PGA
Fls. 08

ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

PROCESSO: 295/2019

AUTOR: DEPUTADO ZÉ ROBERTO LULA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI Nº 249/2019

PARECER JURÍDICO Nº 184/19-PJA/AL

Sr. Procurador Geral,

1 - PROPOSIÇÃO E JUSTIFICATIVA

Projeto de Lei nº 249/2019, de autoria do nobre deputado Zé Roberto Lula, estabelece limites e condições para o plantio de soja no Estado do Tocantins, impondo multas para o seu descumprimento.

Em sua justificativa, o ilustre deputado assevera que os "nocivos e perversos" impactos econômicos, sociais e ambientais trazidos à sociedade pela monocultura da soja impõem a adoção de marco regulatório e políticas públicas para conter o avanço dessa atividade agrícola.

Segundo o autor, o plantio da soja provoca os seguintes efeitos nefastos à sociedade:

1 - concentração de renda,
2 - empobrecimento dos municípios,
3 - benefícios fiscais em grande volume;
4 - substituição das atividades econômicas já consolidadas,
5 - migração,
6 - pressão por serviços públicos,
7 - desmatamento,
8 - dano ao solo e aumento expressivo de consumo das reservas hídricas, dentre outras.

PGA
Fls. 09

ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

2 - COMPETÊNCIA E INICIATIVA

Os artigos 21 a 24 da Constituição Federal disciplinam as competências e prerrogativas da União e Estados membros, Distrito Federal e Municípios, inclusive para legislar sobre os mais variados assuntos e temas, servindo de bússola norteadora ao exercício da atividade parlamentar

Assim, o legislador estadual deve investigar se o conteúdo normativo do projeto de lei que pretende apresentar encontra-se inserido nos incisos do citado art. 24 da Carta Magna, que confere competência legislativa concorrente aos Estados Federados.

Nessa perspectiva, de forma curiosa, o autor justifica a competência do Estado de legislar sobre a matéria, sob o argumento de que o projeto visa preservar o meio ambiente, garantir o desenvolvimento econômico e promover o bem comum, invocando os arts. 23 e 24 da Carta Magna:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
>
> VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
>
> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> V - produção e consumo;
>
> VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
>
> XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Entretanto, o mandamento central do Projeto de Lei nº 249/2019 consistente em limitar o plantio da cultura de soja em território tocantinense, diz respeito à política de desenvolvimento econômico e social.

ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Repare, Sr. Procurador Geral, que o autor justifica sua proposição sob o argumento de que o livre plantio da soja, sem a drástica e inusitada limitação proposta, implicará em prejuízos econômicos, sociais e ambientais ao Estado do Tocantins.

Nesse aspecto, a Constituição Federal outorga à União a competência de elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, com a limitação ou regulamentação de determinada atividade econômica, por exemplo.

O mesmo dispositivo constitucional (art. 21) também confere à União, de forma privativa, o gerenciamento das políticas relativas à exploração dos recursos hídricos, que é uma das preocupações arguidas pelo nobre Deputado.

> Constituição Federal
> Art. 21. Compete à União:
>
> IX - **elaborar e executar planos nacionais e regionais** de ordenação do território e **de desenvolvimento econômico e social**;
>
> XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

Portanto, em que pese o esforço retórico do ilustre parlamentar para justificar a competência concorrente do Estado para legislar sobre a matéria, o assunto tratado pela proposição encontra melhor previsão legal no art. 21, IX e XIX da Carta Magna, inibindo a deflagração do processo legislativo pelo Parlamento Tocantinense.

No que se refere à iniciativa, o art. 4º da proposição interfere indevidamente nas atribuições próprias da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, em flagrante afronta ao princípio constitucional da divisão e harmonia dos poderes de Estado.

Como é sabido, o art. 27 da Carta Estadual confere iniciativa privativa ao Governador do Estado em matéria de serviços públicos, envolvendo atividades e atribuições inerentes às suas secretarias e demais órgãos da administração indireta.

PGA
Fls. 11

3 - OUTROS ASPECTOS FÁTICOS REDACIONAIS E JURÍDICOS

3.1 - ARTIGOS EM DUPLICIDADE

De início, cumpre alertar para a existência de dois artigos com a mesma numeração (art.1°). O primeiro limita em 10% o plantio de soja em relação à área agricultável do Estado. O segundo "art. 1°." visa limitar a 1% da área agricultável, o aumento do plantio de soja a cada safra.

Trata-se de um erro crasso, motivado provavelmente por falta de atenção e descuido, pois é inadmissível imaginar a elaboração de uma lei contendo dois dispositivos legais com numeração e identificação idênticas.

3.2 - FATOS E CIRCUNSTÂNCIAS

Mostra-se inusitado o conteúdo normativo da proposição em estudo, tendo por objetivo declarado limitar drasticamente o plantio de soja no território tocantinense, sob argumentos absolutamente questionáveis.

É bem verdade que limitação legislativa de plantio de alguma cultura é realidade no ordenamento jurídico pátrio. Entretanto, as circunstâncias e finalidades são bem diferentes.

