



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

SF/24008.84969-81

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 5.587, de 2023, da Senadora Jussara Lima, que *institui o Programa Nacional de Sucessão Rural para Jovens Agricultores e dá outras providências*.

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob apreciação da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (SF) o Projeto de Lei (PL) nº 5.587, de 2023, de autoria da Senadora JUSSARA LIMA, que *institui o Programa Nacional de Sucessão Rural para Jovens Agricultores e dá outras providências*.

O PL é constituído de sete artigos. O art. 1º institui, na forma do *caput*, o Programa Nacional de Sucessão Rural para Jovens Agricultores (PNSR-JA), sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). O objetivo do Programa é facilitar a transição de propriedades rurais para jovens agricultores, garantindo a sustentabilidade



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1071380524>



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

e a competitividade do setor, e a sua execução se dará em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios, organizações da sociedade civil e entidades privadas, nos termos dos §§ 1º e 2º do mesmo artigo.

Nos termos do art. 2º, o público-alvo do Programa são jovens com idade entre 18 e 35 anos que sejam filhos de agricultores familiares ou membros de comunidades quilombolas rurais e outros grupos tradicionais e que estejam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), nos termos do *caput* e do § 1º. O § 2º, por sua vez, determina que a seleção dos beneficiários seja realizada, anualmente, por um conselho especializado, conforme critérios publicados em edital.

O art. 3º, por seu turno, estabelece as diretrizes do PNSR-JA, que consistem em: oferecer linhas de crédito agrícola com juros reduzidos e períodos de carência flexível; estabelecer parcerias com instituições de ensino para oferecer cursos técnicos e treinamentos em agropecuária, gestão de negócios e práticas sustentáveis; implementar sistemas de monitoramento para avaliar o impacto ambiental das atividades agrícolas dos participantes.

O art. 4º cria o Fundo Nacional de Sucessão Rural para Jovens Agricultores (FNSR-JA) e enumera suas fontes de recursos, ao passo que o art. 5º atribui sua administração ao MDA, a ser exercida por um Conselho Gestor a ser criado por ato do Poder Executivo.

De acordo com o art. 6º, serão firmados contratos específicos de cooperação técnica e financeira, que detalharão objetivos, metas, prazos e responsabilidades dos envolvidos.

O início da vigência da futura Lei de que resultar o PL dar-se-á 90 dias após a data de sua publicação, devendo as normas regulamentadoras do Programa serem definidas nesse prazo, conforme dispõe o art. 7º.

Na Justificação, a Autora registra preocupação com o envelhecimento da população agrícola e a dificuldade de os jovens se estabelecerem no meio rural devido à escassez de oportunidades. Na sequência, destaca o potencial do Programa proposto de reverter a tendência





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

de envelhecimento do setor agrícola e de reter jovens talentosos em comunidades rurais.

A matéria foi distribuída apenas à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária para decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas ao Projeto no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à CRA opinar sobre proposições pertinentes a política agrícola e fundiária, bem como agricultura familiar, nos termos dos incisos II e IV do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Por se tratar de decisão terminativa nesta Comissão, a presente análise abordará, além do mérito da matéria, sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Inicialmente, no que tange à constitucionalidade do Projeto, a competência da União sobre a matéria encontra-se albergada pelos incisos VIII e X do art. 23 da Constituição Federal (CF), que estabelecem competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para, respectivamente, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, bem como para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

É observada, também, a competência do Congresso Nacional para dispor sobre as matérias de competência da União, conforme estabelece o *caput* do art. 48 da CF. Quanto à iniciativa, ressalvamos apenas que pode haver questionamentos acerca de dispositivos que estabelecem atribuição a órgãos da estrutura do Poder Executivo, criam o Fundo Nacional de Sucessão Rural para Jovens Agricultores (FNSR-JA) e tratam de sua administração, uma vez que tais matérias seriam de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos da alínea *e* do inciso II do § 1º do art. 61 da CF, ou de





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

SF/24008.84969-81

sua competência exclusiva, de que trata a alínea *a* do inciso VI do art. 84 da CF.

