



**MENSAGEM Nº 1657**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS  
DEPUTADAS E SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 229/2022, que “Institui política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina”, por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 98/2026, da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

O PL nº 229/2022, ao pretender instituir política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e terraços em áreas rurais, está eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, e de inconstitucionalidade formal objetiva por ausência de pressuposto objetivo do ato normativo, tendo em vista que cria despesa obrigatória sem estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, ofendendo, assim, o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República e no art. 32, no inciso VI do § 2º do art. 50 e no inciso I e na alínea “a” do inciso IV do *caput* do art. 71 da Constituição do Estado.

Outrossim, os arts. 5º, 6º e 7º do aludido PL, ao pretenderem criar obrigações aos Municípios, estão eivados de inconstitucionalidade material, uma vez que contrariam o princípio da autonomia federativa, ofendendo, assim, o disposto no art. 18 da Constituição da República e no art. 110 da Constituição do Estado.

Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

[...] não obstante o nobre intuito da proposta, o projeto de lei apresenta vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, tendo em vista que usurpa a competência privativa do Governador do Estado para exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre a organização e funcionamento da administração estadual, conforme prevê o artigo 71, incisos I e IV, “a”, da Constituição Estadual.

[...]

O projeto, apesar de sua alta relevância, interfere em uma importante política pública sobre a proteção dos recursos hídricos e meio ambiente e se imiscuiu em uma temática que deve ser conduzida no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde (SEMAE). Isso resulta em uma interferência em matéria de competência privativa do Poder Executivo, notadamente em virtude do disposto no artigo 33-B da Lei Complementar Estadual n. 741/2019 [...].



## ESTADO DE SANTA CATARINA GABINETE DO GOVERNADOR

Portanto, cabe ao Poder Executivo, por meio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde (SEMAE), formular e implementar ações voltadas à proteção aos recursos hídricos e ao meio ambiente.

Assim, ao dispor sobre políticas públicas que são de competência da SEMAE, o projeto cria obrigações à Secretaria e invade matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, o que viola o disposto no artigo 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, dispositivo reproduzido, por simetria, no artigo 50, § 2º, VI, da Constituição Estadual [...].

Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF):

“Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.” [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012]

[...]

Além disso, a proposta também ofende o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e, também por simetria, reproduzido no artigo 32 da Constituição Estadual de Santa Catarina.

[...]

Assim, o projeto de lei, ao instituir a política pública de construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina, interfere nas competências de órgão do Poder Executivo (notadamente à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde) e na competência do Poder Executivo na definição e gestão da política pública em questão. Além disto, invade matéria tipicamente administrativa e na prestação do serviço público e assim transgredir a independência e a harmonia entre os poderes, e, conseqüentemente, incide em inconstitucionalidade formal subjetiva, por vício de iniciativa.

Acrescento que, além de usurpar a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para legislar sobre o tema, o Projeto de Lei 229/2022 possui vício de inconstitucionalidade formal por ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por dispor que “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Neste ponto, a Secretaria de Estado da Fazenda, ao ser instada a se manifestar em sede de Diligência, informou que, “em uma perspectiva orçamentária, há a intenção de se estabelecer para o Estado mais uma obrigação de destinação de recursos para as ações afetas ao programa proposto. [...]”.

[...]

Como não foi apresentada a estimativa do impacto financeiro-orçamentário para a execução das ações que se pretende instituir, o Projeto de Lei 229/2025 possui vício de inconstitucionalidade formal objetiva.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**

[...]

Quanto à constitucionalidade material, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no artigo 23, VI, a competência administrativa comum dos entes federados para proteger o meio ambiente.

[...]

Porém, observo que os arts. 5º, 6º e 7º, os quais versam sobre a fase de implementação (execução) da política pública, criam obrigações aos municípios [...].

Dessa forma, os dispositivos, ao criarem obrigações aos municípios, ofendem a autonomia municipal, prevista no *caput* do art. 18 da Constituição Federal e no *caput* do art. 110 da CESC [...].

O projeto, então, compromete a autonomia municipal, vulnerando também o pacto federativo e o princípio da separação entre os Poderes, previsto no art. 2º da CRFB/88.

[...]

