



RELATÓRIO E VOTO CONJUNTO AO PROJETO DE LEI Nº 0781/2025

“Altera a Lei nº 14.675, de 2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente, para instituir a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais e estabelece outras providências.”

Autor: Governador do Estado

Relator (CCJ): Deputado Pepê Collaço

Relator (CFT): Deputado Marcos Vieira

Relator (CTASP): Deputado Ivan Naatz

Relator (CMADS): Deputado Marquito

I – RELATÓRIO CONJUNTO

Trata-se de Projeto de Lei acima enumerado, de iniciativa do Governador do Estado, que objetiva alterar a Lei nº 14.675, de 2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente, para instituir a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), sobre o qual foi consensuada a deliberação conjunta nas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ), de Finanças e Tributação (CFT), de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).

A Exposição de Motivos nº 2025/SEMAE/GABS subscrita pelo titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde (SEMAE) fundamenta a necessidade de alteração legislativa, considerando que a legislação vigente sobre o tema, a Lei nº 15.133¹, de 2010, possui equívocos conceituais que inviabilizaram sua execução prática.

¹ Institui a Política Estadual de Serviços Ambientais e regulamenta o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais no Estado de Santa Catarina, instituído pela Lei nº 14.675, de 2009, e estabelece outras providências.



Argumenta, o Secretário, que a norma foi concebida com abordagem de "transferência de renda" para todos os pequenos agricultores, o que se mostrou financeira e operacionalmente inviável para o Estado, que é o responsável pela execução e pagamento por serviços ambientais, sem que haja corpo técnico suficiente para atender à demanda.

Outrossim, refere que a unidade de referência para tais pagamentos, fixada em "30 sacas de milho por hectare/ano", desconsidera as variações regionais do custo de oportunidade da terra.

Assevera, ainda, que a dependência exclusiva de recursos públicos limita a vigência dos contratos de pagamento por serviços ambientais com proprietários de terra à anualidade orçamentária, o que é incompatível com o prazo de maturação de projetos ambientais (mínimo de cinco anos).

Outrossim, a Exposição de Motivos afirma que o presente Projeto de Lei busca modernizar a Política Estadual, retirando a obrigatoriedade de o Governo do Estado estabelecer contratos de PSA com a totalidade dos proprietários de terra, possibilitando a celebração de parcerias para apoiar ações de PSA de iniciativa de outros pagadores (iniciativa privada, terceiro setor) e a captação de recursos externos, bem como o desenvolvimento de metodologias de valoração flexíveis e adequadas às especificidades locais, em substituição ao índice fixo anterior.

O Secretário também assevera que a iniciativa busca promover a inserção da política no Código Estadual do Meio Ambiente (Lei nº 14.675, de 2009), revogando a legislação esparsa vigente, para garantir unicidade ao sistema ambiental estadual, sendo o texto apresentado resultado dos trabalhos do Grupo de Trabalho (GT Mais Verde), instituído pela Portaria Conjunta SEPLAN/IMA/SEMAE/SICOS/EPAGRI nº 01/2023.

Registra também o Secretário que, em consulta aos órgãos afetos à matéria, não houve óbices à minuta aprovada para encaminhamento ao Poder Legislativo, apenas a sugestão da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) de se excluir a hipótese de criação do Fundo Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (FEPSA), que foi acatada.

A proposição encontra-se instruída com quadro comparativo e as manifestações dos órgãos competentes, quais sejam, a Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (SAR), mediante Ofício nº 547/2024; Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), mediante Ofício nº 43/2025/SEPLAN/GABS; Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), mediante Ofício SEF/GABS nº 603/2025; Comando da Polícia Militar Ambiental de Santa Catarina (PMASC), mediante Ofício nº OF/PMSC/2025/52787, e Instituto de Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA), mediante Ofício nº 23089/2024/IMA/GABP.

Recebida neste Poder, a matéria foi lida na Sessão Plenária do dia 4 de novembro de 2024, sendo distribuída às Comissões acima arroladas.

A matéria recebeu Emenda Modificativa e Emenda Aditiva ao Projeto de Lei, ambas de autoria do Deputado Padre Pedro Baldissera.

Em síntese, estas Emendas têm por objeto vincular o Estado como executor e financiador obrigatório da Política, mediante a instituição de um Fundo Estadual (FES-PSA), com a criação de um subprograma específico para segurança hídrica.

Busca-se, ainda, estabelecer cotas e bonificações para a agricultura familiar e tornar impositiva a previsão de dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA), retirando o caráter discricionário da proposta original.

É o relatório.



II – VOTO CONJUNTO

Nos termos regimentais e em atenção ao Despacho da 1ª Secretária da Mesa, compete às Comissões de Constituição e Justiça (CCJ), de Finanças e Tributação (CFT), de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), de forma conjunta, segundo consensuado, o exame do Projeto de Lei em causa, respectivamente, **(I)** quanto a sua admissibilidade, à luz da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa (arts. 72, I, 144, I, e 210, II, do Rialesc), **(II)** sob os aspectos orçamentário-financeiros, no que toca à compatibilidade e adequação às peças orçamentárias (arts. 73, I, e 144, II, do Rialesc), e **(III)** no que diz respeito ao interesse público (arts. 80, 91-C e 144, III, do Rialesc), o que é assentado a seguir.



II.1 – VOTO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

Da análise da proposição, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, quanto aos aspectos afetos ao órgão fracionário, quais sejam, constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa (art. 72, I e 144, I do Rialesc), conclui-se que a matéria:

II.1.1 está em harmonia com os princípios e normas jurídicas constitucionais em vigor aplicáveis à hipótese dos autos, versando sobre direito ambiental, especificamente sobre a conservação da natureza e defesa dos recursos naturais, consoante o art. 24, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, e, por simetria, o art. 10, IV da Constituição Estadual, que dispõe que compete à União e aos Estados legislar concorrentemente sobre tais temas.

No exercício da competência concorrente, o Estado de Santa Catarina detém legitimidade para suplementar a legislação federal, atendendo às peculiaridades locais, desde que não contrarie as normas gerais estabelecidas pela União, o que se observa na hipótese em tela.

II.1.2 ao atribuir competências a órgãos da administração pública estadual, especificamente a SEMAE, insere-se na reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 61, § 1º, II, "e", da CF/88 (aplicável por simetria), e art. 50, § 2º, da Constituição Estadual, que tratam da organização administrativa e atribuições de órgãos do Estado. Não se vislumbrando, portanto, vício de iniciativa;

II.1.3 do ponto de vista da legalidade, busca alinhar a legislação estadual à Lei nacional nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e

II.1.4 com relação aos demais aspectos afetos regimentalmente à CCJ, quais sejam, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, não se vislumbra óbice ao prosseguimento do feito.

II.1.5 Da Emenda Aditiva e da Emenda Modificativa apresentadas aos autos

A Emenda Aditiva, de autoria do Deputado Padre Pedro Baldissera, propõe a inclusão do Subprograma “PSA – Água Limpa”, a criação do “Comitê Estadual de Acompanhamento e Transparência do Pagamento por Serviços Ambientais – CEAT/PSA” e, ainda, a criação de “Fundo Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais. (FES-PSA)”.

O proponente sustenta, em sua justificção, que as alterações propostas “mantêm absoluta coerência com o texto original enviado pelo Executivo”, o que, todavia, não parece ser o caso.

Conforme já referido, a proposta do Poder Executivo visa retirar a obrigatoriedade de o Governo do Estado estabelecer contratos de PSA com a totalidade dos proprietários de terra, possibilitando a celebração de parcerias para apoiar ações de PSA de iniciativa de outros pagadores (iniciativa privada, terceiro setor) e a captação de recursos externos. Com isso, o modelo proposto pelo Poder Executivo busca diversificar as fontes de financiamento, removendo a pressão sobre o Tesouro Estadual.

De seu turno e diversamente, a Emenda Aditiva, de autoria do Deputado Padre Pedro Baldissera, propõe, entre outras alterações, a inclusão do § 4º ao art. 201-D (a ser acrescentado à Lei nº 14.675, de 2009), com a seguinte redação:

Art. 201-D [...] § 4º O **Estado atuará como pagador direto** de, no mínimo, uma modalidade de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), **devendo a Lei Orçamentária Anual conter dotação específica destinada ao financiamento contínuo** dos incentivos previstos nesta Lei. (grifo aposto)



Além disso, a Emenda acrescenta, no novel § 2º do art. 201-K, que em projetos financiados com recursos públicos estaduais ao menos 40% (quarenta por cento) dos beneficiários deverão ser agricultores familiares.

A imposição de que o Estado atue, obrigatoriamente, como pagador direto em, no mínimo, uma modalidade de PSA, com a previsão de dotação orçamentária específica e contínua, reintroduz a responsabilidade primária e impositiva do Poder Executivo pelo financiamento do programa.

Portanto o que se propõe, não guarda coerência com a proposição original. Ao contrário, é conflitante com o fundamento do Projeto de Lei, que busca justamente superar o modelo anterior, considerado inviável financeiramente. Reitera-se, pois, que a proposição do Executivo visa à descentralização da execução e o engajamento de múltiplos parceiros para garantir a sustentabilidade da política pública.

O restabelecimento da obrigação de financiamento contínuo e específico pelo Estado, em conjunto com a reserva mínima de participação (40%) para agricultores familiares, reintroduz o foco na "transferência de renda" em detrimento do princípio de conservação de serviços ecossistêmicos, que é o foco da Política Nacional de PSA disposta na Lei nacional nº 14.119, de 2021, e do modelo proposto no Projeto de Lei em análise.

Dessa forma, a Emenda Aditiva, ao praticamente restabelecer o modelo anterior que se mostrou impraticável viola o mérito da proposição original e seu objetivo de conferir exequibilidade e sustentabilidade à Política Estadual de PSA, contrariando o sistema proposto pela Lei nacional nº 14.119, de 2021. Diante disso, a Emenda resta prejudicada em face do que determina o art. 235, inciso VI, do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Outrossim, a Emenda Modificativa, de mesma autoria, propõe a alteração do art. 133-A da Lei nº 14.675, de 2009, para determinar que a Lei

Orçamentária Anual (LOA) contenha previsão de dotação orçamentária para as ações de unidades de conservação sob administração do órgão gestor estadual e para o PSA.

Considerando o entendimento já delimitado quanto à rejeição da Emenda Aditiva, que de forma cogente impunha a figura do Estado como pagador direto e o financiamento contínuo do programa, a Emenda Modificativa também resta prejudicada por conexão lógica e de técnica legislativa.

Por fim, conforme acordado entre os Deputados Relatores, apresenta-se Emenda Modificativa ao Projeto de Lei, que altera o art. 6º do PL nº 781, de 2025, para ampliar e detalhar diretrizes e ações da política, acrescentando dispositivos sobre corredores ecológicos, conservação das águas, recuperação de áreas degradadas, incentivo à agroecologia, critérios de manutenção da vegetação nativa e exigência de inscrição no CAR para restauração em áreas rurais.

Também inclui novas modalidades de pagamento, como melhorias sociais para comunidades diversas, atribui ao CONSEMA a função de acompanhar e propor aprimoramentos na implementação do PSA e define que territórios de uso coletivo, como assentamentos, terras indígenas, quilombolas e áreas de populações tradicionais ou agricultores familiares, são elegíveis ao recebimento dos incentivos.

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, é o voto pela **ADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 0781/2025**, na forma da **Emenda Modificativa apresentada pelos Relatores**, e pela **PREJUDICIALIDADE** das **Emendas Modificativa e Aditiva apresentadas pelo Deputado Padre Pedro Baldissera.**



II.2 – VOTO DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (CFT)

Quanto ao estudo dos autos do Projeto de Lei sob o viés orçamentário-financeiro, no que toca a sua compatibilidade e adequação às peças orçamentárias (arts. 73, I, e 144, II, do Rialesc), constata-se que:

II.2.1 a minuta da proposta original previa a criação do Fundo Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (FEPSA), contudo, após análise da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), suprimiu-se a criação do fundo, optando pela execução via unidade gestora.

E, em sendo assim, a medida alinha-se ao princípio da unidade de tesouraria previsto no art. 56 da Lei nacional nº 4.320, de 64, e à Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que veda a criação de fundos quando os objetivos podem ser alcançados via vinculação de receitas ou execução direta.

Nesse sentido, a Secretaria de Estado da Fazenda atestou que a execução direta pela unidade gestora, utilizando os sistemas informatizados do Estado (SIGEF), promove maior eficiência e economicidade, dispensando estrutura administrativa acessória de um fundo contábil.

II.2.2 a proposição não cria despesa obrigatória de caráter continuado de forma automática, estando a implementação dos pagamentos condicionada à prévia disponibilidade orçamentária e financeira, conforme manifestação da Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR/SEF).

Observa-se que o novel art. 201-V, a ser acrescentado à Lei nº 14.675, de 2009, condiciona a liberação de recursos à existência de dotação na LOA. Assim, não há violação aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000, uma vez que a despesa é discricionária e ajustável ao fluxo de caixa do Tesouro.



Enfatiza-se, ainda, que o Projeto de Lei diversifica as fontes de financiamento da política, retirando a pressão exclusiva sobre o Tesouro Estadual. E, em sendo assim, os propostos art. 201-T e art. 201-U preveem a captação de recursos via doações de entidades nacionais e internacionais, acordos e convênios com a iniciativa privada e terceiro setor, recursos de fundos nacionais e internacionais e organismos multilaterais. Essa estrutura permite a entrada de receitas externas para o custeio da Política, reduzindo o impacto sobre a receita tributária estadual líquida.

Por fim, a pretendida revogação da Lei nº 15.133, de 2010, elimina a indexação do pagamento em "sacas de milho" (art. 8º, § 7º), critério que gerava instabilidade financeira e imprevisibilidade orçamentária devido à flutuação de preços da *commodity*. A nova proposta adota critérios técnicos de valoração (custo de oportunidade e serviços prestados), conferindo maior racionalidade e controle sobre o gasto público.

Assim, dada a manifestação favorável da SEF, a adequação da minuta final aos princípios da responsabilidade fiscal e da unidade de tesouraria, e considerando que a proposição condiciona a execução da despesa à disponibilidade orçamentária, não se observa óbice orçamentário-financeiro à regular tramitação da proposição legislativa em exame.

Quanto às Proposições Assessórias apresentadas aos autos pelo Deputado Padre Pedro Baldissera, impõe-se a sua rejeição, porquanto comprometem a viabilidade econômica e orçamentária da proposição.

A Emenda Aditiva, ao instituir obrigatoriedade de o Estado atuar como pagador direto e impor dotação para financiamento contínuo, bem como ao propor a criação do Fundo Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (FES-PSA), contraria o princípio da unidade de tesouraria e as diretrizes de eficiência administrativa defendidas pela SEF, que preconiza a execução direta via unidade gestora em detrimento da criação de fundos contábeis.



Ademais, ao vincular rigidamente receitas e criar despesas de caráter continuado, sem a flexibilidade de captação de recursos externos e privados prevista no texto original, as emendas restabelecem o modelo de "transferência de renda" considerado financeiramente inviável para o Erário, ferindo a lógica de sustentabilidade fiscal e de diversificação de fontes de custeio que fundamenta o Projeto de Lei nº 0781/2025.

Por conseguinte, a Emenda Modificativa do Deputado Padre Pedro Baldissera, ao estabelecer a lógica de vinculação orçamentária, resta prejudicada.

Por fim, conforme acordado entre relatores, aprova-se a Emenda Modificativa apresentada, com o condão de aprimorar a redação do presente Projeto de Lei.

Por todo o exposto. no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, é o voto pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 0781/2025, nos termos da Emenda Modificativa admitida e aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça.**

II.3 – VOTO DA COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO (CTASP)

Passa-se à análise quanto ao estudo do Projeto de Lei em relação aos campos temáticos ou áreas de atividade da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, na forma art. 80 do Rialesc.

II.3.1 Da Organização Administrativa e Eficiência do Serviço Público (art. 80, incisos V, VI e XIX, Rialesc)

A proposição altera a organização administrativa do Estado ao consolidar a gestão da Política de PSA no órgão central do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SEMAE), conforme o art. 201-A, parágrafo único, a ser acrescentado à Lei nº 14.675, de 2009.

Para além disso, a previsão de execução direta da medida, via dotação orçamentária, simplifica a máquina pública, desburocratiza a prestação do serviço público de gestão ambiental e atende ao princípio da eficiência administrativa, alinhando-se ao interesse público.

Ademais, o projeto define claramente as competências do Órgão Colegiado do Programa (art. 201-M da Lei 14.675, de 2009), composto por membros da SEMAE, do IMA, da SAR, da SEPLAN e da Polícia Militar Ambiental, garantindo uma estrutura de governança intersetorial adequada à complexidade do serviço público a ser prestado.

II.3.2 Da Ordem Social e do Trabalho Rural (art. 80, incisos I e XIV, Rialesc)

A Política de PSA possui impacto direto na ordem social catarinense e nas relações de trabalho no campo. O proposto art. 201-B, inciso VIII, à Lei nº 14.675, de 2009, reconhece expressamente a contribuição da agricultura familiar, da

pesca artesanal, dos povos indígenas e das comunidades tradicionais para a conservação da natureza.

Sob o prisma do bem-estar e justiça social, o pagamento por serviços ambientais configura-se como uma remuneração pelo trabalho de conservação realizado pelo produtor rural. Assim, ao instituir modalidades de pagamento monetário e melhorias sociais (art. 201-F), o Projeto de Lei fomenta a permanência do homem no campo e a diversificação de renda, atuando como um instrumento de política social e de valorização do trabalho rural.

II.3.3 Da Moralidade Administrativa (art. 80, inciso XII, Rialesc)

A alteração dos critérios de valoração do pagamento por serviços ambientais contribui para a moralidade administrativa. E, a revogação da indexação rígida em "sacas de milho", prevista na Lei vigente, e a adoção de critérios técnicos baseados na extensão da área, custos de oportunidade e serviços efetivamente prestados (art. 201-I) conferem maior transparência, impessoalidade e objetividade na aplicação dos recursos públicos.

Assim, considerando que a proposta pretender trazer benefícios significativos do ponto de vista de gestão e fortalecer a coordenação entre instituições, entende-se, na órbita da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço público, que **a matéria converge para o interesse público**, razão pela qual é o voto pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 0781/2025, na forma da Emenda Modificativa dos Relatores, aprovada nas Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Tributação.**

II.4 – VOTO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CMADS)

No que diz respeito ao mérito, especialmente aos campos temáticos e áreas de atividade da Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (art. 91-C do Rialesc), entende-se que:

II.4.1 a proposição fortalece a política ambiental do Estado ao consolidar o instrumento do PSA dentro do Código Estadual do Meio Ambiente (Lei nº 14.675, de 2009) e promove a harmonização legislativa, facilitando a aplicação sistemática das normas de proteção ambiental. Ainda, a proposta alinha Santa Catarina à Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais da Lei nacional nº 14.119, de 2021;

II.4.2 a política proposta baseia-se na adesão voluntária (princípio do protetor-recebedor), incentivando a participação da coletividade na defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O Projeto de Lei também amplia o leque de participantes na política pública, ao permitir que o Estado firme parcerias para apoiar ações de PSA de iniciativa de outros pagadores (art. 201-D, § 2º), o que tem o condão de descentralizar a execução e engajar a sociedade civil e o setor privado; e

II.4.2 ainda que, na minuta final, tenha havido a supressão da criação de fundo estadual – FEPSA, em atendimento às diretrizes fiscais, verifica-se que tal supressão, sob a ótica ambiental, não inviabiliza a política, desde que assegurados os instrumentos de execução orçamentária direta e a possibilidade de captação de recursos externos (nacionais e internacionais) prevista no novel art. 201-U.

Assim, proposta de lei permite que o PSA seja executado por meio de projetos específicos, sem a rigidez burocrática de um fundo que, na vigência da lei atual, jamais foi operacionalizado, conforme corrobora a Informação nº 003/2025 da Gerência de Economia Verde da SEMAE.



Assim sendo, na órbita da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), entende-se que **a matéria converge para o interesse público**, razão pela qual é o voto pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 0781/2025 na forma da Emenda Modificativa dos Relatores, aprovada nas Comissões precedentes.**

Sala das Comissões,

Deputado Pepê Collaço
Relator na Comissão de Constituição e Justiça

Deputado Marcos Vieira
Relator na Comissão de Finanças e Tributação

Deputado Ivan Naatz
Relator na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público

Deputado Marquito
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável