



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0021/2026

Institui o Programa Estadual de Monitoramento e Valorização das Águas Subterrâneas no Estado de Santa Catarina e dá outras providências.

Autora: Deputada Paulinha

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 0021/2026, de autoria parlamentar, que pretende instituir, no âmbito do Estado de Santa Catarina, o Programa Estadual de Monitoramento e Valorização das Águas Subterrâneas, destinado a identificar, monitorar e proteger esses recursos hídricos, promover seu uso sustentável e valorizar os aquíferos e as captações realizadas por meio de poços.

Em sua justificação, a Autora sustenta que as águas subterrâneas possuem importância crescente para o abastecimento humano e para as atividades agropecuárias e industriais. Destaca a necessidade de proteção dos aquíferos Guarani, Serra Geral e Tubarão e aponta riscos relacionados à exploração excessiva, à contaminação por agrotóxicos e efluentes e à fragmentação das informações sobre os poços e as fontes de abastecimento subterrâneo.

A proposição foi lida no Expediente da Sessão Plenária e encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, onde fui designado relator.

Para subsidiar o exame da matéria, apresentei requerimento de diligência à Secretaria de Estado da Casa Civil e, por seu intermédio, ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina, à Companhia Catarinense de Águas e Saneamento, à Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural, à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável e à Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina.



A diligência teve por finalidade colher informações sobre a viabilidade técnica e operacional da proposta, a existência de iniciativas com objetivos semelhantes e a compatibilidade do Programa com as políticas estaduais de meio ambiente e recursos hídricos.

Em resposta, a CASAN reconheceu o mérito da iniciativa e destacou que o aprimoramento do monitoramento poderá contribuir para o conhecimento da disponibilidade e da vulnerabilidade dos aquíferos, para a regularização das captações particulares e para a segurança operacional dos sistemas de abastecimento.

A Companhia apontou, contudo, indefinição quanto às suas atribuições, possibilidade de sobreposição institucional, dispersão de informações entre diferentes sistemas e ausência de fonte de financiamento para os investimentos necessários. Recomendou a delimitação de sua participação ao fornecimento de dados técnicos e operacionais relacionados à sua atividade-fim, bem como a integração entre os sistemas existentes e a participação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas.

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde, por intermédio do Parecer Técnico nº 1.349/2026/SEMAE/GEORH, manifestou-se favoravelmente ao mérito da proposição, reconhecendo sua compatibilidade geral com os princípios da gestão integrada dos recursos hídricos.

A Secretaria observou, entretanto, que diversas ações previstas no Projeto já são desenvolvidas pelo Estado no âmbito da outorga do direito de uso, do cadastro de usuários, do monitoramento hidrológico e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Recomendou, por isso, a integração da proposta com o Sistema de Outorga de Água de Santa Catarina, os Planos de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Informações, de modo a evitar sobreposição de procedimentos e competências.



Também destacou que o art. 3º faz referência a estruturas que não correspondem integralmente à atual organização administrativa do Poder Executivo e que determinadas ações poderão exigir investimentos públicos, circunstância que demanda observância das disponibilidades orçamentárias e financeiras.

A Consultoria Jurídica da SEMAE esclareceu que sua manifestação se limitou ao encaminhamento da avaliação técnica e ao exame da existência de contrariedade ao interesse público, não substituindo a análise de constitucionalidade e legalidade reservada à Procuradoria-Geral do Estado.

A Secretaria de Estado da Saúde também se manifestou sobre a matéria. A Diretoria de Vigilância Sanitária reconheceu que o cadastramento, o mapeamento e o monitoramento das águas subterrâneas podem contribuir para a identificação de riscos e para a proteção da qualidade da água destinada ao consumo humano.

A área técnica apontou, todavia, que a redação original não contempla adequadamente a vigilância sanitária e a avaliação dos riscos à saúde. Recomendou a integração com o Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano – Vigiagua e com o Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano – Sisagua, além da diferenciação entre captações destinadas ao abastecimento humano, à atividade industrial, à irrigação e à dessedentação animal.

As manifestações recebidas são convergentes quanto à relevância da finalidade proposta, mas demonstram a necessidade de reformulação substancial do texto para adequá-lo à legislação vigente, à atual estrutura administrativa e aos instrumentos estaduais de gestão dos recursos hídricos.

É o relatório.

II – VOTO



Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça exercer o controle preventivo de constitucionalidade, bem como analisar a proposição sob os aspectos legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa.

1. Constitucionalidade formal

No que se refere à competência legislativa, a matéria encontra-se inserida no espaço normativo atribuído ao Estado.

