

## PL 0010/2023 - Pedido de Diligência CCJ/AL/SC

Coordenadoria de Expediente <EXPEDIENTE@alesc.sc.gov.br>

Ter, 19/09/2023 13:56

Para:Secretaria Geral <secgeral@alesc.sc.gov.br>

 3 anexos (10 MB)

Parecer PL 0010 2023 AL SC .pdf; Parecer Jurídico 2007 (PL 3854 97 Dep. Adão Preto).pdf; Parecer PGE - PL 415 2021.pdf;

Boa tarde,

Encaminho e-mail, recebido por esta Coordenadoria, para cadastramento no Sistema E-Legis e Leitura no Expediente.

Solicito a gentileza de confirmar o recebimento deste.

Atenciosamente,

Maureen Papaleo Koelzer  
Gerente de Redação

Coordenadoria de Expediente

Telefones (48) 3221-2954 / 3221-2560



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

---

**De:** Comissão de Constituição e Justiça <ccj@alesc.sc.gov.br>

**Enviado:** quinta-feira, 14 de setembro de 2023 14:39

**Para:** Coordenadoria de Expediente <EXPEDIENTE@alesc.sc.gov.br>

**Assunto:** ENC: PL 0010/2023 - Pedido de Diligência CCJ/AL/SC

Boa tarde,

Segue documentos solicitados para o PL./010/2023.

Atenciosamente,

Dienefer Leopoldo  
Comissão de Constituição e Justiça - CCJ

---

**De:** Sinditabaco Principal <sinditabaco@sinditabaco.com.br>

**Enviado:** quinta-feira, 14 de setembro de 2023 11:49

**Para:** Comissão de Constituição e Justiça <ccj@alesc.sc.gov.br>

**Assunto:** PL 0010/2023 - Pedido de Diligência CCJ/AL/SC

Comissão de Constituição e Justiça

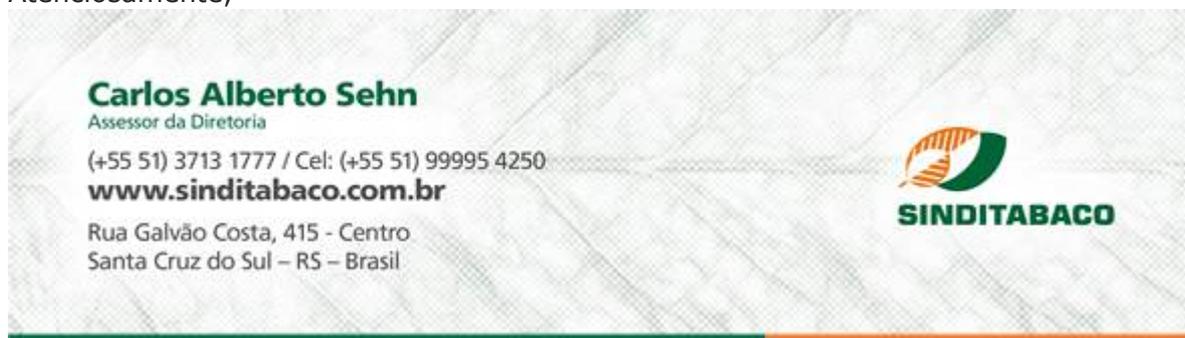
## Assembleia Legislativa de Santa Catarina

Prezado Senhor Presidente,

Atendendo ao solicitado no ofício GPS/DL/0219/2023, recebido em 23/08/23 (pelo correio), encaminhamos parecer jurídico de Soares, Kühleis & Schmidt Advogados, como posicionamento do SindiTabaco em relação ao PL 0010/2023. Seguem, também, arquivos dos documentos citados (Parecer Jurídico de Humberto Ávila [2007] ao PL 3.854/97 e Parecer da PGE SC ao PL 0415.9/2021).

Ficamos à disposição em caso de dúvida.

Atenciosamente,



---

Esta mensagem se trata de correspondência eletrônica para uso exclusivo de seu destinatário e pode conter informações confidenciais, que todas as informações contidas devem ser tratadas como confidenciais e não devem ser divulgadas a terceiros sem o prévio consentimento do seu remetente; e, caso não seja o destinatário e/ou a tenha recebido por engano, deve devolvê-la ao remetente e eliminá-la do seu sistema, não divulgando ou utilizando de forma total ou parcial as informações contidas em seu texto e/ou anexos.

---

Esta mensagem se trata de correspondência eletrônica para uso exclusivo de seu destinatário e pode conter informações confidenciais, que todas as informações contidas devem ser tratadas como confidenciais e não devem ser divulgadas a terceiros sem o prévio consentimento do seu remetente; e, caso não seja o destinatário e/ou a tenha recebido por engano, deve devolvê-la ao remetente e eliminá-la do seu sistema, não divulgando ou utilizando de forma total ou parcial as informações contidas em seu texto e/ou anexos.

---

Esta mensagem se trata de correspondência eletrônica para uso exclusivo de seu destinatário e pode conter informações confidenciais, que todas as informações contidas devem ser tratadas como confidenciais e não devem ser divulgadas a terceiros sem o prévio consentimento do seu remetente; e, caso não seja o destinatário e/ou a tenha recebido por engano, deve devolvê-la ao remetente e eliminá-la do seu sistema, não divulgando ou utilizando de forma total ou parcial as informações contidas em seu texto e/ou anexos.

OBJETO: Parecer sobre Projeto de Lei nº 0010/2023 (autoria: deputado Sargento Lima)

Consultante: Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco - SINDITABACO

Data: 14/09/2023

---

## 1. Objeto da Consulta

O Projeto de Lei nº 0010/2023 (“PL SC”), em trâmite na Assembleia Legislativa “*dispõe sobre a classificação do tabaco nas propriedades dos agricultores produtores no estado de Santa Catarina.*”. O presente parecer visa analisar constitucionalidade do PL.

## 2. Contextualização

**Art. 1º** - *As empresas que comercializam e/ou industrializam tabaco no Estado de Santa Catarina ficam obrigadas a realizar a classificação da folha do tabaco na propriedade do agricultor que o produzem no ato da aquisição, no caso de solicitação pelo fumicultor/agricultor.*

**Parágrafo único.** *Classificação do tabaco é a análise técnica que organiza a produção em classes de acordo com a qualidade, realizada a partir de parâmetros estabelecidos por órgão competente com a finalidade de determinar o preço pago ao produtor.*

**Art. 2º** - *Para dirimir divergências quanto à classificação do tabaco, poderá haver arbitragem de terceiros, indicados por consenso entre as partes.*

**Art. 3º** - *As despesas decorrentes dos materiais necessários para a realização da classificação do tabaco na propriedade do agricultor é de responsabilidade da empresa que comercializa e/ou industrializa, bem como da disponibilização dos mesmos.*

**Art. 4º** - *Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.* (Projeto de Lei Ordinária nº 0010/2023. Grifos nossos).

A consulente informa que a cadeia de produção do tabaco no Estado de Santa Catarina envolve a integração da indústria de beneficiamento com aproximadamente 37.000 (trinta e sete mil) pequenos produtores rurais em 182 (cento e oitenta e dois) municípios catarinenses. Adicionalmente, e extremamente importante, é o fato que cada agricultor pode demandar a comercialização de sua safra de forma fracionada em até 5 (cinco) vezes, ou seja, o que pode exigir aproximadamente 185.000 atos de classificação e aquisição, em milhares de localidades rurais de quase duas centenas de municípios de Santa Catarina, o que é inviável, além de não ter precedentes na agricultura no país.

Se está frente a efeito colateral da iniciativa legislativa decorrente do PL SC, de desorganização de uma cadeia produtiva que funciona e, tem atratividade de milhares de produtores rurais que buscam diversificação.

A indústria além de prestar orientação agrícola, garante os financiamentos de crédito rural tomados pelos produtores, custeia fretes de insumos e o escoamento de produção e se compromete a comprar a toda a safra contratada.

A AFUBRA - Associação dos Fumicultores do Brasil, mantém Convênio com a CIDASC, para que seus técnicos estejam à disposição dos agricultores, nas dependências das indústrias, para dirimir eventuais conflitos de classificação do produto no ato da aquisição, de acordo com as normas de classificação estabelecidas pela Instrução Normativa nº 10/2007, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Diga-se que este Convênio com a CIDASC é uma exigência prevista em acordo judicial, em Ações Cíveis Públicas movidas pelo Ministério Público nos processos 01390-2010-006-10-00-9; 00631-2010-006-10-00-2; 00642-2010-006-10-00-2; 00650-2010-006-10-00-9; 00654-2010-006-10-00-7; 00660-2010-006-10-00-4; 01314-2008-006-10-00-9; 01092-2008-006-10-00-4; 00520-2010-006-10-00-6; 00645-2010-006-10-00-6; 00573-2010-006-10-00-7; 00408-2010-006-10-00-5; 00827-2010-006-10-00-7; 00831-2010-006-10-00-5; 00850-2010-006-10-00-1; 00966-2010-006-10-00-0; 00958-2010-006-10-00-4, todos reunidos na 6ª Vara do Trabalho de Brasília.

Diga-se, por oportuno, que os técnicos da CIDASC possuem qualificação especial para a classificação, de acordo com regras previstas na acima indicada IN/MAPA nº 10/2007, que é distribuída em mais de 40 (quarenta) classes.

O sistema de integração especificado é pioneiro no Brasil e responsável por elevar o Brasil no *ranking* de segundo maior produtor e, há 30 anos, de maior exportador mundial de tabaco.

O PL em questão visa subverter a atual dinâmica de classificação, para que a mesma seja realizada na propriedade do produtor rural e não mais na indústria e, por conseguinte, os demais atos vinculados à aquisição igualmente na mesma localidade.

Note-se que além da classificação, que depende de ambiente, instalações, e luminosidade adequados, não é crível que os técnicos da CIDASC possam acompanhar a classificação e dirimir as dúvidas eventualmente originadas. Além disto, a logística que envolve o ato de aquisição, que demanda uma rede capilarizada de transportadores dos locais onde ocorre o cultivo, balanças aferidas por órgãos competentes, estrutura de informática para emissão de documentos fiscais e carga de fardos, tornam de impossível cumprimento do disposto no PL SC para os agricultores que optarem pela modalidade de classificação e aquisição em suas propriedades.

Por fim, relata-se que Projetos de Lei com identidade similar ao presente foram rechaçados na Câmara Federal, como ocorreu com o PL nº 3.854/97, PL nº 53/2011 e com o PL nº 2.251/2015. Em Santa Catarina os Projetos de Lei 0141.2/2016 e 0415 9/2021 já foram igualmente rechaçados pela Assembleia Legislativa do Estado.

O PL SC 0415 9/2021, inclusive teve **parecer da Procuradoria Geral do Estado apontando sua inconstitucionalidade** (anexo).

### 3. A justificativa do Projeto de Lei

A justificativa do projeto de lei em atenção é baseada na indicada informação no mesmo contida, de que “*Nossa iniciativa é reforçada por centenas de agricultores que manifestaram como um dos pontos mais importantes a serem enfrentados: a vulnerabilidade do agricultor*”.

### 4. Parecer

#### (i) A Lei Federal de Integração Rural

A produção de tabaco no Sul no Brasil (RS, SC e PR) é realizada através integração rural, que é matéria regulada pela Lei Federal nº 13.288, de 16/05/2016 (“Lei de Integração”).

Basicamente, as empresas beneficiadoras ou integradores, segundo a Lei de Integração, contratam com produtores integrados a produção de certo volume de tabaco, o qual se comprometem a comprar e o produtor integrado a vender, a preço ajustado pelas partes. As integradoras fornecem assistência agrônômica e financeira e, a classificação, segundo a Instrução Normativa nº 10/2007, do MAPA, é acompanhada e dirimida pela CIDASC no Estado de Santa Catarina.

O objetivo da Lei de Integração é o estabelecimento de uma relação colaborativa entre integradores e integrados, de forma a organizar a produção, garantir a venda do produto primário, entre outras:

*“Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:*

*I - integração vertical ou integração: relação contratual entre produtores integrados e integradores que visa a planejar e a realizar a produção e a industrialização ou comercialização de matéria-prima, bens intermediários ou bens de consumo final, com responsabilidades e obrigações recíprocas estabelecidas em contratos de integração;*

*II - produtor integrado ou integrado: produtor agrossilvipastoril, pessoa física ou jurídica, que, individualmente ou de forma associativa, com ou sem a cooperação laboral de empregados, se vincula ao integrador por meio de contrato de integração*

*vertical, recebendo bens ou serviços para a produção e para o fornecimento de matéria-prima, bens intermediários ou bens de consumo final;*

*III - integrador: pessoa física ou jurídica que se vincula ao produtor integrado por meio de contrato de integração vertical, fornecendo bens, insumos e serviços e recebendo matéria-prima, bens intermediários ou bens de consumo final utilizados no processo industrial ou comercial;*

*IV - contrato de integração vertical ou contrato de integração: contrato, firmado entre o produtor integrado e o integrador, que estabelece a sua finalidade, as respectivas atribuições no processo produtivo, os compromissos financeiros, os deveres sociais, os requisitos sanitários, as responsabilidades ambientais, entre outros que regulem o relacionamento entre os sujeitos do contrato;*

*V - atividades agrossilvipastoris: atividades de agricultura, pecuária, silvicultura, aquicultura, pesca ou extrativismo vegetal.”*

**(ii) Competência reservada à lei geral de política agrícola (art. 187, da CF/88 e art. 50 do ADCT)**

O PL SC deve ser rejeitado por se imiscuir em matéria de competência reservada à lei geral de política agrícola, conforme estabelecem os arts. 187 da CF e 50 do ADCT. A dicção destes artigos é cristalina:

*“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.” (CF/88)*

*“Art. 50. Lei agrícola a ser promulgada no prazo de um ano disporá, nos termos da Constituição, sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades,*

*planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário.” (ADCT)*

Pois bem, o artigo 187 da CF, ao alinhar que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, define objetivos gerais, que dentre os quais não se lê a proteção do produtor rural por meio da alteração dos mecanismos de classificação ou comercialização. Já o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao estabelecer a necessidade da edição da lei de política agrícola, impõe a esta, objetivos e instrumentos pontuais. A Lei nº 8.171/91, que deve ser entendida como **Lei Geral**, estabeleceu exatamente as regras de política agrícola no Brasil, na qual figuram classificação e comercialização.

Tanto o art. 187 da CF como o art. 50 do ADCT não deixam margem a qualquer dúvida que o legislador estadual possa editar lei específica, como pretende o Projeto de Lei Ordinária nº 0010/2023, de ações, mas não de política agrícola.

