 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Processo Legislativo	Página
	Carimbo / Rubrica	

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA,**

**SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO**

**Proposição:** Projeto de Lei nº 096/2019.

**Autor (a):** Deputado Freitas.

**Assunto:** Institui a Política Estadual de Incentivo às Agroindústrias.

**RELATÓRIO**

Mediante a apresentação da presente proposição destaca-se a nobre intenção parlamentar de instituir a Política Estadual de Incentivo às Agroindústrias.

A proposição foi protocolada na Assembleia Legislativa em 25.02.2019 e lida no expediente da sessão ordinária do dia 26.02.2019, oportunidade em que recebeu despacho denegatório da Presidência, nos termos do artigo 23, inciso II, alínea "c", combinado com o artigo 143, inciso VIII, do Regimento Interno, mediante o qual inadmitiu sua tramitação, por considerá-la manifestamente inconstitucional, por infringência ao artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI da Constituição Estadual.

Prosseguindo sua tramitação regimental, uma vez deferido o respectivo recurso, a proposição foi registrada e recebeu manifestação da Procuradoria desta Assembleia Legislativa, sendo, a seguir, encaminhada a esta Douta Comissão para análise e parecer quanto ao recurso interposto contra o despacho denegatório, nos termos do artigo 23, inciso II, alínea "c", combinado com o artigo 143, § 1º, do Regimento Interno.

É o relatório.

**PARECER DO RELATOR**

Pela descrição do projeto, cumpre evidenciar que a matéria nele tratada não se enquadra dentre aquelas que são de competência legislativa privativa da União ou próprias dos Municípios, respectivamente, enumeradas e indicadas pelos artigos 22 e 30, inciso I, da Constituição Federal.



De fato, a proposta tem por finalidade institui a política estadual de incentivo às agroindústrias promover o incentivo às agroindústrias, conforme se infere de sua justificativa, *in verbis*:

*Nas diversas cadeias produtivas do agronegócio, o segmento agroindustrial é responsável pela transformação das matérias-primas provenientes da agricultura, pecuária, aquicultura ou silvicultura em produtos industrializados ou semiindustrializados, destinados à alimentação, uso não alimentício ou para consumo como matérias-primas ou insumos de outras indústrias. O processamento industrial de produtos agrícolas e pecuários permite que produtos extremamente perecíveis, como leite, carnes, ovos, pescados, frutas e hortaliças, sejam transformados em produtos passíveis de conservação por vários meses, favorecendo a sanidade dos alimentos destinados ao consumidor final, a redução de perdas de safra, a formação de estoques reguladores, o transporte para regiões deficitárias e as exportações. A agroindustrialização também agrega valor à produção agropecuária. Além do valor adicionado pelo beneficiamento e industrialização dos produtos, a agroindustrialização possibilita o melhor aproveitamento econômico da produção. Um exemplo emblemático é o do aproveitamento dos subprodutos do abate de bovinos, pois deles dependem cerca de 50 segmentos industriais, destacando-se o calçadista, de móveis, farmacêutico, de cosméticos, de rações, de limpeza, de rações e de alimentos. Além da agregação de valor à produção rural primária e de favorecer a segurança alimentar, não se pode deixar de destacar que as características de maior interiorização e de grande potencial de geração de empregos próximos às áreas rurais fazem das agroindústrias um dos mais importantes segmentos do setor industrial capixaba. As agroindústrias fazem a integração do meio rural com a economia de mercado, pois orientam as decisões de investimento dos agentes no início da cadeia produtiva, de acordo com os interesses e demandas dos consumidores finais. De fato, em muitos casos, a produção pecuária e agrícola de algumas regiões somente é viabilizada pela demanda das agroindústrias próximas, pois o transporte de certos tipos de produtos agrícolas "in natura" torna-se antieconômico a partir de determinadas distâncias, especialmente de produtos mais perecíveis. Nesse aspecto, importante assinalar que a agroindustrialização informal de produtos como queijos, embutidos, conservas, doces e bebidas artesanais, realizada por produtores rurais de forma individual ou*



