

COMISSÃO DA AMAZÔNIA E DOS POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS

PROJETO DE LEI Nº 4.980, DE 2023

Institui medidas para prevenir e combater incêndios florestais na Amazônia, e dá outras providências.

Autor: Deputado AMOM MANDEL

Relatora: Deputada MEIRE SERAFIM

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.980/2023, de autoria do deputado Amom Mandel, tem como objetivo central instituir medidas estruturadas para a prevenção e o combate a incêndios florestais na Amazônia Legal, propondo a criação de mecanismos de governança e cooperação interestadual. A principal inovação da proposta é a instituição da Comissão Interestadual de Combate a Incêndios Florestais na Amazônia (CICIFA), um órgão multissetorial composto por representantes do governo federal, estaduais e municipais, além de integrantes da sociedade civil organizada e do setor empresarial, visando garantir uma abordagem abrangente e participativa na gestão do problema.

As atribuições da CICIFA incluem o monitoramento de atividades que contribuam para o aumento das queimadas, a realização de campanhas de conscientização, a promoção de capacitação técnica e o estabelecimento de parcerias estratégicas para fortalecer a capacidade de resposta regional. Complementarmente, o projeto autoriza a formação de consórcios intergovernamentais entre os estados da região, incentivando a cooperação, o compartilhamento de recursos e a execução coordenada de políticas públicas, conferindo a essas iniciativas prioridade no acesso a incentivos federais.



Para viabilizar essas ações, o texto institui o Fundo de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais na Amazônia (FPCIFA), a ser gerido pela própria comissão com recursos oriundos de dotações orçamentárias, doações e convênios, inclusive do Fundo Amazônia. Por fim, a proposta prevê uma alteração na Lei nº 12.651/2012, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa, para integrar formalmente a CICIFA às diretrizes da política ambiental nacional, consolidando a estrutura de governança necessária para enfrentar a crise climática e proteger a biodiversidade amazônica.

O projeto não possui apensos.

O projeto foi distribuído às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 05/09/2024, foi apresentado o parecer da Relatora, Dep. Socorro Neri (PP-AC), pela aprovação, com substitutivo e, em 30/10/2024, aprovado o parecer. O substitutivo da CMADS retirou o FPCIFA, mas manteve a CICIFA com pequenas alterações.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

II - VOTO DA RELATORA

Apesar do evidente mérito da proposta analisada, ao criar a CICIFA, o projeto flagrantemente invade a competência do Presidente da República, prevista na alínea “e” do inciso II do § 1 do art. 61 da Constituição Federal, que estabelece que *“são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, V”*.



Além disso, o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), em extensa jurisprudência, é o de que a iniciativa privativa do Chefe de Executivo também abrange qualquer alteração na estrutura e atribuição de órgão da administração. Como exemplo de tal entendimento, citamos as seguintes decisões:

*"É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que **de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação** – grifo nosso."¹*

Assim, a criação da comissão, bem como a determinação de sua composição e atribuições mostra-se manifestamente eivada de inconstitucionalidade, por invadir competência do Presidente da República.

Informamos ainda que existe óbice constitucional à instituição do fundo, em função do art. 167, inciso XIV, da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

.....
XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Assim, considerando que a política pública pode ser executada diretamente por programação orçamentária e financeira da União, pois o programa específico para tal finalidade de fato já existe no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, se torna vedada a instituição de fundo público para essa finalidade.

Por fim, no que concerne aos aspectos financeiro-orçamentários, o projeto em análise falha em apresentar estimativas de impacto, em desrespeito ao art. 113 do ADCT, bem como ao art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

¹ ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.) No mesmo sentido: AI 643.926-ED, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 13-3-2012, Primeira Turma, DJE 12-4-2012



ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016).

LRF:

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

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

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

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

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

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

Ressaltamos ainda que a Súmula nº 1/2008 da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) estabelece que “é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação”.

Esclarecemos também que o substitutivo aprovado pela CMADS, apesar de retirar a criação de fundo da proposta, mantém a



inconstitucionalidade por invadir competência do Presidente da República, criando a CICIFA.

Vale ressaltar que a sanção da Lei nº 14.944/2024, que instituiu a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo (PNMIF), torna o Projeto de Lei nº 4980/2023, em grande medida, redundante e possivelmente obsoleto em seus objetivos principais. A PNMIF foi desenhada justamente para disciplinar e promover a articulação interinstitucional em todo o território nacional, abrangendo o manejo integrado do fogo, a redução da incidência de incêndios e a proteção da biodiversidade, o que já contempla o escopo regional que o PL pretendia restringir à Amazônia.

A nova política nacional já estabeleceu o Comitê Nacional de Manejo Integrado do Fogo (CNMIF) como a instância deliberativa e consultiva para essa articulação, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e com representação multissetorial. Dessa forma, a criação de uma comissão específica e regional, como a CICIFA prevista no PL 4980/2023, criaria uma sobreposição administrativa desnecessária e uma fragmentação de governança, quando o foco atual da política ambiental federal é justamente a centralização da coordenação estratégica via CNMIF e a operacionalização via Centro Integrado Multiagência de Coordenação Operacional Federal (Ciman).

Ademais, a Lei nº 15.143/2025, que fortaleceu a execução da PNMIF, já implementou mecanismos robustos para a transferência de recursos diretos aos estados e municípios e a agilização da contratação de brigadistas. A Lei de 2025 autoriza a participação da União no Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos e dispensa a celebração de convênio ou instrumento congêneres para repasses do Fundo Nacional de Meio Ambiente aos entes subnacionais a fim de financiar projetos de prevenção, preparação e combate a incêndios florestais, endereçando os problemas de financiamento e resposta rápida que o PL 4980/2023 buscava solucionar com a criação de um fundo próprio. Manter a tramitação de uma proposta que duplica estruturas de gestão e fontes de recursos, em um cenário onde um marco regulatório nacional já está consolidado e em operação, vai na contramão da eficiência administrativa e do princípio da segurança jurídica, pois poderia gerar conflitos de competência



entre o novo órgão estadual/regional proposto e o comitê nacional já em funcionamento.

Não se recomenda, portanto, aprovar a proposição nesta Comissão, visto que os objetivos já foram alcançados pelas leis nº 4980/2023 e 15.143/2025. Por tais razões, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.980/2023.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputada MEIRE SERAFIM
Relatora

2026-5587