O e. constitucionalista HUMBERTO ÁVILA, ao abordar a constitucionalidade do PL 3.854/97, de iniciativa análoga a do PL SC, com sua habitual perspicácia lançou o seguinte entendimento:

*“2.1.23 É que cabe a uma lei geral de política agrária não apenas fixar objetivos, onde a proteção do pequeno produtor possa eventualmente figurar; a ela também cabe instituir os meios para atingir os objetivos e estabelecer quais os órgãos encarregados de concretizá-los. Isto significa dizer que uma lei geral de política agrícola é uma lei destinada a harmonizar objetivos, meios e competências institucionais num só documento legislativo. Não sendo assim, uma lei específica até poderia estabelecer ações de política agrícola, mas nunca uma política agrícola, que pressupõe, justamente, a integração harmônica entre objetivos, ações e agentes da sua realização.*

*2.1.24 Tanto a lei de política agrícola deve integrar objetivos, ações e agentes da sua realização que a Lei nº 8.171/91, lei de política agrícola, estabelece precisamente os objetivos, as ações e instrumentos e as competências institucionais da política agrícola no Brasil. (...) Isso significa que o Poder Legislativo, por meio do instrumento próprio, que a lei geral de política agrícola, atribuiu a órgão do Poder Executivo a função de fiscalizar o cumprimento da legislação, dado o caráter essencialmente técnico dessa tarefa. Em resumo, ainda que a proteção do pequeno produtor possa constituir um dos objetivos da política agrária, a sua proteção efetiva não se dá por meio de lei específica, mas mediante fiscalização de órgãos técnicos especialmente incumbidos dessa tarefa por uma lei geral de política agrícola, quer por que a CF/88 atribui ao Poder Executivo a tarefa de fiscalizar questões técnica, quer por que a lei geral de política agrícola criou*

*competências institucionais com as quais uma lei específica não pode frontalmente entrar em conflito.*” (HUMBERTO ÁVILA, Parecer, 25/07/2007, págs. 11 e 12).

Infere-se que o PL SC se choca contra as normas constitucionais de competência que reserva à lei geral de política agrícola regular a matéria, o que já é feito pela Lei Federal 8.171/91.

**(iii) Livre exercício da atividade econômica (art. 170 da CF/88)**

O Poder Executivo Federal, através do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, em alinhamento com a Lei de Política Agrícola nº 8.171/91, já regulou a matéria relativa à classificação vegetal do tabaco, através da Instrução Normativa nº 10/2007, e no caso, por credenciamento e habilitação da CIDASC, como é feito pela Lei nº 9.972/00. No caso presente a CIDASC dirime em plantões realizados nas unidades de compra das indústrias, qualquer divergência de entendimento sobre a classificação.

Não é crível imaginar, que a CIDASC possa de forma itinerante, acompanhar a classificação de tabaco nas milhares de propriedades rurais localizadas no Estado de Santa Catarina. Neste particular, o PL SC é um verdadeiro retrocesso, pois não busca aperfeiçoamento da fiscalização, além de onerar excessivamente os custos de produção, com risco de sério comprometimento à logística de comercialização de safra de produto altamente perecível, realizada em período de pleno verão.

De outro lado, substituir os técnicos da CIDASC por arbitragem opcional de terceiros (art. 2º do PL SC), não colaborará com a segurança das relações, bem como mitigará a excelência que este modelo empresta ao tabaco brasileiro que preponderantemente é exportado para todos os continentes. Ainda, o PL SC, atinge condição e garantia previstas em acordo judicial, com indicado acima, a qual reveste de segurança a classificação.

O breve relato acima é para evidenciar que o PL SC atinge o direito fundamental envolvido que é o de liberdade de exercício de atividade econômica, previsto no art. 170, § único da CF/88.

Ao tema aqui versado, HUMBERTO ÁVILA, no parecer citado acima, sobre o ferimento do direito à liberdade de exercício de atividade econômica atingido naquele PL e igualmente neste, pela similaridade, manifesta:

*“2.2.2.2.8 O direito fundamental envolvido é a liberdade de exercício de atividade econômica. Isso porque as modificações legislativas propostas produzem grande elevação nos dispêndios com recursos humanos, físicos e financeiros, pois, entre outras coisas, exigem mudanças administrativas (alteração na emissão de documentação), logísticas (alteração do local de classificação), humanas (alteração na assistência técnica), financeiras (alteração nos gastos e nos investimentos). Essas mudanças afetam, pois, bens jurídicos protegidos pelo princípio da liberdade de exercício de atividade econômica: esse princípio garante, justamente, a liberdade de organização (liberdade de eleição de formas, de preços, de nomes, de constituição interna) e a liberdade de direção da empresa (liberdade de tomar decisões, de produzir, de distribuir, de vender e de fixar uma estratégia comercial).”* (HUMBERTO ÁVILA, Parecer, 25/07/2007, pág. 20).

Os argumentos anteriormente mencionados mostram que o PL SC atinge o direito constitucional relativo ao direito à liberdade de exercício de atividade econômica, em detrimento da existência de outros meios mais adequados e factíveis para a precisa classificação do tabaco.

**(iv) A eficiência (art. 37 da CF/88)**

A Carta Magna, no artigo 37, estabelece que a Administração deve ser regida pelo princípio da eficiência.

O questionamento que decorre do Projeto de Lei Ordinária nº 0010/2023 é se a administração pública poderá promover com eficiência o acompanhamento da classificação do tabaco em milhares de pequenas propriedades? Por evidente que não.

Outras perguntas poderão emanar do PL SC:

*Tem o Estado o dever de proporcionar a classificação descentralizada de produtos primários?*

*O PL SC não acarretará a ausência de assistência estatal à classificação?*

*A modalidade estabelecida no PL SC poderia ser viavelmente estendida a outras culturas?*

*O PL SC não acarretará desestímulo ao setor, pela adição de custos que afetarão a competitividade do produto brasileiro frente aos concorrentes internacionais como África, EUA, Índia e outros?*

*O produtor rural não perderá o domínio de comercializar a safra no melhor momento do mercado?*

*O PL SC não fomentará uma rede perversa de atravessadores?*

*A classificação no ato da aquisição na propriedade do produtor integrado acarretará outras consequências? (necessidade de local adequado, balanças de precisão, sistemas para emissão de documentos fiscais ...).*

*O PL SC não se contrapõe a acordo judicial realizado em ações civis públicas, o qual estabelece necessidade de convênio para que dúvidas sobre a classificação do tabaco sejam dirimidas pela CIDASC?*

Evidente que o PL SC não trilha pelo caminho da eficiência ao tornar impraticável a presença do Estado no acompanhamento da classificação do tabaco e, por conseguinte, patrocinar a desassistência às partes.

(v) **Desproporcionalidade (arts. 1º, 5º, LIV, 170, § único da CF/88)**

A proposta legislativa contida no PL SC ao ferir a eficiência da Administração, por lhe impor serviço público impossível, fere o dever de proporcionalidade no que concerne à liberdade de comércio preconizada no art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal.

O sistema integrado de produção do tabaco, que proporciona aos pequenos produtores rurais assistência técnica, financeira, garantia de compra de safra apresenta-se com um diferencial perseguido por outras cadeias de produção primária que dependem de escala.

O paradigma de HUMBERTO ÁVILA, no parecer já referido, esclarece de forma solar, *in verbis*:

***“2.2.4.5. O Supremo Tribunal Federal tem igualmente considerado inconstitucionais as restrições administrativas que, ainda que não bloqueiem de modo absoluto, certamente embaraçam excessivamente o livre exercício de atividade econômica:***

*“Penso, porém, que, ao estatuir essa exigência, fato que tenho com certo, visto não haver sido contestado, a autoridade arrecadadora estabeleceu, em verdade, sãõ fiscal, que, se não impediu totalmente, bloqueou de modo profundo a atividade profissional lícita do contribuinte, violando, de tal arte, ao aludido preceito constitucional, sem falar na violação da Súmula 547.” (HUMBERTO ÁVILA, Parecer, 25/07/2007, pág. 26, citando o Recurso Extraordinário do STF nº 18.976).*

Em outras palavras, a Suprema Corte do Brasil a muito e de forma reiterada, afasta a restrição excessiva do Estado, que na prática impeça a atividade econômica, como *in casu*, onde afetada a liberdade organizacional e liberdade ao exercício de atividade econômica, como se pode ver da decisão proferida conforme abaixo

***“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 5.853/2017 DO DISTRITO FEDERAL. OBRIGAÇÃO DE CONFERIR ACRÉSCIMO DE 30 MINUTOS EM ESTACIONAMENTO, APÓS PAGAMENTO DA TARIFA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL, RESSALVADO O ENTENDIMENTO DESTA RELATOR (CF, ART. 22, I). DESPROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA (ART. 170, CAPUT, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL RECONHECIDAS.***

*PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 5.853/2017 do Distrito Federal, ao assegurar acréscimo de 30 minutos para saída do estacionamento após o pagamento da tarifa, ressalvado entendimento pessoal, viola a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF). Precedentes. 4. Ademais, ao estipular o acréscimo em questão, além de se mostrar desproporcional ao fim que se almeja, **a lei em análise interfere na dinâmica econômica da atividade empresarial, violando o princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, CF)**. 5. Ação Direta conhecida e julgada procedente.” (STF. ADI 5792, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 30.10.2019.)*

**(vi) O art. 24, V da Constituição Federal**

Impropriamente o leitor inadvertido poderia indicar que o Estado tem competência concorrente para legislar sobre agricultura pelo que dispõe o art. 24, V, a saber:

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

*(...)*

*V - produção e consumo;”*

Pois bem, a interpretação combinada dos arts. 187 e 50 do ADCT, como visto acima, é de que a **COMERCIALIZAÇÃO** será regulada por lei federal, como estabeleceu a **Lei nº 8.171/91, lei de política agrícola** e, recentemente a Lei de Integração, de 16/05/2016, que regulou a **atividade de integração rural**.

Imiscuir-se em agricultura classificação e comercialização de produtos agrícolas e, reduzir este processo “comercialização”, para avocar a competência legislativa supletiva do Estado é usurpar de prerrogativa legislativa, especialmente quando o objeto é subverter uma

prática de uma década, em uma das integrações de maior sucesso no meio primário nacional e de larga contribuição na balança de exportações de Santa Catarina e do país.

Bastaria questionar, por derradeiro, que fosse indicada qualquer outra iniciativa legislativa similar ao PL SC, que tenha por objeto a regulação de outros produtos agrícolas.

## 5. Conclusões

As conclusões são as seguintes:

- a) A produção rural integrada já é regulada pela Lei Federal nº 13.288, de 16/05/2016;
- b) O Projeto de Lei nº 0010/2023 choca-se contra as normas constitucionais de competência (**art. 187, da CF/88 e art. 50 do ADCT**) ao legislar sobre matéria que é reservada à lei geral de política agrícola, o que já é feito pela Lei Federal nº 8.171/91, inclusive sobre a questão relativa à classificação vegetal;
- c) O Projeto de Lei nº 0010/2023 fere a Constituição Federal no que diz respeito ao direito fundamental de liberdade de exercício de atividade econômica (**art. 170, § único da CF/88**), que será cerceado se demandada que a classificação do tabaco ocorra na propriedade de aproximadamente 37.000 produtores no Estado de Santa Catarina;
- d) O Projeto de Lei nº 0010/2023 fere o princípio da eficiência do serviço público previsto na Constituição Federal (**art. 37 da CF/88**), por não ser razoável que a fiscalização vegetal possa ser feita num universo disperso de milhares de propriedade rurais;
- e) O Projeto de Lei nº 0010/2023 atinge a Carta Magna ao estabelecer à cadeia produtiva do tabaco, exigência desproporcional sem qualquer precedente e viabilidade, o que fere a proporcionalidade, razoabilidade do livre exercício da atividade econômica (art. 170, § único da CF/88);
- f) O Projeto de Lei nº 0010/2023 fere acordo judicial homologado por sentença, ao afastar a classificação pela CIDASC, ao conferir esta a arbitragem opcional eleita pelas partes;

- g) Iniciativa legislativa similar ao Projeto de Lei nº 0010/2023 já foi considerada inconstitucional pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) de Santa Catarina, conforme anexo.

O Projeto de Projeto de Lei nº 0010/2023 é contraditório, inconstitucional e logisticamente inviável, por demandar a classificação de tabaco no ato da classificação, em aproximadamente 37.000 propriedades rurais do Estado do Santa Catarina, multiplicado por até 5 (cinco) comercializações parciais durante a safra de tabaco, em mais de uma centena de municípios, à revelia da possibilidade de acompanhamento da CIDASC, além da falta de infraestrutura mínima e adequada para a operação, como luminosidade adequada para a classificação, balança aferida pelo INMETRO, equipamentos de informática para a emissão de Notas Fiscais e, ampla logística veículos e de pessoas e aparato para classificação no ato da aquisição da safra.

É parecer S.M.J.

**Soares, Kühleis & Schmidt Advogados**  
Adonis Ricardo Soares  
OAB/RS 24.713

# PARECER

CONSULENTE

SINDIFUMO RS

## OBJETO

COMERCIALIZAÇÃO DE FUMO. PROJETO DE LEI Nº 3.854/97. ALTERAÇÕES NO MODO E NO LOCAL DE CLASSIFICAÇÃO, NA FISCALIZAÇÃO E NO CONTROLE. EXAME DA PROPORCIONALIDADE E DA EXCESSIVIDADE NA RESTRIÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIBERDADE DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA.

## SUMÁRIO

1. A CONSULTA. 2. O PARECER. 2.1 CONFLITO COM REGRAS CONSTITUCIONAIS DE COMPETÊNCIA. 2.2 CONFLITO COM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. 2.2.1 INTRODUÇÃO. 2.2.2 CONTROLE DE PROPORCIONALIDADE. 2.2.2.1 EXAME DE ADEQUAÇÃO. 2.2.2.2 EXAME DE NECESSIDADE. 2.2.2.3 EXAME DE PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO. 2.2.3 CONTROLE DE EFICIÊNCIA. 2.2.4 CONTROLE DE MODERAÇÃO. 2.3 CONCLUSÕES

## 1. A CONSULTA

1.1 A Comissão de Agricultura e Política Rural, primeiro, e a Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo, depois, da Câmara dos Deputados, por iniciativa do Deputado Adão Pretto, discutem o Projeto de Lei nº 3.854/97 (adiante PL nº 3.854/97) por meio do qual são propostas várias modificações na classificação, comercialização e fiscalização do fumo, bem como na responsabilidade civil e penal decorrente da sua produção.

1.2 Dentre as várias alterações propostas, destacam-se aquelas que modificam os seguintes elementos: *local da classificação do fumo*, que passa das unidades de compra da agroindústria para a propriedade rural dos produtores; *assistência técnica*, que deixa de ser prestada por agentes do Poder Executivo para ser por representantes de entidades representativas das categorias econômicas; *critério de desempate*, que deixa de ser reservada ao órgão técnico do Poder Executivo ou ao Poder Judiciário para ser atribuído a uma comissão de arbitragem composta de comissão tripartite, composta por representantes dos agricultores-vendedores, dos empresários-compradores e por fiscal de órgão público oficial; *documentação de venda*, na medida em que o comprador, e não mais o vendedor, deverá fornecer nota do romaneio e nota fiscal indicando as especificações do produto recebido, só valendo se contar com o visto do agricultor-vendedor; *responsabilidade civil e penal*, que passa a ser da empresa compradora, inclusive por danos a terceiros decorrentes de eventual intoxicação por uso de agrotóxicos.

1.3 Essas modificações provocam grandes efeitos relativamente às atividades das agroindústrias. Em virtude disso, honra-me o Consulente com pedido de emissão de Parecer com pronunciamento a respeito da constitucionalidade das modificações legislativas, enfocando, especialmente, a restrição do princípio da liberdade de exercício de atividade econômica. É o que se passa a fazer.

