



VOTO-VISTA AO PROJETO DE LEI Nº 0015/2025

Trata-se dos autos do Projeto de Lei nº 0015/2025, de autoria do Deputado Padre Baldissera, que busca instituir o “Programa Estadual de Reflorestamento Proporcional ao Número de Domicílios nos Municípios de Santa Catarina”.

O Projeto de Lei é composto por 6 (seis artigos) que de forma sucinta e, até mesmo, genérica, determina que deverá ser realizado o plantio de árvores nativas em áreas públicas em quantidade proporcional ao número de domicílios no Município. Estabelece ainda que estas mudas deverão ser produzidas, prioritariamente, pelas escolas agrícolas estaduais, que os Municípios deverão elaborar e apresentar seus planos de execução ao órgão estadual competente e, por fim, que o poder Executivo deverá regulamentar a Lei no prazo de 90 dias.

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 04 de fevereiro de 2025 e, posteriormente, encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), na qual recebeu, de seu Relator, voto pela admissibilidade, sob o argumento de que não havia encontrado aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais ou de técnica legislativa que inviabilizassem a continuidade da tramitação do Projeto.

À época, apresentei pedido de Vista, com fundamento no art. 140, § 1º do Rialesc¹, e agora, com a devida vênua ao Autor e ao Relator deste PL passo a apresentar o presente Voto Vista pela Inadmissibilidade do Projeto de Lei 0015/2025, diante da responsabilidade deste Colegiado de avaliar a admissibilidade da proposição, considerando os requisitos de constitucionalidade, tanto em aspectos formais quanto materiais, além das exigências de legalidade, juridicidade e técnica legislativa, venho respeitosamente apresentar os argumentos que seguem.

¹ Art. 140. O pedido de vista somente poderá ser feito após a leitura do relatório e voto do Relator, e antes de sua votação, recebendo o Parlamentar solicitante cópia integral dos autos, ficando o original sob a guarda do Relator ou do Presidente da Comissão.

§ 1º O pedido de vista é direito assegurado ao Deputado e, desde que formulado em conformidade com as regras estipuladas neste artigo, não poderá deixar de ser concedido.



Inicialmente, destaco que, à luz dos arts. 9, incisos VI e VII² da CE é competência concorrente do Estado, da União e dos Municípios “Proteger o meio ambiente” e “preservar florestas”, bem como a Constituição Estadual deixa claro no seu art. 39, inciso XIII³ a competência dessa Casa para legislar sobre a matéria da qual versa o Projeto de Lei em questão.

Ao sugerir uma legislação que interfere na organização de procedimentos nas escolas públicas vinculadas à Secretaria de Estado da Educação, o Projeto de Lei invade competências definidas tanto pela Constituição quanto pela referida Lei Complementar, evidenciando uma intrusão do Poder Legislativo nas competências constitucionais e legais do Poder Executivo, o que também fere o princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da CRFB/88 e reiterado no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Entretanto, em que pese ser essa Casa competente para Legislar sobre a preservação, recuperação e incentivo a preservação do meio ambiente, esta competência deve se manter dentro dos limites estabelecidos na Lei.

² Art. 9º. Art. 9º O Estado exerce, com a União e os Municípios, as seguintes competências:

I – zelar pela guarda da Constituição Federal e desta Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública e da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso a cultura, a educação e a ciência;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

³ Art. 39. Cabe a Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

[...]

XIII – proteção, recuperação e incentivo a preservação do meio ambiente.

[...]



Nesse sentido, ao analisarmos o Projeto de Lei 0015/2025, percebemos que ele não apenas cria um mecanismo de preservação do meio ambiente, mas impõe obrigações ao Poder Executivo Estadual e Municipal, sem previsões orçamentárias e que, como se verá, são obrigações impossíveis e portanto inconstitucionais.

Primeiramente, no que tange às obrigações impostas ao Poder Executivo Estadual, o Projeto em voga, cria a obrigação de existir um órgão estadual competente para recepcionar, analisar e aprovar ou não os planos de execução Municipal e após isso, evidentemente, fiscalizar a implantação do plano.

Considerando a existência de 295 municípios, isso representaria uma clara necessidade de aumento do número de servidores e despesas com análises e fiscalização. Despesas estas que vêm desacompanhadas de previsão orçamentaria ou indicativo de como seriam arcadas.

Neste ponto, entende-se como inconstitucional o Projeto de Lei 0015/2025 por impor ao poder executivo a necessidade de criação de cargos e funções públicas para realizar as análises de projetos e sua fiscalização, em contrariedade ao Art. 50, §2º, inciso II da CE⁴.

Neste mesmo diapasão, ao considerarmos as obrigações que o PL em tela traz sobre o Poder Executivo Municipal, percebemos que além de criar um severo ônus financeiro, também cria, em muitos casos, uma dificuldade insuperável.

Segundo dados do senso do IBGE de 2022, o Estado de Santa Catarina possui mais de 3.475.000 (três milhões quatrocentos e setenta e cinco mil) domicílios, tendo esse número provavelmente aumentado desde o último senso.

Considerando este dado e a obrigação do plantio proporcional de árvores por número de domicílios, isto geraria uma obrigação de, no mínimo, plantar três milhões e meio de mudas, podendo esse número ser muito maior.

⁴Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

II – a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração; [...]



Dessa forma, pretende-se impor aos municípios catarinenses a obrigação de adquirirem uma quantidade exorbitante de árvores, que apenas as 14 escolas ecológicas catarinenses claramente não seriam capazes de suprir. Tendo de recorrer a iniciativa privada para tanto, que, diante da obrigação imposta aos municípios e a alta demanda, iriam inflacionar o preço das mudas, tornando uma exigência quase que inexecutável.

Logo, resta flagrante a inconstitucionalidade do PL que visa impor um ônus financeiro sobremodo severo aos municípios e ainda impor uma obrigação que beira o impossível de ser cumprida, tanto por uma questão de recursos financeiro, tanto por uma questão de indisponibilidade de mudas e de espaço físico em alguns municípios.

Sobre este ponto, cabe frisar as palavras do maior jurista brasileiro vivo, o Dr Ives Gandra da Silva Martins, que escreveu sobre o princípio da impossibilidade material o seguinte:

Tal princípio decorre do fato de que a lei não pode exigir mais do que a situação jurídica permite, nem pode a determinação judicial exigir algo que, nas diversas alternativas de execução, a materialidade fenomênica demonstre ser irrealizável. A teoria da lei de eficácia impossível ou da decisão judicial de imposição inviável, outro fato não exterioriza que a lição aprendida pelos alunos de Direito quando de suas reflexões sobre a Introdução a esta Ciência de que a lei não pode ter um objeto impossível, nem a decisão judicial cuidar de situação inviável.

Nenhuma lei poderia obrigar todo cidadão a viajar, uma vez na vida, à lua, assim como nenhuma decisão judicial poderia impor a um paraplégico, que, como cumprimento de uma obrigação, corresse os 100 metros rasos em 10 segundos.

A impossibilidade do objeto formado ou julgado torna sem eficácia o conteúdo material da lei ou da sentença, razão pela qual permanece como se não existisse no mundo do



Direito. Permanece no mundo onírico das ideias, mas sem força coatora capaz de tornar eficaz a imposição veiculada.

Nessa esteira ainda, destacam-se os ensinamentos de Miguel Reale e Karl Engisch, sucessivamente:

Na realidade, as regras que dispõem sobre a organização dos poderes do estado, as que estruturam órgãos e distribuem competências e atribuições, bem como as que disciplinam a identificação, modificação e aplicação de outras normas não se apresentam como juízos hipotéticos; o que as caracteriza é a obrigação objetiva de que deve ser feito, sem que o dever jurídico fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas consequências.

Ora, não havendo a alternativa do cumprimento ou não da regra, não há que se falar em hipoteticidade.

O que efetivamente caracteriza uma norma jurídica, de qualquer espécie, é o fato de ser uma estrutura proposicional enunciativa de uma forma de organização de conduta, que deve ser seguida de maneira objetiva e obrigatória") (Ligações Preliminares de Direito, Ed. Bushatsky, 1974, p. 103/104)

A causalidade jurídica (a circunstância de um facto arrastar consigo efeitos de Direito) baseia-se na determinação da lei e, por isso, só pode ver intermediada pelo e: o Direito pode declarar a quaisquer factos quaisquer consequências jurídicas.

Desta ideia de "causalidade jurídica" ressaltam-se também consequências práticas, por exemplo: que uma consequência jurídica não pode produzir-se duas vezes ou ser duas vezes anulada. Não há "efeitos duplos" no Direito. Se alguém, por exemplo, o torna proprietário com base num negócio jurídico, não pode tornar-se uma vez mais proprietário com base numa outra hipótese legal, v. gr., numa usucapião.

Ou então, se um negócio jurídico já é nulo com base em certa hipótese legal, não pode ser declarado nulo uma vez mais com base noutra hipótese legal, por exemplo, com base no dolo. Neste sentido diz VON TUHR que "um direito, uma vez constituído, não



pode voltar a constituir-se, e um direito que ainda se não constituiu ou situação de nulo não pode ser anulado" (Introdução ao pensamento jurídico, 3ª ed., Ed. Calouste Gulbenkian, Lisboa, p. 47).

Portanto, mais uma vez clara a inconstitucionalidade material do Projeto de Lei 0015/2025.

Para além disso, ao prever o plantio de árvores e a análise e fiscalização de projetos, implicará aumento de despesa pública, sem, contudo, especificar a fonte de recursos necessária, violando o art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵.

Saliento também a ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da medida, que é condição obrigatória de acordo com o que estabelece o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CRFB/88.

Além do até aqui exposto, em que pese – mais uma vez – a nobre intenção do PL 0015/2025, percebe-se que aqui se aplica a máxima Platão de que o mundo das ideias e o mundo dos sentidos não são a mesma coisa. Apesar de ser ideal que haja pelo menos uma árvore plantada por domicílio catarinense, ao

⁵ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

[...]



tentarmos concretizar essa ideia nos deparamos com um muro quase que intransponível das consequências fáticas dessa ideia, como o custo de implementação, a disponibilidade logística de mudas, a disponibilidade de área, a mobilização estatal necessária, entre outros, que, quando considerados, chegamos a lógica conclusão de que é uma ideia inexecutável.

Isto é, embora o objetivo do Projeto de Lei nº 0015/2025 seja louvável no campo da preservação ambiental, a proposta desconsidera limites constitucionais, compromete o equilíbrio financeiro dos entes públicos e impõe obrigações impossíveis de serem cumpridas pelos municípios. Legislar sobre meio ambiente exige soluções viáveis e sustentáveis, sem desrespeitar competências institucionais ou comprometer a responsabilidade fiscal.

Diante das inconstitucionalidades mencionadas, concluo que a proposta não deve prosperar neste Parlamento e, com base nos artigos regimentais 72, I, e 144, I, meu voto-vista é pela **INADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 0015/2025**.

Sala das Comissões,

Deputado Alex Brasil
Relator