



PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre Emenda da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 1.990, de 2024, que *institui a Política Nacional para Recuperação da Vegetação da Caatinga e cria o Programa Nacional para a Recuperação da Vegetação da Caatinga*.

Relatora: Senadora **LEILA BARROS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) a Emenda da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei (PL) nº 1.990, de 2024, que institui a Política Nacional para Recuperação da Vegetação da Caatinga e cria o Programa Nacional para a Recuperação da Vegetação da Caatinga.

No autógrafo encaminhado à Câmara dos Deputados, o PL nº 1.990, de 2024, continha seis artigos. Em síntese, a proposição pretende instituir a Política Nacional para a Recuperação da Vegetação da Caatinga e estabelecer seus objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos. Dentre seus objetivos, destacam-se a recuperação de áreas desmatadas e áridas e ampliação da produção de alimentos de modo sustentável e adaptado à crise climática, bem como a garantia de segurança hídrica.

A emenda acrescenta art. 6º ao projeto, para autorizar o Poder Executivo a criar o Fundo da Caatinga, destinado à aplicação em ações de prevenção, de monitoramento e de combate da desertificação e do desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável no bioma Caatinga. As ações listadas no dispositivo incluem recuperação e revitalização de áreas degradadas, combate da desertificação e manejo sustentável da Caatinga.



Na justificação do projeto, a Senadora Janaína Farias destaca a Caatinga como sendo um bioma exclusivamente localizado no território nacional, abrangendo quase 11% do território brasileiro. Suas características climáticas a tornam suscetível à desertificação e representam um desafio significativo para as comunidades locais. A situação é agravada pelos elevados índices de desmatamento acumulado, o que exige a restauração dessas áreas.

A Emenda da Câmara ao PL nº 1.990, de 2024, foi despachada à apreciação desta Comissão.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre temas pertinentes à matéria de proteção do meio ambiente.

Mantemos, no presente relatório, a consistente e detalhada análise constante do relatório anteriormente apresentado pela senadora Augusta Brito, que exerceu a relatoria da proposição no âmbito desta Comissão. Assim, optamos por acolher integralmente os fundamentos já expostos, que a seguir reapresentamos, por reconhecê-los adequados e suficientes à apreciação da matéria.

Iniciando, então, a análise da emenda da Câmara dos Deputados, entendemos como importante a instituição de meios para promover o financiamento da política proposta, que objetiva a proteção e a conservação de um dos mais importantes e ameaçados biomas brasileiros, a Caatinga. Contudo, a forma adotada pela Câmara dos Deputados em sua emenda, que autoriza a criação de um fundo específico pelo Poder Executivo, apresenta diversos vícios de inconstitucionalidade.

Um é o fato de o dispositivo ser meramente autorizativo; outro é a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado sem observação dos requisitos legais. O terceiro diz respeito à reserva de iniciativa quanto à criação de fundos públicos por iniciativa parlamentar e, por último, a violação ao comando constitucional que veda a criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados por meio de execução direta de órgão da administração pública federal. Passamos a explicá-los.



A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) desta Casa há tempos adota entendimento pela inconstitucionalidade de proposições de caráter meramente autorizativo. O Parecer nº 903, de 2015-CCJ¹, exarado em atendimento à consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), por intermédio do Requerimento nº 69, de 2015-CE, apresentou as seguintes conclusões:

1) devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder;

2) devem, também, ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder.

(...)

O Supremo Tribunal Federal (STF) também tem adotado, reiteradamente, entendimento pela inconstitucionalidade de leis autorizativas. O parecer da CCJ faz referência a duas importantes decisões tomadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade de normas estaduais – as duas do Estado de Rondônia – em que estava presente a temática da constitucionalidade das leis meramente autorizativas, de iniciativa parlamentar, em matérias gravadas pela cláusula de reserva de iniciativa.

Apresentamos a seguir a ementa de uma das mencionadas decisões:

ADI 2577 / RO - RONDÔNIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES

Julgamento: 03/04/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº

¹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121909> e <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19988?sequencia=295>. Acesso em: 28/4/2026.



249, DE 01 DE OUTUBRO DE 2001, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DISPOR SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS INTEGRANTES DA CARREIRA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE RONDÔNIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 61, § 1º, II, "a" e "c", 63, I, e 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Lei Complementar impugnada regula a remuneração e o regime jurídico de servidores públicos, sem iniciativa do Governador do Estado. 2. Incide, pois, em violação ao art. 61, § 1º, inciso II, letras "a" e "c", c/c artigo

Ponderamos ainda que a própria Câmara dos Deputados, por intermédio de sua Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), ao tratar de projetos autorizativos, também tem adotado a decisão de negar admissibilidade às proposições violadoras do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que relaciona as matérias cuja iniciativa é privativa do Presidente da República.

É importante frisar, ademais, que projeto de lei autorizativa aprovado pelo Congresso Nacional não terá removido o seu vício formal de iniciativa com a eventual sanção do Presidente da República. Assim, a doutrina e a jurisprudência atual convergem no sentido de retirar do mundo jurídico, por estarem eivados do vício de inconstitucionalidade formal, os chamados projetos autorizativos que tratam de matéria de administração pública cuja iniciativa de lei é constitucionalmente atribuída ao Presidente da República.

Em tais casos, é notória a ineficácia desses projetos, destituídos de imperatividade. Nem mesmo a sanção do Chefe do Executivo removerá o seu vício original, devendo ser, desde logo, excluídos do processo legislativo para preservar a independência e a harmonia dos Poderes, que constituem o princípio basilar da República Federativa do Brasil, sobretudo com o advento da Carta de 1988, que consolidou, entre nós, o Estado democrático de direito.

Além dos problemas de violação de regras constitucionais, a criação de fundos como o proposto pode aumentar o grau de vinculação das receitas e contribuir para o “engessamento” das despesas públicas. O resultado, em geral, é indesejável do ponto de vista da eficiência da alocação orçamentária. Não se pode deixar de observar que, mesmo que a regra seja meramente autorizativa, trata-se da criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Pois seria uma despesa



derivada de lei. Neste caso, seria necessário apresentar estimativa de impacto orçamentário da medida, conforme disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

A Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (LDO 2026) – harmoniza-se com a regra disciplinadora da LRF, exigindo que a despesa obrigatória de caráter continuado deve ser expressamente indicada na justificativa que embasar a proposta legislativa.

Ainda, inescapável mencionar o entendimento expresso por meio do Parecer nº 2, de 2019, da CCJ do Senado Federal sobre a Consulta nº 1, de 2017, da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal. O parecer concluiu serem inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituíam fundos orçamentários cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos dos Poderes Executivo ou Judiciário. Mesmo que a regra proposta seja meramente autorizativa, ponderamos pela sua inadequação com base nesse parecer da CCJ.

Também, a emenda em apreço pode ser analisada como contrária à regra contida no inciso XIV do art. 167 da Constituição Federal, que veda a criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados por meio de execução direta de órgão da administração pública federal.

Finalmente, entendemos que há mérito quanto à preocupação da Câmara dos Deputados em viabilizar o financiamento da política proposta. Contudo, consideramos que o projeto aprovado pelo Senado Federal, de autoria da Senadora Janaína Farias, abrange as regras necessárias para implementação e execução da Política Nacional para Recuperação da Vegetação da Caatinga e do Programa Nacional para a Recuperação da Vegetação da Caatinga.

III – VOTO

Considerando o exposto, somos pela **rejeição** da Emenda da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 1.990, de 2024.

Sala da Comissão,



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

, Presidente

, Relatora