

PARECER Nº 017/2020 – CADFARF – OS 0095

PROTOCOLO Nº 2759/2020 – PROCESSO Nº 635/2020

Data: 06/05/2020

Referente ao **Projeto de Lei (PL) nº 406/2020**, que “*Cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.*”.

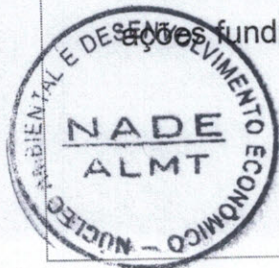
**Autor:** Deputado Thiago Silva

Relator: Deputado Estadual Dr. João

## I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 06 de maio de 2020 e lido na 30ª Sessão Ordinária.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura dispõe sobre criar o Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar – FEDRAF, tendo por finalidade dar suporte financeiro voltado para o fortalecimento da agricultura familiar, das áreas fundiárias complementares e de outras do desenvolvimento rural sustentável.



Na justificativa, traz o autor que a proposta tem como fulcro a criação do Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar, doravante denominado FEDRAF, que busca incentivar o desenvolvimento e fortificação da agricultura familiar dentro do Estado de Mato Grosso.

Explica que a agricultura familiar é que garante a comida na mesa das famílias mato-grossenses. Das famílias produtoras, 61.937 mil moram em assentamentos e 42.409 mil em propriedades tradicionais. São 141 municípios divididos em nove regiões administradas pela EMPAER e que presta suporte às famílias de baixa renda que vivem do ramo agrícola.

Ressalta ainda, que no Censo Agro 2018, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), o número de agricultores no estado é de 118.676 mil. O Censo também contabilizou o número de pessoas que trabalham na agricultura, mas não necessariamente são agricultores, em torno de 424.465 mil trabalhadores agrícolas.

Assim conclui a justificativa:

“Portanto, a criação do presente fundo, através da transferência de recursos do Fundo de Desenvolvimento Rural, busca realizar a expansão deste importante ramo da economia estadual, seja através da concessão de financiamentos, da realização de programas, prestação de assistência técnica ou preservação da cultura.”

Em seguimento ao trâmite, os autos foram compostos e encaminhados ao Núcleo Ambiental e Desenvolvimento Econômico, e então distribuídos a esta Comissão para a emissão de parecer quanto ao mérito.

Em apertada síntese, é o relatório.

## II - Análise

Cabe a esta Comissão, dar parecer a todos os projetos que abordem os temas contidos no Art. 369, inciso V, alíneas “a” a “q”, do Regimento Interno. As proposições para as quais o Regimento exija parecer, em nenhuma hipótese, serão submetidas à discussão e votação do Plenário, sem o parecer das comissões que as devam apreciar (art. 356 – parágrafo único – Regimento Interno).

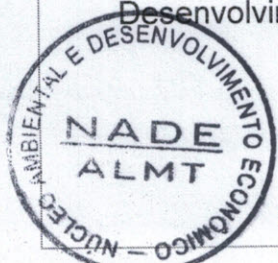
No que diz respeito à tramitação e abordagem do tema, o Regimento Interno prevê dois casos: no primeiro, verifica-se a existência de lei que trate especificamente do tema abordado, se confirmada o projeto será arquivado. No segundo, a existência de projetos semelhantes tramitando, se houver, a propositura deverá ser apensada.

Pautada nestes aspectos, em pesquisa, não foi encontrada nenhuma iniciativa parlamentar ou lei que venha a estresir a propositura ora examinada. Desse modo, tal propositura preenche os requisitos necessários para análise de mérito por esta Comissão.

Sob o enfoque da análise por mérito, a propositura pode ser avaliada mediante três aspectos: oportunidade, conveniência e relevância social.

Um ato é conveniente quando seu conteúdo jurídico produz um resultado que atenda à finalidade pretendida que é a satisfação ao interesse público e relevância social. O interesse público refere-se ao "bem geral". O interesse público é um conceito central para a política, a democracia e a natureza do próprio governo, já a relevância social é justamente a verificação da importância da proposta para população.

Em análise, verificamos que o projeto propõe criar o Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar – FEDRAF, tendo por finalidade dar suporte



financeiro voltado para o fortalecimento da agricultura familiar, das ações fundiárias complementares e de outras do desenvolvimento rural sustentável.

Um fundo pode ser definido como um conjunto de recursos, previamente definidos na sua lei de criação ou em outro ato legal, destinados exclusivamente ao desenvolvimento de atividades públicas devidamente caracterizadas<sup>1</sup>.

Neste sentido, o Projeto de Lei avaliado aponta quais os objetivos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar – FEDRAF, bem como aponta as fontes de receitas para o fundo proposto.

No artigo 3º incumbe à Secretaria de Estado de Agricultura Familiar - SEAF a administração do Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar, assegurada à participação de representantes do segmento, definir as prioridades para aplicação dos recursos do fundo. No artigo seguinte propõe a transferência automática dos recursos existentes em razão do Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR, criado pela Lei Complementar nº 841/2005 para o fundo proposto.

A seguir, aborda-se tema reservado à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, nos termos do art. 369, I do Regimento Interno desta Casa de Leis – que virá a ser exaurido na devida Comissão Permanente, para dar destaque às demais exigências que podem obstar um projeto com fulcro na criação de Fundo quando proposto pelo Legislativo.

A respeito da proposta de criação de Fundo, o argumento contrário à criação de fundos por iniciativa legislativa se fundamenta no art. 165, III, da Constituição Federal e art. 162, III da Constituição Estadual, na medida em que a criação de fundo tem efeito sobre a lei orçamentária anual, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo, a proposta de sua criação não poderia partir do Poder Legislativo.

<sup>1</sup> SANCHEZ, Osvaldo Maldonado. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins. 1. ed. Brasília: Prisma, 1997, p. 117.

Acompanhando Fernando Álvares Correia Dias, Consultor Legislativo do Senado Federal, em manifestação no *Boletim Informativo n° 81* de agosto de 2019 do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, entendemos que essa tese é equivocada. O art. 165 da CF e 162 da CE refere-se exclusivamente às matérias orçamentárias: lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (além das leis de abertura de créditos adicionais).

Daí não se pode afirmar que um projeto de lei com impacto orçamentário seria também privativo do Poder Executivo. Se assim o fosse, qualquer projeto que implicasse alteração na despesa ou receita seria inconstitucional por vício de iniciativa. Sabe-se que tais projetos são bastante comuns, podendo implicar renúncia de receita ou aumento de despesa.

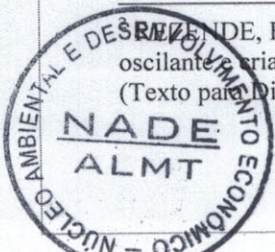
Essa visão é corroborada por Rezende<sup>2</sup> em estudo que faz uma análise abrangente da jurisprudência do STF acerca do tema:

Não nos parece que se possa invocar o art. 165 da Constituição Federal como fundamento para reservar ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de toda e qualquer lei criadora de fundo. Leis com esse conteúdo não se confundem com o orçamento.

No entanto, o que se exige nesses projetos é a estimativa do impacto financeiro-orçamentário, conforme previsto nos arts. 14 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como nas leis de diretrizes orçamentárias. Mais recentemente, a Emenda Constitucional n° 95, de 15 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal e constitucionalizou essa exigência.

No corpo deste Projeto de Lei, não consta a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, tão pouco as medidas de compensação das fontes e receitas destinadas.

<sup>2</sup> REZENDE, Renato Monteiro de. A Insustentável Incerteza no Dever-Ser: Reserva de Iniciativa de leis, jurisprudência oscilante e criação de fundos orçamentários. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2017 (Texto para Discussão n° 231), p. 23.



[assinatura]

Temos ainda no art. 2º, § 2º do presente projeto que os recursos pertencentes ao FEDRAF não poderão sofrer contingenciamento. Neste ponto identifica-se um rompimento com o princípio de *trias política*, ao suprimir do Poder Executivo a faculdade de gerir os recursos inerentes à administração financeira e orçamentária no âmbito da Secretaria Estadual de Agricultura Familiar - SEAF, invadindo assim função típica daquele poder. Da mesma maneira, incorre quando incumbe a Secretaria de Estado de Agricultura Familiar - SEAF a administração do Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar que se propõe criar.

Especificamente quanto ao mérito, o projeto trás mecanismo legislativo visando atender à agricultura familiar, criando um conjunto de recursos, previamente definidos na sua criação, destinados exclusivamente ao desenvolvimento de atividades públicas devidamente caracterizadas como sendo para a agricultura familiar, vindo a revogar a Lei Complementar nº 841/2005, de autoria do Poder Executivo, que criou o Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR, propondo a transferência da totalidade dos recursos para o FEDRAF. Nesta sequência, não traz alternativa para os demais segmentos da agricultura que fazem jus aos recursos do FDR.

Desta feita, em que pese a solução adotada ser benéfica aos interessados diretos, tem a potencialidade de repercutir de maneira negativa aos demais segmentos que não estão caracterizados como agricultura familiar.

Assim, embora a iniciativa do nobre parlamentar seja muito valiosas e demonstre a preocupação com a agricultura familiar - uma parcela da população historicamente frágil em termos socioeconômicos, ocorre em objeto que cuja a responsabilidade de gerir recai ao Poder Executivo, além de potencialmente repercutir de maneira negativa aos não diretamente caracterizados pelos dispositivos deste projeto de lei.

Entendemos ainda, que as exigências de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e as medidas de compensação das fontes das receitas são

imprescindíveis, em especial quando se tratar da instituição de um fundo, matéria naturalmente orçamentária.

Expostos os motivos, ainda que atenda o pressuposto da relevância social, opinamos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 406/2020 de autoria do Deputado Thiago Silva, sob a ótica desta Comissão Permanente.

É o parecer.

### III – Voto do Relator:

Referente ao **Projeto de Lei (PL) nº 406/2020**, “*Cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.*”.

**Autor:** Deputado Thiago Silva

Ainda que atenda o pressuposto da relevância social, sob a ótica desta Comissão, voto pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei (PL) nº 406/2019 de autoria do Deputado Thiago Silva, por não atender aos princípios de conveniência e oportunidade.

Sala das Comissões, em 14 de julho de 2020.



**Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária.**

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora – SPMD  
Núcleo Ambiental e Desenvolvimento Econômico – NADE

Telefones (65) 3313-6914 | (65) 3313-6965  
E-mail: nucleoambiental@al.mt.gov.br

DEPUTADO ONDANIR BORTOLINI – NININHO  
Presidente  
DEPUTADO XUXU DAL MOLIN  
Vice-Presidente  
DEPUTADO FAISSAL  
Membro Titular  
DEPUTADO DR. JOÃO  
Membro Titular  
DEPUTADO VALDIR BARRANCO  
Membro Titular

**IV – Ficha de Votação**

**Projeto de Lei n.º 406/2020 Parecer nº: 017/2020**

Reunião da Comissão em: 14 / 7 / 2020

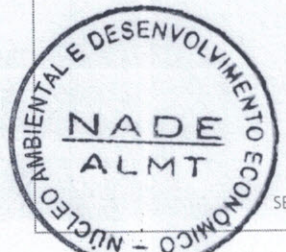
Presidente: Deputado Ondanir Bortolini - Nininho

Relator: Depo. Dr. João

**VOTO DO RELATOR**

Voto pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei (PL) n° 406/2020 de autoria do Deputado Thiago Silva, visto que embora atenda o pressuposto da relevância social, não coaduna aos pressupostos de conveniência e oportunidade, quando aborda a criação de um fundo sem atender as exigências de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e as medidas de compensação das fontes das receitas.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros Titulares	
DEPUTADO NININHO	
DEPUTADO XUXU DAL MOLIN	
DEPUTADO DR. JOÃO	
DEPUTADO FAISSAL	
DEPUTADO VALDIR BARRANCO	
Membros Suplentes	
DEPUTADO DILMAR DAL BOSCO	
DEPUTADO DR. EUGÊNIO	
DEPUTADO ELIZEU NASCIMENTO	
DEPUTADO SEBASTIÃO REZENDE	
DEPUTADO SILVIO FÁVERO	







## FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

REUNIÃO: 2ª Reunião Extraordinária  
DATA/HORÁRIO: 14/07/2020 às 13 h  
VOTAÇÃO: Deliberação Remota na Sala 202  
PROPOSIÇÃO: PROJETO DE LEI N.º 406/2020  
AUTOR: Dep. Thiago Silva.  
RELATOR: Dep. Dr. João.

### VOTAÇÃO

MEMBROS TITULARES	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
NININO – Presidente		X		
XUXU DAL MOLIN – Vice-Presidente		X		
DR JOÃO	X			
FAISSAL				X
VALDIR BARRANCO		X		

MEMBROS SUPLENTE	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
DILMAR DAL BOSCO				
DR. EUGÊNIO				
ELIZEU NASCIMENTO				
SEBASTIÃO REZENDE				
SILVIO FÁVERO				

SOMA TOTAL	01	03		
------------	----	----	--	--

### RESULTADO FINAL

Com 03 (três) votos contrários ao Relator, o Projeto de Lei n.º 406/2020 de autoria do Dep. Thiago Silva foi **APROVADO**.

**CERTIFICO** que, os Deputados **Xuxu Dal Molin**, **Dr. João** e **Valdir Barranco**, Membros Titulares da Comissão, votaram através do Sistema Eletrônico de Deliberação Remota (*videoconferência*). O Dep. **Nininho** - Presidente da Comissão – deliberou de modo presencial.

[assinatura]

Welyda Cristina de Carvalho  
Consultora Legislativa / Mat. 35581  
SPMD/NADE/ALMT  
Ato nº 323/2020