Ante o exposto, opino pela inconstitucionalidade formal subjetiva integral do Projeto de Lei n. 229/2022, por violação aos artigos 2º, 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, ao artigo 113 do ADCT e aos artigos 32, 50, § 2º, VI, da Constituição Estadual, além da inconstitucionalidade material dos artigos 5º, 6º e 7º, por ofensa ao art. 18 da CF e art. 110 da CESC.

Essas, senhoras Deputadas e senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 5 de março de 2026.

**JORGINHO MELLO**  
Governador do Estado



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **G4I639DU**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**JORGINHO DOS SANTOS MELLO** (CPF: 250.XXX.199-XX) em 05/03/2026 às 14:52:18

Emitido por: "SGP-e", emitido em 14/04/2023 - 11:54:30 e válido até 14/04/2123 - 11:54:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAyODQzXzI4NDVfMjAyNI9HNEk2MzIEVQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00002843/2026** e o código **G4I639DU** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 229/2022

Institui política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

### **DECRETA:**

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Estado de Santa Catarina, política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais de seu Território.

Parágrafo único. A política pública de que trata esta Lei destina-se, especificamente, à prestação de serviços de apoio técnico e financeiro ou ao fornecimento de materiais e mão de obra para a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços, destinados à captação, à infiltração ou à contenção de água da chuva.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – bacias de infiltração (barraginhas): pequenas bacias escavadas no solo, com diâmetro de até 20 (vinte) metros, tendo de 8 (oito) a 10 (dez) metros de raio e rampas suaves; e

II – terraços: estruturas ou obras hidráulicas construídas mecanicamente no sentido transversal ao declive do terreno, composta por 1 (um) dique e 1 (um) canal, que divide o comprimento de rampa em espaços menores, com o objetivo de diminuir o volume e a velocidade de escoamento da água da chuva, provocar a sua infiltração total (terraços em nível) ou conduzi-la até um canal escoadouro e, posteriormente, a um local adequado, sem provocar danos ao longo do percurso (terraços em desnível) da água.

Art. 3º A construção das bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços deverá ser orientada por profissional habilitado e precedida de estudo prévio específico para cada região, respeitando as suas características, como clima, solo, declividade da área, cultura agrossilvipastoril praticada, devendo ser observado o impacto ao entorno.

Art. 4º São objetivos da política pública de que trata esta Lei:

I – instituir o Programa Manejo de Água por meio de Bacias de Infiltração (Barraginhas) e/ou Terraços, visando à reservação e revitalização hídrica;

II – promover a aplicação de práticas mecânicas de conservação do solo como uma das ferramentas possíveis para a perenização de nascentes de bacias e sub-bacias hidrográficas;

III – promover a articulação dos entes públicos municipais e estaduais para a identificação e caracterização de áreas para construção de bacias de infiltração (barraginhas) ou terraços;

IV – contribuir para o manejo adequado da água de escoamento de estradas rurais, possibilitando o seu adequado destino (infiltração) e consequente recarga do lençol freático e aquíferos subterrâneos; e

V – aumentar a reserva hídrica, mediante disponibilidade de água nas cisternas, assim como propiciar o umedecimento das baixadas e o surgimento de minadouros.

Art. 5º O compartilhamento de máquinas, materiais e mão de obra necessária para a execução da construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais realizar-se-á diretamente entre os Municípios do Estado.

Art. 6º Caso haja a necessidade de financiamento para prover os recursos materiais e de mão de obra a que se refere o art. 5º, este deverá ser realizado diretamente pelo Município ou por meio de parceria ou instrumento congênere com entidades públicas e/ou privadas.

Art. 7º Os Municípios do Estado que optarem pela terceirização na execução da política pública de que trata esta Lei deverão realizar chamada pública e estabelecer as condições para a contratação de empresa habilitada para a prestação de serviços, o fornecimento de materiais e a mão de obra a ser empregada na construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços.

Parágrafo único. A chamada pública de que trata o *caput* deverá visar ao menor custo aos Municípios do Estado e ao maior benefício à população, observado o interesse público.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA VERDE, em Florianópolis, 10 de fevereiro de 2026.

Deputado **JULIO GARCIA**  
Presidente



ELEGIS  
Sistema de Processo  
Legislativo Eletrônico

Documento assinado eletronicamente por **Julio César Garcia**,  
em 10/02/2026, às 16:57.