## 2. O PARECER

### 2.1 CONFLITO COM REGRAS CONSTITUCIONAIS DE COMPETÊNCIA

2.1.1 O PL nº 3.854/97 não pode ser aprovado por falta de competência do Poder Legislativo para tratar do assunto nele versado. Isso ocorre por vários motivos.

2.1.2 O PL nº 3.854/97 adentra, sob determinada perspectiva, em competência reservada, pela CF/88, ao Poder Judiciário.

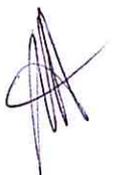
2.1.3 A *causa* do PL nº 3.854/97 é a suposta manipulação dos critérios de classificação do produto entregue pelo agricultor. E a sua *finalidade* é evitar que essas manipulações ocorram, garantindo maior transparência na classificação. Com essa causa e essa finalidade, porém, o referido PL invade competência reservada ao Poder Judiciário.

2.1.4 Isso porque cabe justamente ao Poder Judiciário resolver problemas individuais e concretos relativos à falta de cumprimento da legislação, e tanto a causa quanto a finalidade do mencionado PL dizem respeito a problemas *individuais e concretos*, próprios para serem decididos pelo Poder Judiciário e, não, a questões *gerais e abstratas*, adequadas para serem reguladas pelo Poder Legislativo. Com efeito, se há, ou não, manipulação dos critérios de classificação do produto entregue pelo agricultor, cabe ao órgão técnico competente do Poder Executivo dizer e, havendo conflito de interesses entre vendedor e comprador, cabe ao Poder Judiciário solucionar. Ao Poder Legislativo não cabe nem fiscalizar tecnicamente o cumprimento da legislação nem solucionar conflitos individuais e concretos concernentes à falta de cumprimento da legislação. A ele compete, em vez disso, regular o comportamento dos agentes econômicos por meio da instituição de regras gerais, porquanto destinadas a um número indeterminado de sujeitos, e abstratas, porque dirigidas a um número indeterminado de situações. O remédio para falhas individuais e concretas na fiscalização técnica deve ser buscado na melhoria da fiscalização efetuada pelo

Poder Executivo. E a solução para problemas individuais e concretos na classificação decorrente de atuação supostamente ilegal da agroindústria deve ser buscada por meio da interposição da ação cabível perante o Poder Judiciário.

2.1.5 O PL nº 3.854/97, no entanto, pretende, por meio de regras gerais e abstratas, resolver problemas que só podem ser solucionados por meio de decisões individuais e concretas. Um bom exemplo é a mudança no critério de classificação, quer pela atribuição de prevalência da posição do produtor, em detrimento daquela do órgão técnico, quer pela criação de um novo método de desempate, atribuído a uma comissão de arbitragem. Essas medidas são instituídas em razão de eventuais problemas individuais e concretos na classificação, que só podem ser dirimidos perante o Poder Judiciário. As medidas, inclusive, retiram essa competência do Poder Judiciário atribuindo-a a uma comissão de arbitragem. Lembre-se, por oportuno, que o uso de comissão de arbitragem para resolução de conflitos não pode ser imposto por lei. Arbitragem decorre de acordo de vontades, sendo, pois, espontânea e consensual. Essa idéia está associada ao princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5º, inciso XXXV da CF/88).

2.1.6 Outro exemplo é a modificação na responsabilidade civil e penal, que passa a ser da empresa compradora, inclusive por danos a terceiros. Ora, a responsabilidade civil depende da ocorrência de um dano e do nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. A ocorrência do dano e a existência do nexo de causalidade entre autoria e dano dependem de provas concretas, a serem produzidas perante o Poder Judiciário. Pois bem, o referido PL, à margem disso, atribui a responsabilidade por danos ao comprador do fumo, independentemente da existência de comportamento culposo do comprador e de nexo de causalidade entre a sua ação e o dano produzido. Isso significa que a nova regra ignora questões básicas da responsabilidade civil, presumindo que ela ocorra mesmo quando o dano tenha sido causado por culpa exclusiva do produtor.



2.1.7 O mesmo raciocínio vale para a responsabilidade penal. A responsabilidade penal pressupõe a prática de crime e a comprovação da materialidade e da autoria do delito. A comprovação da materialidade e da autoria, porém, depende de provas concretas, a serem produzidas perante o Poder Judiciário. Ora, o mencionado PL, negligenciando tudo isso, atribui a responsabilidade penal ao comprador do fumo, independentemente da existência da prova de materialidade e de autoria do delito. Isso quer dizer que a nova regra também ignora questões básicas da responsabilidade penal, presumindo que ela ocorra mesmo quando o comprador não tenha praticado crime algum, o que conduz à violação ao princípio da legalidade (art. 5º, II da CF/88) e ao princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII da CF/88), dentre outras garantias. Mais do que isso, o referido PL, quando prevê que a empresa compradora responde penalmente por danos a terceiros, independente de o dano ter sido causado por ela, ainda dá ensejo à responsabilidade penal de um sujeito por delito eventualmente praticado por outro. Ora, o Direito Penal não admite, ao menos para certas hipóteses, que alguém seja culpado pelo delito de outrem. Se, por exemplo, o agricultor derrama pesticida num riacho, e com isso mata por envenenamento uma pessoa, é evidente que a responsabilização penal não pode ser atribuída ao comprador. Mais ainda: a responsabilização penal é sempre e necessariamente de uma pessoa física. O PL, no entanto, institui, sem critério algum, uma hipótese de responsabilidade penal da pessoa jurídica, quando prevê, no seu artigo 3º, que *“são de responsabilidade da empresa ou firma compradora todas as obrigações legais decorrentes do uso de medicamentos e insumos, inclusive agrotóxicos (...), “respondendo civil e penalmente por danos a terceiros”*.

2.1.8 Com exceção da responsabilidade penal, que exige o intermédio de um devido processo legal para a comprovação da culpa ou do dolo, a responsabilidade civil pode ser concebida independente da existência de culpa. É que há casos de responsabilidade pelo risco, para cuja configuração não seria necessária a comprovação da culpa. Esses casos não são casos de responsabilidade subjetiva (dependente de culpa), mas de responsabilidade objetiva (independente de culpa). Nesse sentido, poder-se-ia sustentar que o PL nº 3.854/97 estaria criando não

uma responsabilidade civil com culpa, mas, em vez disso, uma responsabilidade civil independente da culpa e baseada na teoria do risco: o comprador do fumo, quando fornece ou determina o uso de agrotóxicos, assumiria o risco de produção de dano, independentemente de contribuir efetivamente para a sua ocorrência. Mesmo que se admita que o referido PL crie uma espécie de responsabilidade civil por risco, ainda assim ele não pode prosperar.

2.1.9 Isso porque mesmo a responsabilidade civil por risco depende da observância de requisitos que *não* estão presentes no caso da responsabilidade criada pelo PL nº 3.854/97. De fato, mesmo nos casos de responsabilidade pelo risco, a *culpa do agente* e a *gravidade* desta continuam sendo relevantes, quer para limitar a indenização a ser paga, quer para delimitar a existência de responsabilidade concorrente ou subsidiária do lesado na produção ou agravamento do dano.<sup>1</sup> Isso significa, em outras palavras, que embora a responsabilidade pelo risco não dependa da culpa para sua configuração, ela depende da culpa para o seu dimensionamento, bem como depende do nexo causal entre o fato e o dano que resultou para o lesado. Ora bem, nada disso está presente no PL nº 3.854/97: ele simplesmente cria uma presunção de responsabilidade sem qualquer critério de dimensionamento e sem qualquer referencia ao nexo de causalidade entre o fato e o dano causado.

2.1.10 Além disso, a responsabilidade pelo risco depende da criação de um risco específico (*besonderer Gefahr*), da existência de periculosidade (*Gefährlichkeit*), da verificação do nexo de causalidade entre a conduta do agente e essa periculosidade (*Zurechnungszusammenhang*), da delimitação da causa do perigo (*Gefahrveranlassung*) e do controle do perigo (*Gefahrberrschung*).<sup>2</sup> Sem a definição desses elementos e sem a delimitação dos critérios que possam levar, com verossimilhança, à sua comprovação, ainda que presumida,

---

<sup>1</sup> COSTA, Mário Júlio de Almeida. *Direito das Obrigações*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1994. p. 514.

<sup>2</sup> LARENZ, Karl./CANARIS, Claus-Wilhelm. *Lehrbuch des Schuldrechts*. v. 2, t. 2. 13. ed. Munique: Beck, 1994. p. 600 e ss.



qualquer lei que institua uma hipótese de responsabilidade pelo risco padece de graves lacunas. Esse é precisamente o caso do PL nº 3.854/97: ele simplesmente cria uma hipótese de responsabilidade pelo risco sem especificar o tipo de risco que irá gerar a responsabilidade, o grau de periculosidade necessária para sua configuração, bem como os critérios confirmadores do nexos de causalidade entre a conduta do agente e a periculosidade que ele cria.

2.1.11 A criação de hipóteses legais de responsabilidade por risco, entretanto, pela abertura de uma exceção à regra geral de atribuição de responsabilidade civil apenas quando há comprovação de culpa do agente, deve ser orientada por uma preocupação maior com a *segurança jurídica*, para permitir que os destinatários possam saber, de antemão, como atuar e como se proteger da eventual responsabilidade futura.<sup>3</sup> Não foi o que fez o PL nº 3.854/97. Aliás, como ele não contém os elementos necessários à criação *minimamente segura* de responsabilidade, ele termina sendo, também por isso, contraditório em si mesmo: ao procurar resolver o problema da suposta falta de atribuição de responsabilidade ao comprador em alguns casos em que isso seria justo, termina criando o problema ainda maior de atribuição de responsabilidade ao comprador em muitos casos em que isso seria injusto. Em suma: o PL nº 3.854/97, pelo modo aberto e acriterioso como cria uma nova hipótese de responsabilidade pelo risco, cria uma insegurança maior do que aquela que visava a combater.

2.1.12 Em razão das observações precedentes pode-se afirmar que o PL nº 3.854/97 claramente visa a resolver problemas individuais e concretos por meio da criação de regras gerais e abstratas, no que termina por invadir área reservada, pela CF/88, ao Poder Judiciário, órgão constitucionalmente incumbido de dirimir conflitos concretos e individuais de interesses (art. 5º, XXXV). E, ao fazê-lo, resolvendo, por lei, questões que só por meio de um devido processo legal poderiam ser decididas, o PL nº 3.854/97 termina, obliquamente, violando várias garantias constitucionais, tanto as garantias gerais, como a da

---

<sup>3</sup> LARENZ, Karl./CANARIS, Claus-Wilhelm. *Lehrbuch des Schuldrechts*. v. 2, t. 2. 13. ed. Munique: Beck, 1994. p. 602.

legalidade (art. 5º, II), quanto as processuais, como a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV), da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV) e da presunção de inocência (art. 5º, LVII). E mesmo que se admita que, no caso da responsabilidade civil, o Poder Legislativo possa criar uma hipótese de responsabilidade pelo risco, desvinculada da comprovação de culpa do agente, ainda assim o PL nº 3.854/97 o faz descuidando dos critérios mínimos para a sua configuração compatível com os direitos fundamentais de liberdade e de propriedade (arts. 5º, *caput*).

2.1.13 O PL nº 3.854/97 ainda invade, sob outra perspectiva, competência reservada, pela CF/88, ao Poder Executivo.

2.1.14 A *motivação* para transferir a classificação para a fonte de produção é o fato de a classificação constituir uma atividade de caráter eminentemente técnico. Em razão disso, o *objetivo* do PL nº 3.854/97 é garantir maior rigor e transparência na classificação. Com essa motivação e esse objetivo, no entanto, o referido PL invade competência reservada ao Poder Executivo.

2.1.15 Isso porque cabe ao Poder Executivo, de um lado, regulamentar os mandamentos gerais e abstratos estabelecidos pelo Poder Legislativo, para dar-lhes fiel execução (art. 84, IV, da CF/88); de outro lado, cabe a ele regular matérias com alto grau de tecnicidade e mutabilidade.<sup>4</sup> Ora, tanto a motivação quanto o objetivo do referido PL dizem respeito a matérias excessivamente técnicas e com alta mutabilidade e, não, a questões padronizáveis e com pretensão de permanência. De fato, se a classificação do fumo está, ou não, de acordo com as exigências técnicas adequadas, cabe ao órgão competente do Poder Executivo dizer, pela prerrogativa técnica necessária para tal pronunciamento. O Poder Legislativo não é órgão baseado em competência técnica, mas órgão fundado em representação popular, a ele faltando competência para analisar questões que envolvem alto grau de especialização e de mutabilidade. Lembre-se que

---

<sup>4</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 316.

a classificação do fumo é questão eminentemente técnica, por envolver matéria insuscetível de exame por quem não possui formação especializada, e de grande mutabilidade, haja vista variabilidade dos problemas existentes em função da região produtora, do seu nível de organização, de infra-estrutura e de recursos humanos.

2.1.16 O PL nº 3.854/97, no entanto, pretende, por meio de regras gerais e abstratas, resolver problemas relativos a matérias técnicas e mutáveis. Bons exemplos são os atinentes às alterações na assistência técnica (que deixa de ser prestada por agentes do Poder Executivo para poder ser realizada por representantes de entidades representativas das categorias econômicas), no critério de desempate (que deixa de ser reservado ao órgão técnico do Poder Executivo para ser atribuído a uma comissão de arbitragem através de comissão tripartite, composta por representantes dos agricultores-vendedores, dos empresários-compradores e por fiscal de órgão público oficial) e na documentação de venda (que deixa de ser emitida pelo vendedor para ser pelo comprador, que deverá indicar as especificações do produto recebido, só valendo se contar com o visto do agricultor-vendedor). Ora, todas essas matérias são extremamente técnicas: saber se as entidades representativas ou as comissões de arbitragem poderão cumprir a função fiscalizatória com rigor técnico e isenção, e saber qual a documentação adequada para comprovar a venda efetuada e qualificar os produtos comprados são questões que exigem alto grau de especialização que o Poder Legislativo não tem. Isso sem falar nas circunstâncias relativas à implementação particularizada da fiscalização: como há milhares de fontes de produção, não se pode saber de antemão, sem uma intermediação técnica, quais são os lugares em que haverá possibilidade de efetivação das mudanças propostas na assistência técnica, no desempate e na documentação.

2.1.17 Nesse sentido, o PL nº 3.854/97 visa claramente a resolver problemas técnicos por meio da criação de regras gerais e abstratas, no que termina por invadir área reservada, pela CF/88, ao Poder Executivo, órgão constitucionalmente incumbido de resolver problemas que exijam prerrogativas técnicas.

2.1.18 A exclusão da competência para o Poder Legislativo tratar de questões com alto grau de tecnicidade e mutabilidade não advém apenas dos princípios da separação dos Poderes e da legalidade (arts. 2º e 5º, II da CF/88). Ela advém, também, de disposições direta ou indiretamente aplicáveis à própria matéria técnica ora em exame, que é a participação do produtor rural na comercialização da sua produção de fumo.

2.1.19 Há vários dispositivos constitucionais gerais que poderiam dar ensejo à proteção do produtor rural. Esses dispositivos, no entanto, são complementados por disposições mais específicas, que dizem respeito à política agrícola. Esses dispositivos, porém, não suportam a atuação do Poder Legislativo preconizada pelo PL nº 3.854/97.

2.1.20 De fato, o artigo 187 da CF/88, além de estabelecer que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, fixa objetivos gerais. Nesses objetivos, porém, não se encontra a proteção do produtor rural por meio da alteração dos mecanismos de comercialização onde haja, supostamente, manipulação da classificação dos produtos. E o artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao exigir a promulgação da lei da política agrícola, exige que ela estabeleça os objetivos e instrumentos dessa política, inclusive com relação à comercialização.

2.1.21 Em outras palavras, a CF/88 atribui ao Poder Legislativo, dentro do âmbito de poder atribuído pelas regras e delimitado pelos princípios constitucionais, a tarefa de estabelecer “lei agrícola”, isto é, uma *lei geral* que defina os fundamentos, os objetivos e as competências institucionais da política agrícola no Brasil. Essa lei foi promulgada: é a Lei nº 8.171/91. Ela define, precisamente, os princípios e as regras da política agrícola.

2.1.22 Essas ponderações levam ao entendimento, de um lado, de que a CF/88, embora deixe espaço para a fixação de uma política agrícola, reserva essa competência a uma *lei geral*, não deixando, portanto, margem para que essa política possa ser concebida por meio



de uma *lei específica*, como é o caso do PL nº 3.854/97. De outro lado, essas observações conduzem à conclusão de que as questões agrícolas, embora possam ser delimitadas por meio de lei ordinária, serão fixadas por meio de *uma lei de política agrícola*, isto é, por uma lei que estabeleça os fundamentos, os objetivos e as competências institucionais da política agrícola no Brasil. Nesse quadro, porém, não se encaixa o PL nº 3.854/97.

2.1.23 É que cabe a uma lei geral de política agrária não apenas fixar objetivos, onde a proteção do pequeno produtor possa eventualmente figurar; a ela também cabe instituir meios para atingir os objetivos e estabelecer quais os órgãos encarregados de concretizá-los. Isso significa dizer que uma lei geral de política agrícola é uma lei destinada a harmonizar objetivos, meios e competências institucionais num só documento legislativo. Não sendo assim, uma lei específica até poderia estabelecer ações de política agrícola, mas nunca uma política agrícola, que pressupõe, justamente, a integração harmônica entre objetivos, ações e agentes da sua realização.

2.1.24 Tanto a lei de política agrícola deve integrar objetivos, ações e agentes da sua realização que a Lei nº 8.171/91, lei de política agrícola, estabelece precisamente os objetivos, as ações e instrumentos e as competências institucionais da política agrícola no Brasil. Assim, além de fixar objetivos no seu artigo 3º, a lei geral de política agrícola cria órgãos, como o Conselho Nacional de Política Agrícola, e Câmaras Setoriais especializadas, aos quais é atribuída a função de fiscalizar o cumprimento da legislação. Isso significa que o Poder Legislativo, por meio do instrumento próprio, que é a *lei geral* de política agrícola, atribuiu a órgãos do Poder Executivo a função de fiscalizar o cumprimento da legislação, dado o caráter essencialmente técnico dessa tarefa. Em resumo, ainda que a proteção do pequeno produtor possa constituir um dos objetivos da política agrária, a sua proteção efetiva não se dá por meio de lei específica, mas mediante fiscalização de órgãos técnicos especialmente incumbidos dessa tarefa por uma lei geral de política agrícola, quer porque a CF/88 atribui ao Poder Executivo a tarefa de fiscalizar questões técnicas, quer porque a lei

geral de política agrícola criou competências institucionais com as quais uma lei específica não pode frontalmente entrar em conflito.

2.1.25 Todas as ponderações anteriores demonstram que o PL nº 3.854/97, na sua causa e na sua finalidade, discrepa das regras de constitucionais de competência, seja porque visa a dirimir conflitos individuais e concretos entre os agentes do mercado, no que conflita com as regras constitucionais de competência que reservam essa função ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, LIV e 92 e ss. da CF/88); seja porque tem por objetivo modificar critérios específicos de fiscalização técnica, no que conflita com as regras constitucionais de competência que reservam essa tarefa ao Poder Executivo (art. 2º, 5º, II, 84, IV e 174, da CF/88); seja, ainda, porque propõe ações e altera competências institucionais, no que contraria as regras constitucionais de competência que reservam essa tarefa a uma lei geral de política agrícola (art. 187 da CF/88 e art. 50 do ADCT).

2.1.26 O PL nº 3.854/97, porém, não apenas entra em conflito com as regras constitucionais de competência; ele também contraria o princípio constitucional da liberdade de exercício de atividade econômica nas suas mais variadas manifestações, como se passa a demonstrar.

## 2.2 CONFLITO COM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

### 2.2.1 INTRODUÇÃO

2.2.1.1 O PL nº 3.854/97 constitui um *meio* (ou um conjunto deles) empregado pelo Poder Legislativo para atingir uma *finalidade*. Para verificar se o meio atinge a finalidade, é preciso examinar quais são os efeitos que a sua adoção produz relativamente aos princípios constitucionais.

2.2.1.2 A *finalidade* do PL nº 3.854/97 é garantir a correta classificação do fumo por meio da participação do produtor no processo de classificação, evitando a manipulação pelo comprador.



2.2.1.3 Os meios escolhidos pelo PL nº 3.854/97 são as modificações na comercialização do fumo. Dentre elas, podem-se destacar as seguintes: mudança no *local da classificação do fumo*, que passa da agroindústria para o local de produção; *mudança na assistência técnica*, que deixa de ser realizada por agentes do Poder Executivo para poder ser executada por representantes de entidades representativas das categorias econômicas; *mudança no critério de desempate*, que deixa de ser reservado ao órgão técnico do Poder Executivo para ser atribuído a uma comissão de arbitragem através de comissão tripartite, composta por representantes dos agricultores-vendedores, dos empresários-compradores e por fiscal de órgão público oficial; *mudança na documentação de venda*, na medida em que o comprador, e não o vendedor, deverá fornecer nota do romaneio e nota fiscal indicando as especificações do produto recebido, só valendo se contar com o visto do agricultor-vendedor; *mudança na responsabilidade civil e penal*, que passa a ser da empresa compradora, inclusive por danos a terceiros.

2.2.1.4 Esses meios, adotados para garantir a correta classificação do fumo, provocam determinados *efeitos*.

2.2.1.5 A mudança no local da classificação do fumo faz com que o comprador do fumo tenha que deixar de fazer a classificação do fumo onde já existe estrutura adequada para tanto (luminosidade, área coberta para manuseio, balanças certificadas pelo INMETRO, entre outros elementos), passando a fazê-lo na fonte de produção, bastante distante do local de industrialização do fumo, acarretando, com isso, a necessidade de criação de mão-de-obra específica com capacidade de deslocamento até a fonte de produção e o transporte de todos os instrumentos necessários à classificação. A mudança no local de classificação proposta por esse projeto prejudicará os produtores distantes da agroindústria, pois é certo que esta, para reduzir seus custos, buscará adquirir apenas nas proximidades, desestimulando negócios com os produtores que se encontram distantes do comprador. Outra consequência nociva aos consumidores e à economia é o fato de que a mudança no local de classificação, da forma como proposta,



estimula a aquisição de poucos produtores, uma vez que a agroindústria optará por centralizar as aquisições de fumo, com vistas a reduzir custos de deslocamento, de logística, entre outros fatores. Todos esses fatores prejudicarão a agroindústria, os produtores e os consumidores.

2.2.1.6 A mudança na assistência técnica faz com que os compradores tenham que criar uma representatividade técnica específica junto às entidades representativas das suas categorias econômicas, o que acarreta a necessidade de formação ou, no mínimo, drástico aumento da mão-de-obra específica para a classificação. Isso porque a classificação, em vez de ser feito num único local, terá de ser feita em tantos locais quantos forem os locais de produção, em número infinitamente superior.

2.2.1.7 A mudança no critério de desempate faz com que o comprador e o vendedor do fumo tenham que se cercar de assistentes técnicos capazes de formar a comissão de arbitragem. Como são milhares de operações realizadas a cada safra, haverá necessidade de formação de um grande número de técnicos, aptos, inclusive, a trabalhar numa comissão de arbitragem.

2.2.1.8 Por fim, a mudança na documentação de venda, embora trate de obrigações acessórias a qualquer operação mercantil, inverte o ônus de cumprimento dessas obrigações, deslocando-o do vendedor para o comprador.

2.2.1.9 Essas observações iniciais demonstram que todas as modificações propostas pelo PL nº 3.854/97 produzem grande elevação nos dispêndios com recursos humanos, físicos e financeiros.

2.2.1.10 O PL nº 3.854/97 consubstancia modificações das regras relativas ao local da classificação, à assistência técnica, ao critério de desempate, à documentação e à responsabilidade nas operações de venda de fumo (meios) para garantir a sua correta classificação e evitar a manipulação pelo comprador (finalidades), que produzem grande elevação nos dispêndios com recursos humanos, físicos e financeiros

(efeitos). Diante disso, é preciso saber: essa finalidade, esses meios e esses efeitos são compatíveis com a CF/88? É o que se passa a verificar.

## 2.2.2 CONTROLE DE PROPORCIONALIDADE

### 2.2.2.1 EXAME DE ADEQUAÇÃO

2.2.2.1.1 O postulado da proporcionalidade tem sido aplicado pelo Supremo Tribunal Federal como decorrência dos princípios do Estado de Direito e do devido processo legal (artigo 1º e artigo 5º, LIV, CF/88). Seguindo o mesmo caminho, a Lei nº. 9.784/99, além de estabelecer a proporcionalidade como diretriz da administração, exige a sua atuação segundo o critério de adequação entre meios e fins, vedando a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (artigo 1º, parágrafo único, VI).<sup>5</sup> Segundo esse postulado, toda medida estatal deve ser adequada, necessária e proporcional.

2.2.2.1.2 A exigência de adequação decorre da justificativa escolhida para a adoção da medida estatal. À exigência de que o meio escolhido pelo Poder Público produza efeitos que contribuam efetivamente para a promoção do fim se denomina de *exame de adequação*. Segundo esse exame, o uso do meio deve contribuir para a promoção do fim, pois se sua utilização só é justificada pelo fim, não sendo ele promovido, o uso do meio acaba não mais possuindo justificativa.

2.2.2.1.3 Esse exame tem sido exigido pelo Supremo Tribunal Federal. Com efeito, o Tribunal examinou o caso de uma lei que determinava, para o exercício legal da profissão de corretor de imóveis, a exigência de comprovação de condições de capacidade. O Tribunal, no entanto, entendeu que o exercício da profissão de corretor de imóveis não dependia da referida comprovação. Em outras palavras, declarou que o meio (atestado de condições de capacidade) não promovia o fim

---

<sup>5</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 148. Idem. *Sistema Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 401.

(controle do exercício da profissão). Em conseqüência, essa exigência violava o exercício livre de qualquer trabalho, ofício ou profissão, pois ela era restringida sem qualquer justificativa e, por isso, de modo arbitrário.<sup>6</sup>

2.2.2.1.4 Pois bem, a justificativa escolhida pelo Poder Legislativo para modificar as regras de comercialização do fumo é o dever de assegurar a sua correta classificação e evitar a manipulação pelo comprador. Sendo assim, só haverá legitimidade para as mudanças nas regras de comercialização do fumo se elas efetivamente contribuírem para a melhoria da classificação do fumo e para evitar a manipulação pelo comprador. Se, porém, as mudanças propostas não contribuírem para a concretização desses fins, o seu uso se torna ilegítimo, por falta de justificação. Nesse sentido, pergunta-se: as mudanças nas regras de comercialização do fumo efetivamente contribuem para a melhoria da classificação do fumo?

2.2.2.1.5 Não há clareza com relação a essa resposta. Isso porque, de um lado, pode-se afirmar que a participação de assistentes técnicos escolhidos pelos agricultores e vendedores na classificação do fumo e a contribuição de uma comissão de arbitragem vão aumentar a chance de controle, na medida em que mais pessoas irão contribuir para a fiscalização. De outro lado, porém, é preciso ter em conta que a fiscalização, sendo feita no local de produção, onde em regra não há luminosidade adequada nem áreas adequadas de manuseio nem balanças devidamente aferidas pelo INMETRO, dificilmente irá contribuir para a melhoria da classificação do fumo. Além disso, se, por um lado, é verossímil afirmar que a participação de assistentes técnicos escolhidos pelas partes irá aumentar a chance de controle da classificação do fumo, por outro lado também é presumível que, podendo esses assistentes ser designados pelo sindicato ou associação de classe, poderá haver uma politização nas avaliações e, nesse caso, nenhum aumento de qualidade na classificação irá ocorrer. Por fim, deve-se considerar o fato, devidamente registrado na tramitação do PL

---

<sup>6</sup> Representação nº 930-DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Cordeiro Guerra, DJ 02-09-77.

nº 3.854/97 sem qualquer objeção parlamentar, de que há aproximadamente um milhão de operações em cada safra com quase duzentos mil produtores, é presumidamente impossível que em cada uma dessas operações possa ser concretizado o procedimento proposto. Mas se o procedimento proposto é impossível de ser concretizado, por circunstâncias físicas e geográficas, como poderá ele contribuir para a melhoria da classificação do fumo?

2.2.2.1.6 Essas observações apontam, pelo menos, para uma falta de segurança probabilística na adequação das modificações legislativas propostas para a realização do fim. Nesse sentido, aliás, o projeto ignora totalmente o mecanismo tradicional de produção e comercialização do fumo no Brasil, instituindo medidas que não guardam uma correspondência mínima com as suas condições ontológicas de aplicação. Nesse aspecto, além de inadequadas, as medidas propostas também são irrazoáveis.<sup>7</sup>

#### 2.2.2.2 EXAME DE NECESSIDADE

2.2.2.2.1 A exigência de necessidade advém da obrigação que o Poder Público tem de realizar vários princípios constitucionais ao mesmo tempo, não apenas aqueles que dizem respeito à garantia de finalidades estatais como, também, aqueles que se referem a direitos individuais. À exigência de que o meio escolhido pelo Poder Público seja, dentre todos os disponíveis, o menos restritivo relativamente às atividades dos particulares, se denomina de *exame de necessidade*. De acordo com esse exame, o meio deve ser o mais suave dentre os meios disponíveis, pois o Estado não apenas tem a obrigação de atingir seus fins próprios, mas, também, tem a obrigação de proteger ao máximo os direitos dos particulares, e isso somente é possível se ele adotar o meio menos restritivo dentre todos aqueles que, estando disponíveis, podem contribuir para atingir o fim escolhido. Se o Estado puder atingir o fim escolhido por meio outro, menos invasivo aos direitos

---

<sup>7</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 142. Idem. *Sistema Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 420.

fundamentais, e resolve escolher justamente aquele mais invasivo, estará intencionalmente atuando para prejudicar o particular.

