



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

PARECER Nº , DE 2023

De PLENÁRIO sobre o Projeto de Lei (PL) nº 2.920, de 2023, que *institui o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se em exame no Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 2.920, de 2023, de autoria do Poder Executivo, ementado em epígrafe.

O Projeto é composto de 28 artigos, divididos em quatro capítulos.

O Capítulo I trata das disposições gerais e contém apenas o art. 1º, que enuncia o objeto da futura lei, que é, em resumo, o de instituir o PAA e o Programa Cozinha Solidária, e o seu objetivo, que é promover o acesso à alimentação, à segurança alimentar e a inclusão econômica e social.

O Capítulo II trata do PAA e compreende os arts. 2º a 13 do PL. O art. 2º trata das finalidades do PAA, relacionadas, entre outros temas, à promoção dos diversos segmentos da agricultura familiar, da segurança alimentar e nutricional da população, incentivo aos hábitos alimentares saudáveis, ao cooperativismo, à produção dos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, bem como de assentados da reforma agrária,

pescadores artesanais, negros, mulheres, juventude rural e agricultores familiares urbanos e periurbanos.

O art. 3º trata da instituição do Grupo Gestor do PAA, a ser realizada por meio de ato do Poder Executivo Federal.

O art. 4º estabelece a possibilidade de o Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal adquirir, dispensada a licitação, alimentos produzidos pelos beneficiários fornecedores do PAA, definidos no art. 5º da Proposição e com base nos critérios de acesso ao Programa de que trata o art. 6º.

O art. 7º remete ao regulamento o estabelecimento das modalidades do PAA e autoriza, na forma do seu parágrafo único, o Poder Executivo a regulamentar modalidade de compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores.

O art. 8º destina percentual mínimo de 30% (trinta por cento) dos recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista, à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações, por meio de modalidade específica, nos termos do disposto em regulamento.

O art. 9º estabelece as destinações dos produtos adquiridos pelo PAA, quais sejam: *I – promoção de ações de segurança alimentar e nutricional; II – formação de estoques; ou III – atendimento às demandas de gêneros alimentícios e materiais propagativos por parte da administração pública, direta, autárquica e fundacional, federal, estadual, distrital ou municipal.*

Os arts. 10 a 13 tratam da execução do PAA, que poderá ocorrer: *I – mediante termo de adesão firmado por órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, dispensada a celebração de convênio; II – mediante descentralização de créditos para a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, nos termos do disposto em regulamento; ou III – diretamente pelo órgão comprador (...).* Os pagamentos aos fornecedores serão efetuados diretamente pela União e os conselhos de segurança alimentar e nutricional serão instâncias de controle e participação social do PAA.

O Capítulo III trata do Programa Cozinha Solidária e compreende os arts. 14 a 21 do PL.

O art. 14 institui o Programa Cozinha Solidária, *com o objetivo de fornecer alimentação gratuita e de qualidade à população, preferencialmente às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, incluindo a população em situação de rua, e de insegurança alimentar, conforme regulamento*. O § 1º relaciona as finalidades do Programa, que abrangem o combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional, garantia de espaços adequados para alimentação, oferecimento de regularidade no acesso à alimentação de qualidade, em quantidade suficiente, entre outros escopos do Programa. No § 2º, diz-se que as cozinhas solidárias são tecnologia social de combate à insegurança alimentar e nutricional.

Os arts. 15 e 16 estabelecem que o preparo e a oferta dos alimentos do Programa deverão ocorrer em espaços sanitariamente adequados e que as refeições distribuídas dentro das Cozinhas Solidárias devem combater a insegurança alimentar e nutricional, respeitando a cultura alimentícia regional.

Os arts. 17 e 18 dispõem sobre o estabelecimento de parcerias entre instituições públicas e entidades da sociedade civil, bem como sobre a possibilidade de contratos de parceria entre a União e os demais entes da Federação, para a execução das ações do Programa.

A exemplo do disposto no art. 8º, o art. 19 do PL destina, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total dos recursos financeiros repassados para aquisição de alimentos do Programa Cozinha Solidária para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, dos agricultores urbanos e periurbanos conforme regulamento, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Os arts. 20 e 21 tratam da estruturação do Programa Cozinha Solidária, bem como da regulamentação do Programa.

O Capítulo IV trata das disposições finais e engloba os arts. 22 a 28 do PL.

