



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

D E S P A C H O

Encaminhe à Procuradoria Geral deste Poder os autos referente Projeto de Lei 65/2020, **Projeto de de 14 de abril de 2020**, de Aatoria do Senhor Deputado **Zé Roberto Lula** que, “ Institui a Pol´itica Estdual de Redução de Agrotóxicos - PEARA.”, para análise e Parecer Jurídico.

Sala das Comissões, 23 de junho de 2020.


Deputado **RICARDO AYRES**
Relator



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

MATÉRIA: PROJETO DE LEI Nº 65/2020

DATA DE APRESENTAÇÃO: 02/06/2020

AUTOR: DEPUTADO JOSÉ ROBERTO LULA

DESPACHO

Sr. Procurador Geral,

O Projeto de Lei nº 65/2020 de autoria do Deputado Zé Roberto Lula, instituindo a Política Estadual de Redução de Agrotóxicos – PEARA, veiculado nos presentes autos, nada mais é do que cópia do Projeto de Lei nº 293/2019 subscrito pelo mesmo parlamentar. Naquela oportunidade, a proposição recebeu parecer desta Procuradoria pela sua inconstitucionalidade, sendo ao final rejeitado e arquivado pela Comissão de Constituição Justiça e Redação.

Ainda hoje, continuam atuais e pertinentes as razões e fundamentos do Parecer Jurídico nº 212/2019-PJA/AL, no sentido de sugerir o indeferimento da proposição, face a inconstitucionalidade de sua iniciativa parlamentar.

Nessas circunstâncias, mostra-se oportuno, razoável e útil a juntada do citado parecer para abalizar a apreciação jurídica dessa Comissão Permanente que zela pela constitucionalidade das matérias legislativas em trâmite no Parlamento.

Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa,
em 19 de outubro de 2020.

Sérgio Ricardo Vital Ferreira
Procurador Jurídico
Matrícula nº 275



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

PROCESSO: 293/2019

AUTOR: DEPUTADO ZÉ ROBERTO LULA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI 293/2019

PARECER JURÍDICO Nº 212/2019-PJA/AL

Sr. Procurador Geral,

PROPOSTA E JUSTIFICATIVA

Projeto de Lei nº 293/2019, de autoria do Deputado Zé Roberto Lula, institui a Política Estadual de Redução de Agrotóxicos – PEARA, estabelecendo condutas e atribuições a órgãos do Poder Executivo.

Em sua justificativa, o autor ressalta que “o uso de agrotóxico é um problema de saúde pública, que precisa ser enfrentado e que afetar a vida das futuras gerações.

Após receber parecer favorável da relatoria da Comissão de Constituição Justiça e Redação, os autos vem a esta Procuradoria para análise jurídica.

COMPETÊNCIA E INICIATIVA

Os Estados federados possuem competência concorrente para editar normas acerca da responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor e proteção e defesa da saúde, nos termos da Constituição Federal – art. 24, VIII e XII.

No que tange à iniciativa, logo no início do capítulo II, a proposição contém dispositivos que atribuem condutas a diversos órgãos da



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

estrutura do Poder Executivo, em evidente afronta às regras de iniciativa do processo legislativo, conforme estabelecido pela Carta Estadual:

Art. 27. (...)

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

f) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgão da administração pública.

Importante compreender que utilidade e aplicação prática do Projeto de Lei 248/2019, no sentido de estabelecer uma política estadual de redução de agrotóxicos, passa necessariamente pela imposição de atribuições a várias Secretarias e órgãos do Poder Executivo, conforme se depreende de seu conteúdo normativo.

Repare, Sr. Procurador Geral, que logo no Capítulo II, a proposição estabelece inúmeras ações que, obrigatoriamente, deverão ser implementadas por órgãos ou secretarias do Poder Executivo Estadual:

Art. 6º. As ações dos órgãos públicos estaduais de saúde, agricultura, e meio ambiente sobre a fiscalização da comercialização e do uso de agrotóxicos poderão ser realizadas de forma integrada.

