

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA
E REFORMA AGRÁRIA, em
decisão terminativa, sobre o
Projeto de Lei do Senado (PLS) nº
790, de 2015, do Senador
Donizeti Nogueira, que *altera a
Lei nº 4.829, de 5 de novembro de
1965, e a Lei nº 8.171, de 17 de
janeiro de 1991, para dispor
sobre o financiamento e a
prestação de serviços de
assistência técnica e extensão
rural.*

Relator: Senador **DÁRIO BERGER**

I – RELATÓRIO

Está em exame na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 790, de 2015, de autoria do Senador DONIZETI NOGUEIRA, que *altera a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, e a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, para dispor sobre o financiamento e a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural.*

SF/19825.00047-06

O Projeto é composto por quatro artigos. O art. 1º trata do objeto da Lei, o fortalecimento das políticas de financiamento e de prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural, públicos e privados.

O art. 2º, por sua vez, altera os arts. 3º, 6º, 7º, 16 e 20 da Lei nº 4.829, de 1965, para incluir esses serviços entre os objetivos do crédito rural, para promover o envolvimento da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) no Sistema Nacional de Crédito Rural, e para assegurar-lhe no mínimo 1% dos recursos destinados ao crédito rural. O art. 20 da Lei nº 4.829, de 1965, é alterado para incluir na dotação orçamentária o financiamento de serviços públicos e privados de assistência técnica e extensão rural em linha de crédito exclusiva em montante nunca inferior a 2% do total de recursos destinados ao crédito rural.

O art. 3º do PLS altera o art. 2º da Lei nº 8.171, de 1991(Lei Agrícola), para incluir a assistência técnica e extensão rural (ATER) entre os serviços essenciais ao desenvolvimento agrícola. Modifica o inciso VIII do art. 3º para creditar importância da efetiva comunicação aos produtores das inovações científicas e tecnológicas geradas pela pesquisa. No Capítulo V, que trata Da Assistência Técnica e Extensão Rural, inclui um art. 15-A para trazer para o universo legal o conceito de tais serviços. No art. 15-B proposto, dispõe que as políticas públicas e ações de assistência técnica e extensão rural deverão buscar, para consecução de seus objetivos, o apoio e a integração de instituições e organizações que exerçam atividades de interesse dos produtores rurais.



SF/19825.00047-06

Além de relacionar as instituições e organizações, estabelece que essas deverão integrar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER).

O art. 3º altera, também, o art. 17 da Lei Agrícola, para definir o atendimento gratuito dos agricultores familiares ou empreendedores familiares rurais e suas formas associativas, mas preconiza também a dotação no Orçamento da União de recursos e sua alocação em linha de crédito rural específica para, conforme regulamento, financiar a contratação de serviços privados de assistência técnica e extensão rural.

No Capítulo XIII, que trata “Do Crédito Rural”, o art. 48 da Lei Agrícola é alterado para dispor que entre os objetivos do Crédito Rural está o de favorecer o custeio oportuno e adequado da contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural, da produção, do extrativismo não predatório e da comercialização de produtos agropecuários; e o de financiar a contratação de serviços públicos ou privados de assistência técnica ou extensão rural aos produtores rurais ou suas organizações legalmente instituídas, através de linha de crédito subsidiado específica para esse fim.

Por fim, acrescenta no art. 48 os §§ 3º e 4º. O § 3º dispõe que o crédito rural para contratação por agricultor familiar ou empreendedor familiar rural de serviços privados de assistência técnica e extensão rural terá taxa de juros zero, podendo ainda ser concedidos rebates, conforme o regulamento.



O § 4º estabelece que, relativamente aos recursos totais previstos para os planos de safra, a Lei Orçamentária Anual preverá dotação de, no mínimo, 2% para serem geridos pela ANATER, e de, no mínimo, 1% por meio da oferta de linhas de crédito rural para contratação pelos produtores rurais de serviços privados de assistência técnica e extensão rural.

O art. 4º do PLS nº 790, de 2015, trata da cláusula de vigência da futura Lei.

Na Justificação, o autor argumenta que o Censo Agropecuário de 2006 revelou a insuficiência do serviço de extensão rural do País, onde a maioria dos agricultores familiares e grande parte dos produtores rurais de médio porte relatam receber orientações apenas ocasionais, a despeito da elevação dos montantes orçamentários destinados à atividade de assistência técnica em anos recentes.

A Proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a esta CRA, à qual foi atribuída a decisão terminativa. Na CAE, recebeu relatório favorável do Senador PAULO ROCHA, e relatoria “ad hoc” do Senador OMAR AZIZ, tendo sido aprovada a matéria.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 790, de 2015, no prazo regimental.