O art. 22 determina que os atos normativos infralegais que dispõem sobre o Programa Alimenta Brasil, no que forem compatíveis com o

disposto na lei decorrente da aprovação do PL, permanecerão em vigor até a edição do regulamento do PAA e o art. 23 estabelece que as adesões de Estados, de Municípios e do Distrito Federal, no âmbito do Programa Alimenta Brasil, ficam convalidadas para a execução do PAA.

O art. 24 altera o art. 31 da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para autorizar a majoração dos valores dos recursos individuais a serem destinados no âmbito do Programa de Apoio à Conservação Ambiental, do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas de Pequeno Porte Urbanas, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

O art. 25 altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, para estabelecer hipótese de dispensa de licitação para aquisição de insumos estratégicos para a saúde produzidas por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha finalidade de apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação, bem como para a contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água e para a contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para implementação do Programa Cozinha Solidária.

O art. 26 autoriza a concessão de subvenção econômica de que trata a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, para a venda do produto do estoque público com deságio aos beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, nos Municípios em situação de emergência ou em estado de calamidade pública, reconhecidos nos termos do disposto nos § 1º e § 2º do art. 3º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

O art. 27, por sua vez, revoga diversos dispositivos da legislação correlata, notadamente, os arts. 30 a 41 da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que tratam do Programa Alimenta Brasil, que será sucedido pelo PAA.

O art. 28, por fim, estabelece a vigência da futura lei a partir de sua publicação.

II – ANÁLISE

Inicialmente, verifica-se que o Projeto atende aos pressupostos de constitucionalidade formal, uma vez que a competência da União sobre a matéria encontra-se albergada pelo inciso VIII do art. 23 da Constituição Federal (CF); é observada a competência do Congresso Nacional para dispor sobre as matérias de competência da União, conforme estabelece o *caput* do art. 48 da CF; são respeitadas as normas relativas à iniciativa, nos termos do art. 61 da CF, *caput* e § 1º; e a espécie legislativa eleita para veicular a matéria – lei ordinária – não fere a Constituição, uma vez que não se trata de conteúdo reservado a lei complementar. Ademais, não vislumbramos óbices no que concerne à constitucionalidade material das disposições que compõem o Projeto.

A Proposição não merece reparos no que tange à juridicidade e à regimentalidade, pois a matéria inova a legislação vigente, mediante proposição que imprime generalidade e coercitividade aos comandos que define, com obediência aos princípios gerais do Direito e, além disso, tramita de acordo com o que preconiza o Regimento Interno do Senado Federal.

No que concerne à técnica legislativa adotada, o Projeto se harmoniza com as prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Quanto ao mérito, trata-se de matéria de indiscutível relevância, uma vez que o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Cozinha Solidária têm papel central nas ações do Governo Federal para o combate à fome. Ademais, além de assegurar o direito à alimentação insculpido no art. 6º da CF às populações vulneráveis, as ações do PAA conjugam ações de apoio à comercialização dos alimentos oriundos da agricultura familiar.

Um dos objetivos mais centrais e nobres do PAA é ampliar o acesso à alimentação saudável e incentivar a produção local, intencionalidade de elevada relevância para o desenvolvimento econômico, inclusivo e social das comunidades rurais que trabalham na agricultura. Este Programa é peça central do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, retomado e robustecido por iniciativas articuladas de diversos ministérios, especialmente os ministérios do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Configura-se, portanto, um novo momento de retomada de grandes programas de combate à fome e segurança alimentar, com apoio à produção de alimentos básicos e geração de emprego e renda. Um ciclo virtuoso na direção de, novamente, retirar o Brasil do Mapa da Fome da ONU, conquista alcançada em 2014.

O Projeto em análise traz, em apertada síntese, inovações importantes em relação ao regramento anterior do Programa, que vigorou desde a original instituição do PAA, pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, até a edição da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que o extinguiu.

Alguns desses aperfeiçoamentos já vinham sendo aplicados na execução do PAA, alguns deles, inclusive, incorporados por meio de normas infralegais, que passarão a ter *status* de lei ordinária com a aprovação deste PL, assegurando maior segurança jurídica relativa ao desenho do Programa.