O art. 24, inciso VI, da Constituição Federal estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

A proteção da saúde, diretamente relacionada à qualidade da água destinada ao consumo humano, também integra a competência legislativa concorrente, conforme o inciso XII do mesmo artigo.

Além disso, o art. 26, inciso I, da Constituição Federal inclui entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, na forma da lei, aquelas decorrentes de obras da União.

No âmbito estadual, o art. 10, incisos VI e XII, da Constituição de Santa Catarina reproduz a competência concorrente do Estado para legislar sobre proteção do meio ambiente, controle da poluição e defesa da saúde.

A proposição também concretiza o dever constitucional de proteção ambiental estabelecido no art. 225 da Constituição Federal, segundo o qual incumbe ao Poder Público e à coletividade defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Não há, portanto, vício de competência legislativa.

Quanto à iniciativa, a criação de diretrizes gerais de política pública não se encontra, por si só, reservada ao Chefe do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ, correspondente ao Tema 917 da repercussão geral, firmou a tese de que não



usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo a lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate de sua estrutura, das atribuições dos órgãos públicos ou do regime jurídico dos servidores.

A redação original, entretanto, ultrapassa parcialmente esse limite ao instituir programa administrativo autônomo, indicar o órgão responsável por sua coordenação e determinar a articulação de Secretarias, autarquias, sociedade de economia mista e empresa pública.

O art. 3º não se limita a enunciar diretriz geral de proteção ambiental. Ele ingressa no desenho da execução administrativa e estabelece a participação de órgãos e entidades específicos, sem delimitar suas responsabilidades, sua capacidade operacional ou a origem dos recursos necessários.

A disposição apresenta risco de interferência na direção superior e na organização da Administração estadual, matérias relacionadas às atribuições reservadas ao Governador pelos arts. 50, § 2º, e 71, incisos I e IV, da Constituição do Estado.

Além disso, a estrutura descrita no Projeto não corresponde à organização administrativa atualmente vigente. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde é o órgão responsável por planejar, formular, normatizar, orientar e supervisionar as políticas estaduais relativas aos recursos hídricos, nos termos do art. 33-B da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019.

A Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, mencionadas no art. 3º, também não conservam as denominações utilizadas pelo Projeto.

A Emenda Substitutiva Global apresentada em anexo afasta esses problemas.



Em vez de instituir programa administrativo autônomo e definir sua estrutura executiva, o Substitutivo incorpora diretrizes específicas para as águas subterrâneas à Política Estadual de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.748, de 30 de novembro de 1994.

A nova redação não cria órgão, cargo, função pública, unidade administrativa ou atribuição individualizada para determinada Secretaria ou entidade. Estabelece que as ações serão desenvolvidas pelos órgãos e entidades competentes, nos limites das atribuições que já lhes são conferidas pela legislação.

A participação da CASAN fica restrita ao compartilhamento dos dados técnicos e operacionais produzidos no exercício de suas competências, observados os limites legais, regulatórios e contratuais aplicáveis.

Sob o aspecto fiscal, a redação original poderia acarretar despesas com instalação e manutenção de poços de monitoramento, telemetria, análises laboratoriais, campanhas, assistência técnica, sistemas de informação e ampliação das equipes especializadas, sem que a proposição estivesse acompanhada da correspondente estimativa de impacto.

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que a proposição que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, também estabelecem requisitos para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que acarretem aumento de despesa.

O Supremo Tribunal Federal reafirmou a obrigatoriedade da observância dessas regras no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.633.

A Emenda Substitutiva Global reduz esse risco ao deixar de instituir programa estatal autônomo e passar a aperfeiçoar os programas permanentes de proteção das águas subterrâneas que já se encontram previstos no inciso VIII do art. 3º da Lei nº 9.748, de 1994.



O texto substitutivo determina a utilização prioritária das estruturas, dos programas e dos sistemas oficiais existentes e estabelece que as ações sejam incorporadas aos instrumentos de planejamento da Política Estadual de Recursos Hídricos, observadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras e a legislação fiscal aplicável.

Não se cria, dessa forma, pelo próprio texto da Emenda, nova despesa obrigatória específica, fundo público, estrutura administrativa ou prestação material de execução imediata.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da matéria na forma da Emenda Substitutiva Global.

2. Constitucionalidade Material

Sob o aspecto material, a finalidade da proposição é compatível com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a proteção dos recursos naturais, com a saúde pública e com a garantia da segurança hídrica.

As águas subterrâneas constituem recurso natural limitado e desempenham função relevante no abastecimento humano, na produção agropecuária, na atividade industrial e na manutenção dos ecossistemas.

O conhecimento da disponibilidade, da qualidade e das condições de exploração dos aquíferos permite prevenir a contaminação, evitar situações de superexploração e orientar decisões relacionadas ao abastecimento e ao planejamento territorial.

As medidas de cadastramento, mapeamento, monitoramento e compartilhamento de informações são adequadas à proteção ambiental e à prevenção de riscos à saúde.

A Emenda Substitutiva Global reforça essa compatibilidade ao estabelecer critérios para priorização das ações, considerando a vulnerabilidade dos aquíferos, os riscos de contaminação, a intensidade da exploração, o



abastecimento humano, a ocorrência de estiagens e eventos climáticos extremos e a existência de conflitos entre diferentes usos.

O texto também preserva a autonomia municipal. A cooperação entre Estado e Municípios será realizada por instrumentos próprios e não implica transferência compulsória de obrigações ou despesas aos entes municipais.

Quanto à recarga artificial de aquíferos, a redação original limitava-se a estimular sua adoção, sem mencionar os riscos sanitários e ambientais ou os requisitos técnicos aplicáveis.

A Emenda estabelece que esses projetos dependerão de autorização do órgão gestor estadual e de estudos que demonstrem sua viabilidade técnica, econômica, sanitária e ambiental. Também impede que a recarga comprometa a qualidade das águas, restrinja os usos preponderantes do aquífero ou agrave situações de contaminação.

Essas salvaguardas conferem proporcionalidade e segurança à medida, em conformidade com as normas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Não se identificam, portanto, incompatibilidades materiais com a Constituição Federal ou com a Constituição do Estado no texto substitutivo.

3. Legalidade

Do ponto de vista da legalidade, a proposição, com as adequações promovidas, harmoniza-se com a legislação nacional e estadual sobre recursos hídricos.

A Lei federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e estabelece que a água é bem de domínio público, recurso natural limitado e dotado de valor econômico.

A legislação nacional determina que a gestão dos recursos hídricos seja integrada, descentralizada e participativa, sem dissociação entre os aspectos



quantitativos e qualitativos, tendo a bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento.

Entre seus instrumentos estão os Planos de Recursos Hídricos, a outorga dos direitos de uso e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

No âmbito estadual, a Lei nº 9.748, de 1994, já dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos. Seu art. 1º determina que a gestão seja integrada, descentralizada e participativa, abrangendo as águas superficiais e subterrâneas.

O inciso VIII do art. 3º prevê expressamente o desenvolvimento de programas permanentes de conservação e proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a superexploração.

A mesma Lei disciplina a outorga, o cadastramento dos usuários, a fiscalização da perfuração de poços, o Plano Estadual de Recursos Hídricos, os Planos de Bacias Hidrográficas, os programas de monitoramento ambiental e a participação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas.

Nesse contexto, a criação de nova lei autônoma poderia gerar sobreposição e fragmentação normativa.

A Emenda Substitutiva Global soluciona esse problema ao acrescentar as novas diretrizes diretamente à Lei nº 9.748, de 1994, vinculando-as aos instrumentos de gestão existentes.

O Substitutivo determina a integração com o Plano Estadual, os Planos de Bacias, a outorga, o Cadastro Estadual de Usuários, o Sistema de Outorga de Água de Santa Catarina, o Sistema Estadual de Informações e as redes oficiais de monitoramento. A redação também acolhe a manifestação da Secretaria da Saúde ao prever integração com o Vigiaqua e o Sisagua e ao exigir a observância dos padrões de potabilidade e da avaliação dos riscos à saúde.

A disciplina da recarga artificial foi compatibilizada com a Resolução nº 153, de 17 de dezembro de 2013, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos,



que exige autorização do órgão gestor e estudos de viabilidade técnica, econômica, sanitária e ambiental.

A referência constante da justificação original à Lei estadual nº 10.949, de 9 de novembro de 1998, demanda ressalva. Esse diploma caracteriza o território catarinense em dez regiões hidrográficas, mas não constitui a lei básica da Política Estadual de Recursos Hídricos, função desempenhada pela Lei nº 9.748, de 1994.

Também não se mostra pertinente a invocação do art. 171 da Constituição do Estado, pois esse dispositivo trata do apoio das empresas privadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior.

Essas imprecisões estão localizadas na justificação e não contaminam, por si só, o articulado. A Emenda apresentada adota a fundamentação legislativa correta e vincula as novas disposições à Política Estadual de Recursos Hídricos.

Não se verificam, assim, incompatibilidades legais na matéria, desde que aprovada na forma da Emenda Substitutiva Global.