Um exemplo de edição de lei dispondo sobre a matéria, ocorreu em Campo Grande (MS), onde o governador Reinaldo Azambuja sancionou hoje a Lei N° 5.025, de 19 de julho de 2017, "que altera a redação e acrescenta dispositivos à Lei n° 3.333, de 21 de dezembro de 2006, que dispõe sobre medidas sanitárias para a prevenção, o controle e a erradicação da Ferrugem Asiática da Soja e sobre matérias correlatas".

Infelizmente não é essa a hipótese ou finalidade da proposição legislativa apresentada. A intenção aqui é exatamente oposta. Enquanto o Estado vizinho, pretende proteger, resguardar e incrementar o plantio da soja, o Ilustre Deputado Zé Roberto Lula intenciona proibir que

PGA
Fls 17

agricultores locais exerçam atividade econômica lícita, que tantos benefícios econômicos e sociais trazem às comunidades locais.

A respeito das circunstâncias fáticas que envolvem a questão, é importante citar estudo técnico da Embrapa com dados percentuais sobre a ocupação do plantio de soja dentro da região:

> "Recentemente, a Embrapa Territorial apresentou em Palmas dados sobre a produção sustentável no Matopiba (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia). Conforme dados científicos, aproximadamente 30% do Matopiba é destinado à preservação da vegetação nativa dentro das propriedades rurais. Além disso, cerca de 10% da área é protegida por lei por meio de Unidades de Conservação e Terras indígenas, o que significa que 40% está protegido. Em linhas gerais, a agricultura ocupa 5% de sua área, enquanto que a soja abrange 3% da área originalmente ocupada pelo bioma na região".
> https://www.norteagropecuario.com.br/noticias/projetos-de-lei-na-assembleia/

Portanto, pelos dados trazidos pela Embrapa, o meio ambiente não corre o menor risco com o avanço da cultura da soja e de outros produtos agrícolas importantes para a economia e para o desenvolvimento social do Estado do Tocantins e do Brasil.

3.3 - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RAZOABILIDADE

A Constituição de 1988 consagrou princípios norteadores da administração pública, não apenas em seu art. 37. Em todo o texto constitucional é possível detectar ideais impostos pelo legislador constituinte, como por exemplo o da Razoabilidade.

O agente político está adstrito à observância do princípio da Razoabilidade no trato da coisa pública. Nesse sentido, trazendo o mandamento constitucional para a hipótese concreta, a proposição de matérias legislativas está condicionada à observância dos princípios constitucionais vigentes, dentre eles o da razoabilidade, assim entendido pela doutrina:

ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Conforme o Dicionário Aurélio (2010, p. 641), razoável é algo não absurdo, que está de acordo com a razão, que tem lógica. No âmbito jurídico, tal definição é positivada através das normas por força das características sociais de determinado povo, visto que a razoabilidade tem de ser apreendida com observância do consenso e do senso comum. É a "busca do meio termo, com renúncia de atitudes ou práticas de absolutismo" (SILVA, 1999, p. 9/10). "A norma razoabilidade visa aproximar o senso comum do bom senso" (OLIVEIRA, 2007, p. 184/185). Daí a elevação à categoria de princípio[1], o que permite a correlação lógica entre os objetos em estudo (OLIVEIRA, 2007, p. 19), servindo como alicerce aos Estados (MAQUIAVEL, 2005, p. 69).

Razoabilidade é a norma constitucional que estabelece critérios formais e materiais para a ponderação de princípios e regras, com o que confere lógica aos juízos de valor e estreita o âmbito da discricionariedade com base na pauta prevista pela Constituição, estando essencialmente ligada ao bom senso maios do que ao senso comum. (OLIVEIRA, 2007, p. 105)

OLIVEIRA, Fábio de. **Por uma teoria dos princípios – o princípio constitucional da razoabilidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

Por fim, verifica-se que o princípio da razoabilidade é "um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema" (BARROSO, 2002, p. 373).

BARROSO, Luís Roberto. "Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito constitucional". **Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política**. Revista dos Tribunais. 23 ed. 1998.

https://juridicocerto.com/p/alinemarino/artigos/o-principio-da-razoabilidade-e-o-metodo-de-interpretacao-conforme-a-constituicao-795

"A razoabilidade como legitimadora da moralidade Administrativa

Um breve estudo dos princípio constitucional da moralidade da Administração Pública, destacando-se que a razoabilidade auxilia a moralidade na detecção de desvio de poder, mormente após o estudo do caso de denúncias anônimas a impulsionarem ações administrativas.