Além disso, a matéria foi objeto de ampla discussão na Câmara dos Deputados, onde logrou aprovação com aperfeiçoamentos em relação ao Projeto original encaminhado pelo Poder Executivo. Naquela Casa Legislativa, a matéria foi relatada pelo Deputado Federal Guilherme Boulos, que ressaltou os avanços da proposição no sentido de:

- Dispensar licitação por parte de entes federados
- Tornar obrigatório o percentual mínimo de aquisição de alimentos da agricultura familiar
- Consolidar o regramento legal para manter livre de impostos a aquisição de produtos agropecuários no âmbito do PAA

Para além dessas inovações, o PAA, como já realçado, vem atender à necessidade básica de garantir o acesso pleno à alimentação a mais de metade da população brasileira que, em 2022, foi atingida pela insegurança alimentar, em algum nível¹.

Esse dado é ainda mais alarmante quando comparamos com nossa posição em segundo lugar como maior exportador de alimentos do mundo, no

¹ <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>

ranking da Organização Mundial de Comércio (OMC); e quando constatamos que, no Brasil, 27 milhões de toneladas de comida vão anualmente para o lixo, mesmo em condições de serem aproveitadas.²

Segundo a professora Sandra Chaves, coordenadora da Rede Penssan, “A falta de alimentos e a fome são maiores entre as famílias chefiadas por pessoas negras (20,6%), principalmente mulheres negras (22%)”³, sendo este percentual quase o dobro do verificado em casas chefiadas por mulheres brancas (13,5%).

Assim, quando a política pública considera as vulnerabilidades de forma transversal é capaz de ser mais efetiva, a exemplo do que se dá com a previsão expressa de incentivo a pescadores artesanais, no inciso X do art. 2º, da proposição. Entendemos que o ajuste realizado na Câmara dos Deputados para prever que aquicultura, carcinicultura, piscicultura nacionais inclui também a pesca artesanal, prevista no dispositivo mencionado, por serem estes igualmente beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Para combater a fome, que assolou o Brasil nos últimos anos, são necessárias políticas públicas integradas, como a encampada nesta Proposição da Presidência da República. É importante fazer memória à mensagem encaminhada pelo Presidente Lula na abertura do ano legislativo, quando prometeu diálogo permanente e trabalho harmônico com o Congresso Nacional na reconstrução do País. Disse o Presidente da República:

“É urgente enfrentar a fome e as desigualdades. Mais do que governar, é preciso cuidar de todos e todas, mas olhando com atenção especial para as populações mais fragilizadas. É preciso tirar o pobre da fila do osso e recolocá-lo no Orçamento. Caso contrário, jamais conquistaremos a verdadeira democracia”.

A fome voltou, a pobreza e a exclusão explodiram em várias medidas, e para reverter estas condições estão sendo adotadas, entre elas o novo

² G1. <https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2022/02/24/brasil-desperdica-cerca-de-27-milhoes-de-toneladas-de-alimentos-por-ano-60percent-vem-do-consumo-de-familias.ghtml>

³ OXFAM. <https://www.oxfam.org.br/noticias/familias-negras-sofrem-mais-com-a-fome-do-que-familias-brancas-revelam-novos-dados-da-pesquisa-da-rede-penssan/>

marco fiscal, com a volta dos investimentos e a retomada e fortalecimento do Bolsa Família e do PAA, entre outras ações.

O Brasil voltou ao mapa da fome, e nós temos a responsabilidade de mudar esse cenário, de voltar a ter um País de fome zero, garantir que o povo tenha o que comer e ao mesmo tempo gerar empregos, promover a agricultura familiar, pesca artesanal, entre tantas medidas, para reduzir desigualdades sociais e regionais.

Por essas razões, consideramos que o texto ora apresentado está de acordo com os melhores interesses da população e com os necessários esforços político-institucionais e legislativos de mobilizar o poder público e a sociedade no enfrentamento da fome, no abastecimento de órgãos públicos e entidades que atendam pessoas em situação de insegurança alimentar e as redes de ensino.

Ao nos determos sobre a proposição, detectamos a necessidade de promover ajuste redacional para garantir a coerência e o escopo da Proposição, promovendo a repercussão do previsto no artigo 2º, inciso X, no corpo da norma.

Assim, faz-se necessário consignar expressamente “a pesca artesanal” nos incisos I, III, V e VI do art. 2º, bem como, fazer referência a “os pescadores artesanais” no *caput* do artigo 5º.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do PL nº 2.920, de 2023, com as adequações redacionais propostas.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora