



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER N° , 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



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

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 instituam 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



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 N° – CRA (Substitutivo)

PROJETO DE LEI N° 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

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