



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 20
Rub. AS

Parecer n.º 85/2020/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 797/2019 que “Dispõe sobre a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo da Agricultura Familiar no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.”

Autor: Deputado Thiago Silva

Relator: Deputado

Dalva Dal Bosco.

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 24/07/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 16/10/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 24/10/2019, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 25/10/2019, tudo conforme as folhas n.º 02 e 19/verso.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 797/2019, de autoria do Deputado Thiago Silva, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão não foram apresentadas emendas.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura visa Instituir a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo da Agricultura Familiar no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

O Autor da proposição assim expõe em sua justificativa:

“De acordo com dados do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, do ano de 2015, a agricultura familiar responde por cerca de 70% dos alimentos consumidos no Brasil, contribuindo, significativamente, para a garantia da segurança alimentar e o desenvolvimento rural.

Em Mato Grosso, a agricultura familiar possui inquestionável importância na produção de alimentos e na geração de emprego e renda, contribuindo significativamente para a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), do último Censo Agropecuário (2006), apontavam que este segmento da agricultura possuía 76% do total de propriedades rurais e 10% da área dos estabelecimentos agropecuários de Mato Grosso, empregando 60% do pessoal ocupado no meio rural. Nos 549

1



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 23
Rub. AS

assentamentos constantes no banco de dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 2016, havia 82.860 famílias agricultoras cadastradas.

O desenvolvimento desse setor está hoje fortemente prejudicado pela falta de regularização ambiental. Nos últimos anos, o desmatamento em assentamentos tem representado 20% do desmatamento total de Mato Grosso, com uma área média desmatada por ano de 24.445 hectares (Prodes 2014, 2015 e 2016). Consequentemente, estima-se que atualmente existem 1.690 embargos em 154 assentamentos (28% do total), totalizando 3.156.904 hectares de área embargada por desmatamento, conforme informações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema-MT).

Quando o assunto são cooperativas, independentemente de ser atuante no urbano ou rural, faz-se necessário um aprofundamento do que significa o termo cooperativismo. Em termos gerais, o conceito tem em sua essência a cooperação e a colaboração. Ferreira (2004) evidencia que a origem da palavra cooperação é operare, que significa operar no sentido de fazer algo, e a palavra colaboração é oriunda de laborare, que denota trabalho com fins específicos. As duas palavras ainda decorrem do latim coo que remete a trabalho em conjunto, pressupondo um trabalho coletivo que pode agir cooperativa ou colaborativamente (FIORENTINI, 2004).

O fortalecimento de uma organização cooperativa especializada na gestão de serviços para a agricultura familiar, baseada em relações de proximidade, que atenda ao conjunto de demandas financeiras, integradas às políticas de capacitação, produção, assistência técnica e mercado, além de fortalecer a poupança local e reduzir os custos de intermediação financeira, é a principal diretriz para a definição de uma nova estratégia organizacional para as micro finanças na área rural que as cooperativas de crédito solidário assumem a atribuição de viabilizar. O cooperativismo é uma ferramenta que transforma e trabalha o crédito rural além do foco financeiro, estimulando e fomentando o setor como um todo, com destaque para a atuação na formação, modernizando o campo com educação, informação e estrutura, fortalecendo as ações para a sucessão na propriedade e, como consequência, ocasionando a diminuição do êxodo rural.

As cooperativas atuam com o papel de transformar o espaço rural em multifuncional, desmistificando o atraso e apresentando o campo como um grande gerador de oportunidade de trabalho, renda e qualidade de vida. Existe uma evolução constante no cooperativismo de crédito solidário, alcançando resultados significativos em seus indicadores que refletem o enorme e constante investimento em capacitação, profissionalização, gestão e governança.

Cabe salientar que os produtores organizados em cooperativa possuem mais força no mercado e também para reivindicar, do governo, recursos financeiros. A força desses agricultores familiares reside no fato de eles estarem em conjunto com outros agricultores. Todavia, é relevante salientar que não se pode ter somente um olhar na perspectiva dos cooperados. É preciso também estar atento e observar se de fato os ganhos das cooperativas estão sendo repassados para os cooperados de forma justa, e isso só é possível com a participação e envolvimento de todos.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 22
Rub. AS

Portanto, tem-se como de suma importância o fomento ao cooperativismo na agricultura familiar, motivo pelo qual, busca-se o apoio de meus digníssimos pares para aprovar esta matéria.”