2.2.2.2.2 Esse exame tem sido exigido pelo Supremo Tribunal Federal. Com efeito, o Tribunal decidiu que uma obra não pode ser suspensa por ato próprio da autoridade administrativa *quando há outros meios específicos à disposição*, mesmo que as condições legais sejam contrariadas:

“Suspensão de obra pela autoridade administrativa. Esta não pode, por ato próprio, suspender a obra, sem recorrer a via judicial por meio da ação cominatória, que é o remédio específico concedido pela lei, no caso. Código de Processo Civil, artigos 302, XI, e 305. Leva-se ainda em conta que a construção fora licenciada pela autoridade competente, estava em fase adiantada (tivera início onze meses antes) e que, com base e confiança na licença da autoridade, haviam surgido interesses de terceiros de boa-fé (muitos dos adquirentes de unidades no edifício). Os parágrafos do citado artigo 305, embora referentes à hipótese de demolição, claramente traduzem o espírito da lei, **no sentido de conciliar o interesse público com os demais interesses em causa**, ordenando que a construção não seja demolida, mesmo quando contrária às condições legais, **se por outro meio se puder evitar o dano ao bem comum.**”<sup>8</sup>

2.2.2.2.3 O Supremo Tribunal Federal também declarou inconstitucional uma lei que determinava que as empresas transportadoras de botijões de gás deveriam possuir, em cada veículo transportador, uma balança especial aprovada pelo órgão competente. Nesse caso, o meio, além de ter sua adequação colocada em dúvida (a balança não seria adequada para pesagem em unidade de massa), foi considerado *desnecessário* (a fiscalização por amostragem seria menos restritiva) e desproporcional em sentido estrito (as desvantagens decorrentes de sua utilização — aumento do preço do botijão, deslocamento do consumidor até o caminhão, exigência de investimentos pelas empresas — foram consideradas superiores e,

---

<sup>8</sup> Recurso de mandado de segurança nº 13.140, Relator: Ministro Luiz Gallotti, DJ 16.12.64, S. 04649.

portanto, sem proporção à vantagem — incremento da proteção dos consumidores).<sup>9</sup>

2.2.2.2.4 O Supremo Tribunal Federal decidiu que o exame de DNA, requerido por um terceiro, não pode ser exigido do pai presumido, quando há outros meios disponíveis para a comprovação da paternidade, como é o caso da produção do exame pelo próprio terceiro pretendente. Nesse caso, a determinação do exame foi considerada desnecessária.<sup>10</sup>

2.2.2.2.5 Esses precedentes demonstram que qualquer ato estatal, para ser considerado válido, deve ser necessário, isto é, o meio deve ser o mais suave dentre os meios disponíveis. O controle de necessidade, em razão disso, envolve dois exames, um positivo e um negativo. O exame positivo consiste em saber se há outros meios igualmente adequados para atingir o fim. E o exame negativo implica descobrir se, dentre os meios igualmente adequados, há algum menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais envolvidos.

2.2.2.2.6 Quanto ao exame positivo, salta aos olhos a existência de outros meios igualmente disponíveis para garantir correção na classificação do fumo. Com efeito, para garantir correção na classificação do fumo, o Poder Público poderia: (a) submeter à fiscalização ao controle do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, mediante credenciamento de pessoas habilitadas para tal tarefa, como, aliás, já é feito pela própria Lei nº 9.972/00, que institui regras relativas à classificação de produtos vegetais; (b) propor aumento da fiscalização pelas Câmaras Setoriais especializadas, mediante criação ou modificação de procedimentos fiscalizatórios, como, de resto, é previsto na Lei nº 8.171/91, que estabelece a política agrícola; (c) exigir o aprimoramento da fiscalização com a participação do produtor nos locais adequados já existentes nas agroindústrias; (d)

---

<sup>9</sup> Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 855-2, STF, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, julgada em 01.07.03, DJ 01.10.93, p. 20212.

<sup>10</sup> Habeas Corpus nº. 76.060-SC, STF, 1ª Turma, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 31.03.98, DJ 15.05.98, p. 44.

intensificar a fiscalização por amostragem, agravadas pela instituição de penalidades pecuniárias para os agentes do mercado que descumprirem a legislação relacionada à classificação do fumo; e assim por diante.

2.2.2.2.7 Há, pois, outros meios disponíveis para assegurar o controle na classificação do fumo. Resta saber se, dentre esses meios, existe algum que seja menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais envolvidos.

2.2.2.2.8 O direito fundamental envolvido é a liberdade de exercício de atividade econômica. Isso porque as modificações legislativas propostas produzem grande elevação nos dispêndios com recursos humanos, físicos e financeiros, pois, entre outras coisas, exigem mudanças administrativas (alteração na emissão de documentação), logísticas (alteração do local de classificação), humanas (alteração na assistência técnica), financeiras (alteração nos gastos e nos investimentos). Essas mudanças afetam, pois, bens jurídicos protegidos pelo princípio da liberdade de exercício de atividade econômica: esse princípio garante, justamente, a *liberdade de organização* (liberdade de eleição de formas, de preços, de nomes, de constituição interna) e a *liberdade de direção da empresa* (liberdade de tomar decisões, de produzir, de distribuir, de vender e de fixar uma estratégia comercial).<sup>11</sup>

2.2.2.2.9 Diante desse quadro, repete-se a indagação de modo mais específico: existe algum meio, dentre os meios disponíveis, que restringe menos liberdade de organização e de direção das agroindústrias? A resposta é positiva: a fiscalização efetiva pelo controle do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, nos moldes previstos pela Lei nº 9.972/00, não envolve mudanças administrativas, logísticas, humanas ou financeiras, não restringindo a liberdade de organização e direção das agroindústrias senão por meio da submissão

---

<sup>11</sup> ORTIZ, Gaspar Ariño. *Principios constitucionales de la libertad de empresa. Libertad de comercio e intervencionismo administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 1995. p. 88 e 89.

ao poder de polícia estatal; (b) o aumento da fiscalização pelas Câmaras Setoriais especializadas, como previsto na Lei nº 8.171/91, também não acarretaria restrição à liberdade de organização e direção das agroindústrias senão por meio da submissão ao poder de polícia estatal; (c) o aprimoramento da fiscalização com a participação do produtor nos locais adequados já existentes nas agroindústrias, embora envolvesse mudanças administrativas, logísticas, humanas ou financeiras, acarretaria um impacto menor, pois as instalações e balanças existentes continuariam em mesmo número ou, no máximo, seriam melhoradas ou aumentadas, em número infinitamente inferior àquelas que deveriam ser criadas nos milhares de locais de produção; (d) a intensificação da fiscalização por amostragem igualmente não provocaria alterações administrativas, logísticas, humanas ou financeiras, apenas restringiriam a liberdade e o patrimônio quando houvesse a aplicação de penalidade, mas essa seria circunscrita apenas às agroindústrias que cometessem irregulares, não se estendendo a todas elas.

2.2.2.2.10 Essas ponderações demonstram que as alterações propostas PL nº 3.854/97 são desnecessárias, na medida em que restringem o direito fundamental à liberdade de exercício de atividade econômica mesmo havendo outros meios adequados para a garantia da correta classificação do fumo.

### **2.2.2.3 EXAME DE PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO**

2.2.2.3.1 A exigência de proporcionalidade em sentido estrito decorre da existência de um conjunto de princípios constitucionais que deve ser promovido na sua integralidade. À exigência de que a atuação estatal promova mais a Constituição do que a restrinja se denomina de *exame de proporcionalidade em sentido estrito*. Segundo esse exame, os efeitos positivos e negativos decorrentes do uso do meio devem ser ponderados, de modo que sejam produzidos mais efeitos positivos do que negativos. É que se o Poder Público, a pretexto de concretizar a Constituição, escolhe um meio que mais restringe do que promove os princípios nela previstos, está descumprindo a Constituição em vez de cumpri-la.

2.2.2.3.3 Esse exame tem sido exigido pelo Supremo Tribunal Federal em todos os casos em que ele efetua uma ponderação de princípios considerando toda a ordem constitucional.

2.2.2.3.4 Um exame similar tem sido também feito quando o Tribunal exige a conciliação de todos os interesses em jogo. Trata-se de uma exigência de racionalidade: se a medida destina-se a todos e a todos alcança, deve ser adotada mediante a consideração do interesse de todos.<sup>12</sup> Não só dos interesses do Poder Público, ou dos produtores, mas também dos consumidores e das agroindústrias. O dever do poder público de *conciliar os interesses em jogo* foi, inclusive, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal:

“Atualmente o poder de tributar (...) é o poder de conservar, de manter, **conciliando assim as necessidades do Estado com os direitos assegurados ao indivíduo**”.<sup>13</sup>

2.2.2.3.5 A exigência de conciliar os interesses em jogo é, por vezes, denominada de *concordância prática* entre os interesses. Essa exigência também é encampada pelo Supremo Tribunal Federal:

“Representação de inconstitucionalidade de lei. Artigos 15, parágrafo 3º e 17 da Lei nº 5.991, de 17.12.73. Limitação à liberdade de comércio. Drogarias. A norma que prevê a assistência do técnico responsável nas drogarias **visa a concordância prática entre a liberdade do exercício do comércio de medicamentos e o seu controle**, em benefício dos que visam tais medicamentos”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994. pp. 267 e 317. ALEXY, Robert. *Recht, Vernunft, Diskurs*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995. p. 171.

<sup>13</sup> Recurso Extraordinário Nº 18.976, Relator: Ministro Barros Barreto, ADJ 26.11.52, S. 14653, p. 15 do acórdão, que se refere à decisão recorrida.

<sup>14</sup> Representação nº 1507, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Madeira, DJ 09.12.88.

2.2.2.3.6 Diante disso, renova-se a indagação: as medidas propostas no referido PL produzem mais efeitos positivos do que negativos relativamente à ordem constitucional? A resposta é negativa. Isso porque, para melhorar a fiscalização, que é algo positivo, o Poder Legislativo termina restringindo não só o direito fundamental à liberdade de exercício de atividade econômica, mas, também, a própria proteção do consumidor, na medida em que as alterações propostas, além de inviabilizar a comercialização, terminam aumentando sobremaneira o custo do produto a ser comercializado.

2.2.2.3.7 Além disso, as alterações propostas não conciliam os interesses dos produtos com os interesses das agroindústrias. Bem ao contrário: todas as modificações são feitas para favorecer única e exclusivamente o produtor, sem que a esse favorecimento tenham sido conjugadas medidas destinadas a preservar os interesses legítimos de liberdade e de propriedade das agroindústrias.

2.2.2.3.8 Essas ponderações demonstram que as alterações propostas PL nº 3.854/97 são desproporcionais, na medida em que mais restringem os princípios constitucionais do que os promovem.

### 2.2.3 CONTROLE DE EFICIÊNCIA

2.2.3.1 O postulado da eficiência exige que a atuação administrativa, mais do que baseada em meios adequados, que promovem minimamente os fins, esteja fundada na escolha de meios que promovam de modo satisfatório as finalidades administrativas.<sup>15</sup>

2.2.3.2 Essa exigência, conquanto implícita no ordenamento constitucional, passou a ser expressa no artigo 37 da CF/88, que exige uma atuação administrativa pautada pela eficiência. Dentre os vários sentidos normativos que podem ser desenvolvidos a partir desse dispositivo, um deles adquire uma importância singular no caso deste Parecer: exigência de promoção minimamente satisfatória da finalidade

---

<sup>15</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 437.

pública que serve de justificativa para a atuação estatal, assim entendida aquela que promove de modo minimamente intenso e certo o fim.

2.2.3.3 Diante disso, pergunta-se: as medidas propostas pelo PL nº 3.854/97 são eficientes no sentido de promoverem de modo minimamente intenso e certo a correção da classificação do fumo? A resposta é negativa.

2.2.3.4 Isso porque a fiscalização, sendo feita no local de produção, onde em regra não há luminosidade adequada nem áreas adequadas de manuseio nem balanças devidamente aferidas pelo INMETRO, irá contribuir pouco intensamente para a melhoria da classificação do fumo. Corre-se o risco de a classificação sequer poder ser adequadamente feita, muito menos feita de forma satisfatoriamente intensa. Ademais, podendo os assistentes ser designados pelo sindicato ou associação de classe, corre-se o risco de haver uma politização nas avaliações e, nesse caso, nenhum aumento de qualidade na classificação irá ocorrer. Por último, como há aproximadamente um milhão de operações em cada safra com quase duzentos mil produtores, é presumidamente impossível que em cada uma dessas operações possa ser concretizado o procedimento proposto.

2.2.3.5 Ora, se o procedimento proposto pelo referido é praticamente inviável, não há como afirmar que ele promoverá de modo minimamente intenso e certo a correção da classificação do fumo. As medidas propostas pelo PL nº 3.854/97 não são, pois, eficientes.

#### 2.2.4 CONTROLE DE MODERAÇÃO

2.2.4.1 O postulado da proibição de excesso tem sido aplicado pelo Supremo Tribunal Federal, normalmente em associação com a proporcionalidade (artigo 1º e artigo 5º, LIV, CF/88) ou com a liberdade de comércio (artigo 170, parágrafo único, CF/88). Ele fundamenta-se na idéia de que todos os direitos e princípios fundamentais, ainda que possam ser restringíveis, não podem ser

atingidos no seu núcleo essencial, sendo esse núcleo definido como aquela parte do conteúdo de um direito sem a qual ele perde a sua mínima eficácia e, por isso, deixa de ser reconhecível como um direito fundamental.<sup>16</sup>

2.2.4.2 O Supremo Tribunal Federal tem feito esse controle. Com efeito, a Segunda Turma decidiu por negar provimento a um Recurso Extraordinário por entender excessiva a majoração do imposto de licença sobre as cabines de banho. A recorrente aduziu que tal imposição poderia lhe cercear uma atividade lícita e, por isso, estaria colidindo com o princípio da liberdade de qualquer profissão (art. 141, § 14 da Constituição de 1946). O voto do Ministro Orozimbo Nonato faz referência à decisão da Suprema Corte Americana no sentido de que:

“o poder de taxar somente pode ser exercido dentro dos limites que o tornem **compatível com a liberdade de trabalho, de comércio e de indústria e com o direito de propriedade**”.<sup>17</sup>

2.2.4.3 O Supremo Tribunal Federal, analisando a constitucionalidade da majoração do antigo imposto de licença, asseverou:

“A meu ver, porém, faz-se dispensável qualquer referência expressa nesse sentido, pois os próprios dispositivos fundamentais, que asseguram as liberdades individuais, entre os quais se incluiu o exercício de qualquer profissão, comércio e indústria, constituem uma implícita limitação ao poder de tributar do Estado, no concernente à criação de impostos exagerados, **vedando, por conseqüência, que a administração, por meio de tributos excessivos, possa**

---

<sup>16</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 133. Idem. *Sistema Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 396.

