



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Nº da proposição
00915/2023

Data de autuação
04/09/2023

Assunto principal: PROPOSIÇÕES
Assunto: PROJETO DE LEI

Autor: DEPUTADO ALCIDES FERNANDES

Ementa:

VEDA A AQUISIÇÃO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS E PECUARISTAS ORIUNDOS DE TERRAS INVADIDAS OU DE MOVIMENTOS DE INVASÃO DE TERRA POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA.

Comissão temática:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
COMISSÃO DA AGROPECUÁRIA
COMISSÃO DE TRAB. ADM. E SERVIÇO PÚBLICO
COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	PROJETO DE LEI
Descrição:	VEDA A AQUISIÇÃO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS ORIUNDOS DE TERRAS INVADIDAS		
Autor:	100012 - DEPUTADO ALCIDES FERNANDES		
Usuário assinator:	100012 - DEPUTADO ALCIDES FERNANDES		
Data da criação:	04/09/2023 11:39:10	Data da assinatura:	04/09/2023 11:39:58



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

GABINETE DO DEPUTADO ALCIDES FERNANDES

AUTOR: DEPUTADO ALCIDES FERNANDES

PROJETO DE LEI
04/09/2023

Veda a aquisição de produtos agrícolas e pecuaristas oriundos de terras invadidas ou de movimentos de invasão de terra por parte Administração Pública direta e indireta

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ DECRETA:

Art. 1º. É vedado a? Administração Pública, direta e indireta, comprar, com ou sem licitação, produtos agrícolas ou pecuaristas oriundos de terras invadidas ou de movimentos de invasão de terras.

Art. 2º. A vedação desta Lei é? aplicável mesmo nos casos em que a produção é? feita por unidades familiares.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Este projeto de lei tem como objetivo principal estabelecer limitações no âmbito da Administração Pública, tanto direta quanto indireta, quanto a? aquisição de produtos agrícolas ou pecuários provenientes de terras invadidas ou de movimentos de invasão de terra. A proposta visa abordar diversas questões relevantes, promovendo tanto a legalidade na aquisição de produtos quanto a proteção dos direitos de propriedade e a adoção de práticas sustentáveis na agricultura e pecuária.

Ao proibir a compra de produtos oriundos de terras invadidas, independentemente do processo de aquisição, pretende-se desencorajar a prática de invasões de terra que frequentemente resultam em conflitos e atividades ilegais. A inibição dessas ações ilegais é? fundamental para garantir a segurança jurídica das propriedades rurais, bem como promover a convivência pacífica entre as comunidades.

Adicionalmente, é? importante destacar que a vedação proposta se estende a situações onde não existem decisões judiciais de posse das terras invadidas ou quando a produção é? realizada por unidades familiares. Isso é? feito para evitar possíveis brechas legais que possam contornar a intenção do projeto de lei, garantindo a consistência e eficácia da medida.

Pelo já exposto, contamos com o apoio de meus nobres pares para aprovação do presente projeto de Lei.

A handwritten signature in blue ink, reading "Alcides Fernandes de Almeida".

DEPUTADO ALCIDES FERNANDES

DEPUTADO (A)

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	LEITURA NO EXPEDIENTE		
Autor:	1046 - MARIA CLECIA RAUPP BESSA		
Usuário assinator:	99490 - DEPUTADO DANNIEL OLIVEIRA		
Data da criação:	05/09/2023 10:20:52	Data da assinatura:	05/09/2023 11:08:11



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

MESA DIRETORA

DESPACHO
05/09/2023

LIDO NA 80ª (OCTAGÊSIMA) SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA DA TRIGÉSIMA PRIMEIRA LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, EM 05 DE SETEMBRO DE 2023.

CUMPRIR PAUTA.

Assinatura manuscrita de Daniel Oliveira.

DEPUTADO DANNIEL OLIVEIRA

1º SECRETÁRIO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	INFORMAÇÃO
Descrição:	ENCAMINHE-SE Á PROCURADORIA		
Autor:	99594 - PAULO SERGIO ROCHA		
Usuário assinador:	99594 - PAULO SERGIO ROCHA		
Data da criação:	14/09/2023 10:22:31	Data da assinatura:	14/09/2023 10:25:03



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

INFORMAÇÃO
14/09/2023

	DIRETORIA LEGISLATIVA	CÓDIGO:	FQ-COTEP-014-01
	FORMULÁRIO DE QUALIDADE COMISSÕES TÉCNICAS PERMANENTES	DATA EMIÇÃO:	11/06/2018
	FORMULÁRIO DE PROTOCOLO PARA PROCURADORIA	DATA REVISÃO:	24/01/2020

Encaminha-se à Procuradoria para emissão de parecer.

Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

PAULO SERGIO ROCHA
SECRETÁRIO (A) DA COMISSÃO

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	PL - 915/2023 - À CONJUR		
Autor:	99313 - WALMIR ROSA DE SOUSA		
Usuário assinator:	99313 - WALMIR ROSA DE SOUSA		
Data da criação:	15/09/2023 11:02:25	Data da assinatura:	15/09/2023 11:04:40



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

PROCURADORIA - GERAL

DESPACHO
15/09/2023

ENCAMINHE-SE AO PROCURADOR CHEFE DA CONSULTORIA JURÍDICA, PARA ANÁLISE E EMISSÃO DE PARECER.

Assinatura manuscrita em tinta azul, legível como "Walmir Rosa de Sousa".

WALMIR ROSA DE SOUSA
COORDENADOR DA PROCURADORIA

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	PARECER DA PROCURADORIA (1 ASSINATURA)
Descrição:	PARECER PL 915-23		
Autor:	100000 - SAMUEL DE FREITAS XEREZ		
Usuário assinator:	100000 - SAMUEL DE FREITAS XEREZ		
Data da criação:	10/11/2023 15:13:30	Data da assinatura:	10/11/2023 15:15:21



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER DA PROCURADORIA (1 ASSINATURA)
10/11/2023

PARECER

Projeto de Lei nº 915/2023;

Autoria: Deputado Alcides Fernandes;

Ementa: Veda a aquisição de produtos agrícolas e pecuaristas oriundos de terras invadidas ou de movimentos de invasão de terra por parte da administração pública direta e indireta.

Submete-se à apreciação da Procuradoria desta Casa de Leis, com esteio na Resolução 698/2019, art. 36, incisos IX e XII, a fim de ser emitido parecer técnico quanto à sua constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade, o **Projeto de Lei nº 915/2023**, de autoria do Excelentíssimo Senhor **Deputado Alcides Fernandes**, que aduz, em sua ementa: “**Veda a aquisição de produtos agrícolas e pecuaristas oriundos de terras invadidas ou de movimentos de invasão de terra por parte da administração pública direta e indireta**”.

1. DO PROJETO

Assim dispõe o texto do PL nº 833/23:

Art. 1º. É vedado à Administração Pública, direta e indireta, comprar, com ou sem licitação, produtos agrícolas ou pecuaristas oriundos de terras invadidas ou de movimentos de invasão de terras.

Art. 2º. A vedação desta Lei é aplicável mesmo nos casos em que a produção é feita por unidades familiares.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Extrai-se que a justificativa apresentada pelo ilustre Parlamentar, para o projeto em apreço, consta do corpo do PL *sub examine*, conforme é possível aferir a partir de sua leitura.

Feita essa exposição, passa-se à devida fundamentação jurídica, no escopo de apresentar um embasamento jurídico-normativo para amparar a conclusão ao final exposta.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

2.1 DO ESTADO FEDERAL E DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL

A Constituição Federal de 1988, seguindo o modelo adotado pelo Brasil desde a Proclamação da República em 1889, elegeu o federalismo como forma de estado, conforme se depreende dos arts. 1º e 18 do Texto Magno.

Nesse sentido, tem-se que a marca distintiva do Estado Federal é a distribuição geográfica do poder, com uma descentralização que possui base normativa na própria Constituição Federal, a qual passa a conferir autonomia a diferentes entes integrantes da Federação. Dentro do conceito de autonomia, encontra-se inserido o poder de auto-legislação dos entes federados, poder esse que, no âmbito dos Estados-membros, é exercido, precipuamente, pela Assembleia Legislativa (art. 27 da CF/88), e orientado pelas regras de repartição de competências contidas nos arts. 24 (competências concorrentes) e 25, §1º, (competência residual) da Constituição Federal, bem como no art. 16 da Constituição do Estado do Ceará.

Além da Constituição Federal e da Lei Maior Estadual, regulam também o processo legiferante as regras do Regimento Interno desta Casa e da Lei Complementar nº 95/98.

Desse modo, feita essa breve digressão sobre o papel que o Poder Legislativo Estadual exerce no cenário constitucional atual e sobre os documentos jurídicos que regem o seu exercício legiferante, passa-se à análise do caso específico do Projeto de Lei nº 915/2023, submetido à apreciação da Procuradoria desta Casa de Leis.

2.2 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA PROPOSIÇÃO

O presente tópico visa avaliar a constitucionalidade formal da proposição. Para isso, deve ser analisado se o tema abordado no projeto está inserido na competência legiferante estadual, se a apresentação do projeto se deu em conformidade com as regras de iniciativa legislativa pertinentes e se a espécie normativa utilizada está correta.

De início, importante traçar algumas balizas quanto à competência estadual para legislar sobre a temática abordada na proposição.

Nesse sentido, vale retomar que a presente proposição tem por escopo vedar a aquisição de produtos agrícolas e pecuaristas oriundos de terras invadidas ou de movimentos de invasão de terra por parte da administração pública direta e indireta.

Sendo o tema em testilha referente a aquisição de insumos pela administração pública, e sendo a compra e venda (aquisição) uma espécie contratual – no caso em apreço, um contrato a ser efetivado pela administração pública – vê-se que **a matéria em apreço se insere na competência legislativa estadual para versar sobre contratos administrativos.**

Sobre o tema, prevê a Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, **para as administrações públicas** diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Interpretando esse dispositivo, a doutrina leciona que, nesses casos, embora essa competência esteja prevista no art. 22, fora da lista do art. 24, tem-se também verdadeira competência concorrente:

Da listagem do art. 22, vale destacar as competências que atribuem à União competência legislativa para estabelecer “normas gerais” ou “diretrizes”. Assim, compete à União estabelecer diretrizes da política nacional de transportes (inc. IX); diretrizes e bases da educação nacional (inc. XXIV); normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares (inc. XXI); e normas gerais de licitações e contratos (inc. XXVII). **Uma vez que compete à União estabelecer diretrizes ou normas gerais – e não legislar integralmente sobre tais temas –, abre-se um espaço para a legislação concorrente dos demais entes federados a fim de complementarem essas diretrizes e normas gerais. Desse modo, embora previstas no art. 22, tais hipóteses consagram na realidade competências concorrentes em matéria legislativa.** (BARCELLOS, Ana P. Curso de Direito Constitucional. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559642526. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/,books/9786559642526/>. Acesso em: 24 mar. 2023. p. 372, Grifou-se).

Inclusive, por ser verdadeira hipótese de competência concorrente, resulta despiciendo observar o comando normativo contido no parágrafo único do art. 22 da CF/88 – que exige edição de lei complementar delegando a competência federal aos estados para que eles possam produzir normas sobre a matéria – de forma que é plenamente possível a criação de normas sobre esse tipo de assunto sem necessidade de delegação federal via lei complementar.

No mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consolidado o entendimento de que, no caso do art. 22, XVII, CF/88, existe um espaço de competência legiferante aberto aos Estados e Municípios para complementarem o ordenamento jurídico no que se refere a licitações e contratações da administração pública, de acordo com suas respectivas peculiaridades:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. **A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades.** (...) A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos

servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido. (STF. RE 423560, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe 19.06.2012. Grifou-se).

Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.199/2017 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – SC, QUE DETERMINOU A DIVULGAÇÃO, NOS ANÚNCIOS OU CAMPANHAS VEICULADAS NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO, DO VALOR DESPENDIDO EM PUBLICIDADE OU PROPAGANDA PELA PREFEITURA. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA EDITAR NORMAS ESPECÍFICAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (STF. RE 1159577-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 11.03.2019. Grifou-se).

Verifica-se, portanto, a possibilidade de o Estado do Ceará legislar acerca da matéria versada no PL ora examinado.

No mais, dando sequência ao exame em curso, deve ser analisada, no caso em apreço, a iniciativa legislativa para editar atos normativos como o PL 915-23.

Sobre o tema, cumpre destacar que a proposição em tela não interfere na estrutura da administração pública, não versa sobre o regime dos servidores públicos e nem gera novas atribuições a serem cumpridas pela administração, haja vista que o cerne da proposta examinada se limita à imposição de um não fazer pela administração.

Assim, na esteira da compreensão doutrinária e jurisprudencial sobre o tema (vide o tema de repercussão geral nº 917 do STF)¹, observa-se que **não há, no caso em tela, incidência dos óbices incutidos no art. 61, §1º, II, da CF/88 e art. 60, II e §2º, da Constituição do Estado do Ceará, relacionados com a iniciativa legislativa.**

Todavia, passando à análise da espécie normativa utilizada, observa-se que há exigência, por parte da Constituição Estadual, de que o tema objeto do projeto em comento seja tratado por meio de lei complementar, na medida em que o PL apreciado veicula normas que constituem mecanismo de controle sobre o fluxo de caixa do Estado e sobre a aplicação dos recursos financeiros estaduais, de modo que ela se refere a regras sobre transferência de recursos, gestão financeira e patrimonial da administração pública estadual, e essas matérias demandam tratamento em sede de lei complementar.

Nesse sentido assevera o regramento dos arts. 190-C e 206 da Constituição Estadual:

Art.190-C. Lei Complementar disporá sobre regras para transferências de recursos por meio de convênios e instrumentos congêneres, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Art. 206. Cabe à lei complementar estadual:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias anuais; e

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como as condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Parágrafo único. Deverão constar, obrigatoriamente, das premissas orçamentárias, previstas no inciso VIII, § 3º, art. 216, mecanismos que assegurem o efetivo controle sobre a receita e despesas públicas da administração direta, indireta e fundações do Poder Público Estadual.