Cumprida a pauta, o projeto foi encaminhado a Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 15/10/2019.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

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 e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei objetiva Instituir a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo da Agricultura Familiar no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Preliminarmente, vale frisar que, não obstante a propositura tenha o objetivo de instituir uma política pública, não remodela ou cria novas atribuições aos órgãos do Poder Executivo, razão pela qual a proposição não possui reserva de iniciativa, podendo os integrantes do Parlamento iniciar o processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61, da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Esse dispositivo é de reprodução compulsória pelos Estados-Membros da Federação, e, aqui no Estado de Mato Grosso, a Constituição o reproduziu em seu artigo 39:

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 23
Rub. AS

A Carta Estadual determina ainda que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme dispõe seu artigo 25:

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

O artigo 1º, da proposição, assim dispõe:

Art. 1º Dispõe sobre a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo da Agricultura Familiar, que tem como finalidade o conjunto de atividades exercidas pelo poder público da Administração Direta e indireta e do setor privado que venham a beneficiar direta e indiretamente o setor cooperativista, no Estado de Mato Grosso.

§1º Para os fins desta Lei, considera-se sociedade cooperativa as cooperativas singulares identificadas como de agricultores familiares, bem como as respectivas centrais, federações e confederações, onde a partir deste momento todos serão denominados por "cooperativas".

§2º O apoio ao cooperativismo familiar, tratado no caput deve buscar a promoção do desenvolvimento social, econômico e cultural.

Além disso, em seus artigos 2º e 4º, estabelecem as diretrizes e os objetivos da Política Estadual, *in verbis*:

Art. 2º A Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo da Agricultura Familiar tem como base os seguintes princípios e diretrizes:

I - prevalência de ações de natureza emancipatória;

II - perenização das ações de fomento ao cooperativismo;

III - progressiva regularização das sociedades cooperativas; e,

IV - articulação das ações entre os diferentes órgãos e instituições da Administração Pública Direta e indireta.

Art. 4º São objetivos da Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo da Agricultura Familiar:

I - apoiar técnica e operacionalmente o cooperativismo da agricultura familiar no Estado de Mato Grosso, promovendo, quando couber, parcerias operacionais para o desenvolvimento do sistema cooperativista;

II - estimular a forma de organização social por meio de cooperativa de agricultores familiares, econômica e cultural nos diversos ramos de atuação, com base nos princípios gerais do cooperativismo e da legislação vigente;

III - estimular a inclusão do estudo do cooperativismo nas Escolas, visando a uma mudança de parâmetros de organização da produção, do consumo e de geração de emprego e renda;



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 24
Rub. AS

IV - promover estudos e pesquisas de forma a contribuir com o desenvolvimento da atividade fim da cooperativa e do sistema cooperativista;

V - divulgar as políticas governamentais para o setor;

VI - organizar e manter atualizado um Cadastro Geral das Cooperativas de Agricultores Familiares no Estado;

VII - propiciar maior capacitação dos cidadãos pretendentes ou associados das cooperativas de agricultores familiares, na melhoria em gestão e nos usos das tecnologias existentes, de forma direta ou com parcerias reconhecidas pelos órgãos executivos;

VIII - estimular a captação e a disponibilização de recursos financeiros destinados a apoiar ações desta Política; e,

IX - criar política que viabiliza a auto sustentação do cooperativismo voltado para os agricultores e agricultoras familiares.

