



PARECER PRÉVIO Nº 489/2025

PROJETO DE LEI Nº 256/2025 – MEIO AMBIENTE – GOVERNANÇA CLIMÁTICA – MERCADO DE CARBONO – COMPETÊNCIA MUNICIPAL SUPLEMENTAR – COMPATIBILIDADE COM A LEI FEDERAL Nº 15.042/2024 (SBCE) – INSTITUIÇÃO DO COMINEC E DO FUMINEC – FUNDO ESPECIAL DE NATUREZA CONTÁBIL (LEI Nº 4.320/1964, ARTS. 71 A 74) – RECOMENDAÇÃO DE SUPRESSÃO DA EXPRESSÃO “PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA” – AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO VEDADA DE IMPOSTOS (CF, ART. 167, IV; LOM, ART. 103, IV) – RELATÓRIO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO ADEQUADO – NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM PPA, LDO E LOA – ART. 33 DO PROJETO EXIGE ANEXAÇÃO DE QUADRO DE INCLUSÃO NO PPA NÃO APRESENTADO – OMISSÃO DOCUMENTÁRIA SANÁVEL – APROVAÇÃO RECOMENDADA SOMENTE APÓS JUNTADA DO ANEXO I, SOB PENA DE INVIABILIDADE DE EXECUÇÃO (CF, ART. 167, §1º).

1. RELATÓRIO

Trata-se análise, sob o aspecto jurídico, o Projeto de Lei nº 256/2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre o incentivo, apoio, fomento, financiamento e desenvolvimento de políticas, programas e iniciativas de investimentos sustentáveis, negócios ecológicos, economia de carbono, redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) e outras formas de economia verde e sustentabilidade, bem como institui o Comitê Municipal de Investimentos Sustentáveis, Negócios Ecológicos e Economia de Carbono (COMINEC) e o Fundo Municipal de Investimentos Sustentáveis, Negócios Ecológicos e Economia de Carbono (FUMINEC).

O projeto foi encaminhado à Câmara Municipal por meio do Ofício nº 4206/2025-PMP/GP, acompanhado de justificativa e do respectivo Relatório de Impacto Orçamentário-Financeiro, elaborado pela Secretaria Municipal de Fazenda, datado de 24 de outubro de 2025, em atendimento ao art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

É o relatório.



2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O art. 175 do Regimento Interno determina que nenhuma proposição poderá ser discutida sem estar previamente incluída na Ordem do Dia, ressalvadas hipóteses de urgência especial ou convocação extraordinária. Nos termos do art. 276, do Regimento Interno, compete à Procuradoria Geral Legislativa emitir parecer jurídico prévio, no prazo de até 5 dias úteis em regime de urgência, abrangendo aspectos de regimentalidade, legalidade, constitucionalidade e técnica legislativa (§§ 6º e 8º do art. 28 da LOM – Lei Orgânica Municipal). O parecer prévio não tem natureza vinculante, servindo como subsídio técnico-jurídico à deliberação política, integrando obrigatoriamente o processo legislativo e exercendo função de controle interno de legalidade.

2.1. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA AMBIENTAL

A repartição constitucional de competências em matéria ambiental combina competências comuns e competências legislativas concorrentes, em conformidade com o modelo cooperativo estabelecido pela Constituição de 1988.

O art. 24, VI e VIII, da Constituição Federal, atribui à União, Estados e Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. No âmbito dessa competência, compete à União editar normas gerais, cabendo aos Estados e Municípios suplementá-las (art. 24, §§1º e 2º, CF).

Aos Municípios, por sua vez, o art. 30, I e II, da CF assegura a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, desde que preservado o núcleo mínimo de proteção ambiental fixado nas normas gerais.

Portanto, conforme será tratado com maior detalhamento no mérito, a competência do Município para legislar sobre matéria ambiental é válida.

2.2. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, normas que criam órgãos, cargos, funções ou atribuições administrativas no âmbito do Poder Executivo são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal, aplicável aos



Municípios por simetria, e do art. 53, VII, da Lei Orgânica do Município de Parauapebas, que dispõe:

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

V – organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração;

VII – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

Sob essa perspectiva, eventual proposta de instituição de fundos, comitês ou estruturas administrativas, se apresentada pelo Legislativo, poderia ser configurada como usurpação de iniciativa.

No caso presente, entretanto, o projeto de lei originou-se legitimamente do Poder Executivo, conforme ofício de encaminhamento nº 4206/2025-PMP/GP, o que já afasta qualquer alegação de vício formal por iniciativa.

Ainda assim, é importante destacar que nem toda disciplina normativa em matéria ambiental ou de governança climática está sujeita à iniciativa exclusiva do Prefeito. A matéria integra o campo da competência concorrente em matéria ambiental (CF, art. 24, VI e VIII) e envolve a regulamentação de políticas públicas ambientais e climáticas, não sendo limitada, em tese, à iniciativa reservada quando não envolve a criação de órgãos ou cargos.

Esse entendimento é reforçado pelo histórico legislativo da própria Lei Federal nº 15.042/2024, marco nacional sobre mercado regulado de carbono e que serve de base para o presente projeto municipal. Referida lei teve origem em projeto de iniciativa parlamentar do Deputado Federal Jaime Martins (PSD/MG) e de substitutivo (texto alternativo) da relatora senadora Leila Barros (PDT-DF).

A lei em questão não apenas foi aprovada por iniciativa parlamentar, como também disciplina matéria ambiental estruturante, regulamentando o art. 225, §1º, IV, da Constituição Federal, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE).

Isso evidencia que normas ambientais, inclusive sobre licenciamento, monitoramento, mecanismos de mercado e governança climática, não estão sujeitas exclusivamente à iniciativa do Poder Executivo, especialmente quando não criam cargos ou órgãos administrativos, não interferem na composição estrutural da máquina pública, e tratam da formulação de política pública em sentido material.



No âmbito municipal, portanto, se o Legislativo apenas propor aspectos procedimentais ou ambientais, sem interferir na estrutura administrativa, a iniciativa legislativa pode ser parlamentar, sem violação ao princípio da simetria.

Assim, conclui-se que não há vício de iniciativa, pois a proposição foi encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo e, ainda que se trate de tema sujeito à competência legislativa concorrente, parte substancial do conteúdo envolve organização da administração e criação de instrumentos de atuação governamental, hipótese típica de reserva de iniciativa prevista nos arts. 48 e 53, VII, da Lei Orgânica Municipal.

2.2. DO MÉRITO

Como dito, aos Municípios, por sua vez, o art. 30, I e II, da CF assegura a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, desde que preservado o núcleo mínimo de proteção ambiental fixado nas normas gerais.

Essa interpretação foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do **Tema 145 da Repercussão Geral**, em que se firmou a seguinte tese:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).” (RE 586.224, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 05/03/2021)

Assim, é inequívoca a competência municipal para editar normas ambientais, desde que atuando de forma complementar, sem contrariar a legislação federal ou estadual, nem reduzir o nível de proteção já estabelecido.

O STF também deixa claro que essa competência não autoriza o legislador local a enfraquecer a proteção socioambiental nem a flexibilizar procedimentos de controle estabelecidos em normas gerais. Tal vedação deriva do princípio da prevenção e do dever constitucional de proteção ambiental (art. 225 da CF).

Nesse sentido, a Corte reafirmou:

“É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais (...) ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto. (...) A dispensa e simplificação (...) esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na



legislação nacional.” (ADI 6650, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 27/04/2021, DJe 05/05/2021)

Portanto, é vedado aos Estados e Municípios fragilizar a disciplina estabelecida em normas gerais nacionais, sobretudo no que se refere a procedimentos de controle e prevenção ambiental.

Dito isso, o ponto central da análise reside em verificar se a proposta de norma municipal ora examinada harmoniza-se com a Lei Federal nº 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), estabelecendo diretrizes nacionais para o mercado regulado de carbono.

Entendo que há harmonia.

A leitura sistemática do projeto revela que ele não invade competência da União, não cria sistema paralelo e não fragiliza normas gerais, atendendo aos parâmetros exigidos pelo STF.

Para cotejo, seguem alguns trechos relevantes da Lei Federal nº 15.042/2024:

Art. 1º – “Esta Lei institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE)...”

§1º – “Esta Lei aplica-se às atividades, às fontes e às instalações localizadas no território nacional que emitam ou possam emitir gases de efeito estufa (GEE)...”

Art. 3º – “Fica instituído o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), ambiente regulado submetido ao regime de limitação das emissões de GEE e de comercialização de ativos representativos de emissão, redução de emissão ou remoção de GEE no País.”

Art. 4º – “O SBCE observará os seguintes princípios:

I – harmonização e coordenação entre os instrumentos disponíveis para alcançar os objetivos e as metas da PNMC;

III – participação e cooperação entre a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, os setores regulados, outros setores da iniciativa privada e a sociedade civil;

IV – transparência, previsibilidade e segurança jurídica;

VIII – respeito e garantia dos direitos e da autonomia dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais.”

Art. 22 – “Respeitadas as competências federativas previstas na Lei Complementar nº 140/2011, é competência exclusiva da União o estabelecimento de limites de emissão aos setores regulados, de acordo com o Plano Nacional de Alocação e com os parâmetros definidos nesta Lei, vedadas a dupla regulação institucional e qualquer tributação sobre emissões de GEE por atividades, por instalações ou por fontes reguladas pelo SBCE.”



O PL nº 256/2025 está em conformidade material e formal com o marco nacional.

Há subordinação e referência expressa à normativa federal, inclusive os arts. 1º, 2º, 9º, 16 e 27 condicionam a atuação municipal ao cumprimento da Lei Federal nº 15.042/2024 e das diretrizes do SBCE.

A atuação no Município é complementar e não substitutiva, cabendo destacar que não há estabelecimento limites de emissão, tampouco a criação de tributo ou regime próprio de regulação climática, respeitando expressamente o art. 22 da lei federal.

Ademais, com vistas atuação executiva e potencializadora de políticas climáticas, no âmbito municipal o COMINEC possui composição plural com presença de sociedade civil, povos tradicionais e controle social (art. 10, §§1º e 2º), conforme exige o art. 4º, III e VIII da legislação federal. O PL nº 256/25 ainda institui instrumentos administrativos (COMINEC e FUMINEC) e medidas de financiamento e integração, mas não flexibiliza licenciamento nem reduz salvaguardas ambientais, diferentemente do caso julgado na ADI 6650.

Há coerência temática com os mecanismos federais e o PL nº 256/25 prevê e opera justamente nas modalidades previstas pela Lei nº 15.042/2024, como REDD+, créditos de carbono, ICMS Verde, MRV e mercados voluntários, reforçando a lógica do sistema nacional.

Diante desse panorama, conclui-se que o Município de Parauapebas está atuando no exercício legítimo de sua competência suplementar e de interesse local (art. 30, I e II, CF), sem confrontar as normas gerais nacionais nem reduzir a proteção ambiental, preservando o princípio da prevenção e do dever de proteção (art. 225, caput, CF).

Portanto, o Projeto de Lei é compatível com a Constituição Federal e com o marco jurídico federal do mercado de carbono, enquadrando-se no modelo cooperativo de competências ambientais em suplementação legislativa, sem esvaziar normas gerais nem inovar em desconformidade com o regime nacional.

Ademais, importante observar que o projeto institui dois instrumentos centrais de governança ambiental local.

O COMINEC, que é órgão colegiado consultivo e propositivo, vinculado ao Gabinete do Prefeito, com composição plural, incluindo representantes governamentais, da sociedade civil e de povos indígenas, voltado à formulação, monitoramento e transparência das políticas de sustentabilidade e mercado de carbono. E o FUMINEC, que é um fundo público de natureza contábil e financeira, destinado a concentrar e gerir



recursos vinculados a políticas, programas e projetos de sustentabilidade, economia verde, créditos de carbono, ICMS Verde, REDD+, entre outros.

O conjunto normativo é coerente com o marco federal da Política Nacional de Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e com a Lei Federal nº 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de GEE (SBCE).

O mérito da proposição é inovador e adequado, buscando alinhar Parauapebas às diretrizes nacionais e internacionais de transição ecológica e economia de baixo carbono, além de prever mecanismos de governança participativa e respeito aos direitos indígenas, em conformidade com a Convenção nº 169 da OIT.

