



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0074.8/2017

“Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica – PEAPO.”

Autor: Deputado Cesar Valduga

Relator: Deputado Mauro de Nadal

I – RELATÓRIO

Retornam a este relator, após diligências externas aprovadas neste Colegiado (fls. 21/23 e 30/31), os autos do Projeto de Lei, de iniciativa do Deputado Cesar Valduga, tendente a instituir a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (PEAPO).

O Projeto de Lei em foco encontra-se articulado em 14 (catorze) artigos, dos quais destaco, em resumo, os seguintes:

1 – o art. 1º e seu parágrafo único estabelecem, respectivamente, **(i)** a instituição da Política e seus objetivos gerais; e **(ii)** o regime de cooperação com a União, Municípios, organizações da sociedade civil e outras entidades de caráter privado;

2 – o art. 2º prevê que as ações da PEAPO destinam-se, prioritariamente, aos agricultores familiares, urbanos e aos povos e comunidades tradicionais;

3 – o art. 3º, incisos I a XVI, o art. 4º, incisos I a X, o art. 5º, incisos I a XL, e o art. 6º, incisos I a X, definem, respectivamente, **(i)** a conceituação de diversas terminologias especificadas/empregadas no corpo do texto normativo, **(ii)** os princípios, **(iii)** as diretrizes, e **(iv)** os objetivos específicos da lei almejada;

4 – o art. 7º descreve, em 23 (vinte e três) incisos, quais são os instrumentos para a concretização da PEAPO; e

5 – o art. 9º, incisos I a VII, cuida das fontes de financiamento no âmbito da Política Pública ora perseguida.



Da ampla Justificativa à proposição legislativa (fls. 13/19), trago à colação o seu parágrafo inicial, nestes termos:

O presente Projeto de Lei conforme enuncia o seu art. 1º tem por **escopo articular e implementar programas** e ações indutoras da transição **agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica, em consonância com Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica** de forma a contribuir para o **desenvolvimento sustentável**, possibilitando à população a **melhoria de qualidade de vida** por meio da **oferta e consumo de alimentos saudáveis** e do uso sustentável dos recursos genéticos vegetais e animais.
[...]

Em consequência das diligências supracitadas, a Secretaria de Estado da Casa Civil encaminhou aos autos as manifestações das Secretarias e órgãos Estaduais consultados (fls. 33/34 e 66), conforme demandado por esta Comissão.

Em relação ao contexto das manifestações decorrentes das diligências, a Secretaria de Estado da Casa Civil produziu a seguinte síntese:

[..]

A Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca (SAR), por intermédio do Parecer nº 155/2017, de sua Consultoria Jurídica, destacou "[...] que esta proposta normativa traz importante instrumento de melhoria na operacionalização deste tema, pois fica evidente que o referido PI- traz em seu bojo a preocupação com a matéria proposta. Cabe ressaltar, no entanto, que com relação a este PL sugerimos as alterações propostas pela Diretoria Técnica desta Secretaria".

Diante da matéria objeto da proposição, foram consultadas de ofício as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), da Fazenda (SEF) e da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST).

A SDS remeteu o Parecer nº 55/2017, de sua Consultoria Jurídica, no qual ressaltou "[...] que os arts. 8º e 9º do Projeto de Lei sob análise padecem de vício de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 71, 1 e IV, da Constituição Estadual, porquanto cabe ao Governador do Estado a direção superior da administração estadual e sua organização e funcionamento. Quando o Poder Legislativo atua, sob sua iniciativa, de forma direta (como é o caso, constituindo, como fontes de recursos para o financiamento de política pública, o Tesouro do Estado, os Fundos Estaduais e os recursos provenientes de infrações



ambientais) na área de competência de outro Poder, *in casu*, do Executivo, incorre em ingerência, dando ensejo à inconstitucionalidade da norma. Esse tema já foi objeto de deliberação pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.372-MC/ES, que reafirmou a inconstitucionalidade dessas leis de origem parlamentar [...]. Ademais, apesar de presente, na Justificativa da proposição em análise, apontamentos que indiquem uma suposta ausência de criação de despesa para o Poder Executivo, juntamente com decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 22715/SC, reitero, mui respeitosamente, o entendimento de que o PL dispõe sobre funcionamento da administração estadual, ao criar despesas para o Poder Executivo e que a referida jurisprudência não se aplica à matéria em análise. Isso porque a supracitada ADI decidiu pela constitucionalidade da Lei Municipal de Criciúma nº 4.948, de 20 de outubro de 2006, que 'Institui Programa de Detecção Precoce da Deficiência Auditiva Infantil nas unidades de saúde do Município' [...].

