



Parecer N.º 1112/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 1992/2023 – Mensagem N.º 141/2023 que “Institui o Fundo de Apoio à Agricultura Familiar – FUNDAAF e dá outras providências.

Autor: Pode Executivo

Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01 de autoria de Lideranças Partidárias

Relator (a): Deputado (a)

Dr. Eugênio

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 05/10/2023 (fls. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 05/10/2023 ao dia 18/10/2023.

Visando promover adequações fora apresentado o Substitutivo Integral N.º 01 de autoria de Lideranças Partidárias e a Emenda N.º 01.

A proposição em referência visa a criação do Institui o Fundo de Apoio à Agricultura Familiar – FUNDAAF e dá outras providências.

O Autor em justificativa informa que a criação do Fundo de Apoio à Agricultura Familiar – FUNDAAF possui a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos pequenos empreendimentos rurais.

Seguindo a tramitação, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária no dia 31/10/2023, que opinou por sua aprovação, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01, acatando a Emenda N.º 01 tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis.

Na sequência, foi aprovado o requerimento de dispensa da segunda pauta, bem como houve a apresentação da Emenda N.º 02, retornando os autos a Comissão de Mérito que reiterou o parecer favorável à aprovação do projeto de lei, acatando as Emendas N.º 01 e 02



Nestes termos, na data de 08/11/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data.

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II. I. – Da (s) Preliminar (es);

Com relação as preliminares a serem analisadas, observa-se que a proposição original encontra-se prejudicada, nos termos do art. 194, inciso III, do Regimento Interno desta Casa de Leis, em função da aprovação do Substitutivo Integral N.º 01 e de suas emendas.

Com relação as Emendas N.º 01 e 02, constata-se que elas promovem o aperfeiçoamento do texto normativo. Além disso, possuem pertinência temática. Razão pela qual elas podem ser **acatadas**.

II.II - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.



Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Assim a proposta, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, visa a criação do Fundo de Apoio à Agricultura Familiar – FUNDAAF e dá outras providências.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal e Material;

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A competência **privativa** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) ¹

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933). Destacamos.



O parágrafo único do artigo 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo. (...)

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.²

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam- sê-la (Artigo 21 da C.F. exclusiva da União; e artigo 22 privativa). Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Quanto à **competência** legislativa **concorrente** pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local.³

Quando da análise da Constitucionalidade da Proposta Legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade **Formal**, diz a doutrina:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...)

² *Idem*, p. 934.

³ *Idem*, p. 936-937 (Destacamos).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto poder ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados (...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados. (...)

Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos vícios da repartição de competências dos entes federativos. (...)

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio.⁴

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente.⁵

Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando A Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

⁴ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls 96-97, Destacamos.

⁵ Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306



(...)inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à “matéria” do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos).⁶

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito contetudístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)

Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.⁷

Em aprofundada análise da proposição, tem-se o resumo a seguir detalhado.

A presente proposição, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, dispõe sobre a instituição do Fundo de Apoio à Agricultura Familiar – FUNDAAF e dá outras providências.

O fundo é, portanto, um instrumento de captação e aplicação de recursos e financiamento de políticas públicas, programas, projetos e ações voltadas para o desenvolvimento

⁶ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.Fls. 90/92). Grifos nossos.

⁷ Idem, p. 91-92



econômico do pequeno produtor rural. O Objetivo da proposição está estabelecido no art. 2º. Vejamos:

Art. 2º O Fundo de Apoio à Agricultura Familiar - FUNDAAF terá por objetivo prestar apoio financeiro à programas e projetos de agricultura familiar, baseando-se nas seguintes premissas:

- I - impulsionar o desenvolvimento da agricultura familiar no estado;
- II - fomentar a regularização fundiária e ambiental das propriedades rurais;
- III - facilitar o acesso a linhas de crédito para produção, comercialização e industrialização da produção
- IV - incentivar a produção com adoção de novas tecnologias;
- V - oportunizar a produção e abastecimento local e regional;
- VI - organizar as cadeias produtivas da agricultura familiar;
- VII - incentivar a agroindustrialização e legalização da produção;
- VIII - fomentar a agroindustrialização e legalização da produção;
- IX - oportunizar a sucessão familiar e a redução do êxodo rural;
- X - fomentar a inserção de novas cadeias produtivas e oportunidades de negócios da agricultura familiar.

Parágrafo único Parágrafo único. São beneficiários passíveis de obter recursos do FUNDAAF. Agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos conforme Lei nº 11.326/2006:

- I - Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - Tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento.

Da análise dos critérios constitucionais, verifica-se que a proposição merece prosperar.

Tem-se que a competência para legislar sobre o tema é de iniciativa privativa do senhor Governador do Estado, pois a ele compete criar órgão na estrutura do Poder que chefia, bem como sobre os servidores que poderão atuar nesse novo órgão, tudo conforme a Constituição Estadual, cabendo a esta Casa de Leis promover os ajustes necessários na Propositura, se for o caso; vejamos a letra constitucional estadual quanto aos respectivos assuntos:

Art. 39 (...)

Parágrafo único: São de iniciativa privativa do Governador do Estado às leis que:



II - disponham sobre:

- a) Criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Indireta ou aumento de sua remuneração;
- (...);
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

Art. 25 Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no Art. 28, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

I – sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas estaduais, anistia ou remissão envolvendo matéria tributária;

Logo, o Governador do Estado possui competência para propor a matéria.

E enfim, a Constituição Federal (art. 24, inciso I) dispõe que é competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar em matéria financeira, razão pela qual o Estado de Mato Grosso pode legislar sobre o assunto em voga:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...).

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional é, como um todo respeitado, não se identificando qualquer conflito que venha gerar ilegalidade contra a proposição.

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.



Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à **Iniciativa das proposições**, verifica-se que são devidamente observados os artigos 165, 168, e 172 a 175 do mencionado Regimento Interno.

Em face de todo o exposto, **não** vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal, Estadual, ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposição legislativa.

Portanto, o presente projeto está dentro das normas constitucionais e legais, não encontrando óbice à sua aprovação.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1992/2023, através da Mensagem N.º 141/2023, de autoria do Poder Executivo, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, de autoria de Lideranças Partidárias, e **acatando** as Emendas N.º 01 e 02.

Sala das Comissões, em 08 de 18 de 2023.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 1992/2023– Mensagem N.º 141/2023 – Parecer N.º 1112/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 08 / 18 / 2023
Presidente: Deputado (a) DR. Eugênio
Relator (a): Deputado (a) DR. Eugênio

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 1992/2023, através da Mensagem N.º 141/2023, de autoria do Poder Executivo, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01 , de autoria de Lideranças Partidárias, acatando as Emendas N.º 01 e 02.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
	Relator (a)
	Membros (a)
Jilmar M. Costa	Jyniva