Ressaltamos que, embora seja possível a criação de fundo orçamentário por meio de lei ordinária de iniciativa parlamentar, tem sido consolidado o entendimento de que seriam inconstitucionais projetos de lei de iniciativa parlamentar que instituíam fundos orçamentários cujos recursos devam ser geridos e empregados por órgãos de outros poderes, havendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) nesse sentido.

Não vislumbramos, contudo, quaisquer outros óbices no que concerne à constitucionalidade formal ou 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 parlamentar que imprime generalidade e coercitividade adequadas à natureza de seus dispositivos, com obediência aos princípios gerais do Direito e, além disso, tramita de acordo com o que preconiza o RISF.

No que concerne à técnica legislativa adotada, o Projeto harmoniza-se 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 do PL nº 5.587, de 2023, é importante registrar que ele aborda questões que devem, cada vez mais, demandar a atenção do poder público, especialmente o problema da sucessão rural no caso de pequenas propriedades familiares, quando a divisão do imóvel em virtude de partilha é indesejável ou até mesmo inviável. Nessas situações, é relevante a atuação do poder público para viabilizar a oferta de crédito fundiário em volume suficiente para atender os herdeiros interessados em adquirir o quinhão dos demais para dar continuidade ao empreendimento familiar.

Quando o poder público atua para garantir a adequada sucessão em empreendimentos familiares rurais, ataca, ao mesmo tempo, dois



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1071380524>



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

problemas que poderiam ser gerados nessas situações: o aumento da concentração fundiária, quando o imóvel partilhado é vendido para proprietários de glebas maiores; e o desemprego, quando os herdeiros vocacionados para a atividade agropecuária se veem sem terras para dar continuidade ao seu trabalho, tendo, por consequência, que migrar para as cidades.

Outro ponto bastante relevante que o PL aborda é a oferta de capacitação no meio rural. Em um mundo onde as inovações tecnológicas são cada vez mais relevantes para a obtenção de ganhos de produtividade e manutenção da competitividade, esse é um aspecto essencial das políticas públicas voltadas ao meio rural, principalmente àquelas direcionadas aos mais jovens, que demandam condições de produtividade e renda que sejam promissoras no longo prazo.

O Programa Nacional de Sucessão Rural para Jovens Agricultores (PNSR-JA) é, portanto, meritório e tem o potencial de articular importantes políticas destinadas à agricultura familiar e contribuir para a melhoria do processo de sucessão no âmbito dos empreendimentos familiares rurais, bem como para tornar o trabalho no campo mais atrativo para os jovens agricultores. Nesse contexto, o Programa poderá contribuir de modo decisivo para disponibilizar crédito agrícola com juros reduzidos e períodos de carência flexíveis a seus beneficiários, estabelecendo parcerias com instituições de ensino para oferta de cursos técnicos e treinamentos em agropecuária, gestão de negócios e práticas sustentáveis.

Entendemos, contudo, haver oportunidade para que sejam promovidos aperfeiçoamentos ao texto do Projeto. Por essa razão, oferecemos emenda para: i) ajustar a nomenclatura da ação do poder público para que conste “política” em vez de “programa”, por ser termo mais adequado ao nível de abstração da legislação ordinária; ii) ampliar o escopo do projeto ao estabelecer o conceito de juventude rural e sucessão rural, para auxiliar na interpretação da futura norma; iii) estabelecer que a Política de Juventude e Sucessão Rural seja formulada, gerida e executada em articulação com as políticas voltadas para a reforma agrária e com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); iv) definir as ações a serem executadas para o alcance dos objetivos do Programa; v) suprimir os dispositivos que tratam do FNSR-JA e de sua





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

administração; bem como vi) realizar diversos ajustes redacionais para o aperfeiçoamento do texto.

Ressaltamos que a supressão dos dispositivos que tratam do FNSR-JA e de sua administração tem apenas o objetivo de adequar o texto do Projeto quanto à sua constitucionalidade formal e sanar eventual vício de iniciativa. Ao regulamentar a lei resultante do PL, caberá ao Poder Executivo designar os órgãos responsáveis pela administração do Programa, conforme preconizam os incisos IV e VI do art. 84 da CF.