---



PARECER n. 98/2026-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 00003032/2026

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 229/2022

**Origem:** Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

**Interessada:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Autógrafo. Projeto de Lei nº 229/2022, de iniciativa parlamentar, que *“Institui política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina”* 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ingerência na direção, organização e funcionamento do Poder Executivo. Criação de obrigações à SEMAE. Violação aos artigos 2º, 61, §1º, II, "e", e 84, II e VI, "a" da CF/88 e artigos 32, 50, §2º, VI e 71, I e IV, "a" da CE/SC. 2. Violação ao Princípio da separação dos poderes. 3. Ausência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro (artigo 113, do ADCT). Artigos 5º, 6º e 7º, obrigação aos municípios. Ofensa à autonomia municipal. 4. Inconstitucionalidade integral do projeto de lei.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

## I - RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 181/SCC-DIAL-GEMAT, solicitou a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado sobre o autógrafo do Projeto de Lei n. 229/2022, de iniciativa parlamentar, que *“Institui política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina”*.

Eis o teor da minuta do autógrafo, disponível no processo SCC n. 00002843/2026:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Estado de Santa Catarina, política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais de seu Território.

Parágrafo único. A política pública de que trata esta Lei destina-se, especificamente, à prestação de serviços de apoio técnico e financeiro ou ao fornecimento de materiais e mão de obra para a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços, destinados à captação, à infiltração ou à contenção de água da chuva.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – bacias de infiltração (barraginhas): pequenas bacias escavadas no solo, com



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

diâmetro de até 20 (vinte) metros, tendo de 8 (oito) a 10 (dez) metros de raio e rampas suaves; e

II – terraços: estruturas ou obras hidráulicas construídas mecanicamente no sentido transversal ao declive do terreno, composta por 1 (um) dique e 1 (um) canal, que divide o comprimento de rampa em espaços menores, com o objetivo de diminuir o volume e a velocidade de escoamento da água da chuva, provocar a sua infiltração total (terraços em nível) ou conduzi-la até um canal escoadouro e, posteriormente, a um local adequado, sem provocar danos ao longo do percurso (terraços em desnível) da água.

Art. 3º A construção das bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços deverá ser orientada por profissional habilitado e precedida de estudo prévio específico para cada região, respeitando as suas características, como clima, solo, declividade da área, cultura agrossilvipastoril praticada, devendo ser observado o impacto ao entorno.

Art. 4º São objetivos da política pública de que trata esta Lei:

I – instituir o Programa Manejo de Água por meio de Bacias de Infiltração (Barraginhas) e/ou Terraços, visando à reservação e revitalização hídrica;

II – promover a aplicação de práticas mecânicas de conservação do solo como uma das ferramentas possíveis para a perenização de nascentes de bacias e sub-bacias hidrográficas;

III – promover a articulação dos entes públicos municipais e estaduais para a identificação e caracterização de áreas para construção de bacias de infiltração (barraginhas) ou terraços;

IV – contribuir para o manejo adequado da água de escoamento de estradas rurais, possibilitando o seu adequado destino (infiltração) e consequente recarga do lençol freático e aquíferos subterrâneos; e

V – aumentar a reservação hídrica, mediante disponibilidade de água nas cisternas, assim como propiciar o umedecimento das baixadas e o surgimento de minadouros.

Art. 5º O compartilhamento de máquinas, materiais e mão de obra necessária para a execução da construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais realizar-se-á diretamente entre os Municípios do Estado.

Art. 6º Caso haja a necessidade de financiamento para prover os recursos materiais e de mão de obra a que se refere o art. 5º, este deverá ser realizado diretamente pelo Município ou por meio de parceria ou instrumento congênere com entidades públicas e/ou privadas.

Art. 7º Os Municípios do Estado que optarem pela terceirização na execução da política pública de que trata esta Lei deverão realizar chamada pública e estabelecer as condições para a contratação de empresa habilitada para a prestação de serviços, o fornecimento de materiais e a mão de obra a ser empregada na construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços.

Parágrafo único. A chamada pública de que trata o caput deverá visar ao menor custo aos Municípios do Estado e ao maior benefício à população, observado o interesse público.



Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Da justificativa do Parlamentar proponente, o seguinte ponto merece destaque:

"[...].

*As barraginhas são pequenas bacias escavadas no solo, com diâmetro de até 20 metros, construídas de maneira dispersa nas propriedades com a função de captar água das enxurradas, controlando erosões e proporcionando a infiltração das chuvas no terreno, tendo a função de reabastecer o lençol freático, preservar o solo e aumentar a sustentabilidade hídrica.*

*A proposição inspira-se, sobretudo, pelo baixo custo que decorre da construção de barraginhas ou terraços em nível em propriedade rurais.*

*É um Projeto com viés de política pública, inclusive, apoiado pelo Agência Nacional de Águas (ANA), como iniciativa que estimula práticas conservacionistas e de combate à estiagem.*

*A construção de barraginhas ou terraços em nível merece ser normatizada por meio de uma política pública estadual, a fim de auxiliar o pequeno proprietário rural na sustentabilidade de seu ofício, aperfeiçoar a sua atividade e, como propósito adicional, ajudar a fixar o homem no campo e aumentar a produção de alimentos.*

*Trata-se de um modelo que está repercutindo em todo o território nacional, sobretudo, por se constituir, em uma técnica simples e de baixíssimo custo.*

[...]."

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem o propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo, que compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento.

Nesse sentido, dispõe o artigo 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina:

*Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.*

*§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.*

*§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.*

*§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.*



Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê:

*Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:*

*I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;*

*II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e [...]. (Grifei)*

Portanto, a análise da PGE restringe-se, unicamente, à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo. Isso porque incumbe às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Superado este ponto, passo ao exame da constitucionalidade e da legalidade do autógrafo.

## 2.1 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

O projeto, em resumo, "*Institui política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina*".

Porém, não obstante o nobre intuito da proposta, o projeto de lei apresenta vício de **inconstitucionalidade formal subjetiva**, tendo em vista que usurpa a competência privativa do Governador do Estado para exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre a organização e funcionamento da administração estadual, conforme prevê o artigo 71, incisos I e IV, "a" da Constituição Estadual.

*Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:*

*I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*[...].*

*IV - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a ) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (...)*  
(Grifei)

O projeto, apesar de sua alta relevância, interfere em uma importante política pública sobre a proteção dos recursos hídricos e meio ambiente, e se imiscuiu em uma temática que deve ser conduzida no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde (SEMAE). Isso resulta em uma interferência em matéria de competência privativa do Poder Executivo, notadamente em virtude do disposto no artigo 33-B, da Lei Complementar Estadual n. 741/2019:

*Art. 33-B À SEMAE compete:*

*I – planejar, formular e normatizar políticas, programas, projetos e ações estaduais voltados à promoção do desenvolvimento econômico sustentável, aos recursos hídricos, ao meio ambiente, às mudanças climáticas, ao*



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

*pagamento por serviços ambientais, ao saneamento local, à melhora do bem-estar humano, à equidade social e à redução dos riscos ambientais e das escassezes ecológicas;*

[...].

Portanto, cabe ao Poder Executivo, por meio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde (SEMAE), formular e implementar ações voltadas à proteção aos recursos hídricos e ao meio ambiente.

Assim, ao dispor sobre políticas públicas que são de competência da SEMAE, o projeto cria obrigações à Secretaria, e invade matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, o que viola o disposto no artigo 61, § 1.º, II, "e", da Constituição Federal, dispositivo reproduzido, por simetria, no artigo 50, § 2.º, VI, da Constituição Estadual:

*CF/88: Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

[...].

*II - disponham sobre:*

[...].

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*CE/SC: Art. 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:*

[...].

*VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV. (NR) (Redação dada pela EC/38, de 2004).*

Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF):

***Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. [ADI 1.182,***



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

*rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10- 3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012] (grifou-se)*

*Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.295/2004 do Estado do Rio de Janeiro, a qual autoriza os diretores de escolas públicas estaduais a ceder espaço para a realização de encontro de casais, jovens e adolescentes de todos os grupos religiosos e dá outras providências. Lei que versa a respeito das atribuições, organização e funcionamento das instituições de ensino públicas estaduais. Competência do chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes.*

**1. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.**  
*2. Agravo regimental não provido. (STF, 2ª Turma, AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.075.428, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 07/05/2018). (grifou-se)*

**CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de **criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016) (Grifei)****

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.**

**I - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - Precedentes do STF. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (STF. Tribunal Pleno. ADI n.: 2.719-1/ES. Relator: Ministro Carlos Velloso. Data do julgamento: 20/3/2003). (Grifei)**

Além disso, a proposta também ofende o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º, da Constituição Federal e, também por simetria, reproduzido no artigo 32 da



Constituição Estadual de Santa Catarina.

