



**Estado do Piauí  
Gabinete do Governador  
Palácio de Karnak**

**MENSAGEM Nº 009 /GG**

**Teresina(PI), 24 de FEVEREIRO de 2010**

Excelentíssimo Senhor  
Deputado THEMISTOCLES DE SAMPAIO PEREIRA FILHO  
Presidente da Assembléia Legislativa do Piauí  
**NESTA CAPITAL**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Excelentíssimas Senhoras Deputadas e Senhores Deputados,

Comunico a Vossas Excelências que, nos termos do § 1º, do art. 78, da Constituição Estadual, decidi **VETAR TOTALMENTE** por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público o Projeto de Lei que **“Dispõe sobre o uso de sacolas plásticas biodegradáveis para o acondicionamento de produtos e mercadorias a serem utilizadas nos estabelecimentos comerciais em todo o território piauiense”**, pelas razões que seguem:

Instada a se manifestar a Procuradoria Geral do Estado assim se pronunciou:

*“A regulamentação da matéria constante do Projeto de Lei sob exame tem gerado grandes polêmicas no meio, empresarial, científico e jurídico.*

*Com efeito tem sido frequentemente contestado o foco de aplicação da proibição de utilização do plástico convencional apenas às embalagens e sacolas fornecidas pelos estabelecimentos comerciais e congêneres para acondicionar e transportar os produtos vendidos, excepcionando-se a aplicação da proibição às embalagens originais das mercadorias, vez que os dados estatísticos indicam que, nos supermercados e congêneres, as sacolas plásticas representam menos de 5% da quantidade de polietileno contida nas mercadorias comercializadas nesses estabelecimentos.*

*Nesse contexto, tem sido constantemente acentuada a necessidade de estender também a proibição à utilização dos sacos convencionais de lixo doméstico, sob o argumento de que apresentam um potencial danoso muito maior ao meio ambiente.*

*Outro argumento constantemente ressaltado é de que leis de cunho exclusivamente proibitivo como essa, que não contemplam ações educativas para a população entender como realizar o descarte desse material biodegradável, acabam também por gerar um aumento da própria poluição e um acentuado impacto financeiro exclusivamente para um único setor da economia que arcará com um custo muito mais*

Marlon Reis de Freitas  
Secretário Geral da Mesa



**Estado do Piauí**  
**Gabinete do Governador**  
**Palácio de Karnak**

*elevado para substituição das sacolas atuais por outras confeccionadas com material biodegradável.*

*Tais fatos foram determinantes para que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da ADI nº 181.788-0/7, concedesse a suspensão da Lei nº 6481/09, do Município de Guarulhos, que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos comerciais daquele município ao uso de embalagens plásticas biodegradáveis ou reutilizáveis para o acondicionamento de produtos.*

*Por seu turno, no plano científico, a utilização das embalagens do tipo oxibiodegradáveis ainda envolve algumas discussões e controvérsias, sobretudo, em razão da presença de aditivos químicos na sua composição e da incerteza do grau de toxicidade desse material e de sua verdadeira eficácia, mormente quando sua decomposição tenha que ocorrer geralmente nas camadas profundas dos aterros sanitários, onde não há oxigênios nem luz ou temperatura suficiente para sua biodegração.*

*Por esse motivo, no Município de São Paulo, a adoção das sacolas oxibiodegradáveis gerou acentuada polêmica, o que levou anteriormente o Prefeito Gilberto Kassab a vetar integralmente o Projeto de Lei nº 159/07, aprovado sobre o assunto, em face da falta de estudos aprofundados que comprovem a eficácia desse material para minimizar os danos ao meio ambiente.*

*Também merece registro, o fato do CETEA (Instituto de Tecnologia de Alimentos), da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, haver alertado no sentido de que as micropartículas resultantes de degradação do plástico podem ser absorvidas por rios e lençóis freáticos, contaminando-os.*

*Diante da falta de comprovação científica da eficácia de tais produtos e da necessidade de maiores estudos sobre o real impacto dessas sacolas sobre o meio ambiente, julgamos de bom alvitre que o projeto seja vetado integralmente por contrariedade ao interesse público.*

**DA INCOMPATIBILIDADE VERTICAL DO PROJETO DE LEI COM A CONSTITUIÇÃO**

**I) Existência de Vício de Inconstitucionalidade Formal Subjetivo (Vício de Iniciativa)**

*Não bastasse a polêmica científica em torno da eficácia e toxicidade das embalagens feitas a partir de substâncias chamadas de oxibiodegradáveis, fato que já justificaria o veto integral ao projeto de lei aprovado, por manifesta contrariedade ao interesse público, deflui de uma análise mais acurada, que o texto normativo submetido à deliberação executiva encontra-se eivado de inconstitucionalidades, que impedem seja sancionado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado.*



**Estado do Piauí**  
**Gabinete do Governador**  
**Palácio de Karnak**

*Com efeito, não obstante a relevância da matéria encartada no projeto de lei, eis que toda a proposição voltada a criar atribuições para órgãos e entidades da Administração Pública Estadual está sujeita à iniciativa reservada ao Governador do Estado, consoante o teor do disposto no art.75 §2º, III, b, da Constituição Estadual.*

*Esse preceito normativo tem plena aplicabilidade na orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, conforme se pode extrair das decisões a seguir transcritas:*

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA.**

*1. Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, a direção superior da administração estadual, bem como a iniciativa para propor projetos de lei que visem a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (CF, artigos 84,II e IV e 61, §1º, II e).*

*2.Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformado em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada ao Poder Executivo pela Constituição Federal.*

*Medida cautelar deferida.”*

*(ADIMC 2.646, rel. Min. Mauricio Corrêa, v.u., DJU 04/01/2002, destaque nosso).*

*“.....*

*III – Independência e Separação dos Poderes: processo legislativo: iniciativa das leis: competência privativa do Chefe do Poder Executivo.*

*Plausividade da alegação de inconstitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que **dispõem sobre a criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública**, criação de cargos e funções público e estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos, que são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art.61,§1º, II, e), bem como dos que invadem competência privativa do Chefe do Poder Executivo (CF, art.84,II). Conseqüente deferimento da suspensão cautelar da eficácia de expressões e dispositivos da lei questionada.*

*.....*  
*(ADIMC 2.405-RS, rel. Min. Carlos Britto, v.m., Lex- JSTF 32714).*

*Assim, é intuito que ao instituir para os estabelecimentos comerciais e congêneres de todo o território piauiense, a obrigação de usar embalagens biodegradáveis e oxibiodegradáveis para o acondicionamento de mercadorias e produtos, a lei impõem a Administração Pública estadual o correspondente dever de fiscalizar o cumprimento dessa obrigação, sob pena de tornar-se totalmente inócua, desta forma, incidirá a necessária adequação do serviço público, mediante o acréscimo de novos órgãos ou entidades, criação de novos cargos ou funções ou no mínimo, a contratação de*



**Estado do Piauí**  
**Gabinete do Governador**  
**Palácio de Karnak**

*novos agentes públicos e compra de equipamentos, o que certamente demandará a criação ou aumento de despesa pública, sem a necessária previsão de disponibilidade de recursos, sendo, também, sob esse aspecto, incompatível com o texto constitucional vigente.*

*Evidencia-se, portanto, que o Projeto de Lei aprovado pelo Poder Legislativo Estadual apresenta vício insanável de inconstitucionalidade formal, vez que a matéria nele tratada somente poderia ser objeto de tramitação legislativa, mediante proposta do Chefe do Poder Executivo, de modo que, nem mesmo uma eventual sanção governamental teria o condão de suprir o vício de iniciativa e convalidá-lo, conforme tem reiteradamente decidido o Supremo Tribunal Federal.*

*Por esse motivo, também opinamos pelo veto integral do Projeto de Lei, vez que viciado o ato legislativo no aspecto formal ou procedimental, o efeito da nulidade incidirá integralmente sobre todos os seus dispositivos.*

**II) Da inconstitucionalidade Formal Orgânica – decorrente da inobservância da Competência Legislativa para elaboração do ato.**

*Sob esse aspecto, há de se ressaltar, preliminarmente, que as matérias relativas a proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como a responsabilidade por dano ao meio ambiente, foram elencadas no rol de matérias do art.24, da Constituição Federal, cuja competência legislativa é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.*

*A Constituição Federal, todavia, adotou a técnica da competência concorrente não-cumulativa, de modo que a competência da União fica adstrita ao estabelecimento de normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a edição de normas específicas para adequar princípios e diretrizes estabelecidas nas normas gerais às peculiaridades regionais.*

*Tal fato, todavia, não pode conduzir à conclusão equivocada de que ao Município é defeso legislar sobre matéria de proteção ambiental e responsabilidade por dano ao meio ambiente, vez que, por força do disposto no art.30,I, da Carta Magna, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e de forma suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.*

*O que se verifica, entretanto, é que o art.6º do Projeto aprovado, ao estabelecer as penalidades para os infratores da lei incidiu em lamentável engano, vez que o legislador estadual não pode prever a aplicação de “cassação da licença do estabelecimento ou da atividade”, pois o alvará para o funcionamento do comércio em geral é assunto de interesse local, cuja competência exclusiva foi constitucionalmente deferida aos Municípios e, portanto, cabendo apenas a estes a aludida cassação.*



**Estado do Piauí**  
**Gabinete do Governador**  
**Palácio de Karnak**

*Eis que, aqui se evidencia uma indiscutível inconstitucionalidade formal orgânica, decorrente de inobservância, pelo legislador estadual, da regra constitucional de discriminação de competência legislativa do Município.*

*Cumpre ressaltarmos que, embora a inconstitucionalidade do tipo formal já atinja todo o texto do projeto de lei aprovado, tornando desnecessária a análise da sua compatibilidade material com a constituição, eis que, a previsão genérica de aplicação de sanções, sem nenhum regramento legal específico, conforme se verifica no art.6º do projeto, também viola o princípio da legalidade insculpido no art. 5º, II, e art. 37, caput da Constituição Federal, não sendo possível a instituição por regulamento, conforme o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal.*

*Nesse sentido, assinalando a impossibilidade de regulamento restringir direitos ou criar obrigações, encontramos a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:*

*“CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC) – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2005) – INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DE ENTIDADES ESTADUAIS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, POR EFEITO DE INADIMPLENTO OBRIGACIONAL EM QUE TERIAM ELAS INCIDIDO – CONSEQUENTE IMPOSIÇÃO, AO ESTADO MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR SEUS ENTES MENORES, DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA, EM DECORRÊNCIA DA MERA VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA, A ELE, ENQUANTO ENTE POLÍTICO MAIOR, DAS EMPRESAS ESTATAIS INADIMPLENTES – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO REQUISITO LEGITIMADOR DA INCLUSÃO, NO CAUC, DE QUALQUER ENTE ESTATAL OU DE ORGÃOS OU ENTIDADES A ELE VINCULADOS – PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE TRANSGRESSÃO À GARANTIA DO “DUE PROCESS OF LAW”, DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCEDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS E DE DESRESPEITO AO POSTULADO DA RESERVA DE LEI FORMAL – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA – DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.*

.....  
*A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.*

*- O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode*



**Estado do Piauí**  
**Gabinete do Governador**  
**Palácio de Karnak**

*criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal, - O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua “contra legem” ou “praeter legem”, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art.49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)”. Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN nº 01/2005.”*

*(Q.O. no Ag.Rg na AC 1.033-DF,PI., rel. Min. Celso de Mello,v.u., Lex – JSTF 331/5, destaque nosso).*

*Comungando do mesmo entendimento, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido que ato infralegal não pode criar sanção:*

*“ADMINISTRATIVO.MULTA CRIADA POR RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. FALTA DE PREVISÃO LEGAL.ILEGALIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DAS PENAS (ART.5º, XXXIX, DA CF).*

*1. A Resolução nº12/2001 do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ao regulamentar o art. 56 da Lei Orgânica daquele órgão, extrapolou os limites aí estabelecidos, criando nova hipótese de incidência de multa, o que ofende, além da própria Lei Orgânica, o princípio constitucional da legalidade.*

*2. A ilegalidade manifesta-se na criação de nova hipótese típica, não prevista na lei, bem como pelo caráter automático da multa, que não permite a sua gradação, o que afronta o comando contido no §2º do art.56 da referida Lei Orgânica.*

*3. Voto pelo provimento do recurso.”*

*(RMS 15.578-PB, 1ª T., rel. p/ac. Min. TEORI Albino Zavascki, v.m, DJU 09/12/2003, grifos acrescidos).*

*Finalmente, o que se observa do teor do projeto de lei sob exame, é que o legislador estadual, diante da impossibilidade de iniciar o processo legislativo sobre a matéria proposta e, em virtude das dificuldades óbvias que se apresentavam para o seu disciplinamento legal, delegou ao Chefe do Poder Executivo competência que extrapola o campo do Poder Regulamentar, incidindo em novo vício de inconstitucionalidade, pois, as penalidades a que se referem o art.6º do projeto, não podem ser definidas mediante*



**Estado do Piauí**  
**Gabinete do Governador**  
**Palácio de Karnak**

*edição de ato normativo secundário, mesmo a pretexto de mero exercício de competência delegada pelo próprio Poder Legislativo.*

*Assim, verifica-se que o presente projeto de lei, apresenta vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal (instrumental ou extrínseca) do tipo orgânica, oriunda do desrespeito à discriminação de competência inscrita pelo constituinte originário, Inconstitucionalidade formal subjetiva (por defeito de iniciativa) e material por violação direta ao próprio conteúdo ou substância do texto da Constituição Federal/88."*

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dessa Augusta Assembléia Legislativa.



**JOSÉ WELLINGTON BARROSO DE ARAÚJO DIAS**  
Governador do Estado do Piauí



## Assembléia Legislativa

Ao Presidente da Comissão de

Justiça  
para os devidos fins.

Em 03 / 03 / 10

Conceição de Maria Lopes Rodrigues  
Chefe do Núcleo Comissões Técnicas

Ao Deputado João de  
Deus

para relatar.

Em 09 / 03 / 2010

[Assinatura]  
Presidente Comissão de Constituição  
e Justiça



Processo AL nº 239/010 – Mensagem nº 009/010 - GG, Veto Totalmente por Inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público o projeto de lei que “Dispõe sobre o uso de sacolas plásticas biodegradáveis para o condicionamento de produção e mercadorias a serem utilizadas nos estabelecimentos comerciais em todo o território piauiense”.

Regime de Tramitação: Ordinário

Autor: Governador do Estado

**Relator: Deputado João de Deus (PT)**

## **PARECER CCJ Nº /010**

### **I - Relatório**

Em cumprimento às previsões definidas nos arts. 34, I, "a", 141, I a III, e 144, III, do Regimento da Assembléia Legislativa, foi submetido à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) o Processo AL nº 239/010 – Mensagem nº 009/010 - GG, Veto Totalmente por Inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público o projeto de lei que “Dispõe sobre o uso de sacolas plásticas biodegradáveis para o condicionamento de produção e mercadorias a serem utilizadas nos estabelecimentos comerciais em todo o território piauiense”, havendo o Presidente da Comissão designado o **Deputado João de Deus (PT) para funcionar na Relatoria.**

A apreciação da referida mensagem deve ser submetida aos regramentos constitucional e regimental. O art. 78 e §§ da Constituição Estadual estabelece os regramentos para a apreciação do veto formalizado pelo Governador do Estado à Assembléia Legislativa.

O que se observa do teor do projeto de lei sob exame, é que o legislador estadual, diante da impossibilidade de iniciar o processo legislativo sobre a matéria proposta e, em virtude das dificuldades óbvias que se apresentavam para o seu disciplinamento legal, delegou ao Chefe do Poder Executivo competência que extrapola o campo do Poder Regulamentar, incidem em novo vício de inconstitucionalidade, pois as penalidades a que se referem o art. 6º do projeto, não podem ser definidos mediante edição de ato normativo secundário, mesmo a pretexto de mero exercício de competência delegado pelo próprio Poder Legislativo.

Assim, verifica-se que o presente projeto de lei, apresenta vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal do tipo orgânico, oriunda do desrespeito à discriminação de competência inscrita pelo constituinte originário, Inconstitucionalidade formal subjetiva e material por violação direta ao próprio conteúdo ou substancia do Texto da Constituição Federal.

Eis o Relatório.

## II - Voto do Relator

Após análise circunstanciada do Processo AL nº 239/010 – Mensagem nº 009/010 - GG, Veto Totalmente por Inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público o projeto de lei que “Dispõe sobre o uso de sacolas plásticas biodegradáveis para o condicionamento de produção e mercadorias a serem utilizadas nos estabelecimentos comerciais em todo o território piauiense”, o deputado designado para funcionar na Relatoria **vota pela manutenção do veto**, em decorrência da constitucionalidade e legalidade das razões apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo e em face da conseqüente **contrariedade a norma constitucional** do dispositivo que motivou o veto.


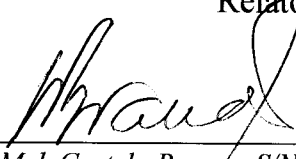
## III - Parecer da Comissão

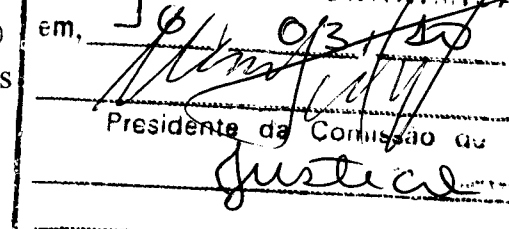
A Comissão Permanente de Constituição e Justiça - CCJ, após discussão e votação da matéria, delibera:

( ) pelo acatamento do Voto do Relator, apurado através dos votos dos Deputados membros desta Comissão, presentes à reunião, mediante a aposição de suas assinaturas a este Parecer, conforme a natureza de seus votos;

( ) pela rejeição do Voto do Relator, apurada através dos votos dos Deputados membros desta Comissão, presentes à reunião, mediante a aposição de suas assinaturas a este Parecer, conforme a natureza de seus votos.

SALA DAS COMISSÕES TÉCNICAS, Teresina (PI), 15 de março de 2010.

  
  
Deputado João de Deus  
Relator

  
APROVADO A UNANIMIDADE  
em, 16 03/10  
Presidente da Comissão de  
Justiça

Av. Mal. Castelo Branco, S/N, Cabral • CEP 64.000-810 • Teresina-PI.