

FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE- CONCEITO- CARACTERÍSTICAS  
-REGRAMENTO JURÍDICO - FINALIDADE - IMPORTÂNCIA-  
INSTRUMENTO FINANCEIRO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL.

*O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**, por meio do coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo - CEAMA,, órgão auxiliar da atividade funcional e da gerente do projeto Município Ecolegal, com fundamento nos arts. 127 e 129, II e IX, da Constituição Federal, no art. 33, II, da Lei n.º 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), e no art. 46, I, II e V, da Lei Complementar n.º 11/1996 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia), RESOLVE expedir a presente **NOTA TÉCNICA Nº 02//2023 – CEAMA**, sem caráter vinculativo, aos órgãos de execução do Ministério Público do Estado da Bahia com atuação na área de meio ambiente e urbanismo em relação a importância de implementação dos fundos municipais de meio ambiente para qualificar financeiramente a gestão ambiental local, bem como à necessidade de medidas legais para evitar o uso dos recursos em desacordo com as finalidades prevista na lei que o instituiu.*

**SUMÁRIO:** 1. FUNDOS PÚBLICOS 1.1 Introdução 1.2 Conceito e Natureza Jurídica 1.3 Distinção de outros institutos 2. DISCIPLINA NORMATIVA DOS FUNDOS PÚBLICOS 2.1 Histórico 2.2 Tratamento constitucional e legal. 2.3 Características e regras para instituição de fundos públicos. 2.4 Panorama dos fundos instituídos. 3. FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE- 3.1 Conceito e Natureza jurídica do Fundo Municipal de Meio Ambiente 3.2 Aplicação dos recursos do fundo municipal de meio ambiente de acordo com os princípios da legalidade da finalidade. 3.3 Impossibilidade factual de utilização dos valores do fundo municipal de meio ambiente para pagamento de remuneração de servidores públicos. 3.4 Possíveis utilizações dos recursos do fundo municipal de meio ambiente. 3.4.1 Diárias e capacitação de servidores. 3.4.2 Obras e reformas 3.4.3 Aquisição de bens móveis e imóveis. 3.5 A necessidade de vedação do contingenciamento. 4. A IMPORTÂNCIA DO FUNDO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DO SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - 4.1 Obrigação constitucional do município de instituir o sistema municipal de meio ambiente (SIMUMA). 4.2 A Importância de incentivar a implementação do fundo municipal de meio ambiente como instrumento econômico da gestão ambiental municipal. 5. CONCLUSÕES. 6. RECOMENDAÇÕES

## 1. FUNDOS PÚBLICOS

### 1.1 Introdução

---

A Constituição Federal assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, instituindo um Estado de Direito Ambiental ou Socioambiental que direciona a atuação de todo órgão estatal.

Ao lado disso, a Carta Maior insere a proteção ambiental na esfera de competência administrativa comum, conforme previsão dos artigos. 23, incisos III, IV, VI, VII e XI<sup>1</sup>.

A competência comum, de natureza administrativa, atribui a todos os entes políticos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) o dever de utilizar seus esforços e recursos na realização de direitos fundamentais de natureza difusa e coletiva, que exigem cobertura mais ampla de proteção, através de ações individuais e coordenadas como indica Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>2</sup>.

Nesse sentido, políticas públicas, dotações orçamentárias, órgãos e agentes, além de sistemas para integrar e coordenar esforços são instrumentos disponíveis para o administrador público agir com o objetivo de concretizar os mandamentos constitucionais de preservação e conservação do meio ambiente.

Entre estes instrumentos, está o fundo público, que possui grande importância para o cumprimento dos objetivos ambientais encartados na CF, de acordo com as peculiaridades de cada Município. A principal finalidade do fundo público consiste em disponibilizar recursos para o fomento de ações e projetos relacionados com a defesa do meio ambiente, de acordo com a política ambiental municipal.

---

1Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...) XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

2Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco (2021). **Curso de direito constitucional** (versão digital). – 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, Série IDP.

Conhecer a natureza jurídica, as características e possíveis utilizações dos recursos angariados é necessário para o uso correto e efetivo do fundo público ambiental, visando implementar o sistema municipal de meio ambiente e efetivar a proteção ambiental no âmbito dos municípios.

## 1.2. Conceito e natureza jurídica

---

De acordo com Marcus Abraham, denomina-se fundo público, “o conjunto de recursos financeiros, especialmente formado e individualizado, destinado a desenvolver um programa, ação ou uma atividade pública específica”<sup>3</sup>.

Para Kiyoshi Harada, “os fundos a que se refere o inciso II do § 9º do art. 165 da Carta Política significam reservas de certas receitas públicas para a realização de determinados objetivos ou serviços de interesse público”<sup>4</sup>.

Em complemento à definição de fundos públicos, Harrison Leite acrescenta característica relevante à sua conceituação, qual seja o caráter político de correção das diferenças locais e regionais, existentes no Brasil:

Consiste em instrumento importante para corrigir eventuais distorções de distribuição de riqueza no país, mormente no caso brasileiro, em que as diferenças de desenvolvimento econômico entre as regiões são claras, possuindo os Fundos essa missão importante de atuar como instrumento de política financeira, remanejando recursos de regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, distribuindo a riqueza de modo mais racional<sup>5</sup>.

Em síntese, o conceito de fundo público se traduz em uma ferramenta de descentralização orçamentária cujo objetivo é a realização de uma finalidade específica, através da diversidade das fontes de custeio, públicas e/ou privadas, e da participação da sociedade no planejamento, na gestão e na fiscalização dos recursos.

---

3ABRAHAM, Marcus (2010). **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier. 80 p.

4 HARADA, Kiyoshi (2010). **Direito financeiro e tributário**. 19. ed.-São Paulo: Atlas. 82 p.

5LEITE, Harrison (20202). Manual de Direito Financeiro. 9. ed. rev., atual, e ampl. Salvador. JusPODIVM. 373-374 p.

Portanto, o fundo público é um instrumento para gerir recursos de maneira descentralizada, permitindo a participação popular no planejamento, gestão, fiscalização e controle, bem como admitido o aporte financeiro através de diversas fontes.

Quanto à sua natureza, o fundo público pode ser contábil ou financeiro. Os fundos contábeis, representam uma extensão da Conta de Tesouraria Única (CTU), realizando as despesas dentro do orçamento público. São, em verdade, uma unidade orçamentária, a serviço da execução de programas de governo<sup>6</sup>. Já os fundos de natureza financeira permitem a movimentação dos valores em outras contas correntes bancárias<sup>7</sup>.

Uma definição de fundo público foi realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), órgão dessa autarquia responsável pelo “monitoramento, definição das normas de utilização e padronização das classificações estatísticas”<sup>8</sup>, verbis:

#### 120-1 - Fundo Público

Esta Natureza Jurídica compreende:

- os fundos públicos de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas.<sup>9</sup>

Deste modo, apresentado o conceito e natureza jurídica dos fundos públicos, necessário realizar, a seguir, a diferenciação com outros institutos jurídicos.

---

6 BASSI, Camillo de Moraes (2019). **Fundos especiais e políticas públicas** :uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. 2458. ed. Rio de Janeiro: Ipea. 15-16 p.

7 COSTA, L. da S. G. M (2011). Fundos federais: um diagnóstico. Trabalho que recebeu menção honrosa no IV Prêmio da Secretaria de Orçamento Federal de Monografias, Brasília. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4690?mode=full>. Acesso em 25/03/2023.

8Essa informação está disponível no sítio eletrônico da CONCLA <https://concla.ibge.gov.br/>. Acesso em 25/03/2023.

9Essa informação está disponível no sítio eletrônico da CONCLA <https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2009/120-1-fundo-publico>. Acesso em 25/03/2023.

### 1.3. Distinção de outros institutos.

---

Ademais, é necessário diferenciar o fundo público de outros institutos jurídicos com os quais pode ser confundido. O fundo público não é órgão, visto que não é unidade que congrega prerrogativas e atribuições exercidas por agente público para concretizar a vontade do estado, em consonância com as normas administrativas<sup>10</sup>.

O fundo público também não é entidade. Isto é, não possui personalidade jurídica, não sendo sujeito de direitos nem de obrigações. Nesse sentido, não detém capacidade de fato, portanto, não pode praticar atos da vida civil de modo autônomo. Não possui, por consequência, capacidade postulatória, ou seja, não tem legitimidade para ingressar em juízo para defender prerrogativas ou interesses próprios.

Da mesma forma, fundo público é diverso do fundo de investimentos. O fundo de investimentos é uma das possíveis aplicações do dinheiro em valores mobiliários (ações, por exemplo). Seu objetivo é concentrar as aplicações feitas por investidores para adquirir valores mobiliários mais caros e rentáveis, para, em momento posterior, gerar lucro e partilhá-lo proporcionalmente, de acordo com a aplicação de cada cliente<sup>11</sup>.

Necessário ainda estabelecer a diferenciação entre os fundos públicos e os fundos patrimoniais. Estes foram recentemente criados, a partir da Lei nº 13.800/2019, permitindo doação de pessoas físicas e jurídicas a instituições apoiadas, sejam privadas ou públicas, que exerçam atividades *“relacionadas à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, à cultura, à saúde, ao meio ambiente, à assistência social, ao desporto, à segurança pública, aos direitos humanos e a demais finalidades de interesse público”*<sup>12</sup>.

---

10

11 CALADO, Luiz Roberto (2011). **Fundos de investimento** : conheça antes de investir. Rio de Janeiro : Elsevier. 6-7 p.

12 Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público. Parágrafo único. Os fundos patrimoniais constituídos nos termos desta Lei poderão apoiar instituições relacionadas à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, à cultura, à saúde, ao meio ambiente, à assistência social, ao desporto, à segurança pública, aos direitos humanos e a demais finalidades de interesse público.

Conforme previsto no artigo 2º, IV da lei indicada, fundo patrimonial é o “conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo, a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos”<sup>13</sup>

O fundo patrimonial, apesar da sua natureza privada, pode pertencer a uma instituição apoiada pública<sup>14</sup>, sendo seus recursos geridos por instituição privada sem fins lucrativos<sup>15</sup> e aplicados em atividades por esta ou organização internacional reconhecida e representada no país<sup>16</sup>.

Deste modo, evidencia-se que o fundo patrimonial tem natureza privada se diferenciado dos fundos públicos.

## 2. DISCIPLINA NORMATIVA DOS FUNDOS PÚBLICOS

---

### 2.1 Histórico.

---

Os fundos já possuem certa tradição no direito norte-americano. Exemplo disso são os *endowments*, fundos destinados a concretizar determinados interesses sociais e que objetivam tornar as ações, projetos e atividades sustentáveis e perpétuos, sem sofrer com as oscilações econômicas estruturais e conjunturais<sup>17</sup>. É muito utilizado na Europa e Estados Unidos, através da filantropia, a exemplo dos

---

13Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se: (...) IV - fundo patrimonial: conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo, a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos;

14 Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se: I - instituição apoiada: instituição pública ou privada sem fins lucrativos e os órgãos a ela vinculados dedicados à consecução de finalidades de interesse público e beneficiários de programas, projetos ou atividades financiadas com recursos de fundo patrimonial;

15Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se: II - organização gestora de fundo patrimonial: instituição privada sem fins lucrativos instituída na forma de associação ou de fundação privada com o intuito de atuar exclusivamente para um fundo na captação e na gestão das doações oriundas de pessoas físicas e jurídicas e do patrimônio constituído;

16Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se: III - organização executora: instituição sem fins lucrativos ou organização internacional reconhecida e representada no País, que atua em parceria com instituições apoiadas e que é responsável pela execução dos programas, dos projetos e de demais finalidades de interesse público;

17 SPALDING, Erika (2016). **Os Fundos Patrimoniais Endowment no Brasil**. Orientador: Emerson Ribeiro Fabiani Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 5 p.

fundos do Museu de História Natural<sup>18</sup>, em Nova Iorque, e de Universidades tais como Harvard<sup>19</sup> e Yale<sup>20</sup>

Os *endowments* são geridos como fundo de investimentos que utilizam seus rendimentos financeiros para reinvestir na instituição beneficiada, permitindo que esta se concentre na sua missão organizacional<sup>21</sup>. Esta aplicação concentra aporte de recursos de doadores e subsidia operações típicas da instituição, satisfazendo necessidades de capital e institucionais.

No Brasil, conforme Camillo de Moraes Bassi, já existem fundos públicos desde o período colonial brasileiro. O primeiro noticiado é de 1624, à época chamado de arca especial, que objetivou a construção do Aqueduto da Carioca, na cidade do Rio de Janeiro. O fundo foi administrado por um conselho deliberativo, tripartite, formado pela Câmara Legislativa, o governador da província e o reitor dos jesuítas<sup>22</sup>. Desde então, os fundos existem no ordenamento jurídico brasileiro.

Posteriormente, os fundos públicos formam disciplinados na Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanço e na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e previsto na Constituição Federal, conforme a seguir indicado.

## 2.2 Tratamento constitucional e legal.

---

A Constituição Federal disciplina os fundos públicos no artigo 165, § 5º I, c/c § 9º II, ao estabelecer que a lei orçamentária anual deve compreender os fundos da União e que lei complementar deve regulamentar a criação e utilização destes fundos, verbis:

---

18 Informação disponível no sítio eletrônico do *American Museum of Natural History* (AMNH) <https://www.amnh.org/about/financial-statements>. Acesso em 24/03/2023.

19 Informação disponível no sítio eletrônico da Harvard University página 14 do relatório financeiro [https://finance.harvard.edu/files/fad/files/fy22\\_harvard\\_financial\\_report.pdf](https://finance.harvard.edu/files/fad/files/fy22_harvard_financial_report.pdf). Acesso em 24/03/2023.

20 Informação disponível no sítio eletrônico The Yale Investments Office <https://investments.yale.edu>. Acesso em 24/03/2023.

21 Informação disponível no sítio eletrônico do Banco de Nacional d de Desenvolvimento Social (BNDES) <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/cultura-e-economia-criativa/patrimonio-cultural-brasileiro/endowments>. Acesso em 24/03/2023.

22 BASSI, Camillo de Moraes (2019). **Fundos especiais e políticas públicas** :uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. 2458. ed. Rio de Janeiro: Ipea. 9 p.

## SEÇÃO II Dos Orçamentos

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

(.....)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá: 5º I

- I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, **seus fundos**, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

(.....).

§ 9º Cabe à lei complementar:

- I – (...)
- II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento **de fundos**.

O regramento legal dos fundos públicos está inicialmente previsto na Lei Geral Orçamentária (Lei nº 4.320/1964) que foi recepcionada na condição de Lei Complementar prevista no artigo 165, § 5º I, c/c § 9º II, acima indicado.

Em seu título VII, nos artigos 71 a 74, a Lei 4320/64, estabelece que os fundos públicos são formados pelo produto de receitas especificadas por lei, que será utilizado para a realização de determinados objetivos ou serviços<sup>23</sup>. Seus recursos são oriundos de dotação ou em créditos adicionais<sup>24</sup> consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei Geral Orçamentária indica a perenidade dos fundos públicos, devendo seu saldo, se positivo, ser transferido, de forma automática, para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo<sup>25</sup>. Por fim, indica a possibilidade de serem inseridas na lei do fundo público, normas de controle, prestação e tomadas de conta, sem excluir a competência dos Tribunais de Conta ou órgãos equivalente<sup>26</sup>.

---

23Art. 71. Constitui fundo público 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.

24Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos públicos far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

25Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo público apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

26Art. 74. A lei que instituir fundo público poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.



Obedecendo ao planejamento, deve ser elaborado quadro demonstrativo da receita e do plano de aplicação dos fundos públicos, respeitando a transparência e o princípio da programação<sup>27</sup>.

Os fundos ainda são regrados pelo Decreto 93.872/1986, publicando no momento da criação da Secretaria do Tesouro Nacional, no Ministério da Fazenda. Esse ato administrativo visava diferenciar a natureza do fundo, se contábil ou financeiro, dando outras providências, do art. 71 ao 81.

## SEÇÃO IX

### Fundos Especiais

Art . 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.

§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.

Art . 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais farse-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional (Lei nº 4.320/64, art. 72).

Art . 73. É vedado levar a crédito de qualquer fundo recursos orçamentários que não lhe forem especificamente destinados em orçamento ou em crédito adicional (Decreto-lei nº 1.754/79, art. 5º).

Art . 74. A aplicação de recursos através de fundos especiais constará de programação e será especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.

---

27Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. § 2º Acompanharão a Lei de Orçamento: I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos públicos;

Art . 75. Somente poderá ser contemplado na programação financeira setorial o fundo especial devidamente cadastrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante encaminhamento da respectiva Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes.

Art . 76. Salvo expressa disposição de lei em contrário, aplicam-se à execução orçamentária de fundo especial as mesmas normas gerais que regem a execução orçamentária da União.

Art . 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.

Art . 78. A contabilização dos fundos especiais geridos na área da administração direta será feita pelo órgão de contabilidade do Sistema de Controle Interno, onde ficarão arquivados os respectivos documentos para fins de acompanhamento e fiscalização.

Parágrafo único. Quando a gestão do fundo for atribuída a estabelecimento oficial de crédito, a este caberá sua contabilização e remeter os respectivos balanços acompanhados de demonstrações financeiras à Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes, para fins da supervisão ministerial.

Art . 79. O saldo financeiro apurado em balanço de fundo especial poderá ser utilizado em exercício subsequente, se incorporado ao seu orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 73).

Art . 80. Extinguir-se-á o fundo especial inativo por mais de dois exercícios financeiros.

Art . 81. É vedada a constituição de fundo especial, ou sua manutenção, com recursos originários de dotações orçamentárias da União, em empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, salvo quando se tratar de estabelecimento oficial de crédito.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar n. 101/2000), ao tratar dos fundos, indica que eles devem obedecer às diretrizes legais de transparência, planejamento, prevenção e controle de riscos<sup>28</sup>. Além disso, a LRF

---

28 Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

proíbe a administração indireta, incluindo suas empresas subsidiárias, de utilizar os recursos do fundo público para a concessão de garantia<sup>29</sup>.

A iniciativa legislativa para instituir fundos é, em geral, do Poder Executivo que, através da Lei Orçamentária Anual (LOA), o identificará, assim como seus recursos disponíveis, com espeque no art. 165, §5º, I<sup>30</sup> e III<sup>31</sup>, da CF.

## 2.3 Características e regras para instituição de fundos públicos.

---

A competência legislativa para estabelecer às normas gerais relacionadas à instituição e funcionamento de fundos públicos é de natureza concorrente. Ademais, a competência administrativa para implementar os fundos públicos é de natureza comum, considerando que está inserida na administração dos recursos de cada ente federativo, devendo ser instituídos por leis ordinárias, representando uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria.

### Lei complementar: norma geral e competência concorrente

A União, mediante lei complementar, indicará normas gerais para os fundos, em conformidade com o art. 165, §9º, II<sup>32</sup>, da CF. Desse modo, a competência para instituir fundos é concorrente, de acordo com o preceituado no art. 24, da CF, acerca da matéria financeira<sup>33</sup>.

É importante lembrar que a referida lei complementar, com o objetivo de regradar a instituição dos fundos, não foi criada até o presente ano. Por tal motivo, deu-

---

29 Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal e as normas emitidas pelo Ministério da Economia acerca da classificação de capacidade de pagamento dos mutuários. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (...) § 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

30 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

31 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) § 5º (...) III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

32 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: § 9º Cabe à lei complementar: II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

33 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

se à Lei Geral Orçamentária (Lei nº 4.320/1964) o *status* de lei complementar, com o objetivo de legitimar os fundos criados posteriormente.

### Lei ordinária instituidora

Os fundos públicos são instituídos por lei ordinária, porquanto não há previsão constitucional da necessidade de lei complementar. Nesse sentido, segue o rito do art. 47, da CF, sendo aprovada a criação por maioria simples, desde que presente a maioria absoluta dos membros do poder legislativo<sup>34</sup>.

### Exceção ao princípio da Unidade de Tesouraria

O fundo público representa uma exceção ao princípio da Unidade de Tesouraria, que destina todos os recursos dos entes políticos a uma conta única, mais facilmente administrada. Assim, os fundos públicos possuem conta exclusiva, responsável por administrar os recursos vinculados a fins específicos.

Nesse sentido, Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior indicam que o fundo público “*constitui uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, sobre o que dispõe o art. 56 desta lei. Em realidade o fundo especial caracteriza-se pelas restrições determinadas por regulamentos próprios da entidade sobre certos Ativos Financeiros*”<sup>35</sup>

As características dos fundos públicos representam, ao mesmo tempo, regras para a sua instituição e gestão. Nesta direção, Leonardo da Silva Guimarães Martins da Costa aponta as regras e características dos fundos públicos, evidenciadas a partir do cotejo entre a Lei Geral Orçamentária, o Decreto nº 93.872/1986, a Constituição Federal e a LRF<sup>36</sup>. Entre elas:

- *regras fixadas em lei complementar* – as regras para a instituição e o funcionamento dos fundos deverão ser fixadas em lei complementar; (CF/1988, art. 165, § 9o).

---

34Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

35REIS, H.C, MACHADO JÚNIOR, J.T (2010). **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 33.ed. - Rio de Janeiro : Lumen Juris, IBAM. 148 p.

36COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da (2011). **Fundos federais: um diagnóstico**. Brasília: Enap, 2011. 64 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4690?mode=full>. Acesso em: 24 mar. 2023. 425 p.

- *prévia autorização legislativa* – a criação de fundos dependerá de prévia autorização legislativa; (CF/1988, art. 167, IX)
- *vedação à vinculação de receita de impostos* – não poderá ocorrer a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Constituição Federal; (CF/1988, art. 167, IV).<sup>37</sup>
- *Obediência ao princípio da programação em lei orçamentária anual* – a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais; (CF/1988, art. 165, § 5º e Lei nº 4.320, art. 72).
- *Receitas especificadas* – devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas; (Lei nº 4.320, art. 71).
- *vinculação à realização de determinados objetivos e serviços (fim social)*– a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos; (Lei nº 4.320, art. 71).
- *Normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas (normas específicas de accountability)*, – a lei que instituir o fundo poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos e a competência específica dos Tribunais de Contas; (Lei nº 4.320, arts. 71 e 74).

---

<sup>37</sup> Entre as exceções constitucionais, estão os arts. arts. 167, IV (saúde, ensino e administração tributária); 204 (inclusão e promoção social por fundo estadual/distrital) e 216, §6º (fomento à cultura por fundo estadual/distrital).

- *Preservação do saldo patrimonial do exercício (continuidade)*  
– salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; (Lei nº 4.320, art. 73 e LC n. 101, art. 8o, § único).
- *Identificação individualizada dos recursos* – na escrituração das contas públicas a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (LC n. 101, art. 50, I)

Vale ainda indicar que os fundos públicos devem prestar contas à corte de contas respectiva. Nesse sentido súmula do TCU que trata do assunto em relação aos fundos federais.

**SÚMULA TCU 73: Estão sujeitos à prestação de contas, perante o Tribunal de Contas da União, quer isolada ou globalmente, quer em confronto ou em conjunto com as contas do ordenador das despesas ou Administrador responsável, a movimentação e aplicação dos *Fundos contábeis de natureza financeira e destinação específica, cujos recursos, provenientes ou não do Orçamento, sejam administrados ou geridos por órgão ou entidade da administração federal ou Fundação instituída.***

Essas regras certamente aplicam-se a todos os fundos públicos incluindo os fundos municipais de meio ambiente, objeto dessa nota técnica.

## **2.4 Panorama dos fundos instituídos.**

---

Dentre os fundos estabelecidos no texto constitucional é possível identificar os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)<sup>38</sup> e dos Municípios

---

38 Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 112, de 2021) a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

(FPM)<sup>39</sup>, que objetivam equalizar diferenças econômicas regionais e municipais, permitido o desenvolvimento equilibrado entre os entes federativos.

A Constituição trata, também, de fundos relativos à inclusão e promoção social<sup>40</sup>, ao combate à pobreza<sup>41</sup>, à cultura<sup>42</sup>, à educação<sup>43</sup> e à saúde<sup>44</sup>, por exemplo. Esses fundos tratam da distribuição de recursos com o objetivo de alcançar melhorias em setores sociais que necessitam de esforço conjunto dos entes políticos, diminuindo a desigualdade e garantindo o desenvolvimento sustentado.

Existem fundos públicos já devidamente instituídos. Entre eles, estão o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), Fundo Nacional da Segurança Pública (FNSP), Fundo Nacional da Saúde (FNS), Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) e o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Esses fundos são exemplos de destinação de dotações orçamentárias e captação de outras receitas com o objetivo de fortalecer políticas públicas específicas para áreas relacionadas aos direitos sociais difusos:

---

39Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

40 Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

41 Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000) (ADCT)

42 Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...) § 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

43 Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

44Art. 122. As transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente aos fundos de saúde e assistência social estaduais, municipais e distritais, para enfrentamento da pandemia da Covid-19, poderão ser executadas pelos entes federativos até 31 de dezembro de 2023. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)



❖ Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

O FUNDEB, cuja regulamentação na Lei nº 14.113/2020, cuida da valorização da educação básica. Consequentemente, os recursos são destinados para o desenvolvimento da educação básica e a remuneração condigna dos profissionais da educação<sup>45 46</sup> que ingressam nas carreiras do magistério mediante concurso público, sob os ditames do art. 37, §3<sup>047</sup>, da CF.

❖ Fundo Nacional de Segurança Pública

O FNSP permite aplicação dos recursos para programas de habitação voltados aos profissionais da segurança pública<sup>48</sup>, assim como melhoria da qualidade de vida desses profissionais<sup>49</sup>.

❖ Fundo Nacional de Saúde

O FNS, por sua vez, tem os seus recursos empregados em ações e serviços públicos relativos à saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141/2012. Dentre as despesas satisfeitas pelo fundo, estão o manejo ambiental relativo ao controle de doenças,<sup>50</sup> o pagamento da remuneração e os respectivos encargos sociais do pessoal da área de saúde em atividade prevista na LC instituidora do FNS<sup>51</sup>.

❖ Fundo Nacional da Assistência Social

O FNAS, estabelecido mediante lei nº 8.742/1993, gere os recursos atinentes à administração descentralizada e coordenada da assistência social. Entre as

---

45Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

46Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

47Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

48Art. 5º Os recursos do FNSP serão destinados a: § 1º Entre 10% (dez por cento) e 15% (quinze por cento) dos recursos do FNSP devem ser destinados a aplicação em programas: I - habitacionais em benefício dos profissionais da segurança pública;

49Art. 5º Os recursos do FNSP serão destinados a: (...) II - de melhoria da qualidade de vida dos profissionais da segurança pública.

50Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da CF, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: (...) VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;

51Art. 3º (...) X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;



destinações possíveis dos recursos, estão o apoio financeiro à gestão e execução do Programa Bolsa Família<sup>52</sup>, o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e de renda mensal vitalícia<sup>53</sup>, além das despesas relativas à implementação de ações da assistência social<sup>54</sup>.

#### ❖ Fundo Nacional da Criança e do Adolescente

O FNCA é gerido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)<sup>55</sup>. Sua previsão legal encontra-se na Lei nº 8069/1990<sup>56</sup>, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O Decreto nº 9579/2018 regulamenta a utilização do fundo. Os recursos desse fundo são aplicados em projetos voltados à criança e ao adolescente, conforme indicados na lista trazida pelo art. 92<sup>57</sup>.

#### ❖ Fundo Nacional do Meio Ambiente

O FNMA, por sua vez, é regido pela Lei nº 7797/1989, regulamentada pelo Decreto nº 10.224/2020. O FNMA tem como principal aplicação o financiamento de projetos voltados à utilização racional dos recursos ambientais, da recuperação da qualidade ambiental e/ou elevação da qualidade de vida da população brasileira<sup>58</sup>. O projeto poderá ser do terceiro setor ou da própria administração pública, direta ou indireta<sup>59</sup>, conforme o decreto regulamentador.

---

52Art. 4º Os recursos repassados pelo FNAS destinam-se ao: V - apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, conforme legislação específica;

53Art. 4º (...) VI - pagamento, operacionalização, gestão, informatização, pesquisa, monitoramento e avaliação do benefício de prestação continuada e de renda mensal vitalícia; e

54Art. 4º (...) VII - atendimento das despesas de operacionalização que visem implementar ações de assistência social.

55 Art. 10. Os arts. 132, 139 e 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação: (...) Art. 260. (...)

56Art. 260. Os contribuintes poderão deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto sobre a Renda, o total das doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - nacional, estaduais ou municipais - devidamente comprovadas, obedecidos os limites estabelecidos em Decreto do Presidente da República.

57Art. 92. Os recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente serão prioritariamente aplicados: I - no apoio ao desenvolvimento das ações prioritizadas na Política Nacional de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente; II - no apoio aos programas e aos projetos de pesquisas, de estudos e de capacitação de recursos humanos necessários à execução das ações de promoção, defesa e atendimento à criança e ao adolescente; III - no apoio aos programas e aos projetos de comunicação e divulgação das ações de defesa dos direitos da criança e do adolescente; IV - no apoio ao desenvolvimento e à implementação de sistemas de controle e avaliação de políticas públicas, programas governamentais e não governamentais em âmbito nacional, destinados à criança e ao adolescente; e V - na promoção do intercâmbio de informações tecnológicas e experiências entre o Conanda e os conselhos estaduais, distrital e municipais dos direitos da criança e do adolescente.

58Art. 1º O Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, tem natureza contábil e financeira e se destina a apoiar projetos que objetivem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluída a manutenção, a melhoria ou a recuperação da qualidade ambiental, com vistas a elevar a qualidade de vida da população brasileira.

59 Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente destinados ao apoio a projetos serão transferidos mediante contratos, convênios, termos de execução descentralizada, termos de parceria, de colaboração e de fomento, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres celebrados entre o Ministério do Meio Ambiente e órgãos da administração direta ou indireta da

A partir desse panorama, é possível discutir questões atinentes ao Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA), esclarecendo quais são as possíveis destinação dos seus recursos.

### **3. FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – CONCEITO E UTILIZAÇÃO.**

---

#### **3.1 Conceito e natureza jurídica do fundo municipal de meio ambiente.**

---

O Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA) é uma ferramenta de descentralização orçamentária para gerir recursos direcionados ao fortalecimento das políticas públicas de proteção ambiental no âmbito do município, permitindo que a entidade política local possa desenvolver ações e projetos voltados, por exemplo, à fiscalização, reparação de dano ambiental, preservação da flora e educação ambiental.

Conforme esclarecido por Cuzzuo Samara (2022) <sup>60</sup>.

*Pode-se acrescentar ainda que os Fundos são mecanismos de execução e manutenção de projetos, fortalecimento de órgãos públicos que tem sua atividade voltada para a gestão ambiental, a canalização de aporte financeiro provenientes de diversas fontes e sua posterior distribuição orientada.*

Necessário indicar que o fundo municipal de meio ambiente tem a natureza jurídica de fundo público, possuindo as mesmas características deste e submetendo-se a idêntico regramento jurídico e requisitos para instituição e funcionamento já examinados.

---

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou com organizações da sociedade civil brasileira, com objetivos estabelecidos no art. 1º. Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados.

<sup>60</sup> Publicado por Samara Freire Abud Cuzzuo | Data de publicação: 11/09/2015, 17:02:43 | Atualizado em: 17/03/2022, 19:10:13  
Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-criacao-dos-fundos-ambientais-municipais-como-instrumento-de-gestao-publica-local/231519900>

### **3.2 Aplicação dos recursos do fundo municipal de meio ambiente de acordo com os princípios da legalidade e da finalidade**

---

Não existe regramento específico e peremptório acerca da destinação dos recursos dos fundos públicos. A análise de diversos dispositivos jurídicos indica a inexistência de uniformidade na destinação dos recursos.

Apesar da pluralidade de destinação dos recursos dos fundos públicos é possível afirmar a obrigatoriedade da sua aplicação vinculada à finalidade que o originou o fundo. O fundo municipal de meio ambiente é criado mediante uma lei que estabelece o seu regramento e as suas finalidades. Portanto, a gestão dos recursos do fundo deve atender as determinações previstas em lei.

A destinação vinculada aos objetivos previstos na lei é determinada pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos requisitos para validade do ato administrativo.

Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, expressos no art. 37 da CF representam os fundamentos valorativos de toda administração estatal. Deste modo, toda e qualquer forma de atuação da administração pública brasileira deve ser consentânea com tais fundamentos constitucionais.

A doutrina de Direito Constitucional e Administrativo estabelece que o princípio da legalidade representa o alicerce de toda Administração Pública e da conduta dos agentes públicos. Destarte, não é possível ao administrador público executar qualquer ação ou ato administrativo sem a existência de uma lei que discipline essa atuação. Nesta direção, a utilização de valores do fundo municipal de meio ambiente deve encontrar amparo nas finalidades e objetivos previstos na lei que o instituiu, sob pena de ilicitude do ato administrativo que determina o emprego desses valores.

De outro lado, o princípio da impessoalidade impõe à administração pública uma atuação impessoal, seguindo estritamente o comando e a finalidade da lei, em que o interesse público representa o único norteador dos atos administrativos. O princípio da impessoalidade é denominado por parte da doutrina como princípio da

finalidade indicando que o interesse público é o alvo principal do ato administrativo sendo previsto como requisito legal do ato administrativo. (FILHO, 2017).<sup>61</sup>

Ademais, para que tenha validade jurídica, o ato administrativo deve atender alguns requisitos ou pressupostos, conforme informa Hely Lopes Meireles (1999, pág.133):

*“O exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários á sua formação, a saber: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Tais componentes, pode-se dizer constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado, discricionário, simples, complexo, de império ou de gestão.*

*.....omissis.....  
Sem a convergência desses elementos não se aperfeçoa o ato e consequentemente, não terá condições de eficácia para produzir efeitos válidos.<sup>62</sup>*

Os atos administrativos que não atendem a esses requisitos são nulos, conforme expresso comando do artigo 2º da lei de ação popular (4717/65):

“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; (...)
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Deste modo, o ato administrativo que não atenda aos requisitos da legalidade e da finalidade é nulo, em face do não atendimento dos requisitos legais. Destarte, os atos administrativos de utilização dos valores do FNMA divorciados das diretrizes

---

<sup>61</sup> Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido *princípio da finalidade*, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória. CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS, in **Manual de Direito Administrativo**, 31ª ed - São Paulo, Editora Atlas, 2017, pág 21.

<sup>62</sup> MEIRELLES, LOPES HELY, in **Direito Administrativo Brasileiro**, 24ª atual. São Paulo, Editora Malheiros, 1999, pág.133)

previstas na legislação que o instituiu, bem como da finalidade pública de defesa do meio ambiente são nulos de pleno direito.

Assim, não é possível, por exemplo, aplicação de recursos do FMMA em despesas relativas ao pagamento de terceirizados ou aquisição de novo mobiliário para órgão cuja atividade não é ambiental ou à realização de eventos ou festas sem nenhuma relação com o meio ambiente, a fim de promover venda de semoventes, maquinários agrícolas e agrotóxicos ou shows de artistas em festas do tipo cavalgada, vaquejada ou exposição rural.

Ademais, o Conselho Municipal de Meio Ambiente deve participar, proativamente, das atividades de decisão e de fiscalização dos recursos, a fim de que não haja subversão na aplicação dos valores em finalidade diversa da pretendida.

O Projeto Município Ecolegal tem buscado orientar os municípios a inserir, na legislação municipal, a obrigatoriedade do Conselho de Meio Ambiente aprovar a utilização dos recursos, não podendo ser decisão apenas do gestor público.

### **3.3. Impossibilidade factual de utilização de valores do fundo municipal de meio ambiente para pagamento de remuneração de servidores público**

---

As características dos fundos municipais de meio ambiente impedem a utilização dos seus recursos para remuneração dos servidores de carreira, em que pese a possibilidade jurídica, a exemplo do que ocorre no FUNDEB, FNSP e FNS

O caráter incipiente dos fundos ambientais, o não repasse ponto a ponto entre os entes federativos, a dependência da receita pelo efetivo ou potencial exercício do poder de polícia e a insuficiência de aporte financeiro no fundo para adimplir despesas de caráter contínuo, principalmente em municípios de baixa complexidade econômica, são características impeditivas da utilização dos recursos para pagamento de remuneração de servidores de carreira.

O emprego dos valores do fundo para pagamento de despesas de pessoal acarretaria, na maioria dos Municípios baianos, no exaurimento dos recursos sem a necessária melhoria da estruturação dos órgãos ambientais, prejudicando a qualificação da política pública de defesa do meio ambiente. Nesse sentido, é

necessário considerar os fatores de distinção entre o fundo municipal de meio ambiente e os demais fundos públicos, muitos deles já perenizados, com transferência ponto a ponto e destinação específica de parte dos recursos para pagamento de remuneração ou sua complementação.

Nesta direção, é necessário lembrar que no federalismo cooperativo brasileiro, o Município, é o ente político com menor poder econômico. Isso porque existe uma pulverização de municípios (5.570, conforme dados do IBGE<sup>63</sup>), com baixa complexidade das atividades econômicas desenvolvidas, capacidade tributária limitada, escassa estrutura administrativa, em especial fazendária, e forte dependência do FPM.

Portanto, esses fatores indicam a impossibilidade de utilização dos valores dos fundos municipais de meio ambiente para adimplir a remuneração de servidores lotados em órgão ambiental, de forma continuada.

### **3.4 Possíveis utilizações dos recursos do fundo municipal de meio ambiente.**

---

A utilização dos valores dos FMMA, atendidos os critérios de legalidade e de finalidade pode ocorrer de modos diversos.

#### **3.4.1 Diárias e capacitação dos servidores**

---

É possível o pagamento de diárias e cursos de capacitação com recursos do fundo municipal de meio ambiente. Nessa direção, o próprio Manual de Elaboração de Projetos para Submissão ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) indica, em seu anexo I, exemplo que envolve despesas com servidor. Ademais, o manual do FNMA permite a apresentação de projetos de capacitação de cidadãos, sendo por óbvio, possível utilizar recursos para capacitar servidores que exercem funções de forma continuada e técnica, nos órgãos de meio ambiente.

Evidentemente, considerando a necessidade de atender o princípio da eficiência, os servidores necessitam de capacitação continuada para melhor prestar

---

<sup>63</sup> Informação disponível no site eletrônico <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/23701-divisao-territorial-brasileira.html?=&t=downloads>. Acesso em: 13 abr. 2023.

suas funções públicas. Por esta razão, não há nenhum impedimento legal para a aplicação dos recursos do fundo em processos de capacitação continuada, sempre observados os princípios administrativos e financeiros.

### 3.4.2 Obras e reformas.

---

É lícita a utilização dos valores dos fundos públicos para custear obras e reformas, desde que sejam revertidas para a finalidade a que se propõe a criação do fundo. Nesse sentido, segue o relato de Lucilene Ferreira de Melo e Marla Maciel do Vale sobre a utilização dos valores do FNCA:

No Demonstrativo do Detalhamento da Despesa do Governo do Estado do Amazonas dos anos de 2010, 2012 e 2013 constatou-se que, em 2010, o Fundo Estadual da Criança e do Adolescente (FECA) investiu um total de R\$ 1.430.000 em projetos de construção, reforma e equipamento de unidades de atendimento socioeducativo. Em 2012, o fundo continuou investindo em projetos do sistema estadual de atendimento socioeducativo, aplicando um total de R\$ 1.440.000. Em 2013, o FECA investiu nos mesmos projetos voltados ao sistema estadual de atendimento socioeducativo um total de R\$ 2.383.000.<sup>64</sup>

Assim, considerando que o fundo municipal de meio ambiente possui a mesma natureza jurídica do FNCA, também é possível a utilização de recursos para obras e reformas, atendida a previsão legal e a finalidade de utilização na proteção do meio ambiente.

### 3.4.3 Aquisição de bens móveis e imóveis.

---

Não há óbice à utilização dos recursos do FMMA para a compra de bens móveis ou imóveis. Nesse sentido, o Manual de Elaboração de Projetos do FNMA, na sua página 21. Deve-se, sempre, respeitar a finalidades dos fundos, a fim de que os gastos realizados nas ações, atividades, projetos e equipamentos sejam compatíveis com esses propósitos legais.

---

<sup>64</sup>MELO, L. F. de; VALE, M. M. D. **Fundos Públicos**: um estudo sobre o destino dos recursos do fundo da infância e adolescência no Amazonas. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, [S. l.], v. 1, n. 2, 2016. DOI: 10.18829/rp3.v1i2.17361. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/15279>. Acesso em: 25 mar. 2023.

### 3.5 A necessidade de vedação de contingenciamento.

O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas previstas, nos termos dos Arts. 68 e 69 da Lei 14.436/2022.<sup>65</sup>

O contingenciamento é geralmente utilizado como uma ferramenta de política fiscal para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada e para manter a estabilidade financeira. Ele pode ser feito por diversos motivos, como: estabilização em situações de crise econômica ou incerteza; cumprimento de metas fiscais; controle inflacionário e priorização de despesas

Esse mecanismo tem sido utilizado com frequência pelo ente político quando as previsões de receitas não se cumprem no primeiro bimestre, impedindo que haja o superávit primário (maior arrecadação do que gastos)<sup>66</sup>. Ou seja, como forma de cumprir as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o ente realiza contingenciamento com o intuito de diminuir o empenho dos valores, evitando que sejam geradas obrigações de determinadas despesas<sup>67</sup>.

Portanto, o contingenciamento de fundo público não consiste na utilização de recursos de um fundo para realizar despesas de outra natureza, mas sim de restrições temporárias ou de acesso a esses recursos como parte da gestão fiscal do governo.

Contudo, esse mecanismo de contingenciamento é utilizado de forma incorreta, a ponto de frustrar a realização de qualquer dos objetivos dos fundos públicos, como é o caso do Fundo de Direitos Difusos (FDD), conforme aponta o Procurador Federal Fábio Nesi Venzon (2017)<sup>68</sup>.

---

65 <https://www2.camara.leg.br/transparencia/receitas-e-despesas/gestao-fiscal-orcamentaria-e-financeira/contingenciamento#:~:text=O%20contingenciamento%20consiste%20no%20retardamento,69%20da%20Lei%2014.436%2F202>

66 LEITE, Harrison (2020). **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. rev., atual, e ampl. Salvador. JusPODIVM, p. 524.

67 PISCITELLI, Tathiane (2018). **Direito financeiro**; 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018, 80 p.

68 Venzon, F. N. . (2017). **Fundo de Defesa de Direitos Difusos**: descompasso com a garantia da tutela adequada e efetiva dos direitos coletivos. Boletim Científico Escola Superior Do Ministério Público Da União, (50), 125–146. Recuperado de <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/536>. Acesso em 22/03/2023.



O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), por exemplo, tem expressa vedação ao contingenciamento<sup>69</sup>, permitindo que os recursos sejam investidos e reinvestidos na atividade de segurança pública, como capacitação dos seus agentes<sup>70</sup>, ações para diminuir os índices de criminalidade<sup>71</sup>, enfrentamento da violência da mulher, entre outros<sup>72</sup>.

Vale indicar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF, proibiu o contingenciamento das receitas que integram o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e determinou ao governo federal que adote as providências necessárias ao seu funcionamento, com a consequente destinação de recursos. O STF reconheceu, ainda, a omissão da União devido à não alocação integral das verbas do fundo referentes ao ano de 2019 conforme ementa da decisão:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL  
NÚMERO ÚNICO: 0024408-68.2020.1.00.0000**

Origem: DF - DISTRITO FEDERAL

Relator: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB PARTIDO SOCIALISMO  
E LIBERDADE (P-SOL)

**Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo, fixando a seguinte tese de julgamento: "O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, par. 2º, LRF)".** Tudo nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Nunes Marques. O

---

69Art. 5º Os recursos do FNSP serão destinados a: (...) § 2º É vedado o contingenciamento de recursos do FNSP.

70Art. 5º Os recursos do FNSP serão destinados a: (...) VI - capacitação de profissionais da segurança pública e de perícia técnico-científica;

71Art. 5º Os recursos do FNSP serão destinados a: (...) VIII - atividades preventivas destinadas à redução dos índices de criminalidade;

72Art. 5º Os recursos do FNSP serão destinados a: (...) XII - ações de enfrentamento da violência contra a mulher.

Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 24.6.2022 a 1.7.2022.<sup>73</sup>

Portanto, na elaboração das leis municipais de política ambiental, de instituição de fundos públicos ambientais, e nos decretos regulatórios, é necessário instruir os gestores públicos, de modo a evitar que o contingenciamento frustre o desenvolvimento e a perpetuidade das ações pertinentes ao fundo.

