

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.584, DE 2015

Institui a Política Nacional de Incentivo às Agroindústrias.

Autor: Deputado EVAIR DE MELO

Relator: Deputado AUREO RIBEIRO

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 3.584, de 2015, de autoria do Deputado Evair de Melo, que pretende instituir a Política Nacional de Incentivo às Agroindústrias, com o objetivo de promover a criação de novos empreendimentos agroindustriais; a regularização de agroindústrias informais; e a competitividade agroindustrial do País.

A proposição conceitua agroindústria como o segmento da cadeia produtiva que transforma matérias-primas provenientes da agricultura, pecuária, aquicultura ou silvicultura em produtos semi-industrializados ou industrializados e estabelece princípios, diretrizes e os instrumentos da Política Nacional de Incentivo às Agroindústrias.

O projeto estabelece, ainda, que os planos e programas que compõem a Política Nacional de Incentivo às Agroindústrias deverão abranger a cadeia produtiva de forma ampla, visando promover desde o fornecimento de matérias-primas com regularidade e qualidade para o processamento agroindustrial até o fortalecimento dos canais de distribuição e comercialização.

Ademais, prevê que os planos e programas da Política Nacional de Incentivo às Agroindústrias serão formulados e implementados pelo Poder Público Federal, em articulação com os governos estaduais e municipais e com o setor privado.

Na Justificação, o Autor salienta que a agroindustrialização é de fundamental importância para o desenvolvimento socioeconômico do país, pois agrega valor à produção agropecuária primária, proporciona a geração de empregos próximos às áreas rurais, promove a integração do meio rural com a economia de mercado.

Além disso, assevera que, apesar de o País já contar com agroindústrias de porte internacional, ainda há uma grande disparidade nas condições das diversas agroindústrias, o que impõe ao poder público, entre outros, o esforço de promover a regularização e o fortalecimento das pequenas e médias agroindústrias em atividades e de apoiar a instalação de novos empreendimentos agroindustriais, notadamente daqueles voltados para o aproveitamento de nichos de mercado de produtos com características regionais ou de qualidade diferenciada.

Na Câmara dos Deputados, a matéria foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS); à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) aprovou o Projeto de Lei nº 3.584/2015, nos termos do parecer do Relator, Deputado Goulart.

Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), o Projeto de Lei nº 3.584/2015 foi aprovado, unanimemente, com emenda supressiva do inciso XVI do art. 3º, nos termos do parecer do Relator, Deputado Pedro Chaves. A emenda adotada pela CAPADR suprimiu do rol de instrumentos da Política Nacional de Incentivo às Agroindústrias os contratos de integração, em razão da recente aprovação da Lei nº 13.288, de 17 de maio de 2016, a qual dispôs sobre relações contratuais entre produtores rurais e agroindústrias.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD) e tramita em regime ordinário (art. 151, III, do RICD).

Nesta Comissão, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em cumprimento ao art. 32, IV, a, do Regimento Interno, pronunciar-se em relação à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.584/2015, bem como da emenda adotada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

No tocante à **constitucionalidade formal**, deve-se analisar a compatibilidade da matéria com as normas constitucionais de competência legislativa, de iniciativa das leis e de reserva de espécie normativa. Nesse particular, não há que se falar em inconstitucionalidade formal das proposições *sub examine*.

Em relação à competência da União para disciplinar a matéria, as proposições estão de acordo com o disposto no art. 24, V, da Constituição da República, que atribui competência legislativa à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre produção e consumo.

De acordo com esse prisma, pode-se afirmar que as proposições são compatíveis com a repartição de competências definida na Constituição Federal, já que têm como objeto central o estabelecimento de diretrizes gerais para o incentivo à agroindústria, definida, pelo próprio projeto, como seguimento da cadeia produtiva que transforma matérias-primas em produto.

Ainda sob a ótica formal, a inovação na ordem jurídica por meio de lei ordinária mostra-se compatível com o arcabouço constitucional e com o atual ordenamento jurídico, uma vez que a Constituição Federal não reservou espécie normativa específica para o tratamento da matéria em exame.

Ademais, a questão abordada pelas proposições em análise não tem iniciativa legislativa constitucionalmente reservada a órgão ou entidade

específica, sendo legítima a iniciativa parlamentar, de acordo com a competência geral prevista no art. 61, *caput*, da Lei Maior.

Nesse particular, cabe recorrer à doutrina de Ana Paula Barcellos, segundo a qual as hipóteses de iniciativa privativa têm caráter excepcional e, como tal, devem ser interpretadas de forma estrita. Neste pormenor, a leitura estrita do dispositivo constitucional busca garantir o equilíbrio entre os Poder Legislativo e Executivo, sem embargar indevidamente a autonomia legislativa do Congresso Nacional.

Esse entendimento já está consolidado, há algum tempo, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se extrai do julgado abaixo:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (STF, ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 27.4.2001)

Assim sendo, a extensão da iniciativa legislativa privativa do Presidente da República deve ser extraída do conteúdo literal do Texto Constitucional, que assentou tal prerrogativa em um *rol taxativo* composto das matérias relativas aos seguintes temas: definição dos efetivos das Forças Armadas; estruturação e funcionamento da administração direta e autárquica; administração dos Territórios; regime jurídico dos servidores públicos da União e Territórios; organização do Ministério Público e Defensoria Pública da União; criação e extinção de Ministério e órgãos da administração pública; militares das Forças Armadas e; orçamento público.

Aqui, como bem destacado em doutrina da lavra de João Trindade Cavalcante Filho¹, a discussão a respeito dos limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas circunscreve-se à análise específica do alcance do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, que reserva ao Presidente da República a iniciativa de lei que disponha sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

¹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas. Textos para Discussão - Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, v. 122, p. 7-34, 2013.

Nesse particular, Cavalcante Filho conclui que a alínea “e” do inciso II do §1º do art. 61 da Carta Magna não veda ao Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas. Como bem fundamentado pelo autor, o que o dispositivo citado 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”, o que não é o caso da proposição em tela.

Admitir uma interpretação ampliada das hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República seria lacerar o papel legiferante atribuído constitucionalmente ao Congresso Nacional, como devidamente alertado por Ana Paula Barcellos²:

O ponto é relevante, pois impõe uma restrição bastante ampla aos parlamentares, já que praticamente qualquer espécie de intervenção do Poder Público sobre a realidade envolverá, concretamente, ações da Administração Pública. Ora, se os parlamentares não podem apresentar projetos que interfiram em qualquer medida com o que a Administração Pública faz ou deve fazer, seu escopo de atuação resta consideravelmente limitado no particular, o que acaba por contribuir para reduzir sua relevância política e incrementar ainda mais os poderes do Executivo.

Em perspectiva semelhante, a professora Maria Paula Dallari Bucci³, em preciosas lições, afirma ser “*relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis*”.

Para eludir quaisquer dúvidas remanescentes sobre a iniciativa legislativa no campo das políticas públicas, reproduzimos abaixo julgamento do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI nº 3.394/AM, em que o Pleno afastou a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa de lei estadual que instituiu programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade:

² BARCELLOS, Ana Paula. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2018, posição 8551 (e-book).

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 269.

*Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. (STF, ADI 3.394/AM, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 24.8.2007)*

Iluminando o caso concreto a partir desse corolário, não vislumbramos a incidência de nenhuma das hipóteses de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República. Isso porque as proposições introduzem tão-somente objetivos gerais, princípios, diretrizes e instrumentos para promoção da agroindústria, organizados sob a alcunha de *Política Nacional de Incentivo às Agroindústrias*, sem impor, ainda que indiretamente, novas atribuições aos órgãos da Administração Pública.

Trata-se, na verdade, do estabelecimento de diretrizes e parâmetros para a realização de atribuições administrativas já existentes e notoriamente desenvolvidas pelo Poder Público, o que afasta, com indubitosa clareza, quaisquer questionamentos quanto à invasão da matéria explicitamente inserida na reserva constitucional da administração.

Comprovada a constitucionalidade formal das proposições, passamos à análise da **constitucionalidade material**, momento em que deve ser aferida a harmonia de conteúdo entre as proposições e a Constituição da República. Com base nessa perspectiva substantiva, não identificamos qualquer confronto do conteúdo expresso pelo Projeto de Lei nº 3.584/2015, com a emenda adotada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com as regras e princípios constitucionais.

Constatamos, assim, a **constitucionalidade formal e material** das proposições em análise.

Em relação à **juridicidade**, as proposições em comento conciliam-se com as normas jurídicas e com os princípios gerais do direito que informam o ordenamento jurídico brasileiro, sendo, portanto, jurídicas.

Quanto às normas de **técnica legislativa e redação**, identificamos a necessidade de ajustes pontuais quanto à redação do Projeto de Lei nº 3.584/2015, quais sejam: (1) ao final do inciso I, do art. 1º, deve constar um ponto e vírgula, ao invés de uma vírgula; (2) ao final do inciso IV, § 1º, do art. 4º, recomenda-se a substituição de um ponto e vírgula por um ponto final; (3) ao final do *caput* do art. 5º, deve-se excluir a conjunção “e”. Para dar azo a esses reparos, apresentamos três emendas em anexo.

Nos demais aspectos atinentes à técnica legislativa e à redação, as proposições observaram as regras gerais de elaboração de leis consagradas pela Lei Complementar nº 95, 26 de fevereiro de 1998. Ademais, as inovações propostas são dotadas dos atributos de clareza, coesão e coerência necessários à adequada interpretação e aplicação normativa.

Diante do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e redação** do Projeto de Lei nº 3.584, de 2015, com as emendas em anexo, bem como da emenda adotada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado AUREO RIBEIRO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 3.584, DE 2015**

Institui a Política Nacional de Incentivo
às Agroindústrias.

EMENDA Nº 1

Dê-se a seguinte redação ao inciso I do art. 1º do projeto
de lei em epígrafe:

" I – a criação de novos empreendimentos agroindustriais; ”

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado AUREO RIBEIRO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 3.584, DE 2015**

Institui a Política Nacional de Incentivo
às Agroindústrias.

EMENDA Nº 2

Dê-se a seguinte redação ao inciso IV do §1º do art. 4º do
projeto de lei em epígrafe:

" IV – a simplificação administrativa e legislativa. "

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado AUREO RIBEIRO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 3.584, DE 2015**

Institui a Política Nacional de Incentivo
às Agroindústrias.

EMENDA Nº 3

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 5º do projeto
de lei em epígrafe:

"Art. 5º. Os planos e programas da Política Nacional de Incentivo às Agroindústrias serão formulados e implementados pelo Poder Público Federal, em articulação com os governos estaduais, municipais e o setor privado."

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado AUREO RIBEIRO
Relator