4. Juridicidade

Sob o prisma da juridicidade, a finalidade da proposição é legítima e coerente com os princípios da prevenção, da precaução, do desenvolvimento sustentável, da segurança hídrica e da proteção da saúde.

A redação originária, entretanto, apresentava insuficiente articulação com a legislação e com os instrumentos administrativos existentes.

As diretrizes de cadastro, regularização, monitoramento e integração de informações poderiam sobrepor-se às atividades já desenvolvidas por meio do SIOUT, dos Planos de Recursos Hídricos, do Sistema Estadual de Informações e das ações de vigilância sanitária.

O texto também não definia:

- os critérios para priorização das áreas monitoradas;



- a relação entre monitoramento ambiental e vigilância da água para consumo humano;
- os mecanismos de compartilhamento de informações;
- a participação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia;
- as responsabilidades dos órgãos e das entidades nominados;
- a diferenciação entre os usos das captações subterrâneas; e
- as salvaguardas aplicáveis à recarga artificial.

A expressão “poços artesianos e semiartesianos” também se mostra restritiva e tecnicamente insuficiente para representar todas as formas de captação de águas subterrâneas.

A Emenda Substitutiva Global confere maior coerência sistêmica e densidade normativa à matéria.

O texto passa a tratar das águas subterrâneas e das diferentes formas de captação, estabelece critérios de risco, integra os sistemas oficiais, diferencia as finalidades de uso, disciplina o compartilhamento de informações e assegura a participação das instâncias colegiadas do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Também prevê transparência e acesso às informações de interesse coletivo, resguardados os dados pessoais e os sigilos legalmente protegidos.

A inclusão da interoperabilidade entre os sistemas reduz a possibilidade de duplicação de cadastros, coletas e procedimentos administrativos. A articulação com o Vigiagua e o Sisagua permite distinguir a avaliação ambiental da vigilância sanitária da água destinada ao consumo humano.

Essas alterações conferem clareza, coerência, determinabilidade e aptidão à produção de efeitos jurídicos seguros, razão pela qual a proposição atende ao requisito da juridicidade na forma substitutiva.

5. Regimentalidade



Regimentalmente, nada há que obste o regular prosseguimento da matéria. A diligência realizada cumpriu a finalidade de obter informações técnicas sobre a viabilidade, a sobreposição institucional e a compatibilidade da proposta com as políticas públicas existentes.

Embora não tenham sido identificadas manifestações autônomas de todos os órgãos inicialmente consultados, as respostas da CASAN, da SEMAE e da Secretaria da Saúde foram suficientes para demonstrar a relevância da matéria e indicar as alterações necessárias à sua admissibilidade.

A Emenda Substitutiva Global acolhe os principais aspectos apontados pelas áreas técnicas e elimina a criação de programa administrativo paralelo, não se mostrando indispensável nova diligência para o exame de admissibilidade do texto substitutivo.

6. Técnica Legislativa

No que se refere à técnica legislativa, a redação original apresenta inadequações que recomendam sua substituição integral.

A Lei Complementar estadual nº 589, de 18 de janeiro de 2013, determina, em seu art. 2º, § 4º, inciso IV, que o mesmo objeto não deve ser disciplinado por mais de uma lei, salvo quando a legislação subsequente se destinar à complementação de lei considerada básica e a ela se vincular por remissão expressa.

Como a Lei nº 9.748, de 1994, já institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e prevê programas permanentes de proteção das águas subterrâneas, a criação de nova lei autônoma comprometeria a unidade e a coerência do sistema normativo.

Para sanar essa inadequação, a Emenda Substitutiva Global acrescenta uma seção específica ao Capítulo I da Lei nº 9.748, de 1994, sem criar política ou programa paralelo.

A redação substitutiva também:



- delimita o objeto e o âmbito de aplicação;
- atualiza a terminologia técnica;
- elimina a enumeração de órgãos com denominações desatualizadas;
- organiza as diretrizes em sequência lógica;
- vincula as ações aos instrumentos de gestão existentes;
- suprime a autorização redundante para regulamentação;
- elimina a expressão genérica “e dá outras providências”;
- preserva as competências administrativas previstas em lei; e
- estabelece período de vacância de 180 dias para adaptação dos instrumentos e sistemas envolvidos.

A proposição observa, assim, na forma da Emenda Substitutiva Global, os parâmetros da Lei Complementar federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e da Lei Complementar estadual nº 589, de 2013.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pela **ADMISSIBILIDADE E APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 0021/2026, na forma da Emenda Substitutiva Global em anexo.

Sala das Comissões,

Deputado Mauro de Nadal

Relator