficiência na Administração Pública. É preciso provar a razoabilidade para a dispensa, compatibilizada com os princípios sobre os quais se assentam o instituto da licitação. A questão é tão séria que, mesmo as entidades sem fins lucrativos são obrigadas a participar do certame licitatório, caso elas utilizem recursos públicos.

Por fim, observamos que há diversos exemplos na legislação em vigor em que importantes políticas e programas de governo são instituídos por decretos presidenciais. Apenas um projeto de lei poderia promover alteração na Lei de Licitações e Contratos, sendo essa a razão essencial, a nosso ver, da forma legislativa adotada para implantação da base legal da Pnater e do Pronater.

Pelas razões expostas, manifestamo-nos contrários à manutenção do art. 27 do PLC nº 219, de 2009. Retirado tal dispositivo, mantém-se o processo licitatório. Dessa forma, faz-se necessária, também, a supressão do art. 19 do Projeto, que determina que a contratação de serviços da Ater seja realizada por meio de chamada pública. Há que se alterar, ainda, o art. 12 da medida, que trata das exigências a serem cumpridas pelos Estados que quiserem participar do Pronater. Seu inciso IV, cuja expressão final deverá ser suprimida, estabelece, como uma das exigências para a participação, *a execução de serviços de Ater por suas empresas públicas ou órgãos, devidamente credenciados e selecionados em chamada pública*.

Complementarmente, para aprimoramento da técnica legislativa, para que o art. 18 não fique isolado no Capítulo IV, que trata da Contratação das Entidades Executoras, propomos que seja integrado ao Capítulo III, devidamente renomeado, renumerando-se os demais capítulos.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **aprovação parcial** do PLC nº 219, de 2009, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 - CCJ

Dê-se ao art. 9 do PLC nº 219, de 2009, a seguinte redação:

Art. 9º O Condraf opinará sobre a definição das prioridades do Pronater, ficando seus membros e as entidades da sociedade civil que representem impedidos de participar de qualquer processo de licitação ou contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural, objeto desta lei, bem como manifestará sobre a elaboração de sua proposta orçamentária anual, recomendando a adoção de critérios e parâmetros para a regionalização de suas ações.

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao inciso IV do art. 12 do PLC nº 219, de 2009, a seguinte redação:

“Art.12.....

.....
IV – a execução de serviços de Ater por suas empresas públicas ou órgãos, devidamente credenciados. (NR)

EMENDA Nº 3 – CCJ

Fica suprimido o título do Capítulo IV, renumerando-se os demais, ficando o art. 18 integrado ao Capítulo III, que passa a ter o seguinte título:

“Capítulo III
DO CREDENCIAMENTO E DA CONTRATAÇÃO
DAS ENTIDADES EXECUTORAS”

EMENDA Nº 4 – CCJ

Ficam suprimidos, do PLC nº 219, de 2009, os arts. 19 e 27, renumerando-se os demais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora