

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

## **PROJETO DE LEI Nº 6.680, DE 2009**

Altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e nº 8.427, de 27 de maio de 1992, para incluir produtos extrativos no Programa de Alimentos e para autorizar a subvenção de preços em apoio à agricultura familiar.

Autor: Deputado MARCO MAIA

Relator: Deputado PATRUS ANANIAS

### **I - RELATÓRIO**

O projeto de lei, que ora se examina, visa a alterar disposições relativas ao Programa de Aquisição de Alimentos e à subvenção de preços, para incluir produtos do extrativismo não madeireiro no rol dos itens contemplados ali com subvenção de preços.

Pelo art. 2º do projeto, é alterado o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, dispensando a licitação na aquisição de produtos agropecuários ou oriundos do extrativismo não madeireiro, se obtidos pelo agricultor familiar ou pelas categorias descritas no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Essas categorias são os silvicultores, os aquicultores, pescadores e extrativistas que atendam aos requisitos postos pelo citado diploma legal.

A subvenção, visando a facilitar o escoamento da produção da agricultura familiar, é estendida ao extrativismo não-madeireiro, se praticado pelas categorias já referidas no parágrafo anterior.

O projeto prevê, ainda, que os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos do art. 19 da Lei nº 10.696, na redação do projeto, serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar. O § 4º desse artigo prevê que “O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Gabinete do Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome para a operacionalização do Programa de que trata o caput”.

O § 5º do art. 19 dispõe, por sua vez, que a aquisição de produtos somente poderá ser realizada nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Finalmente, o art. 3º do projeto modifica o inciso IV do caput do art. 2º da Lei nº 8.427, de 1992, com a redação dada pela Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008. Esse dispositivo, com a modificação proposta, passaria a vigorar com a seguinte redação:

”Art. 2º .....

.....

IV – no máximo, à diferença entre o preço mínimo ou de referência e o valor de venda de produtos agropecuários ou extrativos não madeireiros, produzidos por agricultores familiares ou pelos demais beneficiários referidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ou por suas cooperativas e associações, limitada às dotações orçamentárias e aos critérios definidos em regulamento: ou

.....(NR)”.

Em sua justificação, o autor do projeto, Deputado Marco Maia, salienta que a implantação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2003, foi importante marco no desenvolvimento de ações governamentais de apoio aos agricultores familiares, que encontram

na venda ao PAA importante opção para colocação de sua produção agropecuária. Com efeito, esta tem sido uma das mais importantes vias de escoamento para o mercado da pulverizada produção desses produtores.

O autor do projeto identificou dois aspectos no Programa de Aquisição de Alimentos que poderiam ser aperfeiçoados "(...): parte considerável da ação do PRONAF e dos agentes de Extensão Rural se dá, hoje, junto a produtores de outros bens que não se caracterizam, estritamente, como "produtos agropecuários." É o caso de produtos do extrativismo, como a coleta e o processamento do açaí, do pequi, da castanha do Brasil, do látex da seringueira e de outras plantas nativas, tal o caso do babaçu etc. Segundo a legislação atual, esses produtos não podem ser adquiridos para a formação de estoques estratégicos.

O outro aspecto salientado pelo autor do projeto é que a legislação atual, referente ao PAA e à subvenção de preços agrícolas, restringe a utilização desse instrumento, pois não permite a compra direta de produtos agropecuários e extrativos dos agricultores familiares.

O escopo do projeto é reverter esse quadro, incluindo categorias como a dos extrativistas no PRONAF e permitindo o uso da subvenção na compra direta dos produtos agropecuários da agropecuária familiar ou de produtos oriundos do extrativismo familiar.

A Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) aprovou o Projeto de Lei nº 6.680, de 2009, na forma de substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Beto Faro.

Esse substitutivo define, em seu art. 1º, a finalidade do Programa de Aquisição de Alimentos, detalhando, art. 2, os objetivos do Programa: promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; incentivar a agricultura familiar, promovendo a inclusão econômica e social no

campo, com fomento à produção e ao consumo de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos, incluída a alimentação escolar; constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; apoiar a formação de estoques pelas organizações econômicas da agricultura familiar.

O substitutivo da CAPADR define, ainda, as organizações econômicas da agricultura familiar como as que se dedicam à produção e comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar. Detalha ainda em seu art. 3º, II, quais as pessoas aptas a participarem do Programa de Aquisição de Alimentos.

Finalmente, o art. 4º do substitutivo da CAPADR lista os requisitos da dispensa de licitação na aquisição de itens no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos. O substitutivo da CAPADR trata também da doação de alimentos, da formação de estoques, da concessão de prêmio equalizador de preços à agricultura familiar, da gestão do PAA, entre outros temas e objetos.

A Comissão de Finanças e Tributação (CFT) concluiu, também à unanimidade, pela “compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 6.680-A, de 2009, nos termos do substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com emendas saneadoras; e, no mérito, pela aprovação do PL nº 6.680-A, de 2009, na forma do Substitutivo da CAPADR, nos termos do parecer do relator, o Deputado José Guimarães.”

O Substitutivo ao PL 6680/2009 foi votado e aprovado na CAPADR em 9 de junho de 2010 e na CFT em 10 de novembro de 2010.

Cabe salientar que passados mais de 7 anos, as legislações vigentes sobre os programas que estão no centro das pretensões deste PL, qual seja o PAA e as subvenções econômicas aos produtos agropecuários, sofreram modificações e

aprimoramentos, que incorporaram as medidas trazidas tanto no texto original quando no seu substitutivo.

Neste momento, o que se deve discutir, não é o mérito do projeto, tampouco alterações que sejam necessárias para o funcionamento da política, mas sim, o desmonte da política e a retirada absoluta de recursos orçamentários, que sepultam o PAA e a reduzem as subvenções a patamares mínimos.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Cabe, agora, a esta Comissão examinar as proposições quanto à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa, consoante a alínea a do inciso IV do art. 32 do Regimento Interno desta Casa.

Segundo o disposto no art. 24, V, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre produção e consumo. No caso do presente projeto, a matéria diz respeito à produção e escoamento de produtos oriundos da agropecuária familiar e do extrativismo familiar. Nesse aspecto, a proposição tem amparo no texto da Constituição da República.

Por outro lado, o exame do art. 61 do Diploma Maior revela que não há restrição à iniciativa parlamentar, no que toca à matéria objeto do Projeto de Lei nº 6.680, de 2009. É, de modo idêntico, constitucional, salvo o § 4º do art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, na redação da proposição, que constitui grupo no interior do Poder Executivo, caracterizando, por esse motivo, inequívoca transgressão ao princípio da separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal, assim expresso: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

No que concerne à juridicidade, verifica-se que o Projeto de Lei nº 6.680, de 2009, em nenhum momento atropela os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio. É, portanto, jurídico.

Quanto à técnica legislativa, o exame da matéria revela que foram atendidas as exigências da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Vale observar, porém, que a redação da proposição pode ser melhorada. Eis por que, para sanar o vício de inconstitucionalidade apontado e aperfeiçoar a redação da matéria, esta relatoria propõe substitutivo ao projeto. Nesse substitutivo serão considerados no art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, os dispositivos vetados ou incluídos por legislação posterior a apresentação desse projeto (Lei nº 12.512, de 2013).

Quanto ao substitutivo apresentado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pode-se dizer que observa as imposições da Constituição Federal, salvo quando entra em matéria que, por sua natureza, pertence ao Poder Executivo, ou quando se torna meramente autorizativo. O art. 4º, por exemplo, deve ser modificado de modo a perder o seu caráter autorizativo.

O parágrafo único do art. 7º é injurídico, pois nada agrega. Diz o referido dispositivo:

“Art. 7º.....

Parágrafo único. O Poder Executivo Federal poderá definir outras situações possíveis de doação dos alimentos adquiridos no âmbito do Programa”.

Na verdade, diversos artigos do substitutivo da CAPADR atribuem comandos ao Poder Executivo, quebrando assim o princípio da separação dos Poderes, anteriormente mencionado.

Cite-se aqui o art. 9º, que se refere à concessão de prêmio equalizador de preços, criando ao Poder Executivo uma

obrigação concreta. Esse é também o caso do inciso VI do art. 2º. Também o art. 10, que dá o comando do PAA e a sua gestão ao Governo Federal e impõe a conjugação de esforços dos entes da Federação, comando que, ao ver deste relator, só poderia existir em sede constitucional. Na mesma linha, poder-se-iam listar os arts. 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20.

O final do art. 15 faz referência a instituto próprio do poder regulamentar, o que não cabe em lei e deve ficar ao inteiro alvedrio das autoridades administrativas no exercício de suas competências.

No que concerne à juridicidade, há que se dizer que o substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.680, de 2009, apresentado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, observa os princípios e regras de direito que informam o sistema jurídico pátrio, sendo, por essa razão, jurídico.

A técnica legislativa e a redação são adequadas e atendem as disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

A Comissão de Finanças e Tributação apresentou três emendas ao Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. A primeira delas busca sanear seu art. 19. Todavia, remanesce na sua substância um comando para as atividades do Poder Executivo, o que me parece inconstitucional. Tal dispositivo, em nível infraconstitucional, não poderia ser deflagrado por iniciativa de Deputado ou Senador. É, desse modo, inconstitucional a primeira emenda.

A segunda emenda suprime o inciso VI do art. 2º do substitutivo da CAPADR, estando, por isso mesmo, de acordo com o espírito e a letra da Constituição da República. É, assim, constitucional.

A terceira emenda, ao suprimir comando nitidamente inconstitucional, o art. 9º do substitutivo, é constitucional.

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.680, de 2009, na forma do substitutivo anexo. Voto, também, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do substitutivo apresentado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, na forma da respectiva subemenda substitutiva. Voto, por fim, pela constitucionalidade da segunda e terceira emenda da Comissão de Finanças e Tributação, e pela inconstitucionalidade da primeira emenda.

Sala da Comissão, em            de            de 2017.

Deputado PATRUS ANANIAS

Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.680, DE 2009

Altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e nº 8.427, de 27 de maio de 1992, para incluir produtos do extrativismo não-madeireiro no Programa de Aquisição de Alimentos e para autorizar a subvenção de preços em apoio à agricultura familiar

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera disposições relativas ao Programa de Aquisição de Alimentos e à subvenção de preços, para incluir produtos do extrativismo não-madeireiro no rol de itens contemplados no Programa e para permitir a subvenção de preços, na compra direta de produtos oriundos da agropecuária familiar ou do extrativismo familiar.

Art. 2º O art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações voltadas à formação de estoques estratégicos de produtos agropecuários e de produtos oriundos do extrativismo não-madeireiro e à distribuição de alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar.

.....

§ 5º O Programa de que trata o caput destina-se à aquisição de produtos agropecuários ou oriundos do extrativismo não madeireiro, produzidos por agricultores familiares ou pelos demais beneficiários, referidos no art.3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ficando dispensada a licitação para essa aquisição, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

§ 6º Fica a União autorizada a conceder subvenção, nos termos da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992 e suas alterações, à aquisição dos produtos referidos no § 1º.

§ 7º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.

§ 8º A aquisição de produtos na forma do caput somente poderá ser realizada nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras. (NR)”

Art. 3º O inciso IV do caput do art. 2º da Lei nº 8.427, de 1992, com a redação dada pela Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

IV – no máximo, à diferença entre o preço mínimo ou de referência e o valor de venda de produtos agropecuários ou extrativos não madeireiros, produzidos por agricultores familiares ou pelos demais beneficiários referidos no art.3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ou por suas cooperativas e associações, limitada às dotações orçamentárias e aos critérios definidos em regulamento; ou

..... (NR)”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2017.

Deputado PATRUS ANANIAS

Relator

**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUIVO DA COMISSÃO  
DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL AO PROJETO DE LEI Nº 6.680, DE  
2009**

Disciplina o Programa de Aquisição de  
Alimentos – PAA e dá outras  
providências.

O Congresso Nacional decreta:

**CAPÍTULO I**

**DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, instituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, tem por objetivos:

I – promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

II – incentivar a agricultura familiar, promovendo a inclusão econômica e social no campo, com fomento à produção e ao consumo de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar;

III – promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos, incluída a alimentação escolar;

IV – constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

V – apoiar a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar.

Art. 2º. Para os fins desta Lei entende-se por:

I – Organizações da agricultura familiar, aquelas organizações de agricultores familiares dedicadas a atividades de produção e comercialização de sua produção;

II – Agricultores familiares aptos a fornecerem produtos ao PAA aqueles agricultores e empreendedores familiares rurais enquadrados na Lei nº 11.326/2006, incluídos os silvicultores, os aquicultores, os extrativistas e os pescadores, bem como os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais.

## CAPÍTULO II

### DA AQUISIÇÃO E DA DESTINAÇÃO DE ALIMENTOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA

#### Seção I

##### Da Aquisição de Alimentos

Art. 3º. Na aquisição de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, diretamente destes ou por meio de suas organizações, dispensa-se o procedimento licitatório, desde que, cumulativamente, sejam atendidas as seguintes exigências:

I – os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA;

II – seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, ou por organização econômica da agricultura familiar, conforme definido em regulamento.

III – os alimentos adquiridos cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes;

IV – sejam respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e eficácia, nas operações de aquisição de alimentos;

§ 1º Produtos agroecológicos ou orgânicos poderão ter um acréscimo de até trinta por cento, em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, observadas as condições definidas pelo Grupo Gestor do PAA.

§ 2º Na aquisição de produtos agropecuários no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, os preços de referência serão assegurados aos agricultores familiares, associações e cooperativas livres dos valores referentes às incidências do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação e da contribuição do produtor rural, pessoa física ou jurídica, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, cujo recolhimento, quando houver, será efetuado pela instituição executora do Programa, à conta do PAA.

Art. 4º. Nas operações de aquisições de alimentos, o Grupo Gestor poderá estabelecer critérios de priorização dos agricultores familiares beneficiários, de forma a atender aqueles em situação de maior vulnerabilidade social.

Art. 5º. A produção agropecuária adquirida de agricultores familiares, no âmbito do PAA, poderá ser destinada à formação de estoques públicos, visando garantir a compra ao produtor, o abastecimento alimentar e regular o preço do mercado interno.

## Seção II - Das Doações dos Alimentos

Art. 6º. Os alimentos adquiridos no âmbito do PAA poderão ser doados a pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por intermédio de, entre outros:

I – programas e ações públicas de segurança alimentar e nutricional;

II – entidades sócio-assistenciais preferencialmente cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades do Sistema Único de Assistência Social – CAD-SUAS, mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

III – Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS;

IV – unidades das redes de ensino federal, do Distrito Federal, estaduais e municipais, atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, conforme disposto no art. 5º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

V – ações humanitárias de cooperação internacional.

### Seção III

#### Da Formação de Estoques

Art. 7º. A modalidade de apoio à formação de estoques pelas organizações dos agricultores familiares respeitará o disposto nesta Lei e será definida em regulamento.

### CAPÍTULO III

#### DA EXECUÇÃO E DO FINANCIAMENTO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA

#### Seção I

#### Das Unidades Executoras

Art. 8º. Entende-se por Unidade Executora do PAA a organização formal responsável pela implementação do Programa, que poderá ser:

I – a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, por meio de Termo de Cooperação e regulamentação específica;

II – órgão ou entidade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, signatários do Termo de Adesão ao PAA;

III – outras definidas em regulamento.

Art. 9º. A execução do PAA, quando descentralizada, poderá ser realizada, mediante adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da assinatura de Termo de Adesão ao PAA, a ser firmado com a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ou do Ministério do Desenvolvimento Agrário, nas suas respectivas áreas de competência.

## Seção II

### Do Financiamento da Aquisição dos Alimentos e da Forma de Pagamento

Art. 10. As transações financeiras referentes à aquisição de alimentos realizadas pelos entes federados signatários de Termo de Adesão ao PAA serão executadas por intermédio de Agente Operador, a ser definido dentre instituições financeiras oficiais federais, mediante condições a serem pactuadas com a União, por intermédio dos órgãos federais gestores do PAA, no âmbito das respectivas esferas de competência, obedecidas as formalidades legais.

Art. 11. Fica autorizada a transferência de recursos financeiros às Unidades Executoras com a finalidade de contribuir com as ações de implementação do PAA, para a realização das metas acordadas em Termo de Adesão ou de Cooperação, observada a prestação de contas da aplicação dos recursos.

§ 1º O montante de recursos financeiros a que se refere o caput será repassado em parcelas e calculado com base no número de agricultores familiares e nos tipos de ações de implementação executadas pela Unidade Executora, sem prejuízo de outros critérios definidos em regulamento.

§ 2º O montante de recursos financeiros a ser destinado à Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB para financiamento das ações operacionais de implementação do PAA a seu cargo será acordado em Termo de Cooperação.

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12. Para fins de prestação de contas dos recursos recebidos, as Unidades Executoras do PAA deverão registrar em Relatório de Gestão do Programa os resultados da gestão físico-financeira no período acordado.

Art. 13. São de acesso público os dados e as informações sobre a execução do PAA.

Art. 14. A autoridade responsável pela gestão e pela execução do PAA, que concorrer para o desvio de sua finalidade, ou contribuir para a inclusão de participantes que não atendam aos requisitos legais, ou para a entrega do pagamento a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

Art. 15. Ficam revogados o art. 19 e §§ da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.

Art. 16. Fica revogado o art. 11 da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 26 de setembro de 2017.

Deputado PATRUS ANANIAS

Relator