*coletiva, é muitas vezes essencial para a sustentabilidade econômica das famílias do campo. Contudo, a situação irregular junto aos órgãos de controle sanitário de alimentos leva ao comércio clandestino desses produtos artesanais e as linhas de crédito para aprimoramento e expansão produtiva são inacessíveis para empreendimentos em tais condições. Apesar do Estado já contar com agroindústrias de porte nacional, líderes em seus setores, há ainda grande disparidade regional nas condições das diversas agroindústrias e muito a se avançar no fortalecimento do setor. Há necessidade de se promover a regularização e o fortalecimento das pequenas e médias agroindústrias em atividade 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. O próprio incentivo a adesão dessas empresas ao COMPETE-ES – Programa de Competitividade Sistêmica do Estado do Espírito Santo – contribuiria para o seu fortalecimento, já que o referido programa tem como proposta criar um ambiente propício à inovação e à competitividade no Estado. O programa, que é coordenado pelo Governo do Espírito Santo, serviria para promover o desenvolvimento das agroindústrias, já que uma das vertentes do programa é a disseminação do Modelo de Excelência da Gestão da FNQ, que busca a melhoria da competitividade, da qualidade e da produtividade. Por isso, peço o apoio dos nobres colegas parlamentares para a aprovação do presente projeto de lei, que visa instituir a Política Estadual de Incentivo às Agroindústrias. Por ser esta uma proposição de grande importância para o incentivo da agroindústria, contamos com o apoio dos ilustres pares para a sua aprovação.*

Na trilha desse raciocínio, verifica-se a inserção da matéria na competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal para legislar sobre *produção e consumo; conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; responsabilidade por dano ao meio ambiente; e ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação*, conforme estabelecido nas disposições do artigo 24, incisos V, VI, VIII e IX da Constituição Federal, *in verbis*:



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

*(...)*

*V - produção e consumo;*

*VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;*

*(...)*

*VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

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

*(...)*

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

*§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

*§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

*(grifou-se)*

Assim, verifica-se que a União, no exercício da referida competência legislativa concorrente, o que não exclui a competência suplementar dos Estados, conforme artigo 24, incisos V, VI, VIII e IX, e § 2º, da referida *Lex Mater*, editou a Lei Federal nº 8.171, de 17.01.1991, que fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal<sup>1</sup>, cujas referidas disposições legais não apresentam antinomia com a matéria legislada do projeto de lei em exame.

<sup>1</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm)



Portanto, a propositura em apreço se apresenta compatível com o que dispõe a legislação federal, suplementando-a dentro dos limites constitucionais, o que evidencia, de forma patente, a competência legislativa concorrente suplementar do Estado para dispor sobre a propositura em apreço, nos exatos termos artigo 24, incisos V, VI, VIII e IX e § 2º, da Constituição Federal.

Constatada a competência legislativa estadual na matéria em exame, conclui-se, por meio da exegese das disposições contidas nos artigos 48 a 52 e 69 da Constituição Federal, que a espécie normativa adequada para tratar do tema é a lei ordinária, posto que esse tipo de assunto se insere no campo residual desta espécie normativa, por não se enquadrar dentre aquelas que são de competência exclusiva do Poder Legislativo (resolução e decreto legislativo) ou destinada pela própria Constituição a ser tratada por lei complementar ou norma de status constitucional (emenda constitucional).

Quanto à iniciativa da matéria, verifica-se sua subjunção aos preceitos constitucionais constantes do artigo 61, *caput*, da Constituição Federal, *mutatis mutandis*, de observância obrigatória nos Estados e Municípios, que atribuem a competência concorrente para iniciativa do processo legislativo sobre a matéria em questão, competência esta na qual estão incluídos os parlamentares, mormente por ela não se encontrar inserida dentre as matérias de iniciativa privativa de outros agentes políticos ou órgãos extraparlamentares.

Com efeito, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição Federal - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo - cabendo interpretá-las restritivamente, conforme Jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal, *in verbis*:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO*



AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL . 1. 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. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. 4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual - concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita - tema a ser disciplinado pela União. 5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988. 6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º. 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas. <sup>2</sup> (grifou-se)

<sup>2</sup> ADI 3394/AM - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator (a): Min. EROS GRAU - Julgamento: 02/04/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.