"O princípio da razoabilidade é uma diretriz de senso comum, ou mais exatamente, de bom-senso, aplicada ao Direito. Esse bom-senso jurídico se faz necessário à medida que as exigências

ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

formais que decorrem do princípio da legalidade tendem a reforçar mais o texto das normas, a palavra da lei, que o seu espírito. Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discrição, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida". (https://www.jusbrasil.com.br/topicos/292526/principio-da-razoabilidade)

O célebre Procurador do Município e Prof. Dr. Rafael Carvalho Oliveira Resende (in Curso de Direito Administrativo. 7ª ed. São Paulo: GEN/Forense, 2019, p.46) aborda a questão do ponto de vista da aplicação do princípio como parâmetro de legalidade pelo Judiciário: "**O princípio da razoabilidade vem sendo utilizado como forma de valoração pelo Judiciário da constitucionalidade das leis** e dos atos administrativos, consubstanciando um dos mais importantes instrumentos de defesa dos direitos fundamentais."
https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11193/A-razoabilidade-como-legitimadora-da-moralidade-Administrativa

Os textos doutrinários citados indicam importância do princípio da razoabilidade na Administração Pública, sendo utilizado "**como forma de valoração do Poder Judiciário da constitucionalidade das leis**". *Isso significa dizer que o legislador deve observar se o conteúdo normativo, motivações e finalidades de suas proposições legislativas são razoáveis e estão de acordo com a lógica e o bom senso comum.*

Nesse aspecto, data vênia, a justificativa da proposição (que integra e vincula formalmente o Projeto de Lei nº 249/2019) não guarda nenhuma razoabilidade, ao afirmar que o avanço do cultivo de soja em território tocantinense provocará malefícios econômicos, sociais e ambientais ao Estado do Tocantins.

Por óbvio, o incremento do plantio de soja no Estado do Tocantins, a exemplo de outras culturas agrícolas e atividades econômicas lícitas, previstas em lei trazem desenvolvimento econômico e inclusão social às populações locais. Essas atividades podem ser desenvolvidas com sustentabilidade e respeito ao meio ambiente e recursos hídricos existentes.

PGA
Fls. 15

Assim, salta aos olhos a incongruência e as contradições do Projeto de Lei nº 249/2019, em flagrante afronta ao princípio constitucional da razoabilidade.

3.4 – PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LIVRE INICIATIVA

Estabelece a Constituição Federal:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> IV – livre iniciativa

Trata-se de princípio fundamental descrito na Carta Magna, que garante a todos os brasileiros e residentes no Brasil exercício da atividade econômica, ou seja, estabelecer-se como empresários. Trata-se de um princípio constitucional, geral e explícito.

A livre iniciativa como princípio da ordem constitucional econômica pressupõe a liberdade de iniciativa, envolvendo **o livre exercício de qualquer atividade econômica**, a liberdade de trabalho, ofício ou profissão além da liberdade de contrato.

É imprescindível a livre iniciativa para o funcionamento da grande engrenagem do capitalismo. Assim, há quatro desdobramentos que se pode extrair do princípio da liberdade de iniciativa, no que ensina Fabio Ulhoa Coelho:

> "Quatro desdobramentos podem ser extraídos do princípio da liberdade de iniciativa: (a) imprescindibilidade, no capitalismo, da empresa privada para o atendimento das necessidades de cada um e de todos; (b) reconhecimento do lucro como principal fator de motivação da iniciativa privada; (c) importância, para toda a sociedade, da proteção jurídica do investimento; (d) importância da empresa na geração de postos de trabalho e tributos, bem como no fomento da riqueza local, regional, nacional e global."COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial, p.71.*

PGA
Fls 16

O princípio constitucional da livre iniciativa também encontra proteção da Corte suprema:

> *"A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa".*
> [RE 422.941, rel. min. Carlos Velloso, j. 5-12-2005, 2ª T, *DJ* de 24-3-2006.]
> = AI 754.769 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 18-9-2012, 2ª T, *DJE* de 4-10-2012

Não resta dúvida que a observância desse princípio é de extrema importância para que haja o desenvolvimento econômico e social, e para que este se dê de forma sustentável, haja vista a preocupação atual com o meio ambiente. Sem a presença desse princípio não seria possível a busca pela redução das desigualdades sociais e regionais, pelo objetivo de se galgar o pleno emprego, e boa parte da Ordem Econômica e Financeira, bem como da Constituição Federal, no tocante à pretensão quanto à "justiça social" apregoada pelo Art. 170 de seu texto, restaria prejudicada.

Nessas circunstâncias, é forçoso reconhecer que a drástica limitação do cultivo de soja em solo tocantinense, da forma que se apresenta no Projeto de Lei nº 249/2019, constitui intervenção indevida e injustificada na ordem econômica, em desarmonia com princípios estampados no art. 170 da Carta Federal e contrário aos interesses legítimos das populações locais.

Importante reconhecer que o princípio da livre iniciativa não é absoluto. Entretanto, o Estado somente poderá intervir na ordem econômica privada em situações anárquicas ou para corrigir distorções econômicas, sociais, ambientais ou qualquer outra que coloque em risco a coletividade, mediante justificativa plausível. Porém, essa não é a hipótese submetida ao presente parecer jurídico.

PGA
Fls. 17

ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

CONCLUSÃO

Portanto, seja pelo bom senso ou pelas razões de direito apresentadas em sede de competência legislativa ou no tocante à observância de princípios constitucionais que regem a Administração Pública, o Projeto de Lei 249/2019 deve ser rejeitado e arquivado por essa Comissão de Constituição Justiça e Redação.

Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa, em 02 de outubro de 2019.