Contudo, o art. 11 do Projeto de Lei dispõe que o FUMINEC será instituído como unidade administrativa vinculada ao Gabinete do Prefeito, "**dotado de personalidade jurídica própria**, natureza contábil e financeira". A redação, tal como apresentada, exige atenção técnico-jurídica, pois a Lei Federal nº 4.320/1964 — que estabelece normas gerais de direito financeiro — define os fundos públicos municipais como fundos especiais de natureza contábil, destinados ao tratamento orçamentário de receitas vinculadas para finalidades específicas, e **não como entes com personalidade jurídica autônoma**.

Dispõe expressamente o art. 71 da Lei nº 4.320/64:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação."

Dessa definição extrai-se que fundos não possuem personalidade jurídica própria, pois representam meras unidades de gestão contábil e orçamentária no âmbito da Administração Direta, não se confundindo com autarquias, fundações ou empresas estatais.

Nem se alegue que o fato de o Fundo Municipal possuir CNPJ próprio seria suficiente para lhe conferir personalidade jurídica. Essa interpretação é equivocada e é amplamente rejeitada pela jurisprudência. O CNPJ é exigido apenas para fins operacionais, e não para conferir personalidade jurídica, como reconhece expressamente a jurisprudência:

"Conforme dispõe o art. 14 da LC nº 141/2012, o Fundo Municipal de Saúde está vinculado à Administração Direta, pois é mantido em funcionamento pelo ente federativo. Desse modo, **embora possua CNPJ próprio, a sua natureza permanece despersonalizada, tendo a função tão somente de constituir**



unidade orçamentária e gestora necessária para serem consignadas as dotações específicas para a realização dos programas de trabalho na área de saúde.” (TRF-5, AC 0800082-81.2019.4.05.8204, Rel. Des. Federal Francisco Roberto Machado, j. 28/11/2019)

Esse entendimento é reiterado pelos Tribunais Estaduais:

“Deve ser reconhecida a ilegitimidade passiva do fundo municipal de saúde que, tratando-se de órgão da Administração Pública Direta, **não possui personalidade jurídica** e, conseqüentemente, capacidade processual.” (TJ-MG, AC 5001898-34.2022.8.13.0040, Rel. Des. Maria Cristina Cunha Carvalhais, j. 15/10/2024)

“FUNPREMA não possui personalidade jurídica própria. Fundo público meramente contábil criado para gerir recursos vinculados, **não possuindo personalidade jurídica**, receita nem patrimônio próprios.” (TJ-AL, AC 0700047-14.2015.8.02.0021, rel. Des. Otávio Leão Praxedes, j. 19/05/2022)

Não obstante isso, a interpretação sistemática do texto apresentado leva à conclusão de que, apesar da expressão utilizada no *caput* do art. 11 (“personalidade jurídica própria”), não há no projeto a criação efetiva de entidade distinta da Administração Direta.

O FUMINEC, tal como estruturado no projeto de lei, apresenta todas as características jurídicas e operacionais de um fundo especial, nos termos dos arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964, apesar de conter a expressão equivocada “personalidade jurídica própria”. No caso, o FUMINEC permanece vinculado ao Gabinete do Prefeito, não há previsão de patrimônio próprio, quadro funcional, estrutura administrativa ou patrimônio separado, não se define espécie de entidade (autarquia, fundação etc.), o que inviabilizaria juridicamente a criação de pessoa jurídica.

Nessas condições, o FUMINEC deve ser interpretado, para fins de aplicação imediata da lei, como fundo público de natureza meramente contábil, instituído nos termos do art. 71 da Lei nº 4.320/64 e sujeito ao regime orçamentário geral do Município, afastando-se a interpretação de que houve criação de pessoa jurídica autônoma.

Todavia, cumpre assinalar que a manutenção da expressão “personalidade jurídica própria” no texto legal constitui técnica legislativa inadequada e pode induzir a interpretação equivocada de que o Município criou entidade



administrativa sem observar os requisitos constitucionais e legais. Embora seja possível compreender a legalidade do projeto mediante interpretação conforme, a redação vigente apresenta potencial risco de questionamentos futuros.

Assim, **recomenda-se a supressão da expressão “personalidade jurídica própria” em momento oportuno, seja mediante emenda parlamentar durante a tramitação legislativa ou por meio de lei posterior de aperfeiçoamento técnico**, a fim de compatibilizar a redação com o regime jurídico aplicável aos fundos especiais e afastar qualquer alegação de vício formal.

Com essa ressalva interpretativa e com a recomendação de adequação futura, conclui-se que a criação do FUMINEC é juridicamente possível e encontra amparo no art. 71 da Lei nº 4.320/64, não havendo, no momento, impedimento para a continuidade da tramitação do projeto.

Quanto à previsão contida nos arts. 19 a 24 do PL nº 256/2025, que autoriza o Município de Parauapebas a destinar ao FUMINEC os recursos recebidos a título de ICMS Verde, não configura vinculação inconstitucional de imposto, por três razões.

Primeiro, o ICMS Verde não é imposto municipal, mas sim recurso transferido pelo Estado aos Municípios, derivado da repartição de receitas prevista nos arts. 158 e 159 da CF e regulamentada pela Lei Estadual nº 7.638/2012. Portanto, não se trata de vinculação de impostos municipais, mas de vinculação de transferências intergovernamentais já legalmente vinculadas a critérios ambientais.

Segundo, o mecanismo do ICMS Verde decorre de norma estadual que estabelece critérios ecológicos obrigatórios para o repasse da cota-parte do ICMS aos Municípios, e a própria lei estadual determina que os recursos sejam operacionalizados por meio de fundo municipal de meio ambiente (art. 3º, II, da Lei 7.638/2012) e geridos com participação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (art. 4º). Assim, a vinculação ambiental decorre da lei estadual, não do projeto municipal.

E terceiro, o art. 19 do PL nº 256/2025 não impõe destinação obrigatória de valores já pertencentes ao Município nem reserva percentual do ICMS Verde



para o FUMINEC. Ao contrário, ele dispõe que: “o Município de Parauapebas, por meio do FUMINEC, **buscará incentivos e a captação de recursos** oriundos do ICMS Verde (...)”

Ou seja, o texto não determina que uma fração específica do ICMS repassado ao Município será automaticamente vinculada ao Fundo. Trata-se, portanto, de instrumento de fomento, planejamento e organização administrativa — e não de uma norma que vincule receita tributária.

À luz do art. 167, IV, da Constituição Federal e do art. 103, IV, da Lei Orgânica Municipal, não se identificou qualquer hipótese de vinculação obrigatória ou automática de receitas de impostos ao FUMINEC. As fontes de receita previstas no art. 12 do projeto referem-se a transferências, doações, subvenções, aplicações, empréstimos e rendas adicionais, sem destinação específica de tributos municipais como IPTU, ISS ou ITBI, razão pela qual não se verifica afronta à vedação constitucional e orgânica de vinculação de impostos a fundos ou órgãos.

Por fim, no exame de mérito, não foram identificados vícios materiais no texto do Projeto de Lei nº 256/2025, uma vez que suas disposições não afrontam a Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal ou a legislação infraconstitucional aplicável, observando adequadamente os limites da competência legislativa municipal, os princípios constitucionais ambientais, orçamentários e federativos, bem como a disciplina geral estabelecida pela Lei Federal nº 15.042/2024 e pelas normas de direito financeiro.

Por derradeiro, quanto ao Relatório de Impacto Orçamentário-Financeiro apresentado, entendo que, em linhas gerais, atende aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que declara expressamente não haver criação de cargos ou aumento de despesas permanentes, prevendo que os servidores envolvidos serão remanejados do quadro existente e que as despesas iniciais do FUMINEC correrão à conta do orçamento do Gabinete do Prefeito, mediante créditos suplementares autorizados na forma da lei. O relatório também afirma a necessidade de compatibilização com o PPA, LDO e LOA — o



que revela importante alinhamento à exigência do art. 16, II da LRF — como se vê da passagem expressa:

“Entretanto, para sua efetiva execução, obrigatoriamente, deverá proceder-se à alteração e compatibilização com os instrumentos de planejamento conforme estabelecido na Lei 4.320/64 e Lei 101/2000 – LRF, as diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, atualização das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e reestruturação das unidades administrativas da Lei Orçamentária Anual em vigor.”

No tocante à estruturação do fundo, a previsão de que “as despesas inerentes ao funcionamento do FUMINEC, quando efetivadas, serão supridas com recursos financeiros oriundos do elenco das receitas de arrecadações citadas no art. 12” está em conformidade com os arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/64. O FUMINEC foi concebido como fundo especial de natureza contábil, com receitas legalmente especificadas e vinculadas aos seus objetivos, sem imposição de aporte obrigatório de receitas ordinárias do Tesouro, o que afasta a hipótese de vinculação indevida de impostos. Além disso, o art. 12, §3º do PL reproduz a regra do art. 73 da Lei nº 4.320/64 quanto à manutenção do saldo financeiro para exercício seguinte e a execução das despesas dependerá de dotação orçamentária aprovada anualmente, como determina o art. 72. Sob esse aspecto, portanto, não se verificam vícios financeiros ou orçamentários.

Contudo, o projeto insere um elemento essencial que impede sua aprovação no estado atual. O art. 33 prevê a alteração do PPA para inclusão das ações do FUMINEC, no seguinte sentido:

Art. 33. Fica alterada a Lei do Plano Plurianual - Lei Municipal nº 5.040, de 15 de dezembro de 2021, para a inclusão da criação do FUMINEC e das demais disposições necessárias, conforme disposto no Anexo I desta Lei.

Acontece que **o Anexo I não foi apresentado** até o presente momento.

Quanto à ausência do Anexo I mencionado no art. 33 do Projeto de Lei, que deveria conter a inclusão das ações do FUMINEC no Plano Plurianual, registro que tal omissão configura vício de incompletude procedimental, mas não de inconstitucionalidade formal que impeça, de modo absoluto, a deliberação legislativa.



De fato, o ordenamento jurídico não condiciona a validade da aprovação da lei à prévia alteração do PPA, mas sim exige que a execução orçamentária dos investimentos previstos depende dessa inclusão, nos termos do art. 167, §1º, da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 167, § 1º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”

Em outras palavras, a Câmara poderia apreciar e aprovar o projeto mesmo sem o Anexo I, mas a Administração não poderá iniciar a execução financeira ou operacional das ações previstas antes da adequada compatibilização com o PPA, sob pena de violação constitucional e responsabilização do ordenador da despesa.

Por razões de segurança jurídica, técnica legislativa e respeito ao princípio do planejamento, recomenda-se que a votação somente ocorra após a juntada e análise do referido Anexo I, ainda que tal providência não constitua condição constitucional estritamente obrigatória para a validade da lei, mas sim medida prudencial para evitar a aprovação de uma norma formalmente incompleta e materialmente inexecutável.

Assim, é recomendável que eventual aprovação do projeto somente ocorra após a apresentação e análise do referido Anexo I, contendo a devida inserção no Plano Plurianual, com seus objetivos, metas e indicadores, conforme exige o princípio do planejamento orçamentário previsto na Constituição, na Lei nº 4.320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se de vício sanável, cuja correção é altamente recomendável antes da deliberação legislativa, a fim de evitar a aprovação de lei formalmente incompleta e materialmente inexecutável, bem como o risco de responsabilização por execução sem prévia inclusão no PPA.



3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral Legislativa opina pela constitucionalidade formal e material, legalidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 256/2025.

Entretanto, recomenda-se a supressão da expressão “personalidade jurídica própria” do caput do art. 11, seja por emenda supressiva ou posterior alteração legislativa, nos termos da fundamentação.

Ademais, ressalva-se vício de incompletude procedimental, consistente na ausência do Anexo I mencionado no art. 33, indispensável para a adequada inclusão do FUMINEC no Plano Plurianual. Embora sua falta não impeça juridicamente a aprovação da lei, isso praticamente inviabiliza a execução de investimentos. Por razões de segurança jurídica, responsabilidade fiscal e adequada técnica legislativa, esta Procuradoria recomenda que a deliberação final e votação do projeto somente ocorram após a apresentação e análise do referido Anexo I, contendo a inclusão das ações do FUMINEC no PPA com respectivos objetivos, metas e indicadores.

Com essa ressalva, o projeto é juridicamente viável e, sanado o vício apontado, estará apto à tramitação e votação final pelo Plenário, nos termos regimentais.

Encaminhe-se para as comissões pertinentes.

É o parecer, salvo melhor juízo da autoridade superior.

Parauapebas, Pará, 17 de novembro de 2025.

JÚLIO CÉSAR FERNANDES CARNEIRO

Procurador Geral Legislativo

Portaria nº 002/2025