

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N° 443, DE 2007

Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências.

Autora: Deputada SANDRA ROSADO

Relator: Deputado MÁRCIO FRANÇA

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. Dep. Luiz Couto)

I – RELATÓRIO

A proposição sob análise pretende criar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), já instituído por meio do Decreto Presidencial n.º 1.946, de 1996, e já normatizado pela Lei n.º 11.326, de 2006, que “Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”.

Ao justificar a relevância do projeto de lei, a nobre autora, Dep. Sandra Rosado, alega a importância de conferir *status de lei* ao programa já existente por meio de decreto, para que se “possa fincar de vez as bases de uma política voltada enfaticamente à produção familiar”.

Após a análise do referido projeto de lei, do substitutivo apresentado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, bem como do parecer apresentado

pelo nobre relator nesta Comissão, Dep. Márcio França, apresentamos as seguintes considerações acerca da sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

II – VOTO DO RELATOR

Primeiramente, a proposição colide com a boa técnica legislativa nos termos do que dispõe a Lei Complementar n.º 95, de 1998, uma vez que ao criar o programa, estabelecendo seus objetivos e beneficiários, versa sobre mesmo assunto contemplado pela Lei n.º 11.326, de 2006, que por sua vez já estabelece os beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar, bem como os requisitos necessários para a caracterização do agricultor familiar. Dessa forma, é pertinente ressaltar que a mencionada lei já fornece todo o respaldo legal para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e, no caso de inclusão de novos beneficiários, a solução cabível seria propor alterações na legislação em vigor.

Quanto ao exame dos aspectos constitucionais do projeto, bem como do substitutivo apresentado, apontamos a inconstitucionalidade de ambas as proposições por vício de iniciativa e desrespeito ao Princípio da Separação de Poderes. Isto porque a instituição de um programa governamental tem o condão de atribuir deveres e obrigações institucionais a órgãos da Administração Pública Direta, bem como criar despesas orçamentárias, matérias reservadas ao Presidente da República, conforme os seguintes artigos constitucionais:

“Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c)..... .”

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b)

Com intuito de justificar e respaldar esse posicionamento, vejamos um trecho do parecer da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.211-4, Rel. Min. Menezes Direito, que assim esclarece:

“...os parlamentares não tem competência para a propositura de projetos de lei instituidores de programas governamentais, importando em vício de inconstitucionalidade formal o desatendimento dessa restrição, quer por ofensa ao poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, VI, a, da CF), quer por usurpação de iniciativa legislativa reservada a essa mesma autoridade (art. 61, § 1º, II, b, e art. 84, III, da CF. Aponta como precedente o julgado na ADI 2.799, no qual o STF suspendeu a lei gaúcha que criou o Programa de Desenvolvimento Estadual de Cultivo e Aproveitamento de Cana-de-Açúcar e seus derivados – PRODECANA –, em razão do tema depender de provação do Chefe do Executivo”.

Com efeito, a proposição principal e o Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural são inconstitucionais, tendo em vista que o art. 3º de ambas as proposições trata de matéria orçamentária, o que só pode ser feito em lei de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal.

Ademais, o art. 4º de ambas as proposições detalha o conteúdo de regulamento da futura lei – ora, sendo regulamento norma inferior que compete ao Poder Executivo expedir, nos termos do inciso IV do art. 84 da

Constituição Federal, é evidente uma outra invasão de competência do Poder Executivo nesse dispositivo.

Nem se diga, só para argumentar, que a posterior sanção presidencial poderia sanar tais vícios, pois já há reiterados pronunciamentos do STF – Supremo Tribunal Federal, contrários à esta tese.

Não resta dúvida, portanto, de que o projeto de lei padece de inconstitucionalidade formal ao versar sobre matéria cuja iniciativa legislativa incumbe com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, além de tratar sobre matéria orçamentária.

É ainda pertinente realçar que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), já consolidado por meio de decretos que o regulamentam e respaldado pela Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, não necessita ser “criado” por lei, tendo em vista que uma vez transformado em lei qualquer nova alteração que se deseje promover somente poderá ser feita mediante alteração legislativa, o que engessaria a dinâmica do referido programa.

Assim, nosso voto é pela inconstitucionalidade do PL n.º 443/07 e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural a este, ficando prejudicados os demais aspectos de análise.

É o voto.

Sala da Comissão, em 16 de setembro de 2009.

Deputado LUIZ COUTO