Desse modo, **reputa-se inadequado o manejo de lei ordinária no caso vertente**, haja vista os ditames impostos pela Carta Magna Estadual.

Por conseguinte, nota-se que **resta configurada uma inconstitucionalidade formal** objetiva no caso em apreço, razão pela qual, lamentavelmente, a proposição em testilha não pode ser convertida em lei.

Em razão do exposto, outrossim, deixa-se de se avaliar a constitucionalidade material da proposição, eis que tal exame se revela despidendo à luz da existência de vício formal que já macula o projeto averiguado.

2.3 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS REGIMENTAIS.

Com relação às regras de técnica legislativa ditadas pela LC nº 95/98, é pertinente mencionar que, no plano federal de nosso ordenamento brasileiro, já existe disposição com sentido e alcance similares aos intencionados pelo PL 915-23. Trata-se do art. 2º, §8º, da Lei nº 8629/23, diploma legal esse que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Vejamos:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

(...)

§8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§9º Se, na hipótese do §8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.

Percebe-se, a partir da leitura dos dispositivos supra, que a redação utilizada pelo legislador federal é bastante abrangente, proibindo qualquer repasse de recursos públicos a entidades, organizações, pessoas jurídicas, movimentos ou sociedades de fato que, de qualquer forma, participarem de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos.

Uma vez que o legislador federal utiliza expressamente o termo “a qualquer título” para qualificar a dimensão dessa proibição, entende-se que resta vedada, inclusive, a compra pela administração pública de produtos oriundos de terras invadidas ou de movimentos de invasão de terras.

Assim, verifica-se que incidem sobre o caso vertente os óbices listados no art. 7º, IV, da Lei Complementar nº 95/98, visto que já existe lei tratando sobre o tema de maneira similar:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

De modo semelhante, prevê o Regimento Interno desta Assembleia Legislativa:

Art. 233. Considera-se prejudicada:

I – a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado ou rejeitado na mesma sessão legislativa ou transformado em diploma legal;

Registre-se que, apesar desses dispositivos (art. 7º, IV, LC 95/98 e art. 233, I, do Reg. Interno da ALECE) permitirem a complementação de uma lei por outra, não se verifica que seja esta a situação do quadro em testilha, haja vista que o regramento conferido pelo PL 915-23 para o tema permanece bastante geral, similar ao que já consta na lei federal anteriormente mencionada.

Ademais, sempre oportuno lembrar que tais institutos (art. 7º, IV, LC 95/98 e art. 233, I, do reg. Interno da ALECE) não foram elaborados com o escopo de coibir a manifestação da soberania popular e o debate democrático, mas, antes de tudo, objetivam contribuir para a organização de um sistema jurídico lógico e racional, com vistas à promoção da segurança jurídica, da estabilidade normativa e da regular aplicação da lei.

Destarte, constata-se que, infelizmente, o Projeto de Lei nº 915-23 vai de encontro a barreiras estatuídas pelo ordenamento jurídico infraconstitucional, visto que já existe lei semelhante sobre o tema, de maneira que a proposição não pode ser convertida em Lei.

Por fim, no que se refere à tramitação do PL em apreço, cumpre informar que, em pesquisa no sistema V-Doc Legislativo, não foram detectados outros projetos abordando temática semelhante à da proposição em testilha, durante a presente legislatura (2023-2026), de modo que não se verificam óbices regimentais à tramitação do PL 915-23 ou a necessidade de sua eventual anexação a outra proposição mais antiga.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do todo exposto, somos pelo **PARECER CONTRÁRIO** ao regular trâmite do projeto em análise, uma vez que ele se revela em conflito com a Constituição Federal e a Constituição Estadual, do ponto de vista formal, e em descompasso com os ditames da Lei Complementar nº 95/98 e do Regimento Interno desta Casa.

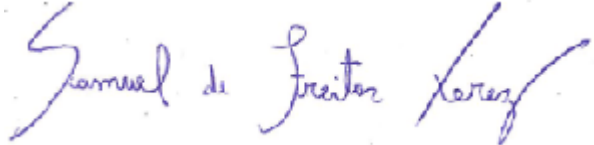
É o parecer.

**CONSULTORIA TÉCNICO-JURÍDICA DA PROCURADORIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DO CEARÁ.**

Samuel de Freitas Xerez

Analista Legislativo

1Tema 917 de Repercussão geral – STF. Tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).



SAMUEL DE FREITAS XEREZ

ANALISTA LEGISLATIVO