



Parecer n.º 336/2020/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 85/2019 que Institui o "Programa Crédito Solidário" para garantir a concessão de subvenção econômica com recursos do Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR sob a modalidade de "equivalência em produto" em operações de crédito contratadas por Pequenos Produtores Rurais com instituições oficiais ou cooperativas de crédito e dá outras providências.
Autor: Deputado Silvio Fávero

Relator: Deputado

Sebastião Rezende.

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 13/02/2019, tendo sido aprovado requerimento de dispensa de pauta na sessão do dia 12/02/2020, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 30/05/2019, nela aportando em 31/05/2019, tudo conforme as folhas n.º 02 e 11/v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 85/2019, de autoria do Deputado Silvio Fávero, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão não foram apresentadas emendas.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura visa instituir o Programa Crédito Solidário, no âmbito do Estado de Mato Grosso. Referido programa objetiva a concessão de subvenção econômica com recursos do Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR sob a modalidade de "equivalência em produto" em operações de crédito contratadas por Pequenos Produtores Rurais com instituições oficiais ou cooperativas de crédito.

O Autor da proposição assim expõe em sua justificativa:

O pequeno produtor rural em nosso Estado vem enfrentando enormes dificuldades para honrar suas obrigações financeiras, em especial os empréstimos obtidos junto aos bancos, em razão da crise econômica que assola todo o País. Numa tentativa de reverter tal situação, apresento, através deste projeto de lei, a criação do "Programa Crédito Solidário" que prevê a subvenção econômica com recursos do Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR sob a modalidade de "equivalência em produto" em operações de empréstimos contratadas por Pequenos Produtores Rurais com instituições oficiais ou cooperativas de crédito, na forma estabelecida



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. 13
Rub. As

no contrato. Em síntese, o objetivo do projeto em comento é fazer com que os pequenos produtores rurais, beneficiários das linhas de crédito na modalidade PRONAF possam utilizar do mecanismo de "equivalência em produtos" para garantir a adimplência do financiamento em situações de crise gerada pela defasagem dos preços 2 dos seus produtos no mercado. Na prática indexa o crédito bancário ao preço mínimo do produto agropecuário. Exemplificando: o pequeno produtor rural contrata um empréstimo junto à instituição financeira para obtenção de crédito. Na data da assinatura do contrato, a instituição financeira divide o valor total do financiamento, com os encargos contratuais, pelo preço mínimo do produto agropecuário indicado, definido pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB ou, na sua falta, pelo seu preço de mercado. O resultado é um número denominado "unidade de produto".

Quando o pequeno produtor rural for pagar o empréstimo, o Banco multiplicará o número de unidades de produto previstas no contrato pelo preço do produto praticado no dia da quitação, determinado pela Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários – SEAF/MT. Sendo a eventual diferença em relação ao valor contratado subsidiada pelo Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR.

Portanto, os pequenos produtores rurais, com a aprovação desse projeto de lei, passariam a contar com um instrumento de proteção contra quedas de preços no momento da comercialização do produto e o pagamento do financiamento.

A Constituição Federal em seu artigo 187 ressalta que a política agrícola será planejada e executada de acordo com a lei, levando em consideração, especialmente, os instrumentos creditícios e fiscais, bem como, a compatibilização dos preços com os custos de produção e a garantia de comercialização:

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;

(...)

Seguindo esta linha de raciocínio, resta claro que cabe ao Poder Público atuar de forma a reduzir os riscos inerentes da atividade agrícola, principalmente, quando se trata do pequeno produtor rural.

Vale ressaltar que o Estado do Paraná desde 2007 autoriza a concessão de subvenções na modalidade "equivalência em produto" na forma semelhante a proposta em tela com grande sucesso. Tendo beneficiado centenas de produtores rurais daquele Estado.

O projeto foi encaminhado a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 21/05/2019.



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 o “Programa Crédito Solidário”. Referido programa reflete uma política pública que objetiva garantir a concessão de subvenção econômica com recursos do Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR sob a modalidade de “equivalência em produto” em operações de crédito contratadas por pequenos produtores rurais com instituições oficiais ou cooperativas de crédito.

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.

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



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. 15
Rub. AS

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, nos termos do Substitutivo Integral n.º 01, dispõe da seguinte forma:

Art. 1º. Fica instituído o “Programa Crédito Solidário” para garantir a concessão de subvenção econômica com recursos do Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR sob a modalidade de “equivalência em produto” em operações de crédito contratadas por Pequenos Produtores Rurais com instituições oficiais ou cooperativas de crédito, na forma estabelecida em regulamento próprio.

Parágrafo único. A subvenção de que trata o caput abrange somente as operações celebradas na modalidade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Analisando o objetivo 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.

Nesse ponto, importante ressaltar a necessidade de correção do nome do órgão público (secretaria de estado) mencionado no § 2º do artigo 2º da proposição, nos termos definidos pela Lei Complementar n.º 612/2019.



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. 16
Rub. AS

Além disso, vale ressaltar que a propositura, ao criar referido programa, versa sobre direito financeiro e o desenvolvimento, temas que são da competência legislativa concorrente dos Estados, conforme previsto no artigo 24, incisos 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;*

A Lei Federal n.º 4320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, em seus artigos 12, 13 e 18, dispõe sobre as subvenções, que podem ser sociais e econômicas:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

...

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

...

Transferências Correntes

Subvenções Sociais

Subvenções Econômicas

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

7



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. 17
Rub. AS

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

- a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;*
- b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.*

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:

“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



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. 18
Rub. AS

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.”

Vale frisar que a Constituição Federal 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.

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

Vale ressaltar ainda que a presente proposição, 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.

7



III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei n.º 85/2019, de autoria do Deputado Silvio Fávero.

Sala das Comissões, em 28 de 04 de 2020.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 85/2019 – Parecer n.º 336/2020
Reunião da Comissão em 28 / 04 / 2020
Presidente: Deputado <u>Walmir Dal Bosco</u>
Relator: Deputado <u>Sebastião Rezende</u>

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei n.º 85/2019, de autoria do Deputado Silvio Fávero.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	<u>Sebastião Rezende</u>
Membros	

Certifico que a 5ª reunião ordinária, realizada de dia 28/04/2020, através do SDR, por via vídeo

Av. André Antônio Maggi, n.º 06, Setor A – CPA – CEP: 78049-901 – Cuiabá – MT (LCV)

conferência, os Deputados Walmir Dal Bosco e Sílvia Cabral votaram SIM pela aprovação da proposição, ausente Dep. Dr. Eugênio Waleska Card...