Da doutrina:

"[...]".

*A separação dos Poderes tem por objetivo político reparti-los entre pessoas distintas, para, por esse meio, impedir a concentração, adversária potencial da liberdade. A teoria se compreende "segundo a moldura do conflito clássico entre liberdade e autoridade (...) método lucubrado para a consecução de um fim maior: limitar o poder político". Dessa fonte espiritual decorre a aplicação posterior do princípio da divisão de tarefas no Estado, entregue a pessoas e órgãos diferentes, como medida de proteção da liberdade*

[...]" (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 61)

Assim, o projeto de lei, ao instituir a política pública de construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina, interfere nas competências de órgão do Poder Executivo (notadamente à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde) e na competência do Poder Executivo na definição e gestão da política pública em questão. Além disto, invade matéria tipicamente administrativa e na prestação do serviço público e assim transgredir a independência e a harmonia entre os poderes, e, conseqüentemente, **incide em inconstitucionalidade formal subjetiva, por vício de iniciativa**.

Acrescento que, além de usurpar a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para legislar sobre o tema, o Projeto de Lei 229/2022 possui vício de inconstitucionalidade formal por ofensa ao artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por dispor que *"A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."*

Neste ponto, a Secretaria de Estado da Fazenda, ao ser instada a se manifestar em sede de Diligência, informou que, **"em uma perspectiva orçamentária, há a intenção de se estabelecer para o Estado mais uma obrigação de destinação de recursos para as ações afetas ao programa proposto. [...]"** (Grifei)

Aliás, neste ponto, dispõe o art. 1º, parágrafo único, do projeto:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Estado de Santa Catarina, política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais de seu Território.

Parágrafo único. A **política pública de que trata esta Lei** destina-se, especificamente, à prestação de serviços de apoio técnico e **financeiro** ou ao fornecimento de materiais e mão de obra para a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços, destinados à captação, à infiltração ou à contenção de água da chuva. (Grifei)

Como não foi apresentada a estimativa do impacto financeiro-orçamentário para a execução das ações que se pretende instituir, o Projeto de Lei 229/2025 possui vício de inconstitucionalidade formal objetiva.



## 2.2 - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

Uma leitura contemporânea sobre o critério adequado para a interpretação de competências federativas preconiza o reconhecimento do denominado princípio da subsidiariedade, que significa que: *"tudo aquilo que o ente menor puder fazer de forma mais célere, econômica e eficaz não deve ser empreendido pelo ente maior"* (conforme voto do Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, proferido na ADI 6362, julgado em 02/09/2020, DJe 07/12/2020).

Da doutrina de André Ramos Tavares:

O princípio da subsidiariedade, como tem sido denominado pela doutrina, quando aplicado no campo federativo significa, basicamente, que somente na hipótese de o nível mais individual não poder realizar a tarefa é que esta há de ser transposta para um nível de agrupamento superior. (Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Edição do Kindle - grifou-se)

Como decorrências desse princípio, podem ser extraídas duas regras: (i) ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, cabe ao intérprete adotar exegese que priorize o fortalecimento das autonomias regionais e locais, presumindo-se que os entes menores possuem competência; e (ii) só haverá inconstitucionalidade se eventual lei editada pelo ente federado de maior abrangência claramente excluir a atribuição legislativa dos entes periféricos.

Postos tais parâmetros sobre a interpretação de regras de repartição de competências em uma federação, entende-se que o tema de que trata este projeto versa sobre proteção meio ambiente (art. 24, VI, da CF/88 e art. 10, VI, da CESC), matéria de competência legislativa concorrente:

CRFB – Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, **conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente** e controle da poluição;

CESSC – Art. 10. Compete ao Estado legislar, concorrentemente com a União, sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Nos temas de competência legislativa concorrente, a Constituição Federal estabeleceu o denominado "condomínio legislativo", em que há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem (CRFB, art. 24, §§ 1º a 4º).

Com efeito, da leitura dos parágrafos do art. 24 da CRFB, observa-se que há duas hipóteses em que compete ao Estado-membro legislar em temas de competência concorrente: (i) quando a União não o faz e, assim, o ente regional, ao regulamentar uma das matérias do art. 24, não encontra limites na norma federal geral; e (ii) quando a União edita norma geral sobre o tema, a ser observada em todo território nacional, cabendo ao Estado a respectiva complementação, a fim de adequar as prescrições às suas particularidades locais.