Dessa forma, considerando o mérito da matéria e a oportunidade para aperfeiçoamento do texto, oferecemos emenda substitutiva que contempla todas as alterações descritas acima.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do PL nº 5.587, de 2023, nos termos da seguinte emenda substitutiva:





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

EMENDA Nº – CRA (Substitutivo)

PROJETO DE LEI Nº 5.587, DE 2023

Institui a Política Nacional de Juventude e Sucessão Rural e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Juventude e Sucessão Rural, com a finalidade de integrar e articular políticas, programas e ações para a promoção da sucessão rural e a garantia dos direitos das juventudes do campo, das florestas e das águas.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, considera-se:

I – juventude rural: segmento social composto por jovens agricultoras e agricultores familiares, nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 e com idade entre 15 e 29 anos;

II – sucessão rural: dinâmica social de sucessão intergeracional entre os componentes do estabelecimento rural da agricultura familiar.

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Juventude e Sucessão Rural:

I – a garantia dos direitos sociais e da juventude;

II – a garantia de acesso a serviços públicos;

III – a garantia de acesso às atividades produtivas com geração de renda e promoção do desenvolvimento sustentável e solidário;





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

IV – o estímulo ao desenvolvimento técnico e profissional no campo;

V – o fortalecimento das redes da juventude nos territórios rurais;

VI – a valorização das identidades e das diversidades individuais e coletivas da juventude rural;

VII – a atuação transparente, democrática, participativa e integrada.

Art. 4º São objetivos da Política Nacional de Juventude e Sucessão Rural:

I – fortalecer a agricultura familiar e a agroecologia com enfoque na sucessão geracional;

II – planejar a transferência da propriedade rural e a continuidade de práticas culturais, históricas e tradicionais de produção e cultivo;

III – promover o acesso ao crédito rural adequado, inclusive o crédito fundiário e o habitacional, conjugado com assistência técnica e extensão rural e instrumentos voltados à comercialização agrícola;

IV – fomentar a utilização de mitigadores de risco, como seguro rural e fundo de aval;

V – apoiar a criação de cooperativas e associações de jovens agricultores para a promoção da geração de renda e participação ativa na gestão das propriedades;

VI – estabelecer parcerias com instituições de ensino, pesquisa e entidades vinculadas ao sistema “S” para a oferta de cursos técnicos e treinamentos;





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

VII – promover a conectividade no meio rural por meio do acesso à internet e às tecnologias da informação e comunicação.

Art. 5º Será assegurada a presença da juventude rural nos espaços de negociação e debate, instâncias de controle e representação social e popular, que forem instituídas para elaborar, implementar e monitorar a execução das ações previstas nesta Política.

Art. 6º Fica autorizada a criação de linhas de crédito específicas com instrumentos mitigadores de riscos, dentro dos seguintes programas ou fontes de recursos:

I – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de que trata o Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001;

II – Programa Nacional de Crédito Fundiário - Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998;

III – fundos constitucionais de financiamento de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989;

IV – recursos do Orçamento Geral da União destinados a operações oficiais de crédito e outras fontes, inclusive sob gestão do BNDES.

Art. 7º A Política Nacional de Juventude e Sucessão Rural será executada pela União em regime de cooperação, por adesão, com Estados, Distrito Federal, Municípios, com consórcios públicos, organizações da sociedade civil e entidades privadas.

Parágrafo único. Poderão ser firmados convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres para a sua execução.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

SF/24008.84969-81

Art. 8º. A formulação, a gestão e a execução da Política Nacional de Juventude e Sucessão Rural será articulada, em todas as fases de sua formulação e implementação, com as políticas voltadas para a reforma agrária e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Art. 9º. O Poder Executivo regulamentará esta lei no que for necessário à sua aplicação.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, de outubro de 2024.

Senador Alan Rick, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1071380524>