



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

## PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA  
AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº  
412, de 2014, da Senadora Ana Rita, que *cria o  
Fundo Nacional da Agricultura Familiar*.

Relator: Senador **ACIR GURGACZ**

### I – RELATÓRIO

Nesta Comissão está em análise o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 412, de 2014, de autoria da Senadora ANA RITA, que em seu art. 1º cria o Fundo Nacional da Agricultura Familiar, de natureza contábil, destinado a financiar as ações de promoção e apoio à agricultura familiar e suas organizações, bem como para o fomento a políticas de aquisição de alimento e segurança alimentar.

Conforme o art. 2º constituirão recursos do Fundo: dotações consignadas na lei orçamentária da União; doações, contribuições em dinheiro, os valores, os bens móveis e imóveis; recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos; os rendimentos decorrentes de aplicação; saldos de exercícios anteriores; e outros recursos que lhe forem destinados.

O art. 3º dispõe sobre a aplicação dos recursos do Fundo Nacional da Agricultura Familiar proposto, em equipamentos, capacitação para a produção agroecológica, campanhas pedagógicas visando à eliminação do uso de agrotóxicos, assistência jurídica às organizações dos agricultores, participação de



SF/16429.37670-53



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

líderes rurais em eventos, fomento de publicações e pesquisa científica, e gestão do fundo (excetuando-se despesas com pessoal).

Na justificação a Senadora ANA RITA argumenta que, embora tenham sido obtidos avanços com políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e o Programa Garantia-Safra, é fundamental assegurar na lei mais recursos para os agricultores familiares.

O PLS nº 412, de 2014, foi distribuído às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa.

A Proposição não recebeu emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária apreciar os temas da agricultura familiar e da política de investimentos e financiamentos agropecuários, nos termos do art. 104-B Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Atualmente é regulamentado pelo Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001, que dispõe sobre as finalidades, princípios, os beneficiários, os executores e sobre seu Plano Anual de Ações.

Conforme o Decreto em vigor, o Plano Anual de Ações do Pronaf deveria integrar a última versão do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), que foi elaborado a partir das diretrizes emanadas da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e



SF/16429.37670-53



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Solidário (2ª CNDRSS), realizada pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) em outubro de 2013. O PNDRSS, no entanto, apresentou ações e respectivas metas apenas de curto prazo, para o ano de 2015, buscando compatibilidade com o ano de encerramento do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015.

Na prática, efetivamente as normas de execução do Pronaf são estabelecidas nas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e constam do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central.

Segundo notícia publicada no Portal Brasil, do Governo Federal, as linhas de créditos oferecidas pelo Pronaf já foram acessadas por produtores agrícolas de 98% dos municípios brasileiros (5.462 municípios, dos 5.570 que integram o território nacional). Entre as safras 2001/2002 e 2014/2015 houve um crescimento de recursos de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 24,1 bilhões.

A Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, por seu turno, criou o Fundo Garantia-Safra e instituiu o Benefício Garantia-Safra, que juntos constituem o **Programa Garantia-Safra**, com o objetivo de garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico, situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

O Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006, instituiu o **Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)**, com o objetivo assegurar a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados pelo Pronaf por ocasião da amortização ou da liquidação de suas operações de crédito junto aos agentes financeiros.

Já a Resolução do CMN nº 3.234, de 2004, no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), criou o **Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)**, sob a denominação de “**Proagro Mais**”. O Proagro foi instituído pela Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 175, de 10 de maio de 1991. A Lei nº 5.969, 1973, no entanto, foi revogada pela Lei nº 12.058, de 2009. Assim, o Proagro atualmente é regulamentado apenas pelo Decreto citado.



SF/16429.37670-53



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

O Proagro Mais e PGPAF têm em comum o fato de serem exclusivos para mutuários do Pronaf. A diferença entre eles é que, ao contrário do Proagro Mais, o PGPAF é gratuito e os custos com o programa são assumidos pelo Tesouro Nacional.

A Carta Magna, em seu art. 165, § 9º, II, *in fine*, estabelece que cabe à lei complementar estabelecer condições para a instituição e funcionamento de fundos. A matéria está regulamentada pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que *estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*.

No entanto, há estudos que apontam a inconstitucionalidade da iniciativa parlamentar para a criação de fundos. Destacamos aqui o Texto para Discussão da Consultoria Legislativa, intitulado os “Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas”. Neste estudo, o autor cita a posição do Ministro Carlos Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI nº 3.178/AP, em que afirma que:

“(…) a princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, **desde que essa lei não crie fundo**, redundantemente, financeiro para o implemento dessa política pública (…”. [Grifo nosso]

Na opinião do autor, “inconstitucional é lei de iniciativa do Legislativo que crie ou institua fundos, ou que exija imediatos aportes orçamentários diretos, por contrariedade ao inciso III do art. 165 (combinado com o inciso I do § 5º do mesmo artigo)”.

Conforme a Constituição Federal:

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(…)

III - os orçamentos anuais.

(…)

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

.....

Os recursos disponibilizados para os programas que integram os Planos de Safra da Agricultura Familiar têm crescido significativamente nos últimos anos, não obstante ainda sejam insuficientes para atender à demanda de todos os agricultores familiares, e desigualmente distribuídos entre os estados e regiões.

O Pronaf, embora tenha sido criado por decreto presidencial em 1996, já completou 20 anos de existência, com orçamentos crescentes, e não há críticas ou sinais de que sua continuidade esteja sendo contestada, não obstante ainda sejam pouco conhecidos os resultados finais (aumento da produtividade e da renda dos produtores, por exemplo) da aplicação desses recursos de crédito.

Muito embora sejam nobres os motivos da autora do PLS, não vemos razão ou necessidade para a apresentação de uma proposição instituindo um fundo nacional de agricultura familiar, dado o ambiente político favorável e estável de aporte crescente (embora ainda insuficiente) de recursos creditícios para essa categoria de produtores rurais. A instituição de um fundo não garantirá maior volume de recursos, que depende da vontade política do governante de aportar recursos do orçamento federal.

Ademais, poderia ser considerada inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo criando ou instituindo fundos, ou exigindo imediatos aportes orçamentários diretos, por contrariedade ao inciso III do art. 165 da Constituição Federal.



SF/16429.37670-53



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

### III – VOTO

Pelas razões expostas, opinamos pela *rejeição* do Projeto de Lei do Senado nº 412, de 2014.

Sala da Comissão, 11 de agosto de 2016

, Presidente

Senador **ACIR GURGACZ**

Relator



SF/16429.37670-53