Analisando os objetivos de referido programa, observa-se que o mesmo, de forma mais ampla e genérica, já integram as atribuições dos órgãos (Secretarias) do Poder Executivo, conforme se observa da Lei Complementar n.º 612/2019, que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual, razão pela qual não remodela ou cria novas atribuições aos referidos órgãos, destacando-se os dispositivos abaixo:

Art. 15 À Secretaria de Estado de Agricultura Familiar compete:

I - gerir a política agrária e agrícola do Estado de Mato Grosso, na forma prevista nas Constituições Federal e Estadual, voltada à agricultura familiar, ao micro e pequeno produtor rural;

II - planejar, promover e coordenar a política agrícola do Estado, de acordo com as características e peculiaridades da agricultura familiar, considerando sua produção e sustentabilidade;

III - propor, coordenar a elaboração, consolidar os planos e programas, acompanhar e avaliar a execução do planejamento agrícola do Estado de Mato Grosso, voltado à agricultura familiar, ao micro e pequeno produtor;

IV - promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar;

V - gerir as políticas de pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural;

VI - propor e captar fontes alternativas de recursos para implantação da política fundiária rural;

VII - promover atividades de pesquisa, validação e transferência de tecnologia;

VIII - promover atividades de fomento para o fortalecimento da agricultura familiar.

Cabe ressaltar que, ao instituir referido programa, que será regulamentado pelo Poder Executivo, é salutar observar os ensinamentos de João Trindade Cavalcante Filho, Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo, em seu artigo “LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS – Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal”, assim ensina:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 25
Rub. AS

“Consideramos, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão. Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (lato sensu) – de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.

Em sentido semelhante, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior sustenta que a iniciativa privativa do Presidente da República diz respeito à elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração Pública.

Igualmente, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro defende que, nesses casos [de formulação de políticas públicas], pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo. (...) a iniciativa parlamentar é perfeitamente válida e livre de vícios. Na verdade, assim como entendemos, a autora considera que:

o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo.

Um segundo argumento a favor da possibilidade de criação de política pública por iniciativa parlamentar pode ser extraído do § 1º do art. 5º da CF. Segundo esse dispositivo, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) têm aplicação imediata.

De acordo com a doutrina, uma das emanções normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das chamadas leis promotoras desses direitos, assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, visam a criar condições favoráveis ao exercício dos direitos.

Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a obrigação de formular políticas governamentais que promovam tais direitos. Pode-se perfeitamente falar em um dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.”



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 26
Rub. AS

Destarte, vale ressaltar que a propositura, ao criar referido programa, versa sobre direito econômico e desenvolvimento, tema que são de competência legislativa concorrente dos Estados, conforme previsto no artigo 24, inciso I e IX, da Constituição Federal:

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

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

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Dentre as normas gerais, podemos citar a Lei 11.326, de 24 Julho de 2006, que Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Dessa forma, a presente propositura vem ao encontro ao que dispõe na Lei Federal 11.326, de 2006, especificamente em seu artigo 5º, inciso IX, que estipula para atingir os objetivos da política nacional da agricultura familiar, esta promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar com o cooperativismo e associativismo. Vejamos:

Art. 5º Para atingir seus objetivos, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas:

(...)

IX - cooperativismo e associativismo;

Ainda nossa Constituição Federal, também assim dispõe em seu artigo 187:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.





ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 27
Rub. AS

Logo, observa-se que a presente propositura observa os ditames da Constituição Federal e se coaduna com os interesses maiores que nortearam o legislador constituinte.

Vale ressaltar ainda que a presente propositura, conforme já destacado, não confere novas atribuições aos órgãos do Poder Executivo, estando em consonância com os objetivos delineados em sua programação orçamentária.

Assim, não vislumbramos questões constitucionais e legais que sejam óbice para a aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei n.º 797/2019, de autoria do Deputado Thiago Silva.

Sala das Comissões, em 31 de 03 de 2020.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 28
Rub. 15

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 797/2019 – Parecer n.º 85/2020
Reunião da Comissão em 31 / 03 / 2020
Presidente: Deputado <i>Walmir Dal Bosco.</i>
Relator: Deputado <i>Walmir Dal Bosco.</i>

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei n.º 797/2019, de autoria do Deputado Thiago Silva.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	<i>[Handwritten signature]</i>
Membros	

Certifico que a 1ª reunião ordinária realizada em 31/03/2020, às 14h, através do Sistema de Deliberação Remota, via videoconferência, os Deputados Dr. Expênio, Rudio Cabral e Sebastião Rezende votaram SIM pela aprovação da proposição.

Obs 31/03/2020

Waleska Cardoso.

Waleska Cardoso
Consultora Legislativa Núcleo CCJR