Art. 7º. O Poder Executivo deverá implementar as **seguintes iniciativas** visando aprimorar o controle, o monitoramento e a responsabilização, no que tange a comercialização e uso dos agrotóxicos:

(...)

Art. 8º. O Poder Executivo adotará as **seguintes medidas** de estímulo e apoio econômico e financeiro, de modo a fortalecer os seguimentos produtivos de insumos limpos, agrocológicos, orgânicos e de controle biológico e, de forma oposta, desestimular a utilização de agrotóxicos de maior risco e perigo:

(...)

Art. 9º. Cabe ao Poder Executivo adotar as **seguintes medidas** de fortalecimento de pesquisa, da comercialização e do uso de produtos de menor risco à saúde e ao meio ambiente, em



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

especial atenção aos produtos fitossanitários e aqueles destinados à produção de base orgânica e agroecológica:
(...)

Art. 10º. Compete ao Poder Executivo adotar as **medidas previstas neste artigo**, visando garantir o acesso à informação, à participação e ao controle social, para redução do uso dos agrotóxicos e o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, de base orgânica e agroecológica.
(...)
(os grifos não são do original)

A proposição, em seus artigos 15 e 16, chega a determinar ao Poder Executivo, a obrigação de regulamentar a matéria e arcar com as despesas da implementação da PEARA, através de dotações orçamentárias próprias, inclusive suplementares, em flagrante interferência às prerrogativas e independência do Poder Executivo.

Essas irregularidades de ordem constitucional são insanáveis, mesmo com eventual sanção da lei pelo Governador do Estado, pois o ato do Poder Executivo não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa do Parlamento. O conteúdo normativo da proposição mostra-se de cunho administrativo, consistindo em flagrante ingerência sobre as atividades, atribuições e prerrogativas de outro Poder.

O Processo Legislativo é decorrente do princípio da separação e independência dos Poderes e por isso são fixadas as regras formais de formação das normas pela própria natureza e pelas atribuições dos Poderes. Desobedecer estes princípios implica inconstitucionalidade da lei, conforme disserta José Afonso da Silva:

“Essa incompatibilidade vertical de normas inferiores (lei, decretos etc.) com a constituição é o que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidade das leis ou dos atos do Poder Público, e que se manifesta sob dois aspectos: (a) **formalmente, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela constituição;** (b)



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

materialmente, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da constituição”.

Por último, é importante realçar a natureza autorizativa de alguns dispositivos legais contidos no Projeto de Lei nº 248/2019, a exemplo dos arts. 12, 13 e 14, facultando inclusive os municípios a prática de atos inerentes à sua própria administração.

Em decorrência dos princípios da independência e harmonia entre os Poderes, as leis de iniciativa parlamentar com caráter autorizativo, padecendo de vício de origem, são inquinadas de inafastável inconstitucionalidade, devendo ser evitadas ou retiradas do arcabouço jurídico vigente, pela via legal adequada, consoante a doutrina e a jurisprudência pacífica do STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.724 - AMAPÁ

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO *DE CARÁTER AUTORIZATIVO* QUE, **EMBORA VEICULADOR** DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, *EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA* PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – **PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.**



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

Com todo respeito, leis meramente autorizativas criam aparentes direitos, ludibriando a sociedade e gerando a utilização desnecessária de recursos pessoais e materiais em âmbito administrativo e judicial, simplesmente para declarar o que sabe “*ab initio*”, contribuindo assim para um sistema legislativo hipertrófico.

Além do caráter autorizativo, ao criar um programa de redução do uso de agrotóxico, o legislador, nos artigos 1º e 2º, elege princípios e objetivos sem muita utilidade prática, na medida em que produzem direitos, mas não criam obrigações a nenhuma pessoa ou entidade especificamente.

Importante ter na devida conta, que, necessariamente, a lei é um instrumento de constituição de direitos ou de obrigações, **sendo incompatível com a sua natureza a posituação de meras faculdades ou possibilidades, que acabam não tendo qualquer juridicidade**. A lei, enquanto norma genérica, abstrata, imperativa e coercitiva, não admite simples concessões.

Oportuna a lição de Márcio Silva Fernandes, titular do cargo de Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, no estudo “Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos”:

“O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica”.

<https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/tramitacao.texto.php?id=53610&md5=73a64f009ac0bf43d28253b8f41312e3>



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

CONCLUSÃO

O conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 248/2019 deve ser rejeitado e endereçado ao arquivo, pois mostra-se contaminado por vício constitucional. O Parlamento não possui iniciativa legislativa quando se trata de criar atribuições administrativas a órgãos do Poder Executivo. Além disso, a proposição também possui natureza meramente autorizativa e dispositivos que representam abstratas faculdades, possibilidades ou desejos do legislador, sem qualquer juridicidade ou contribuição ao arcabouço jurídico vigente.

Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa,
em 23 de outubro de 2019.



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

MATÉRIA: PL 65/2020

DATA DA APRESENTAÇÃO: 02/06/2020

AUTOR: Dep. Zé Roberto Lula

**ASSUNTO: Institui a Política Estadual de Redução de Agrotóxicos
– PEARA.**

DESPACHO Nº 073/2020/LEG/PGA/AL

Aprovo o Parecer Jurídico do ilustre Procurador, *Dr. Sérgio Ricardo Vital Ferreira.*

Encaminhe-se ao Excelentíssimo Senhor Deputado Ricardo Ayres, relator do presente processo, para as devidas providências.

**Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa
do Estado do Tocantins, em 25 de novembro 2020.**


Dr. Angelino Madeira
Subprocurador Geral da Assembleia
Mat. 159

REFERÊNCIA: Projeto de Lei 65/2020
AUTOR: Deputado ZÉ ROBERTO LULA
ASSUNTO: Institui a Política Estadual de Redução de Agrotóxicos – PEARA.
RELATOR: Deputado RICARDO AYRES

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
PARECER

I – RELATÓRIO

Submetido a esta Comissão para análise e parecer, de autoria do Deputado Zé Roberto Lula, o projeto em epígrafe “Institui a Política Estadual de Redução de Agrotóxicos - PEARA”.

Justifica o Autor que os agrotóxicos utilizados na produção da maioria dos alimentos causam danos ao meio ambiente, à saúde do produtor rural e do consumidor. Estudos nacionais e internacionais não deixam dúvidas sobre os danos causados por esses produtos na população, principalmente nos trabalhadores de comunidades rurais e no meio ambiente. Além da contaminação dos alimentos, da terra, das águas – que em algumas situações torna-se imprópria para o consumo humano – temos intoxicação de seres vivos, como os mamíferos (incluindo o homem), peixes, aves e insetos. Regiões com alto uso de agrotóxicos apresentam incidência de câncer bem acima da média nacional e mundial.

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para ser apreciada quanto a constitucionalidade, juridicidade e legalidade, de acordo com as determinações do inciso I, do artigo 73, do Regimento Interno.

Em seguida, por solicitação do Relator, foi submetido à Procuradoria-Geral deste Poder, para análise e parecer jurídico, que concluiu pela inconstitucionalidade, uma vez que a proposta não reúne condições indispensáveis de constitucionalidade exigidas para sua admissibilidade.

É o relatório.



II – DO VOTO

Sob o ponto de vista material, a iniciativa da proposição em epigrafe é válida, pois é de competência concorrente da União com o Estado editar normas gerais acerca da “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor” e “proteção e defesa da saúde” previsto na Constituição Federal art. 24, VIII e XII.

Entretanto, a propositura esbarra no art. 27, §1º, II, “f” da Constituição do Estado do Tocantins o qual confere ao Governador do Estado a iniciativa de Lei que crie atribuições ao Poder Executivo. Vejamos alguns texto da propositura:.

“Art. 7º O Poder Executivo deverá implementar as seguintes iniciativas visando aprimorar o controle, o monitoramento e a responsabilidade, no que tange a comercialização e uso dos agrotóxicos;

(...)

Art. 8º O Poder Executivo adotará as seguintes medidas de estímulo e apoio econômico e financeiro, de modo a fortalecer os seguimentos produtivos de insumos limpos, agroecológicos, orgânicos e de controle biológico e de forma, oposta, desestimular a utilização de agrotóxicos de maior risco e perigo:

(...)