SF/19825.00047-06

II – ANÁLISE

Quanto à análise da matéria, em face do caráter terminativo, cabe a esta Comissão se manifestar quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do PLS nº 790, de 2015.

Compete a esta Comissão, nos termos dos incisos II, IV, X, XVII e XIX, do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar em assuntos correlatos às áreas de planejamento da política agrícola, agricultura familiar, financiamentos agropecuários, políticas de apoio às pequenas e médias propriedades rurais e extensão rural, respectivamente.

Inicialmente, no que se refere à constitucionalidade do PLS nº 790, de 2015, observa-se que a União tem competência **privativa** para legislar sobre política de crédito, conforme o inciso VII do art. 22 da Constituição Federal (CF), mas tem competência **comum** com Estados, Distrito Federal e Municípios para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, nos termos o inciso VIII do art. 23 da CF.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) e não está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a opção por um projeto de lei ordinária se

 SF/19825.00047-06

revela correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

No tocante à juridicidade, a Proposição também se afigura correta, pelos seguintes motivos: a edição de lei é a forma adequada para o alcance dos objetivos pretendidos; a matéria nela tratada inova o ordenamento jurídico; possui o atributo da generalidade; se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio; e se afigura dotada de potencial coercitividade.

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 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Com respeito ao mérito, entende-se que o Projeto de Lei é de suma importância para o desenvolvimento da agropecuária e do meio rural brasileiro.

Antes de tudo, cumpre destacar que o texto PLS nº 790, de 2015, é resultado do Relatório nº 2, de 2016, da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, de Avaliação de Políticas Públicas quanto à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar e reforma agrária (PNATER), prolatado pelo Senador DONIZETI NOGUEIRA em dezembro de 2015.

Embora os serviços públicos de assistência técnica e extensão rural aos produtores rurais no Brasil tenham existido mesmo antes de sua institucionalização ao longo dos anos 50 a 70 do século passado, o fato é que a maioria dos produtores, principalmente os pequenos, não tiveram acesso a tais serviços, ou estes eram prestados de forma descontinuada e, consequentemente, com pouca qualidade. O surgimento nos anos 70 a 90 do século XX de provedores privados de tais serviços tampouco supriu a lacuna não preenchida pelos serviços públicos, porque em geral tais provedores estão mais voltados para agricultores de porte comercial.

E é isso que argumenta o autor do PLS, ao mencionar os dados do Censo Agropecuário de 2006, em que 78% dos informantes dos estabelecimentos agropecuários declararam não ter recebido qualquer tipo de orientação técnica naquele ano.

Em 2004, o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário lançou uma política nacional de ATER, mas que somente foi legalmente estabelecida com a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária. Poucos anos depois, a Lei nº 12.897, de 18 dezembro de 2013, autorizou o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, efetivamente instituída pelo Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014.



SF/19825.00047-06

O orçamento federal para os serviços públicos de ATER foi crescente na primeira década do século XXI, e manteve crescimento significativo até 2015, quando a crise econômica e fiscal interrompeu esse ciclo de crescimento ou impôs cortes e contingenciamentos. Entretanto, mesmo com os novos marcos legais, a maior disponibilidade de recursos federais foi insuficiente para compensar a histórica escassez de infraestrutura, recursos financeiros e humanos das organizações estaduais que prestam esses serviços gratuitamente. Tampouco a atuação das organizações não governamentais, também dependentes de financiamento público, compensou tal escassez.

Como resultado da insuficiência crônica do financiamento dos serviços públicos e privados de ATER, o Censo Agropecuário de 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que 80% dos 5 milhões de estabelecimentos agropecuários entrevistados relataram não ter recebido qualquer tipo de orientação técnica naquele ano. Ou seja, a situação é a mesma de 11 anos atrás, só que em um meio rural com população cada vez menor e mais velha.

Historicamente a política de crédito rural tem sido voltada para o financiamento da aquisição, pelos produtores, de tecnologias físicas: os insumos (sementes, mudas, agrotóxicos, medicamentos, ração, fertilizantes, etc), máquinas e equipamentos, ou serviços associados ao seu uso. O acesso ao conhecimento para uso correto de tais tecnologias, ou mesmo para adoção de inovações de gestão das propriedades e comunidades rurais,

SF/19825.00047-06

historicamente tem sido negligenciado nas políticas agrícolas.

O PLS nº 790, de 2015, tem o objetivo de subverter essa lógica, promovendo a ampliação do financiamento da prestação de serviços de ATER públicos, gratuitos para os pequenos produtores rurais que os acessarem, conforme determina a Lei Agrícola. Mas o Estado tem se mostrado incapaz de promover a universalização do acesso gratuito a tais serviços aos mais de 4,3 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar.