Pelo exposto, o Estado de Santa Catarina pode exercer a competência legislativa plena sobre o assunto.

### 2.3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Quanto à constitucionalidade material, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no artigo 23, VI, a competência administrativa comum dos entes federados para proteger o meio ambiente.

Além disso, o art. 225 da Constituição Federal dispõe que *"Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações"*.

Porém, observo que os art. 5º, 6º e 7º, os quais versam sobre a fase de implementação (execução) da política pública, criam obrigações aos municípios:

Art. 5º O compartilhamento de máquinas, materiais e mão de obra necessária para a execução da construção de bacias de infiltração (barraginhas)e/ou terraços nas áreas rurais **realizar-se-á diretamente entre os Municípios do Estado.**

Art. 6º Caso haja a necessidade de **financiamento** para prover os recursos materiais e de mão de obra a que se refere o art. 5º, este **deverá ser realizado diretamente pelo Município** ou por meio de parceria ou instrumento congênere com entidades públicas e/ou privadas.

Art. 7º Os **Municípios** do Estado que optarem pela terceirização na execução da política pública de que trata esta Lei **deverão** realizar chamada pública e estabelecer as condições para a contratação de empresa habilitada para a prestação de serviços, o fornecimento de materiais e a mão de obra a ser empregada na construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços.

Parágrafo único. A chamada pública de que trata o caput deverá visar ao menor custo aos Municípios do Estado e ao maior benefício à população, observado o interesse público. Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Dessa forma, os dispositivos, ao criarem obrigações aos municípios, ofendem a autonomia municipal, prevista no *caput* do art. 18 do Constituição Federal e no *caput* do art. 110 da CESC:

*Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos **autônomos**, nos termos desta Constituição.*

*Art. 110 O Município é parte integrante do Estado com **autonomia** política, administrativa e financeira, nos termos da Constituição Federal e desta Constituição.*

O projeto, então, compromete a autonomia municipal, vulnerando também o pacto federativo e o princípio da separação entre os Poderes, previsto no art. 2º da CRFB/88.

A Constituição Federal consagrou expressamente o Município como ente federativo integrante do modelo de Federação adotado pelo Brasil, juntamente com a União e Estados



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

(arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, “c”, da CF), assegurando aos Municípios a auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração (ADI 2217, Rel p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 08/06/2020).

Assim, ainda que se reconheçam os objetivos legítimos da proposição legislativa, não se pode desconsiderar a violação aos princípios constitucionais da autonomia municipal e da separação dos Poderes, ao interferir diretamente nas competências próprias dos entes locais, em afronta aos arts. 2º, 18 e 30, inciso I, da CFRB/88.

Sobre a autonomia dos entes federativos, esta Consultoria assim já se manifestou:

Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 0220/2023, de iniciativa parlamentar, que "Institui o Estatuto do Portador de Diabetes, no âmbito do Estado de Santa Catarina e dá outras providências". 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CRFB, arts. 61, § 1º, II, “e” e 84, VI, “a”; CESC, art. 50, § 2º, VI e 71, IV, “a”). 2. Inconstitucionalidade material. Violação ao princípio da separação dos poderes, na vertente da reserva de administração (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32). 3. Inconstitucionalidade formal orgânica. **Ofensa à autonomia municipal**. CRFB, art. 18. 4. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade. (Processo SGP SCC 15389/2023. Parecer nº 536/2023. Procurador do Estado Evandro Régis Eckel) (Grifei)

Diante disso, quanto aos artigos 5º, 6º e 7º, opino que pela inconstitucionalidade material, por ofensa ao art. 18 da CF e art. 110 da CESC,

### **III - CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opino pela inconstitucionalidade formal subjetiva integral do Projeto de Lei n. 229/2022, por violação aos artigos 2º, 61, § 1.º, II, “e”, da Constituição Federal, ao artigo 113, do ADCT, e aos artigos 32, 50, § 2.º, VI, da Constituição Estadual, além da inconstitucionalidade material dos artigos 5º, 6º e 7º, por ofensa ao art. 18 da CF e art. 110 da CESC.

É o parecer que submeto à consideração superior.