Art. 10º Compete ao Poder Executivo Adotar as medidas previstas neste artigo, visando garantir o acesso à informação, à participação e o controle social, para a redução do uso dos agrotóxicos e desenvolvimentos de tecnologias sustentáveis, de base orgânica e agroecológica:

(...)

Art. 11º Compete ao Poder Executivo implementar as iniciativas previstas neste artigo, promovendo a qualificação de extensionistas rurais, profissionais da saúde e do meio ambiente, agricultores, consumidores, estudantes e entidades da sociedade civil, em temas afetos a esta lei, na promoção da agricultura sem agrotóxicos e na redução gradual e constante o uso do agrotóxicos.”

Nota-se a partir da leitura dos dispositivos ora transcritos que a propositura de iniciativa parlamentar cria várias atribuições aos órgãos do Poder Executivo incorrendo em insanável vício de inconstitucionalidade formal, dada a invasão de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual.

Ante o exposto, **VOTO** pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei 65/2020, por apresentar inconstitucionalidade formal de iniciativa e inconstitucionalidade material por ofensa à separação dos Poderes Constituídos.

É o Parecer.

Sala das Comissões, 08 de dezembro de 2020.



Deputado **RICARDO AYRES**

Relator



Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins
Coordenadoria de Assistência as Comissões

DESPACHO

Concedo vista referente *PL*, número *065/2020*, ao(s) Senhor(a) Deputado(a) *ELENIL DA PENHA*, pelo prazo regimental de..... horas, em cumprimento ao disposto no art. 74 do Regimento Interno desta Casa de Leis, na Reunião da **Comissão de Constituição, Justiça e Redação.**

Sala das Comissões, *14:46* hs, do dia *08* de *Dezembro* de 2020


Deputado **RICARDO AYRES**
Presidente



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Projeto de Lei n. 0065/2020
Autor: Deputado Zé Roberto Lula
Assunto: Institui a Política Estadual de Redução de Agrotóxicos - PEARA.
Relator: Deputado Elenil da Penha Alves de Brito

Comissão de Constituição Justiça e Redação

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que institui a Política Estadual de Redução de Agrotóxicos - PEARA.

O autor do projeto de lei argumenta que o intuito da proposição contribuir para a melhoria da saúde pública, assegurando à população tocantinense alimentos seguros e com redução do uso de agrotóxicos.

Acrescenta tratar-se de matéria de competência legislativa estadual, por força do artigo 24, V, VI e XII, além dos artigos 170, V, VI e VII, e 225, todos da Constituição Federal.

Encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, foi nomeado relator o Deputado Ricardo Ayres, folhas 10, que solicitou parecer jurídico sobre a propositura legislativa, à Procuradoria Legislativa, folhas 12.

Em manifestação jurídica, a Procuradoria Legislativa manifestou-se pela inconstitucionalidade, folhas 13 a 20, sob os seguintes argumentos:

1. Violação do artigo 27, § 1, inciso II, alínea "f", da Constituição Estadual, por entender que a propositura legislativa conteria dispositivos que atribuem condutas a diversos órgãos da estrutura do Poder Executivo, o que violaria matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual;



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

COABOAL
26
e

2. A propositura legislativa, política de redução de agrotóxicos, impropria, concretamente, atribuições, no Capítulo II, artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 15 e 16;
3. Esse suposto vício de iniciativa tornaria a propositura legislativa insanável.

Devolvido à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o relator, Deputado Ricardo Ayres, votou pela rejeição ao projeto de lei em comento, acolhendo, *in totum*, os argumentos de fato e de direito contidos no Parecer Jurídico n. 212/2019-PJA/AL.

Em audiência, foi concedido vistas do referido projeto de lei ao presente Deputado, que, após prévia análise, respeitando, *data vênia*, a posição do relator, manifesta-se pela legalidade, nos seguintes termos:

O artigo 27, § 1º, inciso II, alínea “f”, trata de novos órgãos, isto é, novas estruturas administrativas que vejam a ser criadas e onerem o Tesouro Estadual, o que não é o caso da presente proposta legislativa.