Assim, nos termos da Jurisprudência mencionada, verifica-se que o projeto, ao instituir a Política Estadual de Incentivo às Agroindústrias, não implica na criação de cargos ou alteração da estrutura de qualquer órgão da Administração Pública estadual, não se inserindo na competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa das leis que disponham sobre as matérias elencadas no parágrafo único do artigo 63 da Constituição Estadual.

Destarte, quanto à iniciativa da propositura, constata-se que esta não se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, eis que não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública Estadual, coadunando-se com o voto do Ministro Eros Grau, relator da mencionada ADI 3.394/AM, *in verbis*:

*2. Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.*

Portanto, analisando detidamente o texto da proposição, constata-se que a mesma não acarreta a criação, a modificação ou a extinção de qualquer atribuição de algum órgão do Poder Executivo ou interferência em contratos celebrados, consubstanciando-se tão somente em regras programáticas atinentes a instituição da Política Estadual de Incentivo às Agroindústrias, que estabelecem o objetivo da política, seus princípios, diretrizes, e instrumentos para implementação, bem como que os planos e programas serão formulados de acordo com as necessidades e particularidades dos diferentes tipos de agroindústrias, que especifica.

 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Projeto nº	Página
	Carimbo / Rubrica	

No tocante aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, cumpre ressaltar que o *quórum* para aprovação da matéria é a maioria simples ou relativa, conforme previsto no artigo 59 da Constituição Estadual, editado em simetria com o artigo 47 da Constituição Federal; que o regime inicial de tramitação, a princípio, é o ordinário, e que o processo de votação é o simbólico, conforme estabelecido, respectivamente, pelas disposições contidas nos artigos 148, inciso II, e 200, inciso I, do Regimento Interno<sup>3</sup>.

Atendidos os requisitos atinentes a constitucionalidade formal, conclui-se, a vista da análise intrínseca da matéria legislada, que o projeto em exame é compatível com as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual, não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na referida Carta Magna, inclusive os contidos no seu artigo 5º, assim como não viola os Princípios da Isonomia e do Respeito ao Direito Adquirido, ao Ato Jurídico Perfeito e à Coisa Julgada, se amoldando, inclusive, ao Princípio da Irretroatividade das Leis, eis que sua vigência ocorrerá a partir de sua publicação, não se pretendendo qualquer retroatividade que venha macular direitos pré-estabelecidos.

No que se refere à juridicidade e legalidade, cumpre relatar que a proposição se amolda e está em conformidade com o Direito, especialmente por que se adequa as normas legais e regimentais vigentes, se integrando de forma compatível com a Lei Federal nº 8.171, de 17.01.1991, que dispõe sobre a política agrícola; bem como colima para a concretização das disposições, dentre outras, contidas nos artigos 23, incisos V, VI, VII e VIII; 170, incisos V e VI; e 225 da Constituição Federal<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> **Art. 148.** As proposições serão submetidas aos seguintes regimes de tramitação: I - de urgência; II - ordinária; III - especial. **Art. 200.** São dois os processos de votação: I - simbólico; e II - nominal;

<sup>4</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar





Por fim, no que tange a técnica legislativa, evidencia-se, de forma patente, que a matéria está de acordo com a legislação regente, em especial, com as disposições da Lei Complementar Federal nº 95/98, cabendo, cabendo, no entanto, manifestar quanto a adoção do estudo específico, quando restar providenciada sua juntada aos autos.

Desta forma, propõe-se aos Nobres Pares desta Douta Comissão a adoção do seguinte:

**PARECER Nº /2019**

**A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO** é pela **constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do **Projeto de Lei nº 096/2019**, de autoria do Deputado Freitas, que institui a Política Estadual de Incentivo às Agroindústrias, e, conseqüentemente, pela **rejeição do despacho denegatório**.

Sala das Comissões, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

\_\_\_\_\_  
PRESIDENTE  
\_\_\_\_\_  
RELATOR  
\_\_\_\_\_  
MEMBRO  
\_\_\_\_\_  
MEMBRO  
\_\_\_\_\_  
MEMBRO  
\_\_\_\_\_  
MEMBRO  
\_\_\_\_\_  
MEMBRO

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País*

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*