**CARLA SCHMITZ DE SCHMITZ**

**Procuradora do Estado**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **397IKF6B**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**CARLA SCHMITZ DE SCHMITZ** (CPF: 030.XXX.019-XX) em 23/02/2026 às 20:51:59

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:29:25 e válido até 13/07/2118 - 13:29:25.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAzMDMyXzMwMzRfMjAyNI8zOTdJS0Y2Qg==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00003032/2026** e o código **397IKF6B** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**DESPACHO**

**Referência:** SCC 3032/2026

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei n. 229/2022

**Origem:** Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

**Interessado:** Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Concordo com o parecer de autoria da Procuradora do Estado Dra. Carla Schmitz de Schmitz assim ementado:

Autógrafo. Projeto de Lei nº 229/2022, de iniciativa parlamentar, que “Institui política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina” 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ingerência na direção, organização e funcionamento do Poder Executivo. Criação de obrigações à SEMAE. Violação aos artigos 2º, 61, §1º, II, "e", e 84, II e VI, "a" da CF/88 e artigos 32, 50, §2º, VI e 71, I e IV, "a" da CE/SC. 2. Violação ao Princípio da separação dos poderes. 3. Ausência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro (artigo 113, do ADCT). Artigos 5º, 6º e 7º, obrigação aos municípios. Ofensa à autonomia municipal. 4. Inconstitucionalidade integral do projeto de lei.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**GUSTAVO SCHMITZ CANTO**  
**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **42G2KR1P**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**GUSTAVO SCHMITZ CANTO** (CPF: 021.XXX.539-XX) em 24/02/2026 às 12:26:01

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:02:52 e válido até 13/07/2118 - 14:02:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAzMDMyXzMwMzRfMjAyNI80MkcyS1lxUA==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00003032/2026** e o código **42G2KR1P** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

**DESPACHO**

**Referência:** SCC 3032/2026

**Assunto:** Autógrafo. Projeto de Lei nº 229/2022, de iniciativa parlamentar, que “Institui política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina” 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ingerência na direção, organização e funcionamento do Poder Executivo. Criação de obrigações à SEMAE. Violação aos artigos 2º, 61, §1º, II, "e", e 84, II e VI, "a" da CF/88 e artigos 32, 50, §2º, VI e 71, I e IV, "a" da CE/SC. 2. Violação ao Princípio da separação dos poderes. 3. Ausência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro (artigo 113, do ADCT). Artigos 5º, 6º e 7º, obrigação aos municípios. Ofensa à autonomia municipal. 4. Inconstitucionalidade integral do projeto de lei.

**Origem:** Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

De acordo com o **Parecer n. 98/2026-PGE** da lavra da Procuradora do Estado, Dra. Carla Schmitz de Schmitz, referendado pelo Dr. Gustavo Schmitz Canto, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

**RICARDO DELLA GIUSTINA**

**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

1. Aprovo o **Parecer n. 98/2026-PGE** referendado pelo Dr. Ricardo Della Giustina, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

**MARCELO MENDES**

**Procurador-Geral do Estado**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **Q79T0LL1**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **RICARDO DELLA GIUSTINA** (CPF: 026.XXX.299-XX) em 24/02/2026 às 12:31:37  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:00:36 e válido até 13/07/2118 - 15:00:36.  
(Assinatura do sistema)

✓ **MARCELO MENDES** (CPF: 032.XXX.289-XX) em 27/02/2026 às 13:38:09  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/06/2018 - 17:47:45 e válido até 05/06/2118 - 17:47:45.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAzMDMyXzMwMzRfMjAyNi9RNzIUMExMMQ==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00003032/2026** e o código **Q79T0LL1** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**

**DESPACHO**

Autos do processo nº SCC 2843/2026  
Autógrafo do PL nº 229/2022

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 229/2022, que “Institui política pública objetivando a construção de bacias de infiltração (barraginhas) e/ou terraços nas áreas rurais do Estado de Santa Catarina”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 5 de março de 2026.

**JORGINHO MELLO**  
Governador do Estado



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **9FK3M807**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**JORGINHO DOS SANTOS MELLO** (CPF: 250.XXX.199-XX) em 05/03/2026 às 14:52:18

Emitido por: "SGP-e", emitido em 14/04/2023 - 11:54:30 e válido até 14/04/2123 - 11:54:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAyODQzXzI4NDVfMjAyNi85RkszMThPNw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00002843/2026** e o código **9FK3M807** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.