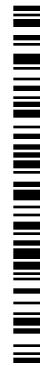
Assim, paralelamente ao aumento de recursos para ampliar o alcance da ATER pública e gratuita, via chamadas públicas da ANATER, previstas na PNATER, o Projeto prevê a obrigatoriedade da instituição, no âmbito da política de crédito rural, de linhas de financiamento para a contratação pelos produtores rurais, diretamente no mercado, de provedores privados desses serviços (profissionais autônomos, empresas de assistência técnica, ONGs, etc).

O PLS prevê, ainda, subsídios a estas linhas de crédito, quando concedidas a agricultores familiares, como juros zero e rebates no pagamento das parcelas. E o crédito para esse fim tem de ser concedido antecipadamente, para permitir que o agricultor receba a orientação necessária para a tomada de decisão quanto a eventual necessidade de contratação de outras linhas de crédito para custeio, investimento e comercialização.

Entretanto, a situação fiscal da União e a queda da inflação tem levado a uma trajetória crescente dos juros dos empréstimos de crédito rural, a fim de diminuir a pressão sobre o Tesouro Nacional, responsável pelos custos com a equalização das subvenções concedidas ao crédito. Por esta razão, consideramos inapropriada a atribuição, no atual § 3º proposto ao art. 48 da Lei Agrícola, de taxa de juros zero, ainda que limitada aos agricultores familiares, devendo caber ao Conselho Monetário Nacional (CMN), no âmbito da legislação de crédito rural, a definição da taxa de juros a incidir sobre a linha de crédito proposta pelo PLS nº 790, de 2015. Por esta razão, propomos emenda para retirar da Proposição esse dispositivo.

Outra alteração necessária se faz no inciso V proposto ao art. 3º da Lei nº 4.829, de 1965, que no Projeto impõe a garantia da universalização do acesso dos produtores rurais ou suas organizações, legalmente instituídas, a serviços públicos ou privados de assistência técnica ou extensão rural. Essa garantia não é possível na prática, mas deve representar um objetivo, pelo que sugerimos emenda para alterar o termo “garantir” por “buscar”.

Sugerimos ainda a retirada das alterações propostas no art. 16 que, ao assegurar 1% dos recursos destinados ao crédito rural, de origem externa ou interna, para serviços de ATER financiados por meio da Anater, engessam a discricionariedade do Poder Executivo em dispor sobre a alocação dos recursos orçamentário no Plano Safra.



SF/19825.00047-06

Também defendemos a retirada do Projeto, do parágrafo único proposto ao art. 20 da Lei nº 4.829, de 1965, cujo *caput* trata da inclusão pelo CMN, na elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, de dotação destinada ao custeio de assistência técnica e educativa aos beneficiários do crédito rural. O parágrafo único impõe que 2% do total de recursos destinados ao crédito rural, de origem externa ou interna, sejam alocados em linha de crédito para contratação de serviços públicos e privados de ATER aos beneficiários do crédito rural. Trata-se de outro dispositivo que tolhe a liberdade do Poder Executivo em dispor livre e integralmente sobre a alocação e destinação dos recursos de crédito rural.

O Projeto, no entanto, faz remissão à Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dava ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento competências em relação à assistência técnica e extensão rural. Tal Lei já foi revogada em 2017, e atualmente é a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que trata da organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Portanto, sugerimos emenda para promover a exclusão dessa remissão legal, visto que a legislação federal que trata da estrutura do Poder Executivo pode sofrer mudanças a cada novo mandato presidencial.



SF/19825.00047-06

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela *aprovação* do PLS nº 790, de 2015, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CRA

Exclua-se do art. 2º do PLS nº 790, de 2015, a alteração proposta ao art. 16 da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965.

EMENDA Nº - CRA

Exclua-se, no art. 2º do PLS nº 790, de 2015, o Parágrafo único proposto ao art. 20 da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965.

EMENDA Nº - CRA

Exclua-se do Parágrafo único do art. 15-B proposto à Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, no art. 3º do PLS nº 790, de 2015, a expressão “na alínea ‘n’, I, do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.”.

EMENDA Nº - CRA

Altere-se o texto do § 3º proposto ao art. 48 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, no art. 3º do PLS nº 790, de 2015, para o seguinte:

“§ 3º Quando destinado a agricultor familiar ou empreendedor familiar rural, conforme definidos nos termos do art. 3º da Lei nº

11.326, de 24 de julho de 2006, o crédito rural para contratação de serviços privados de assistência técnica e extensão terá taxa de juros diferenciadas, podendo ainda ser concedidos rebates, conforme o regulamento.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19825.00047-06