Contudo, o PL em análise difere da situação da Lei Municipal acima trazida, uma vez que, para atingir as suas finalidades e diretrizes, prevê a criação de despesas sem previsão na Lei Orçamentária, destina recursos financeiros, cria atribuições a órgãos Públicos e seus Fundos vinculados e constitui, como fontes de financiamento da Política Estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica (PEAPO), recursos do Tesouro do Estado de Santa Catarina, de Fundos Estaduais e provenientes de infrações ambientais, conforme artigos 8º e 9º [...]. Logo, verifica-se que o Poder Legislativo dá início a projeto de lei cuja matéria, nos artigos supracitados, é de competência exclusiva do Poder Executivo (dispor sobre o funcionamento da administração estadual), além de criar despesas, resultando em vício de inconstitucionalidade. [...] Por fim, cabe ressaltar ainda quanto à existência de contrariedade ao interesse público na redação do art. 10 do PL em análise, que acresce o inciso VI ao art. 11 da Lei nº 15.133, de 19 de janeiro de 2010, visto que a alteração proposta não é coerente com a redação original do referido artigo, uma vez que este traz diretrizes a serem atendidas pelo 'Subprograma Formações Vegetais de PSA'. Ante o exposto, opino pela inconstitucionalidade dos artigos 8º e 9º, por ofensa às disposições do artigo 71, I e IV, da Constituição Estadual, e pela existência de contrariedade ao interesse público na redação do art. 10, ambos do Projeto de Lei nº 0074.8/2017".

A SEF, mediante o Ofício/Gabs nº 461/2017, informou: "Nos termos da Comunicação Interna nº 176/2017, elaborada pela Diretoria do Tesouro Estadual - DITE desta Secretaria, considerando suas atribuições e competências sobre o tema, esclarecemos que o Tesouro Estadual não possui condições de cobrir eventuais despesas derivadas da execução do



projeto. Da mesma forma, inexistente estimativa de impacto financeiro da proposta, conforme requerida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Já a Diretoria de Administração Tributária - DIAT se manifestou pela Informação nº 59/2017, onde ressalta que eventuais benefícios fiscais somente podem ser dados por lei em sentido estrito, e no caso específico do ICMS, é exigida a prévia celebração de Convênio no âmbito do Confaz. Sendo assim, com base na manifestação lavrada pela Diretoria do Tesouro, esta Secretaria se manifesta de forma contrária ao pleito".

[...]

E a SST, [...] informa que "[...] é formalmente inconstitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, que interfira no orçamento do Estado e que crie novos serviços aos órgãos públicos, eis que a iniciativa para essas matérias é reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da CF/88) (STF – Plenário. ADI 2940/ES, Rei. Mim. Marco Aurélio, julgado em 11/12/2014 [Info 771])".

[...]

É o relatório.

II – VOTO

Procedendo à análise da matéria, no que concerne à sua constitucionalidade, anote-se, inicialmente, que, na dicção do art. 23, incisos VIII e X, da Constituição Federal, é competência comum dos entes da Federação “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”, bem como “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

Ressalte-se, ainda, sobre a constitucionalidade, que, em relação a legislar sobre **produção e consumo**, tal como pretende o Autor da proposição, a competência para tanto é concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal, nos termos do art. 24, inciso V, também da Constituição Federal, não havendo, portanto, óbice de ordem constitucional para edição de lei estadual sobre o tema abordado no Projeto de Lei em análise.

Entretanto, como bem apontado no Parecer nº 55/17, da SDS, no sentido de que “os arts. 8º e 9º do Projeto de Lei sob análise padecem de vício de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 71, I e IV, da Constituição Estadual,



porquanto cabe ao Governador a direção superior da administração estadual e sua organização e funcionamento”, há de se ratificar que a instituição da referida Política, como pretendido, viola, ainda, o princípio da independência e harmonia dos Poderes do Estado, inscrito no art. 2º da Constituição Federal e reproduzido pelo art. 32 da CE/89.

Além disso, nos termos do art. 123, inciso I, da CE/89, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, está configurado, a meu juízo, que o Projeto de Lei em exame apresenta, também, vício de inconstitucionalidade sob o ponto de vista material.

Sobre o assunto, anoto, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-05, publicado no DJ de 02/12/2005, reafirmou a inconstitucionalidade de leis que criam um programa e, em razão disso, de alguma forma, ampliam ou modificam as atribuições de órgãos estatais, porquanto cuidam de temas afetos ao Poder Executivo, tanto em termos de iniciativa do processo legislativo, quanto na tarefa de executar as atividades nelas previstas.

Ante o exposto, no âmbito desta Comissão, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 0074.8/2017, sobretudo por afrontar os arts. 32, 71, I e IV, “a”, c/c seu parágrafo único, e 123, I, todos da CE/89, recomendando ao Autor, contudo, que apresente **INDICAÇÃO** ao Governador do Estado, conforme facultado pelos arts. 204/206 do Regimento Interno deste Poder, sugerindo que contemple as medidas ventiladas na proposta em tela, no que couber, em eventuais proposições sobre o tema que venha a encaminhar à apreciação desta Assembleia Legislativa, em linha com o entendimento informado no Parecer da Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca, que integra os presentes autos.

Sala da Comissão,

Deputado Mauro de Nadal
Relator