



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

# PROJETO DE LEI N.º 443-C, DE 2007

(Da Sra. Sandra Rosado)

Cria o programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências; tendo pareceres: da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. CELSO MALDANER); da Comissão de Finanças e Tributação, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária deste e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (relator: DEP. FÉLIX MENDONÇA); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (relator: DEP. MÁRCIO FRANÇA).

### DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD);

E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

### APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural:

- parecer do relator
- substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão

**III - Na Comissão de Finanças e Tributação:**

- parecer do relator
- parecer da Comissão

**IV - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:**

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

**O Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), tendo por objetivos:

I - Favorecer o acesso de agricultores familiares ao mercado, tornando-os competitivos;

II - Viabilizar a permanência de agricultores familiares no mercado;

III - Fomentar o desenvolvimento tecnológico, com especial destaque para a geração e difusão de técnicas de produção adaptadas às características, peculiaridades e dotações de recursos do estabelecimento rural familiar;

IV - Profissionalizar os agricultores familiares, propiciando-lhes novos padrões tecnológicos e gerenciais;

V - Ofertar alternativas de financiamento adequado, suficiente e no momento oportuno do calendário agrícola;

VI - Fortalecer e direcionar outros serviços de apoio para o desenvolvimento da agricultura familiar e suas formas associativas e cooperativas de produção, gestão, comercialização, processamento e agroindustrialização;

VII - Adequar a infra-estrutura física e social para melhorar o desempenho produtivo e a qualidade de vida da população rural;

VIII - Ajustar as políticas públicas à realidade da agricultura familiar;

IX - Contribuir para a redução da pobreza no meio rural, mediante a geração de ocupações produtivas e a melhoria da renda de agricultores familiares.

Art. 2º Considera-se agricultor familiar, para efeito desta lei, aquele que satisfizer simultaneamente aos seguintes requisitos:

I - explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;

II - não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados consoante a legislação em vigor;

III - utilize predominantemente o trabalho familiar, sendo admitido o recurso à ajuda de terceiros, quando a natureza da atividade agropecuária o exigir;

IV - no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa;

V - resida na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo.

Art. 3º O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar contará com recursos:

I – orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios, celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal;

III – provenientes do retorno de operações de financiamento;

IV – decorrentes de empréstimos ou doações;

V – outros, previstos em lei.

Art. 4º O regulamento desta lei definirá, entre outros aspectos:

I – as competências institucionais relativas à administração e à execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;

II – as prioridades para a aplicação de recursos;

III – os mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação do Programa e sua execução orçamentária.

Art. 5º Esta lei entra em vigor sessenta dias após a data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir do primeiro dia útil do exercício subsequente.

## JUSTIFICAÇÃO

Há quase um século teve início um debate acadêmico e político acerca do tamanho ideal da propriedade agrária. A crença generalizada entre os intelectuais marxistas da época, à frente Lênin, Kautsky, Engels e outros, era a de que, à semelhança do setor industrial, o grande imóvel rural era mais eficiente e dominaria inexoravelmente a paisagem agrária no mundo contemporâneo.

Ressalte-se, entretanto, que já nessa contenda o economista Karl Kautsky admitia, talvez pela primeira vez, as vantagens da exploração familiar. Na seção "A exploração maior não é necessariamente a melhor", de sua obra clássica "A Questão Agrária", Kautsky sustentava categoricamente que, diferentemente da indústria, "Na agricultura, em contraste, toda expansão da empresa, em igualdade de toda outra condição, em particular a igualdade de tipo de cultivo, significa uma maior extensão da superfície da empresa, portanto maiores perdas de material e um maior gasto de forças, de meios e de tempo, tanto para o transporte da força de trabalho como para o dos materiais. Isto é tanto mais importante na agricultura porquanto se trata de transportar materiais cujo valor é baixo em relação ao peso e ao volume -adubos, feno, palha, grãos, batatas - e os métodos de transporte são muito mais primitivos que os da indústria. Quanto mais extensa é a propriedade tanto mais difícil se faz a vigilância dos trabalhadores isolados, o que é muito importante no sistema salarial".

Esse debate foi retomado no Brasil e é possível identificar autores que ratificam essa posição vantajosa dos estabelecimentos rurais baseados no trabalho familiar. Yoshaki Nakano, em seu estudo da década de 80, por exemplo, conclui que, dada a natureza totalmente diferente do progresso técnico na agricultura, quando cotejado com o setor industrial, em quase todos os ramos da agropecuária uma unidade de produção conduzida por um ou dois homens pode captar todos os ganhos gerados pelo progresso técnico, em termos de redução do custo unitário de produção. Nesse sentido, sustenta Nakano, "O estabelecimento de unidades produtivas maiores que a familiar acaba gerando custos crescentes de coordenação administrativa, dada a falta de uniformidade entre os recursos naturais e a natureza consecutiva e dispersa do processo produtivo. Em outras palavras, o padrão de progresso técnico na agricultura é tal que a unidade produtiva adequada (escala ótima) é aquela que pode ser conduzida basicamente com a mão-de-obra-familiar". Não é por acaso que a agricultura familiar é responsável por mais de dois terços da produção de boa parte das lavouras brasileiras, ostentando, também, posição relevante na Europa e EUA.

No contexto do pensamento liberal, um dos representantes mais ilustres no Brasil, o Professor Paulo Rabelo de Castro, não encontrou evidências que respaldassem uma maior eficiência da grande propriedade rural no país. Pelo critério de classificação dos estabelecimentos segundo as áreas efetivamente plantadas e

colhidas, a maior incidência de produtividades máximas pode ser constatada em colheitas de áreas inferiores a 500 hectares.

Excetuando-se os casos do algodão e da cana-de-açúcar, as grandes extensões de plantio não apresentam, no caso do Brasil, os maiores graus de eficiência, sendo esta performance lograda pelos estabelecimentos familiares e pelos de tamanho médio.

Em face da argumentação aqui exposta, nada mais natural que concentrar os instrumentos de fomento ao setor agrícola na categoria das propriedades familiares. Não obstante, isso não se tem verificado no Brasil, quando se examina o elenco de instrumentos de política. Só para ficarmos no crédito rural, considerado o motor da modernização agrícola brasileira no período pós-64, menos de 20% dos recursos têm sido destinados ao pequeno produtor.

Os serviços de pesquisa, extensão rural e a política de preços mínimos, a par de estarem sendo objeto de um processo de desmonte, não estiveram, via-de-regra, viesados para a agricultura familiar, mormente os estratos mais pobres.

Nessas circunstâncias, entendemos como imprescindível formular uma proposição, que, a despeito da existência do decreto criando o PRONAF em 1996, possa fincar de vez as bases de uma política voltada enfaticamente à produção familiar, que, como vimos, aporta importante parcela da produção agropecuária brasileira.

Em estreita sintonia com as posições das entidades que representam a produção familiar no Brasil, a exemplo da CONTAG - Confederação dos Trabalhadores na Agricultura, elegemos como elementos basilares do desenho do Programa, nos quais os recursos serão concentrados, o desenvolvimento de tecnologias apropriadas, a capacitação e a profissionalização dos agricultores para concorrerem num contexto de globalização, o financiamento e o aporte da infra-estrutura física e social, tudo isso configurando o reconhecimento da necessidade de adoção de uma abordagem integrada junto a este universo, historicamente alijado das políticas públicas.

Estamos convencidos de que, assim o fazendo, estamos ratificando a prioridade do atual governo atribuída à produção familiar, conferindo o status de Lei a um programa já existente, com a correspondente vantagem da estabilidade que o segmento aqui enfocado desfrutará, em termos da alocação de recursos no orçamento da União.

Desnecessário também lembrar que a aprovação do presente Projeto de Lei dará consequência ao disposto no inciso XXVI, do art. 5º, da Constituição Federal, o qual preceitua que "a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débito decorrente de sua atividade produtiva, dispondo a Lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento".

Dadas a relevância e oportunidade da proposição, esperamos contar com o apoio dos Nobres Parlamentares no sentido da sua rápida tramitação e aprovação.

Sala das Sessões, em 14 de de 2007.

**Deputada SANDRA ROSADO**

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

**TÍTULO II  
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

**CAPÍTULO I  
DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravio, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do de cujus;

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

a) a plenitude de defesa;

b) o sigilo das votações;

c) a soberania dos veredictos;

d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos;

XLVII - não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
- b) de caráter perpétuo;
- c) de trabalhos forçados;
- d) de banimento;
- e) crueis;

XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei;

LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

LXVIII - conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á habeas data:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

a) o registro civil de nascimento;

b) a certidão de óbito;

LXXVII - são gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania;

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

\* *Inciso LXXVIII acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

\* § 3º *acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

\* § 4º *acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004.*

## CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

\* *Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000.*

.....

.....

## **COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL**

### **I - RELATÓRIO**

Por intermédio do Projeto de Lei nº 443, de 2007, a nobre Deputada Sandra Rosado atribui *status* de lei ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, criado por meio Decreto em 1996.

Em defesa da proposição, a autora do projeto argumenta que a providência conferirá maior integração e estabilidade às políticas públicas destinadas à agricultura familiar.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 443, de 2007, foi distribuído para análise desta Comissão (art. 24, II) e posterior manifestação das Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

À Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural compete analisar a proposição quanto ao mérito, nos termos do disposto no inciso I do art. 32 do Regimento Interno. Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Atribuir *status de lei* ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF tem como mérito principal torná-lo ação de Estado, e não apenas de Governo. Como bem assinala a Deputada Sandra Rosado na justificação do Projeto de Lei nº 443, de 2007, a providência busca conferir maior estabilidade ao programa, tornando-o menos vulnerável à alternância de poder.

De forma sábia, o PL limita-se a atribuir ao Pronaf normas gerais. Entre outras medidas, o PL fixa objetivos, define beneficiários e relaciona os recursos com os quais o programa poderá contar. Com isso, a proposição deixa a cargo da regulamentação os demais aspectos associados ao Pronaf, o que é salutar, dada a constância com que suas regras, entre estas taxas de juros e limites de financiamento, vêm sendo modificadas pelo governo federal. Este relator entende que a manutenção dessa flexibilidade é essencial para que os ajustes nas normas do programa sejam tempestivos.

A despeito de meu posicionamento favorável ao PL nº 443, de 2007, entendo necessárias adequações em seu texto. Uma dessas adequações refere-se à supressão do dispositivo que, entre outros requisitos a serem satisfeitos, considera como agricultor familiar aquele que tem, no mínimo, 80% de sua renda bruta anual proveniente da exploração agropecuária ou extrativa. As regras vigentes do programa são menos exigentes. No caso dos produtores que se enquadram no Grupo “C” do Pronaf, aquele limite mínimo é de 30%, podendo a renda originar-se da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento.

Revisando a evolução das normas, constatamos, ainda, que alguns produtores, como pescadores artesanais, silvicultores, aqüicultores, comunidades quilombolas, povos indígenas, foram gradativamente incluídos como beneficiários do Pronaf. Por esse motivo, entendemos adequado inserir na

proposição dispositivo que autorize o regulamento a considerar outros produtores como beneficiários do programa.

Por fim, cabe registrar que o PL sob análise vai ao encontro das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 443, de 2007, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 2007.

**Deputado CELSO MALDANER**

Relator

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 443, de 2007**

Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, tendo por objetivos:

I - favorecer o acesso de agricultores familiares ao mercado, tornando-os competitivos;

II - viabilizar a permanência de agricultores familiares no mercado;

III - fomentar o desenvolvimento tecnológico, com especial destaque para a geração e difusão de técnicas de produção adaptadas às características, peculiaridades e dotações de recursos do estabelecimento rural familiar;

IV - profissionalizar os agricultores familiares, propiciando-lhes novos padrões tecnológicos e gerenciais;

V - ofertar alternativas de financiamento adequado, suficiente e no momento oportuno do calendário agrícola;

VI - fortalecer e direcionar outros serviços de apoio para o desenvolvimento da agricultura familiar e suas formas associativas e cooperativas de produção, gestão, comercialização, processamento e agroindustrialização;

VII - adequar a infra-estrutura física e social para melhorar o desempenho produtivo e a qualidade de vida da população rural;

VIII - ajustar as políticas públicas à realidade da agricultura familiar;

IX - contribuir para a redução da pobreza no meio rural, mediante a geração de ocupações produtivas e a melhoria da renda de agricultores familiares.

**Art. 2º** Considera-se agricultor familiar, para efeito desta Lei, aquele que satisfizer simultaneamente aos seguintes requisitos:

I - explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária;

II - não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados consoante a legislação em vigor;

III - utilize predominantemente o trabalho familiar, sendo admitido o recurso à ajuda de terceiros, quando a natureza da atividade agropecuária o exigir;

IV - resida na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo.

**Art. 3º** O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar contará com recursos:

I – orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios, celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal;

III – provenientes do retorno de operações de financiamento;

IV – decorrentes de empréstimos ou doações;

V – outros, previstos em lei.

**Art. 4º** O regulamento desta Lei definirá, entre outros aspectos:

I – as competências institucionais relativas à administração e à execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;

II – as prioridades para a aplicação de recursos;

III – os mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação do Programa e sua execução orçamentária;

IV – outros beneficiários do Pronaf, entre estes pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aqüicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas, povos indígenas, bem como cooperativas centrais ou singulares, associações ou outras formas associativas constituídas majoritariamente por agricultores familiares.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor sessenta dias após a data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir do primeiro dia útil do exercício subseqüente.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 2007.

**Deputado CELSO MALDANER**  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 443/2007, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Celso Maldaner.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Marcos Montes - Presidente, Assis do Couto, Waldir Neves e Dilceu Sperafico - Vice-Presidentes, Abelardo Lupion, Adão Pretto, Afonso Hamm, Anselmo de Jesus, B. Sá, Beto Faro, Celso Maldaner, Claudio Diaz, Dagoberto, Davi Alcolumbre, Domingos Dutra, Duarte Nogueira, Edio Lopes, Fernando Coelho Filho, João Oliveira, Jusmari Oliveira, Leandro Vilela, Leonardo Vilela, Luiz Carlos Setim, Moacir Micheletto, Nelson Meurer, Odílio Balbinotti, Osmar Júnior, Paulo Piau, Pompeo de Mattos, Valdir Colatto, Wandenkolk Gonçalves, Zonta, Airton Roveda, Armando Abílio, Carlos Bezerra, Carlos Melles, Cesar Silvestri, Lázaro Botelho, Suely e Veloso.

Sala da Comissão, em 15 de agosto de 2007.

**Deputado MARCOS MONTES**

Presidente

### **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

#### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa da Deputada SANDRA ROSADO, propõe a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) com o propósito de favorecer o acesso e a permanência dos produtores familiares no mercado, fomentar o desenvolvimento tecnológico, contribuir para a redução da pobreza e melhorar a qualidade de vida da população rural, entre outros. Estabelece, ainda, diretrizes que deverão ser seguidas pelos órgãos responsáveis por sua implementação.

Dentre os recursos que seriam utilizados para operacionalização do PRONAF o projeto lista os provenientes de dotações orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além daqueles decorrentes de obrigações formais celebradas com órgãos e entidades da Administração Pública, de empréstimos, de retorno de operações de financiamento, etc....

A proposição foi distribuída às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Na CAPADR o Projeto de Lei foi unanimemente aprovado nos termos do Substitutivo do Relator, Deputado MARCOS MONTES.

Nesta Comissão, o Projeto será analisado em relação à sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao mesmo.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

A apreciação dessa matéria quanto à sua compatibilidade e adequação orçamentária com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o orçamento anual, será feita nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 53, II e 54, II) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

Assim e no que interessa a essa análise, observamos que o Projeto de Lei nº 443-A, de 2007, apenas legitima e estabelece normas gerais para um programa já estruturado no âmbito da Administração Pública Federal, com ações e respectivas metas devidamente previstas na Lei nº 10.933, de 2004 (Plano Plurianual – PPA 2004-07), e com créditos consignados anualmente nas leis orçamentárias da União, como é o caso da que está em vigor (Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007).

Desta forma, no que diz respeito à União, o Projeto de Lei 443-A, de 2007, bem como o Substitutivo aprovado pela CAPADR encontram-se convenientemente compatíveis e adaptados às normas orçamentárias vigentes.

Em decorrência do exposto, votamos pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 443-A, de 2007, e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural.

Sala da Comissão, em 24 de outubro de 2007

**Deputado FÉLIX MENDONÇA**  
Relator

## III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu, unanimemente, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 443-A/07 e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, nos termos do parecer do relator, Deputado Félix Mendonça.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Virgílio Guimarães, Presidente; Eduardo Cunha, Antonio Palocci e Pedro Eugênio, Vice-Presidentes; Alfredo Kaefer, Armando Monteiro, Arnaldo Madeira, Carlos Melles, Félix Mendonça, Fernando Coruja, Filipe Pereira, Guilherme Campos, João Magalhães, José Pimentel, Júlio Cesar, Luciana Genro, Luiz Carlos Hauly, Luiz Carreira, Luiz Fernando Faria, Manoel Junior, Rocha Loures, Silvio Costa, Silvio Torres, Vignatti, Bilac Pinto, Carlos Santana, Colbert Martins, João Bittar, Leonardo Quintão, Mário Heringer, Nelson Bornier e Renato Molling.

Sala da Comissão, em 5 de dezembro de 2007.

**Deputado VIRGÍLIO GUIMARÃES  
Presidente**

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **I - RELATÓRIO**

O projeto de lei sob exame visa a criar, como indica a ementa, o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, e para esse objetivo apresenta artigos dispendendo sobre o seguinte:

- a) os objetivos do programa;
- b) identificação dos beneficiários do programa;
- c) fontes de recursos;
- d) conteúdo mínimo da regulamentação.

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento aprovou-o na forma do substitutivo.

Neste, modificam-se detalhes da identificação dos beneficiários, mesmo abrindo a possibilidade de o regulamento promover tal identificação em relação a outros não anteriormente citados no corpo do projeto.

A Comissão de Finanças e Tributação manifestou-se pela adequação financeira e orçamentária do projeto e do substitutivo.

Vem agora a esta Comissão para que opine sobre constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Não foram apresentadas emendas.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A matéria é de competência da União e cabe ao Congresso Nacional manifestar-se.

Nada há no projeto que mereça crítica negativa no que toca à constitucionalidade. Quanto à juridicidade, também nada há a criticar.

A redação é adequada e atende ao previsto na legislação complementar sobre redação de normas legais.

Nada há a reparar, igualmente, no substitutivo adotado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Social.

Opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 443/07 e do substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Sala da Comissão, em 27 de abril de 2009.

**Deputado MÁRCIO FRANÇA  
Relator**

## **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 443-B/2007 e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Márcio França. O Deputado Luiz Couto apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Tadeu Filippelli - Presidente, Eliseu Padilha e Bonifácio de Andrada - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Biscaia, Antonio Carlos Pannunzio, Arolde de Oliveira, Carlos Bezerra, Ciro Nogueira, Colbert Martins, Eduardo Cunha, Efraim Filho, Felipe Maia, Flávio Dino, Francisco Tenorio, Geraldo Pudim, Gerson Peres, Indio da Costa, João Almeida, João Campos, João Paulo Cunha, José Carlos Aleluia, José Genoíno, Jutahy Junior, Magela, Marçal

Filho, Marcelo Itagiba, Marcelo Ortiz, Márcio França, Marcos Medrado, Mauro Benevides, Mendes Ribeiro Filho, Mendonça Prado, Nelson Trad, Osmar Serraglio, Paes Landim, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Regis de Oliveira, Rubens Otoni, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Themístocles Sampaio, Valtenir Pereira, Vieira da Cunha, Vital do Rêgo Filho, Wolney Queiroz, Zenaldo Coutinho, Arnaldo Faria de Sá, Beto Albuquerque, Bispo Gê Tenuta, Carlos Abicalil, Dilceu Sperafico, Fernando Chiarelli, Hugo Leal, João Magalhães, José Guimarães, Leo Alcântara, Luiz Couto, Moreira Mendes, Ricardo Barros e Rômulo Gouveia.

Sala da Comissão, em 2 de dezembro de 2009.

Deputado TADEU FILIPPELLI  
Presidente

### **VOTO EM SEPARADO**

*(Do Sr. Dep. Luiz Couto)*

## **I – RELATÓRIO**

A proposição sob análise pretende criar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), já instituído por meio do Decreto Presidencial n.º 1.946, de 1996, e já normatizado pela Lei n.º 11.326, de 2006, que “Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”.

Ao justificar a relevância do projeto de lei, a nobre autora, Dep. Sandra Rosado, alega a importância de conferir *status de lei* ao programa já existente por meio de decreto, para que se “possa fincar de vez as bases de uma política voltada enfaticamente à produção familiar”.

Após a análise do referido projeto de lei, do substitutivo apresentado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, bem como do parecer apresentado

pelo nobre relator nesta Comissão, Dep. Márcio França, apresentamos as seguintes considerações acerca da sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

## **II – VOTO**

Primeiramente, a proposição colide com a boa técnica legislativa nos termos do que dispõe a Lei Complementar n.º 95, de 1998, uma vez que ao criar o programa, estabelecendo seus objetivos e beneficiários, versa sobre mesmo assunto contemplado pela Lei n.º 11.326, de 2006, que por sua vez já estabelece os

beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar, bem como os requisitos necessários para a caracterização do agricultor familiar. Dessa forma, é pertinente ressaltar que a mencionada lei já fornece todo o respaldo legal para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e, no caso de inclusão de novos beneficiários, a solução cabível seria propor alterações na legislação em vigor.

Quanto ao exame dos aspectos constitucionais do projeto, bem como do substitutivo apresentado, apontamos a inconstitucionalidade de ambas as proposições por vício de iniciativa e desrespeito ao Princípio da Separação de Poderes. Isto porque a instituição de um programa governamental tem o condão de atribuir deveres e obrigações institucionais a órgãos da Administração Pública Direta, bem como criar despesas orçamentárias, matérias reservadas ao Presidente da República, conforme os seguintes artigos constitucionais:

“Art. 61. ....

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c).....”

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) .....

Com intuito de justificar e respaldar esse posicionamento, vejamos um trecho do parecer da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.211-4, Rel. Min. Menezes Direito, que assim esclarece:

“...os parlamentares não tem competência para a propositura de projetos de lei instituidores de programas governamentais, importando em vício de inconstitucionalidade formal o desatendimento dessa restrição, quer por ofensa ao poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, VI, a, da CF), quer por usurpação de iniciativa legislativa reservada a essa

mesma autoridade (art. 61, § 1º, II, b, e art. 84, III, da CF. Aponta como precedente o julgado na ADI 2.799, no qual o STF suspendeu a lei gaúcha que criou o Programa de Desenvolvimento Estadual de Cultivo e Aproveitamento de Cana-de-Açúcar e seus derivados – PRODECANA –, em razão do tema depender de provocação do Chefe do Executivo”.

Com efeito, a proposição principal e o Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural são inconstitucionais, tendo em vista que o art. 3º de ambas as proposições trata de matéria orçamentária, o que só pode ser feito em lei de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal.

Ademais, o art. 4º de ambas as proposições detalha o conteúdo de regulamento da futura lei – ora, sendo regulamento norma inferior que compete ao Poder Executivo expedir, nos termos do inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, é evidente uma outra invasão de competência do Poder Executivo nesse dispositivo.

Nem se diga, só para argumentar, que a posterior sanção presidencial poderia sanar tais vícios, pois já há reiterados pronunciamentos do STF – Supremo Tribunal Federal, contrários à esta tese.

Não resta dúvida, portanto, de que o projeto de lei padece de inconstitucionalidade formal ao versar sobre matéria cuja iniciativa legislativa incumbe com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, além de tratar sobre matéria orçamentária.

É ainda pertinente realçar que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), já consolidado por meio de decretos que o regulamentam e respaldado pela Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, não necessita ser “criado” por lei, tendo em vista que uma vez transformado em lei qualquer nova alteração que se deseje promover somente poderá ser feita mediante alteração legislativa, o que engessaria a dinâmica do referido programa.

Assim, nosso voto é pela inconstitucionalidade do PL n.º 443/07 e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural a este, ficando prejudicados os demais aspectos de análise.

É o voto.

Sala da Comissão, em 16 de setembro de 2009.

**Deputado LUIZ COUTO**

**FIM DO DOCUMENTO**