A essência do artigo 27 é o aumento de despesas, sem o devido planejamento pelo ordenador de despesas, de forma geral, o Chefe do Poder Executivo Estadual. Todavia, quando a alínea “f” trata da criação, estruturação e atribuições deve ser conjugado com o impacto dessas atribuições na estrutura do órgão.

A simples ampliação, redução, modificação aprimoramento das competências legais dos órgãos não afastam a possibilidade de iniciativa legislativa pelo próprio Poder Legislativo.



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

É importante lembrar as lições do Mestre Hely Lopes Meirelles, que considera cada órgão como “centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica. Isto explica por que a alteração de funções, ou a vacância dos cargos, ou a mudança de seus titulares não acarreta a extinção do órgão” (Direito administrativo brasileiro, 23ª edição, 2010, pág. 505).

Logo, os órgãos são a soma de funções, cargos e agentes, que podem ser modificados, substituídos ou retirados, mas sempre precisará possuir esses três elementos. Quando se opera a simples modificação de funções, sem a oneração econômica do órgão, sem a modificação dos cargos ou de agentes, não há que se falar em matéria privativa do Chefe do Poder Executivo.

Faço questão de exemplificar, a legalidade da presente propositura legislativa, partindo de um caso concreto, projeto de lei apresentado pelo Deputado Ricardo Ayres, protocolado em 14/08/2019, que buscava instituir a Política Estadual de Segurança de Barragens, que aprimorava funções dos órgãos, mas não afetava o orçamento dos órgãos envolvidos.

O projeto de lei previa que além do licenciamento e a fiscalização ambiental, o Naturatins deveria manter um cadastro atualizado e a classificação as barragens conforme seu potencial de dano ambiental, observados os critérios gerais estabelecidos no âmbito do Plano Nacional de Segurança em Barragens (PNSB).



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Segundo as palavras do autor, “esse sistema de monitoramento e fiscalização precisa ser constante. Pela Lei que propomos essa vistoria tem que ser, no mínimo, anual”¹, destacou.

Com o máximo respeito, não vejo vício de iniciativa legislativa, tanto no presente projeto de lei, como naquele projeto de lei que buscava instituir a política estadual de segurança de barragens.

Portanto, no meu entendimento, a presente proposta legislativa é de natureza legislativa e, quanto à iniciativa, de competência concorrente, não privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Por fim, para reforçar meu entendimento, cito o precedente legislativo do Estado de São Paulo, Lei 1.227, de 2019, que institui a Política Estadual de Redução de Agrotóxicos no Estado Paulista, cuja iniciativa legislativa partiu de deputados estaduais e foi aprovada pela Assembleia Legislativa e foi sancionada pelo Chefe do Poder Executivo de São Paulo.

Diante do exposto, VOTO pela APROVAÇÃO do presente projeto de lei.

É como voto

Sala das Comissões, 09 de fevereiro de 2021.


Elenil da Penha Alves de Brito
Deputado Estadual

¹ <https://al.to.leg.br/noticia/gabinete/ricardo-ayres/7835/projeto-quer-instituir-politica-estadual-de-seguranca-de-barragens>



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

DESPACHO

Concedo Vista ao(a) Deputado(a) *OLYNTHO NETO*,
referente ao Projeto de Lei nº *065*/2020, pelo prazo regimental de
14:41 horas, em cumprimento ao disposto no art. 74 do
Regimento Interno desta Casa de Leis, na **Comissão de
Constituição, Justiça e Redação; e Finanças, Tributação,
Fiscalização e Controle.**

Sala das Comissões *09* de *Junho* de 2021.


Deputado **RICARDO AYRES**
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

DESPACHO

Encaminhe-se a **DIRLEG** o **PL. 65/2020**, de autoria do Senhor Deputado **Zé Roberto Lula**, para que seja encaminhado ao **Arquivo**, conforme preceitua o art. 107 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Sala das Comissões, 20 de março de 2023.


RAIMUNDO ALVES GUIMARÃES
Coordenador de Apoio às Comissões