<sup>17</sup> Recurso Extraordinário n.º 18.331/SP, Relator Ministro Orozimbo Nonato, DJ 21.09.1951.

tolher, cercear ou dificultar o pleno exercício dos direitos básicos conferidos ao cidadão".<sup>18</sup>

2.2.4.4 Noutro caso, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu o direito à cobrança do imposto do selo, mas modificou o entendimento em relação ao valor da multa, considerando-a excessiva relativamente ao direito de propriedade e de liberdade.<sup>19</sup>

2.2.4.5 O Supremo Tribunal Federal tem igualmente considerado inconstitucionais as restrições administrativas que, ainda que não bloqueiem de modo absoluto, certamente embaraçam excessivamente o livre exercício de atividade econômica:

"Penso, porém, que, ao estatuir essa exigência, fato que tenho como certo, visto não haver sido contestado, a autoridade arrecadadora estabeleceu, em verdade, sanção fiscal, que, **se não impediu totalmente, bloqueou de modo profundo a atividade profissional lícita do contribuinte**, violando, de tal arte, o aludido preceito constitucional, sem falar na violação da Súmula 547".<sup>20</sup>

2.2.4.6 Noutro julgamento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu por deferir medida liminar que suscitava a inconstitucionalidade de Lei Estadual que elevava os valores de taxa judiciária. O fato de a taxa judiciária ter sido elevada em 827% restringiria excessivamente o direito de acesso ao Poder Judiciário a uma grande parcela da população.<sup>21</sup>

2.2.4.7 Noutro caso, o Supremo Tribunal Federal analisou a obrigatoriedade de utilização de balanças especiais por veículos transportadores de botijões de gás. Dentre as várias alegações, uma delas diz respeito à proibição de excesso: os efeitos da utilização do

---

<sup>18</sup> Recurso Extraordinário nº 18.976, Relator: Ministro Barros Barreto, ADJ 26.11.52, S. 14653, p. 15 do acórdão, que se refere à decisão recorrida.

<sup>19</sup> Recurso Extraordinário nº 47.937/Guanabara, Relator: Ministro Cândido Motta, DJ 06.12.62.

<sup>20</sup> Recurso Extraordinário nº 76.455, Relator Ministro Leitão de Abreu, Decisão em 01.04.75, Revista Trimestral de Jurisprudência nº 73, p. 825.

<sup>21</sup> Representação nº 1.077-5/RJ, Relator Ministro Moreira Alves, DJ 26.02.1981.

meio poderiam provocar a restrição excessiva do direito fundamental de livre iniciativa (a utilização de balanças poderia levar as empresas “à ruína”).<sup>22</sup>

2.2.4.8 O Supremo Tribunal Federal também entendeu que submeter o pai presumido ao constrangimento de fazer um exame de DNA para provar a paternidade de um terceiro restringiria excessivamente a dignidade humana.<sup>23</sup>

2.2.4.9 Em todos esses casos, o Supremo Tribunal Federal constatou que nenhuma medida estatal pode: (a) restringir excessivamente um direito fundamental, inviabilizando-o substancialmente, independentemente do seu motivo; (b) cercear, tolher ou dificultar sobremaneira o livre exercício da atividade econômica, ainda que a medida não inviabilize por completo a atividade empresarial.

2.2.4.10 Diante disso, pergunta-se: as medidas propostas pelo referido PL restringem excessivamente o direito fundamental de liberdade de exercício de atividade econômica? A resposta é afirmativa. Isso porque as modificações legislativas, se cumpridas à risca, produzirão uma elevação tal nos dispêndios com recursos humanos, físicos e financeiros que inviabilizarão a atividade empresarial ou, no mínimo, dificultarão sobremaneira o seu exercício da atividade econômica. Sendo aproximadamente um milhão o número de operações dentro de um universo de quase duzentos mil famílias de produtores, a instalação de locais adequados de luminosidade e de manuseio, e o deslocamento a todos os locais de produção de balanças convenientemente aferidas e equipamentos de informática e de emissão de notas fiscais exigiria o total comprometimento dos recursos humanos, físicos e financeiros da agroindústria.

---

<sup>22</sup> Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 855-2, Relator: Ministro Ministro Sepúlveda Pertence, DJU 01.10.93.

<sup>23</sup> Habeas Corpus nº 76060-SC, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 15.05.98, p. 44.

2.2.4.11 Além disso, como o mencionado PL altera a comercialização do fumo fazendo com que ela não mais ocorra nas unidades de compra das empresas industriais, mas na fonte de produção, ele atinge o núcleo da liberdade de organização e de direção das empresas, na medida em que praticamente impede a produção em escala. Levadas à risca as modificações legislativas, o modo de produção e comercialização do fumo se verá totalmente modificado e dirigido pelo Poder Público. Isso, evidentemente, atinge, de um lado, o núcleo da liberdade de exercício de atividade econômica, pois impede que os agentes econômicos possam, com um mínimo de liberdade, decidir como produzir e comercializar seus produtos; de outro, restringe o núcleo da liberdade de contratar, pois inviabiliza o exercício mínimo da autonomia privada pela agroindústria.<sup>24</sup>

## 2.3 CONCLUSÕES

2.3.1 Todas as considerações anteriores permitem chegar às seguintes conclusões a respeito do caso posto neste Parecer:

(1) o PL nº 3.854/97, motivado pela suposta existência de infrações à legislação e com a finalidade de garantir correção na classificação do fumo por parte das agroindústrias, discrepa das regras de constitucionais de competência, porque visa a dirimir conflitos individuais e concretos entre os agentes do mercado, no que conflita com as regras constitucionais de competência que reservam essa função ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, LIV e 92 e ss. da CF/88);

(2) o PL nº 3.854/97, fundado na suposta falta de correção técnica nas classificações do fumo e com o objetivo de melhorar a fiscalização técnica das operações de venda pelo produtor, conflita com as regras constitucionais de competência, que reservam essa tarefa

---

<sup>24</sup> BÄUERLE, Michael. *Vertragsfreiheit und Grundgesetz*. Nomos: Baden-Baden, 2001. p. 392.

técnica ao Poder Executivo (art. 2º, 5º, II, 84, IV e 174, da CF/88), e com regras constitucionais de competência que reservam essa tarefa a uma lei geral de política agrícola (art. 187 da CF/88 e art. 50 do ADCT);

(3) o PL nº 3.854/97, cria uma hipótese de responsabilidade civil pelo risco, desvinculada da comprovação de culpa do agente, sem especificar o tipo de risco que irá gerar a responsabilidade, o grau de periculosidade necessária para sua configuração, bem como os critérios confirmadores do nexo de causalidade entre a conduta do agente e a periculosidade, descuidando dos critérios mínimos para a instituição de uma hipótese específica de responsabilidade compatível com os direitos fundamentais de liberdade e de propriedade (arts. 5º, *caput*);

(4) o PL nº 3.854/97, ao criar uma hipótese de responsabilidade penal independentemente da comprovação da materialidade do crime e da sua autoria do delito, viola o princípio da legalidade (art. 5º, II da CF/88) e as garantias do devido processo legal (art. 5º, LIV), da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV) e da presunção de inocência (art. 5º, LVII);

(5) o PL nº 3.854/97, ao trazer modificações nas regras relativas ao local da classificação, à assistência técnica, ao critério de desempate e à documentação nas operações de venda de fumo (meios), com o objetivo de garantir a sua correta classificação e evitar a manipulação pelo comprador (finalidades), produz um nível de elevação nos dispêndios com recursos humanos, físicos e financeiros (efeitos) incompatível com o princípio da liberdade de exercício da atividade econômica e com a ordem de princípios contida na CF/88;

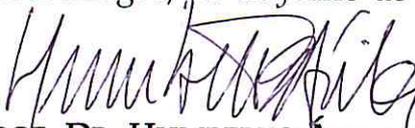
(6) as medidas propostas pelo PL nº 3.854/97 são desproporcionais, na medida em que não são seguramente adequadas (pois não há razoável relação de probabilidade estatística de que as medidas propostas produzirão efeitos que contribuirão minimamente para a melhoria do controle da classificação do fumo), necessárias (pois há outros meios disponíveis e igualmente adequados para a fiscalização da classificação e comercialização do fumo que causem restrições menores aos bens jurídicos protegidos pelo princípio da liberdade de exercício de atividade econômica) e proporcionais (pois as desvantagens causadas pelas medidas são maiores do que as vantagens por elas produzidas relativamente ao conjunto de princípios constitucionais);

(7) as medidas propostas pelo PL nº 3.854/97 são ineficientes, pois não contribuem, de modo minimamente intenso e certo, para a promoção da finalidade que justificaria a sua adoção;

(8) as medidas propostas pelo PL nº 3.854/97 são excessivas, na medida em que produzirão uma elevação tal nos dispêndios com recursos humanos, físicos e financeiros que inviabilizarão a atividade empresarial ou, no mínimo, dificultarão sobremaneira o seu exercício da atividade econômica no que se refere à liberdade de organização e direção das empresas, atingindo o núcleo do princípio constitucional de liberdade de exercício de atividade econômica.

Este é o meu parecer, s.m.j.

Porto Alegre, 25 de julho de 2007.

  
PROF. DR. HUMBERTO ÁVILA



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
CASA CIVIL**

DOU 01/12/20  
332

5990-4



Ofício nº 179/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 7 de março de 2022.

Senhor Presidente,

De ordem do Secretário-Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0918/2021, encaminho o Parecer nº 639/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e o Ofício nº 122/2022, da Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural (SAR), ambos contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0415.9/2021, que "Estabelece diretrizes sobre a negociação do tabaco em folha curado, efetuada entre os fumicultores e as empresas fumageiras, no âmbito do Estado de Santa Catarina".

Respeitosamente,

**Ivan S. Thiago de Carvalho**  
Procurador do Estado  
Diretor de Assuntos Legislativos\*

Excelentíssimo Senhor  
**DEPUTADO MOACIR SOPELSA**  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina  
Nesta

<b>Lido no Expediente</b>	
014º	Sessão de 08/03/22
Anexar a(o)	PL. 415/21
Diligência	
	Secretário

\*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558  
Delegação de competência

OF 179\_PL\_0415\_9\_21\_PGE\_SAR\_enc  
SCC 22361/2021

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **1S0C6R5N**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**IVAN SÃO THIAGO DE CARVALHO** (CPF: 661.XXX.149-XX) em 07/03/2022 às 16:30:00

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:05:27 e válido até 13/07/2118 - 14:05:27.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIyMzYxXzlyMzc4XzlwMjFmVVMwQzZSNU4=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00022361/2021** e o código **1S0C6R5N** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



**PARECER Nº 639/2021-PGE**

Lages, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 22361/2021

**Assunto:** Pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0415.9/2021.

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessado:** Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

**Ementa:** Pedido de Diligência ao Projeto de Lei nº 0415.9/2021, de origem parlamentar, que "*Estabelece diretrizes sobre a negociação do tabaco em folha curado, efetuada entre os fumicultores e as empresas fumageiras*". Cria obrigações às partes durante as negociações do contrato de compra e venda da atividade fumageira, adentrando em matéria de direito civil. Competência privativa da União. Art. 22, inciso I, da CF/88. Inconstitucionalidade formal orgânica. Livre iniciativa. Violação. Inconstitucionalidade material.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

## **RELATÓRIO**

Por meio do Ofício nº 1934/CC-DIAL-GEMAT, de 26 de novembro de 2021, a Casa Civil, por intermédio da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicitou o exame e a emissão de parecer por esta Procuradoria sobre o Projeto de Lei nº 0415.9/2021, de origem parlamentar, que "*Estabelece diretrizes sobre a negociação do tabaco em folha curado, efetuada entre os fumicultores e as empresas fumageiras, no âmbito do Estado de Santa Catarina*", **exclusivamente no tocante à constitucionalidade e à legalidade da matéria em discussão.**

O referido encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), contido no Ofício GPS/DL/0918/2021.

Transcreve-se abaixo o conteúdo do Projeto de Lei em questão:

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes sobre a negociação do tabaco em folha curado, efetuada entre os fumicultores e as empresas fumageiras, no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Entende-se por tabaco em folha curado, o fumo em folha proveniente da espécie *Nicotina Tabacum L.*, submetido à cura artificial ou natural, nos termos da Instrução Normativa nº 10, de 13 de abril de 2007, do Ministério da



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 2º Os fardos de fumo em folha deverão ser negociados dentro da propriedade dos fumicultores, tendo como referencial de preço a tabela da Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA).

§1º Os fumicultores, no ato da negociação, deverão atestar a qualidade do fumo em folha mediante a apresentação de documento expedido pela Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc).

§2º A verificação da qualidade das folhas de fumo e a pesagem dos fardos deverá ser efetuada, por meio de amostragem, no ato da negociação.

§3º O valor acordado, por quilo ou fardo de fumo em folha, deve ficar registrado em documento próprio, firmado no ato da negociação entre o fumicultor e o representante da empresa fumageira.

Art. 3º Após realizada a negociação, os fardos de fumo em folha serão remetidos para as propriedades das empresas fumageiras, que se certificarão da pesagem total dos fardos entregues pelo fumicultor.

Art. 4º Após ser dada ciência sobre a pesagem dos fardos de fumo em folha aos fumicultores, as empresas fumageiras terão o prazo de 7 (sete) dias úteis para o pagamento do produto, nos termos acordados.

Parágrafo único. Quando os fardos de fumo em folha excederem à pesagem pactuada entre as partes, no momento da negociação, as empresas fumageiras deverão assumir o pagamento de até 30% (trinta por cento) do peso remanescente.

Art. 5º As disposições desta Lei serão objeto de regulamentação pelo Poder Executivo.

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

*Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente que "O presente Projeto de Lei tem como objetivo promover maior segurança jurídica aos fumicultores de nosso Estado, tendo em vista que, não raro, ficam submetidos aos interesses das empresas fumageiras nas negociações efetuadas (...) Na relação contratual, o fumicultor se responsabiliza por parte do processo produtivo e a agroindústria por oferecer insumos e assistência técnica para a transformação do produto. Todavia, ocorre que os fumicultores têm sido seriamente prejudicados em seu ramo de trabalho, pois são responsáveis por transportar os fardos de fumo até as empresas fumageiras sem terem, porém, garantia alguma sobre a negociação de preços que será efetuada no interior da propriedade dessas empresas".*

*E ainda que "muitas das vezes, a oferta de preço é proposta muito abaixo do que o divulgado pela Abrufa <https://afubra.Com.Br/preços-referenciais-tabaco.html>) e os fumicultores precisam arcar com os fardos não comercializados, implicando, ainda, maiores prejuízos, como o gasto de combustível no transporte e outras despesas. Sendo assim, o presente Projeto de Lei visa determinar que a negociação de compra e venda de fumo seja realizada na propriedade dos fumicultores, garantido o preço da nota ao produtor, e a verificação da qualidade do fumo deverá ser efetuada no ato da negociação".*

É o breve relatório.

## **FUNDAMENTAÇÃO**



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



O Decreto nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, estabelece o seguinte acerca das diligências:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério do dial, a outras Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

A análise realizada pela Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do Projeto de Lei, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Estadual consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público. Nesses termos, passa-se à apreciação da proposição.

Em que pese seus bons propósitos, o Projeto de Lei (PL) padece de inconstitucionalidade formal, haja vista que trata de matéria de direito civil, cuja competência legislativa é privativa da União, *ex vi* do art. 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Explica-se.

Nota-se, já no art. 1º do PL, que traz a descrição do seu objeto, que se pretende estabelecer diretrizes "*sobre a negociação do tabaco em folha curado entre os fumicultores e as empresas fumageiras*".

A respeito dessa fase pré-contratual (negociação), convém esclarecer alguns pontos, apenas para demonstrar, de maneira objetiva, como o tema é afeto à seara do direito civil.

A bilateralidade própria de todo o contrato, entendida como a exigência de conjugação de duas declarações de vontade complementares para a sua conclusão, já revela que a formação do contrato, em regra, se protai no tempo. Quanto mais complexa for a disciplina normativa a ser construída pelas partes, e quanto mais intrincados os interesses em jogo, maior será o tempo necessário para que o contrato se forme.

Em razão disso, ao lado da determinação do momento da conclusão do contrato, cumpre ao ordenamento jurídico a tutela das legítimas expectativas construídas entre as partes durante o período que antecede o aperfeiçoamento da relação contratual, tendo em vista o investimento de tempo, trabalho e recursos empregados.

Denomina-se esse período pré-contratual e nele as partes estreitam contato, com conversas prévias, realização de debates, em negociações preliminares ou tratativas. Em contratos complexos, como parecem ser os contratos relacionados à compra e venda do tabaco, ora em discussão, esse processo implica custos significativos, abrangendo a troca de informações, a realização de pesquisas, viagens, análises etc, em procedimento designado pela terminologia anglo-saxônica *due diligence* (diligência prévia)

A inexistência de vínculo contratual no período das negociações não afasta a existência de deveres e direitos recíprocos entre as partes. Especialmente diante das tratativas que importam em aporte de capital, impõe-se tutelar a confiança incutida pelo processo de negociação e pelas legítimas expectativas dele decorrentes. Assim, mesmo na ausência de deveres propriamente contratuais, encontram-se presentes deveres de conduta, fundados na boa-fé objetiva, cuja violação ensejará o que se costuma referir como responsabilidade pré-contratual.

Diante disso, poderá ocorrer a responsabilidade pré-contratual no caso de ruptura imotivada das negociações. Formulada pioneiramente por Ihering sobre a ideia de *culpa in*



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



*contrahendo*, restrita às hipóteses de nulidade do contrato, expandiu-se gradualmente com fundamento na violação do princípio da boa-fé objetiva.

Dessa maneira, o rompimento das tratativas, em regra autorizado pela liberdade de contratar, pode-se tornar abusivo em razão das circunstâncias que o cercam, a ensejar a responsabilização da parte que deu causa à ruptura. O progresso nas negociações, com investimento de tempo, trabalho e recursos exige ponderação entre a autonomia negocial, que dá suporte ao direito potestativo de abandonar as tratativas, e a boa-fé objetiva, que tutela as legítimas expectativas criadas pelas negociações.

A conduta daquele que leva a cabo as negociações, inculcando a confiança na celebração do contrato, para depois romper o processo, sem qualquer justificativa idônea da outra parte, pode ser caracterizada como abuso de direito, com fundamento, inclusive, em figura parcelar da boa-fé objetiva, a vedação do *venire contra factum proprium*<sup>1</sup>.

Nesse sentido, veja-se doutrina de Orlando Gomes<sup>2</sup>:

(...) se um dos interessados, por sua atitude, cria para o outro a expectativa de contratar, obrigando-o, inclusive, a fazer despesas para possibilitar a realização do contrato, e depois, sem nenhum motivo, põe termo às negociações, o outro terá o direito de ser ressarcido dos danos que sofreu. Eis por que tais negociações nem sempre são irrelevantes. Há, em verdade, uma responsabilidade pré-contratual.

O dever de indenizar, no caso, explica-se, segundo alguns, pela teoria da culpa "in contrahendo". Aquele que é ilaqueado em sua boa-fé, frustrado na sua fundada esperança de contratar, tem direito à reparação dos prejuízos sofridos, isto é, ao interesse contratual negativo – *negative Vertragsinteresse* –, de acordo com a explicação de Ihering. Em síntese: deixando de contratar, age culposamente, o que, até certo, implica reconhecer que, pelo menos em determinadas circunstâncias, as negociações preliminares obrigam. Justificam outros a obrigação de ressarcir os danos, nos limites, evidentemente, do interesse contratual negativo, fazendo apelo à teoria do abuso de direito.

Veja-se que o PL em análise, ao estabelecer regras na fase de negociação do contrato de compra e venda entre os fumicultores e as empresas fumageiras, estipulando forma e local da negociação, submissão à tabela de preços, prazo de pagamento etc - requisitos que poderiam, inclusive, gerar responsabilidade civil -, adentra em matéria relacionada ao direito das obrigações, tratada pelo Código Civil, especificamente em seus arts. 421 a 425, sendo, portanto, de competência privativa da União.

Não obstante a louvável intenção do PL em afastar prejuízos aos produtores do tabaco durante as negociações, o Código Civil é expresso em determinar que "*nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual*" (art. 421, parágrafo único).

Nesse sentido, é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

**Lei 8.842/2020 e Decreto 47.173/2020, do Estado do Rio de Janeiro. (...) Os atos normativos questionados, ao interferirem na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os tomadores de empréstimos, adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição**

<sup>1</sup> TEPEDINO, Gustavo; KONDER, Carlos Nelson; BANDEIRA, Paula Greco. Fundamentos do direito civil, vol. 3 – Contratos, 2 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021.

<sup>2</sup> GOMES, Orlando. Contratos. Rio de Janeiro, Forense, 2009, p. 73-74.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



**Federal, para legislar sobre direito civil** e política de crédito. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.842/2020 e, por arrastamento, do Decreto 47.173/2020, ambos do Estado do Rio de Janeiro. [ADI 6.495, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 23-11-2020, P, DJE de 3-12-2020.]= ADI 6.475, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 14-5-2021, P, DJE de 27-4-2021 (grifou-se)

Lei estadual que fixa prazos máximos, segundo a faixa etária dos usuários, para a autorização de exames pelas operadoras de plano de saúde. (...) Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/1988, art. 24, V e VIII) **não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil** (CF/1988, art. 22, I).[ADI 4.701, rel. min. Roberto Barroso, j. 13-8-2014, P, DJE de 25-8-2014.] (grifou-se)

A Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil (art. 22, I). Sob uma concepção bastante ampla, o direito civil corresponde ao direito privado comum, geral ou ordinário. Mais especificamente, é o ramo que regula a pessoa, na sua existência e atividade, a família e o patrimônio (AMARAL, Francisco. Direito Civil: Introdução. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 105) (STF, ADI 5800, Rel. Min. Luiz Fux, j. 08/05/2019)

Também há precedentes dessa COJUR/PGE/SC:

**Ementa:** Diligência. Projeto de Lei (PL) nº 033.4/2021. Veação de atendimento diferenciado. Pacientes particulares e de plano de saúde. Prestadores de serviço cooperados ou contratados. Influxo da Lei nacional nº 9.656 de 1998. **Contratualização obrigatória entre operadores e prestadores de serviço de assistência à saúde. Competência Privativa da União. Direito Civil. Contratos. Inconstitucionalidade formal orgânica.** Livre iniciativa. Violação. Inconstitucionalidade material (Parecer nº 500/2021-PGE) (grifou-se)

**Ementa:** Autógrafo. Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Dispõe sobre a comercialização de produtos em feiras. Assunto de interesse local – Competência do Município para dispor sobre as condições de funcionamento desses eventos – art. 30, inc. I, da CF. Restrição à liberdade de comércio (art. 4º, do PL). Ofensa aos princípios da livre iniciativa – art. 170, inciso IV, da CF. **Questões atinentes ao Direito Civil – Competência privativa da União para legislar sobre a matéria – art. 22, inc. I, da CF.** Violação de preceitos constitucionais. Recomendação de veto (Parecer nº 011/2018-PGE) (grifou-se)

Além disso, é preciso mencionar que os produtores que utilizam o modelo de integração, são regidos pela Lei Federal nº 13.288/2016, que dispõe sobre os contratos de integração, obrigações e responsabilidades nas relações contratuais entre produtores integrados e integradores, e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os contratos de integração vertical nas atividades agrossilvipastoris, estabelece obrigações e responsabilidades gerais para os produtores integrados e integradores, institui mecanismos de transparência na relação contratual, cria fóruns nacionais de integração e as Comissões de Acompanhamento, Desenvolvimento e Conciliação da Integração – CADEC, ou similar, respeitando as estruturas já existentes.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



Por integração, entende-se as etapas que são desenvolvidas pelos agentes privados, relacionados à atividade fumageira, agricultores e empresas beneficiadoras. Mais especificamente, identificar se os agricultores produzem o fumo, em sua fase agrícola, exercendo atividades até o ponto do beneficiamento imediatamente anterior à produção de cigarros<sup>3</sup>.

Veja-se que, apesar de essa lei tratar da relação contratual já estabelecida entre os integrados e integradores, dispõe em seus arts. 5º e 12 que:

**Art. 5º** Cada setor produtivo ou cadeia produtiva regidos por esta Lei deverão constituir um Fórum Nacional de Integração – FONIAGRO, de composição paritária, composto pelas entidades representativas dos produtos integrados e dos integradores, sem personalidade jurídica, **com a atribuição de definir diretrizes para o acompanhamento e desenvolvimento do sistema de integração e de promover o fortalecimento das relações entre o produtor integrado e o integrador** (grifou-se)

**Art. 12** **Compete ao Fórum Nacional de Integração – FONIAGRO estabelecer metodologia para o cálculo do valor de referência para a remuneração do integrado**, que deverá observar os custos de produção, os valores do mercado dos produtos in natura, o rendimento médio dos lotes, dentre outras variáveis, para cada cadeia produtiva (grifou-se)

Também institui o **Documento de Informação Pré-Contratual – DIPC**, cujo objetivo é apresentar os dados reais da atividade do integrador<sup>4</sup> para avaliação da sua viabilidade econômica pelo produtor<sup>5</sup>:

**Art. 9º** Ao produtor interessado em aderir ao sistema de integração **será apresentado pelo integrador Documento de Informação Pré-Contratual - DIPC**, contendo **obrigatoriamente** as seguintes informações atualizadas:

I - razão social, forma societária, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ e endereços do integrador;

II - descrição do sistema de produção integrada e das atividades a serem desempenhadas pelo produtor integrado;

III - requisitos sanitários e ambientais e riscos econômicos inerentes à atividade;

IV - estimativa dos investimentos em instalações zootécnicas ou áreas de cultivo e dos custos fixos e variáveis do produtor integrado na produção;

V - obrigação ou não do produtor integrado de adquirir ou contratar, apenas do integrador ou de fornecedores indicados formalmente pelo integrador, quaisquer

<sup>3</sup> Relações Contratuais e a Estratégia de Comercialização dos Fumos Claros do Sul do Brasil: uma análise a partir da Economia dos Custos da Transação. Leonardo Xavier da Silva. Disponível em:

[http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/9/enanpad2005-gola-0440.Pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/9/enanpad2005-gola-0440.Pdf). Acesso em 08/12/2021

<sup>4</sup> Art. 2º Para os efeitos dessa Lei, entende-se por (...) III – integrador: pessoa física ou jurídica que se vincula ao produtor integrado por meio de contrato de integração vertical, fornecendo bens, insumos e serviços e recebendo matéria-prima, bens intermediários ou bens de consumo final utilizados no processo industrial ou comercial.

<sup>5</sup> Art. 2º Para os efeitos dessa Lei, entende-se por: (...) II – produtor integrado ou integrado: produtor agrossilvipastoril, pessoa física ou jurídica que, individualmente ou de forma associativa, com ou sem a cooperação laboral de empregados, se vincula ao integrador por meio de contrato de integração vertical, recebendo bens ou serviços para a produção e para o fornecimento de matéria-prima, bens intermediários ou bens de consumo final



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



bens, serviços ou insumos necessários à operação ou à administração de suas instalações zootécnicas ou áreas de cultivo;

VI - relação do que será oferecido ao produtor integrado no que se refere a:

- a) suprimento de insumos;
- b) assistência técnica e supervisão da adoção das tecnologias de produção recomendadas cientificamente ou exigidas pelo integrador;
- c) treinamento do produtor integrado, de seus prepostos ou empregados, especificando duração, conteúdo e custos;
- d) projeto técnico do empreendimento e termos do contrato de integração;

VII - estimativa de remuneração do produtor integrado por ciclo de criação de animais ou safra agrícola, utilizando-se, para o cálculo, preços e índices de eficiência produtiva médios nos vinte e quatro meses anteriores, e validados pela respectiva Cadec;

VIII - alternativas de financiamento por instituição financeira ou pelo integrador e garantias do integrador para o cumprimento do contrato durante o período do financiamento;

IX - os parâmetros técnicos e econômicos indicados pelo integrador e validados pela respectiva Cadec para uso no estudo de viabilidade econômico-financeira do projeto de financiamento do empreendimento;

X - caráter e grau de exclusividade da relação entre o produtor integrado e o integrador, se for o caso;

XI - tributos e seguros incidentes na atividade e a responsabilidade das partes, segundo a legislação pertinente;

XII - responsabilidades ambientais das partes, segundo o art. 10 desta Lei;

XIII - responsabilidades sanitárias das partes, segundo legislação e normas infralegais específicas.

Dessa forma, entende-se que o PL em análise, ao legislar sobre obrigações e relações contratuais, invade competência privativa da União, disciplinada no art. 22, I, da CF/88. Além disso, em casos de integração entre fumicultores e empresas fumageiras, existe legislação federal estipulando a competência do FONIAGRO para definir diretrizes para o acompanhamento e desenvolvimento do sistema de integração e promoção do fortalecimento das relações entre o produtor integrado e o integrador.

Por fim, é possível vislumbrar que o PL tem o condão de vulnerar a livre iniciativa, pois avança sobre a gestão das atividades desenvolvidas por fumicultores e empresas fumageiras, sendo que, no escólio de Daniel Sarmiento<sup>6</sup>, o aludido princípio envolve tanto a liberdade de iniciar uma atividade econômica, como de organizá-la, geri-la e conduzi-la.

Ademais, o autor sustenta que a livre iniciativa abarca uma série de componentes, muitos deles previstos em outros preceitos constitucionais, como a liberdade de empresa (art. 170, parágrafo único, da CF/88), a proteção da propriedade privada (art. 5º, XXII e art. 170, II, da CF) – inclusive dos meios de produção – e a autonomia negocial. Nesse substrato, a tônica é a

<sup>6</sup> Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte individual de Passageiros. O "caso Uber", disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



liberdade do particular para atuar no mercado e apenas de maneira excepcional exsurge para o Estado o permissivo de intervenção, em atenção ao princípio da liberdade:

Em relação à proteção dos direitos do indivíduo, a ideia é de que os seres humanos têm projetos e fazem escolhas também no âmbito da sua vida econômica. (...) A salvaguarda da sua liberdade e personalidade restaria incompleta se não fosse estendida a esta seara a garantia da sua autonomia, diante de pretensões autoritárias ou paternalistas do Estado. (...) Daí porque, a regra geral deve ser a liberdade dos particulares para se engajarem em atividades econômicas, desde que não lesem direitos de terceiros ou interesses relevantes da comunidade.

**Com efeito, a livre iniciativa permite que os agentes econômicos escolham os meios e os fins da atividade econômica, o que inclui, certamente, a liberdade negocial de definir a forma, o local da negociação e os preços das mercadorias negociadas, quando não submetidas a um sistema de regulação.**

Não se está a afirmar, todavia, que tal liberdade é absoluta. De fato, consoante jurisprudência iterativa do STF, *"não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição"* (MS 23452, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12/05/2000).

Há, pois, situações em que a intervenção do Estado sobre o domínio econômico é legítima, no sentido de salvaguardar preceitos constitucionais tão relevantes quanto o da livre iniciativa e que devem orientar o comportamento dos agentes estatais e privados em suas atividades.

Não é esse, todavia, o caso do PL nº 0415.9/2021.

Embora o intuito de reduzir os prejuízos dos produtores na comercialização do tabaco tenha alta carga de relevância social, entende-se que **a proposição invade, indevidamente, o espaço de liberdade de iniciativa, visto que impõe obrigações comerciais cuja competência não pertence ao Estado.**

Registre-se, por derradeiro, que, ainda que a finalidade da proposição seja proteger o fumicultor na atividade fumageira, o ordenamento jurídico já possui meios eficazes para tanto, tal como explicitado alhures. A repressão deve ser feita caso a caso, à luz do Código Civil e da legislação de regência, qual seja, a Lei nº 13.288/2016, que estipulam vários deveres da relação contratual.

À luz do exposto, verifica-se, portanto, que também **houve uma intervenção desproporcional na iniciativa privada, pelo que fica evidenciada a inconstitucionalidade material da proposição legislativa, em razão da violação à livre iniciativa.**

## **CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto, **opina-se pela inconstitucionalidade formal e material do Projeto de Lei nº 0415.9/2021.** Sob o aspecto formal, a proposição invade competência privativa da União



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da CF/88). Já no que se refere ao aspecto material, o projeto viola a livre iniciativa (art. 1º, IV e art. 170, *caput*, da CF/88).

É o parecer.

**LETICIA ARANTES SILVA**  
**Procuradora do Estado**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **0XG84A0V**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**"LETICIA ARANTES SILVA"** em 23/12/2021 às 15:10:08

Emitido por: "SGP-e", emitido em 25/10/2021 - 16:12:36 e válido até 25/10/2121 - 16:12:36.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIyMzYxXzlyMzc4XzlwMjFmFhHODRBMFY=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00022361/2021** e o código **0XG84A0V** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**



## DESPACHO

**Referência:** SCC 22361/2021

**Assunto:** Pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0415.9/2021.

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessado:** Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pela Procuradora do Estado, Dra. Leticia Arantes Silva, cuja ementa foi assim formulada:

***Ementa:** Pedido de Diligência ao Projeto de Lei nº 0415.9/2021, de origem parlamentar, que "Estabelece diretrizes sobre a negociação do tabaco em folha curado, efetuada entre os fumicultores e as empresas fumageiras". Cria obrigações às partes durante as negociações do contrato de compra e venda da atividade fumageira, adentrando em matéria de direito civil. Competência privativa da União. Art. 22, inciso I, da CF/88. Inconstitucionalidade formal orgânica. Livre iniciativa. Violação. Inconstitucionalidade material.*

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ALINE CLEUSA DE SOUZA**

**Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **2ANI58Q7**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ALINE CLEUSA DE SOUZA** (CPF: 003.XXX.689-XX) em 23/12/2021 às 13:32:18

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIyMzYxXzlyMzc4XzlwMjFmMkFOSTU4UTc=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00022361/2021** e o código **2ANI58Q7** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**



**DESPACHO**

**Referência:** SCC 22361/2021

**Assunto:** Pedido de Diligência ao Projeto de Lei nº 0415.9/2021, de origem parlamentar, que "Estabelece diretrizes sobre a negociação do tabaco em folha curado, efetuada entre os fumicultores e as empresas fumageiras". Cria obrigações às partes durante as negociações do contrato de compra e venda da atividade fumageira, adentrando em matéria de direito civil. Competência privativa da União. Art. 22, inciso I, da CF/88. Inconstitucionalidade formal orgânica. Livre iniciativa. Violação. Inconstitucionalidade material.

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessado:** Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 639/21-PGE** da lavra da Procuradora do Estado, Dra. Letícia Arantes Silva, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

**SÉRGIO LAGUNA PEREIRA**

**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

1. Aprovo o **Parecer nº 639/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ALISSON DE BOM DE SOUZA**

**Procurador-Geral do Estado**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **BZUD3483**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 23/12/2021 às 13:04:22

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.

(Assinatura do sistema)



**ALISSON DE BOM DE SOUZA** (CPF: 040.XXX.369-XX) em 23/12/2021 às 13:22:24

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIyMzYxXzIyMzc4XzlwMjFfFQlpVRDM0ODM=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00022361/2021** e o código **BZUD3483** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, DA PESCA E DO**  
**DESENVOLVIMENTO RURAL**  
**DIRETORIA DE COOPERATIVISMO E AGRONEGÓCIOS – SAR/DICA**



Ofício nº 001/2022/SAR/DICA

Florianópolis, 23 de fevereiro de 2022.

Prezado Consultor Executivo,

Objetivando resposta ao Ofício nº 1935/CC-DIAL-GEMAT, de 26 de novembro de 2021, subscrito pelo Senhor Rafael Rebelo da Silva, Gerente de Mensagens e Atos Legislativos do Estado, da Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, que solicita o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0415.9/2021, que “Estabelece diretrizes sobre a negociação do tabaco em folha curado, efetuada entre os fumicultores e as empresas fumageiras, no âmbito do Estado de Santa Catarina”, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), esta Diretoria manifesta que, do ponto de vista técnico, não se observa contrariedade ao interesse público, Porém, observa que já há indicação de inconstitucionalidade do projeto pela Procuradoria Geral do Estado, conforme parecer nos autos do processo-referência nº SCC 22361/2021.

Atenciosamente,

**Léo Teobaldo Kroth**  
Diretor de Cooperativismo e Agronegócios

Ao Senhor:  
**Dr. José Silvestre Cesconetto Junior**  
Consultor Executivo  
**SAR/COJUR**  
Florianópolis, SC



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **LQ2504SM**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**LÉO TEOBALDO KROTH** em 23/02/2022 às 12:03:44

Emitido por: "SGP-e", emitido em 12/02/2021 - 18:00:33 e válido até 12/02/2121 - 18:00:33.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIyNDczXzlyNDkwXzlwMjFfFTFEyNTA0U00=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00022473/2021** e o código **LQ2504SM** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



**PARECER Nº 078/22-NUAJ/SAR**

Lages, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 22473/2021

**Assunto:** Pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 415.9/2021

**Ementa:** Pedido de Diligência ao Projeto de Lei nº 0415.9/2021, de origem parlamentar, que "*Estabelece diretrizes sobre a negociação do tabaco em folha curado, efetuada entre os fumicultores e as empresas fumageiras*". Inexistência de contrariedade ao interesse público.

## **I - RELATÓRIO**

Por meio do Ofício nº 1935/CC-DIAL-GEMAT, de 26 de novembro de 2021 (fl. 02), a Casa Civil, por intermédio da Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL), solicitou o exame e a emissão de parecer acerca do interesse público do Projeto de Lei nº 415.9/2021, que "*Estabelece diretrizes sobre a negociação do tabaco em folha curado, efetuada entre os fumicultores e as empresas fumageiras, no âmbito do Estado de Santa Catarina*".

O referido encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), contido no Ofício GPS/DL/0918/2021, disponível para consulta nos autos do Processo-Referência SCC 22361/2021.

A Diretoria de Cooperativismo e Agronegócios desta Pasta (SAR/DICA) se manifestou por meio do Ofício nº 001/2022/SAR/DICA (fl. 03).

Ato contínuo, os autos vieram a esta Consultoria Jurídica.

É o relato do essencial.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

O pedido de diligência é disciplinado pelo Regimento Interno da ALESC nos arts. 71, inciso XIV; 178, inciso X; e 197, e pelo Decreto nº 2.382/2014 que, no tocante aos projetos de lei, estabelece o seguinte:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

§ 1º A resposta às diligências deverá:

I – atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência e ser elaborada em linguagem clara e objetiva, fornecendo aos parlamentares entendimento preciso, a fim de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas;

**II – tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista proponente, nos pedidos que envolverem matéria jurídica, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 8º deste Decreto; e**

III – ser apresentada em meio físico mediante a juntada dos documentos que a integram ao ofício encaminhado pela GEMAT, observado, no que couber, o disposto no § 5º do art. 7º deste Decreto (grifou-se).

Especificamente no que se refere à presente manifestação, compete à Consultoria Jurídica, à luz das atribuições da Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural (SAR), **aferir a existência ou não de contrariedade ao interesse público do Projeto de Lei nº 0415.9/2021**, competindo à Procuradoria Geral do Estado (PGE), órgão central do sistema de serviços jurídicos do Estado, a aferição da legalidade e constitucionalidade da proposição legislativa aprovada, nos termos do art.17, incisos I e II, do Decreto nº 2.382/2014.

Tratando-se de matéria afeta à defesa agropecuária, os autos foram baixados em diligência para manifestação da Diretoria de Cooperativismo e Agronegócios (DICA), desta Pasta, na forma das competências afetas a SAR e instituídas pelo art. 31, da Lei Complementar nº 741/2009. Nesse sentido:

Art. 31. À SAR compete:

I – planejar, formular e normatizar as políticas de desenvolvimento rural e pesqueiro do Estado;

II – planejar e elaborar programas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento agropecuário, pesqueiro e florestal;

III – planejar e elaborar programas, projetos e ações de apoio ao agronegócio, à biotecnologia, à produção e ao uso de plantas e sementes bioativas e ornamentais e à microtecnologia e nanotecnologia na agropecuária;

IV – formular a política estadual de apoio ao abastecimento, ao armazenamento e à logística de comercialização de produtos agropecuários;



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



- V – elaborar programas, projetos e ações referentes à política agrícola e agrária estadual;
- VI – apoiar de forma descentralizada e desconcentrada, por intermédio de empresas vinculadas, a execução das políticas de desenvolvimento rural;
- VII – planejar e avaliar as políticas e ações de apoio à comercialização da produção animal e vegetal, seus produtos e subprodutos;
- VIII – apoiar, planejar e viabilizar ações que visem oferecer oportunidades de crédito, especialmente no que diz respeito a instalações produtivas, armazéns, equipamentos e insumos, na área rural e no setor pesqueiro;
- IX – apoiar ações ligadas ao associativismo e cooperativismo no âmbito de sua competência;
- X – colaborar com a União na execução de programas, projetos e ações de política agrária, crédito e desenvolvimento rural;
- XI – planejar, operacionalizar, gerenciar e fiscalizar o seguro rural na sua área de competência;
- XII – planejar e avaliar as ações de fiscalização do comércio e uso de agrotóxicos e de fertilizantes agrícolas, de defesa sanitária animal e vegetal e de inspeção e de classificação de produtos de origem animal e vegetal, delegando a execução das ações à Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC);
- XIII – interagir com a CIDASC e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) na implementação da política estadual de desenvolvimento rural e pesqueiro no Estado;
- XIV – planejar, operacionalizar, coordenar, gerenciar, elaborar ações e projeto do Programa SC Rural, interagindo na fase de execução com as empresas vinculadas, CIDASC e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (EPAGRI), que visem consolidar a política pública para o desenvolvimento do meio rural e pesqueiro catarinense, por meio da captação de projetos, tendo como objetivo aumentar a competitividade das organizações da agricultura familiar por meio do fortalecimento e estruturação das suas cadeias produtivas;
- XV – implantar políticas de valorização de produtos tradicionais, de selos de qualidade, de certificação e de rastreabilidade;
- XVI – criar, fomentar programas e políticas públicas de agrobiodiversidade da produção catarinense;
- XVII – formular políticas e diretrizes para o desenvolvimento territorial rural, de acordo com as características e peculiaridades socioeconômicas, ambientais e culturais de cada região;
- XVIII – formular, coordenar e executar políticas dirigidas à agricultura familiar, às mulheres trabalhadoras rurais, aos jovens, às comunidades quilombolas e indígenas, a assentados rurais, pescadores artesanais e profissionais, maricultores e pescadores;



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA - NUAJ**



- XIX – promover, formular e implementar políticas de agroecologia e desenvolvimento rural sustentável, preservando a diversidade e os agroecossistemas; e
- XX – formular e implantar políticas de incentivo e valorização de boas práticas ambientais e produtivas.

Em retorno, e sem maiores digressões, a análise técnica se manifesta pela inexistência de contrariedade ao interesse público. Nesse sentido, extrai-se do Ofício nº 001/2022/SAR/DICA, acostado à fl. 03:

Objetivando resposta ao Ofício nº 1935/CC-DIAL-GEMAT, de 26 de novembro de 2021, subscrito pelo Senhor Rafael Rebelo da Silva, Gerente de Mensagens e Atos Legislativos do Estado, da Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, que solicita o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0415.9/2021, que “Estabelece diretrizes sobre a negociação do tabaco em folha curado, efetuada entre os fumicultores e as empresas fumageiras, no âmbito do Estado de Santa Catarina”, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), **esta Diretoria manifesta que, do ponto de vista técnico, não se observa contrariedade ao interesse público.** Porém, observa que já há indicação de inconstitucionalidade do projeto pela Procuradoria Geral do Estado, conforme parecer nos autos do processo referência nº SCC22361/2021 (grifou-se)

Portanto, verifica-se que a área técnica desta Pasta se manifestou favoravelmente ao Projeto de Lei nº 0415.9/2021, exclusivamente sob o ponto de vista técnico, não observando contrariedade ao interesse público.

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, **opina-se** pelo encaminhamento dos autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL), da Casa Civil do Estado de Santa Catarina, com a manifestação técnica da Diretoria de Cooperativismo e Agronegócios desta Pasta (SAR/DICA), que não vislumbrou contrariedade ao interesse público do Projeto de Lei nº 0415.9/2021.

É o parecer.

**LETÍCIA ARANTES SILVA**

**Procuradora do Estado**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **6SW1U70K**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ **"LETICIA ARANTES SILVA"** em 24/02/2022 às 13:00:19  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 25/10/2021 - 16:12:36 e válido até 25/10/2121 - 16:12:36.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIyNDczXzlyNDkwXzlwMjFfNINXNVU3MEs=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00022473/2021** e o código **6SW1U70K** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, DA PESCA E DO**  
**DESENVOLVIMENTO RURAL**  
**GABINETE DO SECRETÁRIO**



Ofício nº 122/2022

Florianópolis, 24 de fevereiro de 2022.

Senhor Gerente,

Em atendimento ao Ofício nº 1935/CC-DIAL-GEMAT (SCC 22473/2021), acerca do pedido de exame e parecer a respeito da existência ou não de contrariedade ao interesse público na diligência do Projeto de Lei nº 0419.9/2021, vimos encaminhar os pareceres em anexo, segundo os quais não se vislumbra contrariedade ao interesse público no referido PL.

Atenciosamente,

[Assinatura Digital]  
Altair da Silva  
Secretário de Estado

Ao Senhor  
RAFAEL REBELO DA SILVA  
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos  
Casa Civil  
Florianópolis, SC

Rodovia Admar Gonzaga, 1486 – Itacorubi – 88034-001 – Florianópolis, SC Fone (048) 3664-4400

[www.agricultura.sc.gov.br](http://www.agricultura.sc.gov.br) gabinete@agricultura.sc.gov.br





## Assinaturas do documento



Código para verificação: **9PWZ33U5**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ALTAIR DA SILVA** (CPF: 579.XXX.839-XX) em 02/03/2022 às 16:50:54

Emitido por: "Autoridade Certificadora SERPRORFBv5", emitido em 29/01/2021 - 15:47:54 e válido até 29/01/2024 - 15:47:54.  
(Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIyNDczXzlyNDkwXzlwMjFfOVBXWjMzVTU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00022473/2021** e o código **9PWZ33U5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.