



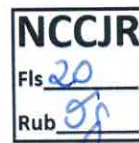
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer do Relator

Referente ao Projeto de Lei N.º 103/2025 que “Dispõe sobre a implementação e o fortalecimento das Políticas de Apoio à Agricultura Familiar e cria o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Agricultura Familiar (SEMAPAF), no âmbito do Estado de Mato Grosso.”

Autor: Deputado Fabio Tardin - Fabinho.

Relator (a): Deputado (a) Wilson Santa

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 05/02/2025 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta na mesma data, tendo seu devido cumprimento no dia 19/02/2025 (fl. 06v).

O projeto em referência dispõe sobre a implementação e o fortalecimento das Políticas de Apoio à Agricultura Familiar e cria o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Agricultura Familiar (SEMAPAF), no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O Autor em justificativa informa:

A agricultura familiar é um dos pilares fundamentais da economia e do desenvolvimento social no Estado de Mato Grosso, sendo responsável pela produção de alimentos que abastecem o mercado interno, promovem a segurança alimentar e geram emprego e renda para milhares de famílias. Apesar de sua relevância, o setor ainda enfrenta desafios significativos, como a falta de transparência na aplicação dos recursos públicos, dificuldades no monitoramento dos programas e projetos existentes, além da limitada participação das comunidades rurais no planejamento e na avaliação das políticas públicas. O presente projeto de lei visa sanar essas lacunas por meio da criação do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Agricultura Familiar (SEMAPAF), que se propõe a ser um instrumento eficaz para garantir a eficiência e a efetividade das ações governamentais voltadas à agricultura familiar. Entre as principais vantagens da proposta, destaca-se a implementação de mecanismos que promovem a transparência na aplicação dos recursos, assegurando que os investimentos destinados à agricultura familiar sejam utilizados de maneira eficiente e alinhada aos interesses das comunidades beneficiárias. Além disso, o SEMAPAF possibilitará a análise contínua dos impactos das políticas públicas, contribuindo para a melhoria constante das iniciativas



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



voltadas ao setor. Outro aspecto relevante é a promoção da participação social, permitindo que os agricultores familiares e suas representações tenham voz ativa no planejamento e na avaliação das políticas públicas. Essa abordagem participativa reforça o compromisso do Estado com a gestão democrática e com o desenvolvimento sustentável das áreas rurais. Ademais, ao prever a publicação anual de relatórios detalhados, a proposta assegura que a sociedade tenha acesso às informações sobre a execução das políticas públicas, fortalecendo o controle social. Por fim, esta iniciativa está alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente no que tange à erradicação da pobreza, à promoção da agricultura sustentável e à redução das desigualdades sociais. Diante do exposto, este projeto de lei se apresenta como um instrumento essencial para o fortalecimento da agricultura familiar no Estado de Mato Grosso, promovendo a transparência, a eficiência e a participação social nas políticas públicas destinadas ao setor.

(...).

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e Regularização Fundiária, em 24/02/2025, que após análise opinou pela sua aprovação (fls.07-19), tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 28/05/2025 (fl. 19v).

Na sequência a proposição seguiu para colocação em 2.^a pauta no dia 04/06/2025, com seu cumprimento ocorrendo em 11/06/2025, sendo que na data de 12/06/2025 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo aqui aportado na mesma data (fl. 19v).

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);

Compulsando os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução n° 677 de 20 de dezembro de 2006.

Assim passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.



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, a sua constitucionalidade Formal Orgânica: Verifica se o Estado tem competência para legislar sobre o tema, ou se a matéria é de competência exclusiva da União ou dos Municípios.

Num segundo momento analisará a constitucionalidade formal subjetiva e objetiva: Aqui verifica se as regras do processo legislativo foram cumpridas, como a autoria correta do projeto (iniciativa) e as demais fases da tramitação.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material: Examina se o conteúdo do projeto é compatível com os princípios e as regras da Constituição.

Por fim, a análise recairá sobre a juridicidade, legalidade e regimentalidade: Confere se a proposta está alinhada com as demais leis, as decisões dos Tribunais Superiores e o regimento interno da Assembleia Legislativa.

Assim consta da proposta, em seu corpo:

Art. 1º Esta lei tem por objetivo assegurar a efetiva implementação das políticas públicas destinadas à agricultura familiar no Estado de Mato Grosso, promovendo mecanismos de monitoramento, transparência e participação social.

Art. 2º Fica instituído o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Agricultura Familiar (SEMAPAF), com as seguintes atribuições:

- I - Acompanhar a execução dos programas e projetos relacionados à agricultura familiar, avaliando seus resultados e impactos;
- II - Garantir a transparência na aplicação dos recursos destinados ao setor, disponibilizando informações atualizadas à sociedade;
- III - Promover a participação das comunidades rurais e de suas representações nos processos de planejamento e avaliação das políticas públicas.

Art. 3º O SEMAPAF será coordenado pela Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (SEAF) e contará com a participação de representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- I - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG);
- II - Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (EMPAER);
- III - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- IV - Organizações da sociedade civil ligadas à agricultura familiar.



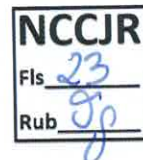
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 4º A SEAF deverá publicar, anualmente, relatórios detalhados sobre a execução financeira e física dos programas e projetos voltados à agricultura familiar, incluindo informações sobre:

- I - Montante de recursos destinados e executados;
- II - Ações realizadas e seus respectivos beneficiários;
- III - Resultados alcançados e desafios identificados.

Art. 5º O Poder Executivo deverá regulamentar a presente lei no tocante à sua efetiva aplicação.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

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

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

No caso específico, o projeto dispõe sobre a implementação e o fortalecimento das Políticas de Apoio à Agricultura Familiar e cria o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Agricultura Familiar (SEMAPAF), no âmbito do Estado de Mato Grosso.

A proposição ao instituir um sistema que promove o monitoramento e avaliação das políticas públicas da agricultura familiar relaciona-se a produção e ao desenvolvimento, se revela formalmente constitucional.

Em relação a estes temas, a CRFB/1988, em seu art. 24, incisos V e IX, estabelece a competência legislativa concorrente para tratar da matéria.

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

(...)

V - **produção** e consumo;

(...)

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



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Nesse sentido, a competência dos Estados é suplementar, cabendo à União a edição de normas gerais, sendo que, na inexistência de lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer a sua competência plena, para atender suas peculiaridades regionais ou preencher lacunas.

Em relação à inconstitucionalidade subjetiva, relacionado a iniciativa de Leis, a Constituição Federal, assim como a Constituição Estadual, reserva a independência e harmonia dos Poderes, o princípio da separação dos Poderes, insculpidos no artigo 2º da CF/88¹ e artigo 9º da CE/MT².

Nesse sentido, o artigo 39, parágrafo único, inciso II da CE/MT, estabelece as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Vejamos:

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.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
(...)

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e indireta ou aumento de sua remuneração, observado o disposto na Seção III, Capítulo V, deste Título;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- c) organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública, observado o disposto na Constituição Federal;
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

Verifica-se que a propositura não se enquadra em nenhuma das matérias de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, eis que não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, apenas define regras referente avaliação e monitoramento das políticas públicas voltadas a agricultura familiar ou seja, a propositura não impõe novas atribuições ao Poder Executivo.

O entendimento da 1ª turma do Supremo Tribunal Federal é de que a criação de políticas públicas por lei de iniciativa parlamentar não representa invasão da esfera de competência

¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário



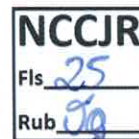
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o julgamento do Agravo Regimental (AgR) no Recurso Extraordinário (RE) n.º 290.549/RJ, de relatoria do Ministro Dias Toffoli.

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado “rua da saúde”. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 290549 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012)

A proposta em análise cria o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Agricultura Familiar atribuindo ao Poder Executivo, no exercício de sua discricionariedade administrativa, a responsabilidade pela execução e gestão das medidas, garantindo que a implementação ocorra de forma alinhada às demandas técnicas e socioeconômicas do setor.

Dessa forma, trata-se, por exclusão, de projetos de lei de iniciativa geral ou comum, que podem ser propostos pelo Chefe do Poder Executivo Estadual ou por qualquer Parlamentar, conforme dispõe o *caput* art. 39 da Constituição do Estado.

Ressalte-se, finalmente, que a Carta Estadual determina que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme disposto em 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:

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se ser a propositura é **formalmente constitucional**.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

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.

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

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:

(...)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).

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

A Carta Federal ainda dispõe ser de competência administrativa comum o fomento à produção agropecuária, e o fomento da produção da agricultura familiar passa pela análise monitoramento e avaliação das políticas públicas da agricultura familiar, finalidade da proposição.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VIII - **fomentar a produção agropecuária** e organizar o abastecimento alimentar;



Ao tratar da Política agrícola a Constituição Federal no art. 187 define o que o Parlamentar deve levar em consideração ao instituir uma política agrícola, elencando que ela deve ser planejada e executada, nos seguintes termos:

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 agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

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

Portanto, não resta dúvida de que a proposta se apresenta em conformidade com os dispositivos constitucionais.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

A proposta dispõe sobre a implementação e o fortalecimento das Políticas de Apoio à Agricultura Familiar e cria o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Agricultura Familiar (SEMAPAF).

Quanto à Juridicidade e Regimentalidade, está, a proposição legislativa, em perfeita sintonia com os princípios constitucionais, com o regimento interno desta Casa de Leis e com as leis vigentes em nosso ordenamento jurídico.

Sobre a instituição de políticas públicas, bem como o seu aperfeiçoamento, 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.

Outrossim, registre-se que a proposição está também em consonância com os objetivos da Lei n.º 8.171 de 17 de janeiro de 1991, que “Dispõe sobre a política agrícola”, definidos no art. 3º. Vejamos:

Art. 3º São objetivos da política agrícola:

I - na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;

II - sistematizar a atuação do Estado para que os diversos segmentos intervenientes da agricultura possam planejar suas ações e investimentos numa perspectiva de médio e longo prazos, reduzindo as incertezas do setor;

III - eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura;

(...)

XVII – melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural.



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

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 103/2025, de autoria do Deputado Fabio Tardin - Fabinho.

Sala das Comissões, em 12 de 08 de 2025.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 103/2025 – Parecer do Relator
Reunião da Comissão em 12 / 08 / 2025
Presidente: Deputado (a) Eduardo Botelho
Relator (a): Deputado (a) Wilson Sampaio

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 103/2025, de autoria do Deputado Fabio Tardin - Fabinho.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	