#### 4. A IMPORTÂNCIA DO FUNDO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DO SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

---

##### 4.1 Obrigação constitucional do município de instituir o sistema municipal de meio ambiente (SIMUMA)

---

O conceito de poder público, previsto no artigo 225 da CF, envolve todas as esferas políticas administrativas do Estado Brasileiro, sendo óbvio, que os municípios devem atuar para garantir um meio ambiente equilibrado para a população e instituir o Estado de Direito Socioambiental (Silva 2007, p. 75),<sup>74</sup>

Entretanto, não é possível ao ente público realizar qualquer ato administrativo sem a existência de uma lei, em razão do princípio da legalidade. Portanto, é necessário que os municípios promulguem leis instituindo o sistema municipal do meio ambiente, possibilitando, no âmbito de sua competência constitucional, a prática das ações administrativas previstas na LC 140/2011, não sendo possível socorrer-se do arcabouço legal federal ou estadual (Sarlet e Fensterseifer, 2013 p.159)<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=489997&ori=1>

<sup>74</sup> Poder Público é expressão genérica que se refere a todas as entidades territoriais públicas, pois uma das características do Estado Federal, como o nosso, consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, para que cada qual o exerça nos limites das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição. SILVA, Afonso José, **Direito Ambiental Constitucional**, 6ª ed. 2007, Malheiros Editora - São Paulo

<sup>75</sup> Há, sob tal ótica, o estabelecimento, por parte da União, de um quadro normativo geral e também de um *patamar legislativo mínimo* em termos de proteção ambiental a ser respeitado pelos demais entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios - no exercício da sua competência legislativa suplementar. A partir do quadro normativo geral traçado pela União, cabe aos demais entes federativos também preencherem o espaço normativo que lhes cabe suplementar no âmbito da competência concorrente, 'pintando' o conteúdo do 'quadro' normativo geral a partir das realidades regionais e locais, tendo sempre como parâmetro constitucional o respeito à legitimação democrática e autonomia dos entes políticos estaduais e municipais

Não por outra razão, entre as ações administrativas dos Municípios previstas no art. 9º, inciso da LC 140/2011, estão, no inciso II, “*exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições*”, no inciso III, “*formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente*” e no inciso VII “*organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente*”.

Necessário indicar ainda que as ações administrativas municipais, no âmbito de um sistema municipal de meio ambiente, somente podem ser realizadas atendendo os requisitos da Lei Complementar 140/2011 e da resolução CEPRAM 4327/2013, quais sejam: existência de órgão técnico e conselho municipal de meio ambiente em funcionamento e capacitados; estrutura de fiscalização adequada para o completo exercício do poder de polícia ambiental e sistema municipal de informações ambientais devidamente estruturado e em funcionamento;

Por fim, a legislação estadual, no artigo 4º da resolução CEPRAM Nº 4.327/2013 que *disciplina as atividades de impacto local de competência dos Municípios e fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011, e dá outras providências*” estabelece a obrigatoriedade de instituição do Sistema Municipal de Meio Ambiente para no exercício das ações administrativas ambientais:

**Art. 4º** – O Município para exercer as ações administrativas decorrentes da competência comum prevista no art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição da República **deverá instituir o seu Sistema Municipal de Meio Ambiente** por meio de órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio Ambiente, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, sem prejuízo dos órgãos e entidades setoriais, igualmente responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental e com participação de sua coletividade, nos seguintes termos:

I - Possuir legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre a polícia ambiental administrativa, que discipline as normas e procedimentos do licenciamento e da fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto local;

II - Ter implementado e estar em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente;

III - Possuir em sua estrutura administrativa órgão responsável com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o licenciamento, controle e

fiscalização das infrações ambientais das atividades e empreendimentos e para a implementação das políticas de planejamento territoriais.

Deste modo, é necessário que os municípios, em obediência à Lei Maior, instituem sistemas municipais de meio ambiente à semelhança do que faz a união, por meio da lei 6938/81 que dispõe sobre a política nacional de meio ambiente, e os estados, através das leis estaduais, para que possam realizar as ações administrativas da sua competência (Milaré 2015 p. 817).<sup>76</sup>

O Fundo Municipal de Meio Ambiente constitui-se um importante instrumento para implementação da política municipal de meio ambiente, de modo a permitir o adequado funcionamento do SISMUMA.

#### **4.2 A importância de incentivar a implementação do fundo municipal de meio ambiente como instrumento econômico da gestão ambiental municipal**

---

Em que pese inexistir obrigação do fundo público integrar o SIMUMA para possibilitar a prática das ações administrativas ambientais, não há como duvidar da sua importância como instrumento para qualificar a gestão ambiental municipal.

Os fundos públicos são previstos no art. 4º da LC 140/2011 com instrumento de cooperação institucional:

**Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:**

(...)

**IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;**

Deste modo, o fundo público é indicado como instrumento para qualificar a política ambiental local. Nesse sentido, é evidente a importância dos municípios implementarem fundos ambientais no âmbito do SIMUMA, de modo a contribuir com o financiamento da gestão ambiental.

---

<sup>76</sup> No ponto, insta ter presente que, para exercer sua atribuição licenciatória, deve o Município dispor de órgão ambiental capacitado ou ter implementado o seu Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados e em número compatível com a demanda das ações de gestão ambiental. Para tanto, espera-se que cada Município, pela ação legítima do Poder Público local, se preocupe em instituir o seu *Sistema Municipal de Meio Ambiente* com adequada estrutura organizacional, capaz de tornar realidade suas ações gerenciais, as relações institucionais e a interação com a comunidade nessa matéria. MILARÉ, EDIS, in *Direito do Ambiente*, 10ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2015, pág.275/276

Assim, fundos municipais de meio ambiente constituem uma significativa ferramenta para a gestão ambiental de competência dos municípios, representando um importante instrumento financiador da política ambiental local. (SONEGHET e SIMAM, 2014)<sup>77</sup>.

Por esta razão, é de grande importância incentivar a implementação de fundos municipais de meio ambiente e a correta utilização dos seus valores, com o escopo de equipar os municípios com a estrutura física e humana mínima para operacionalizar o sistema de meio ambiente em nível local.

Além disso, os recursos dos Fundos Municipais de Meio Ambiente permitem estimular ações e projetos de natureza ambiental no âmbito do Município.

De modo oposto, a inativação dos fundos pode gerar, por consequência, a inativação dos conselhos ambientais locais e o desinteresse na criação de políticas municipais sobre o meio ambiente,

Ademais, há municípios que possuem baixa arrecadação e vivem precipuamente das transferências do FPM. Conforme Nota Técnica do IPEA, aproximadamente 90% da receita, pertencente à maioria dos municípios (1193 de 1252) com menos de 5.000 habitantes, advém de transferências obrigatórias. Evidencia-se assim a inexistência de sustentabilidade financeira de, pelo menos, 21% dos municípios brasileiros, que não possuem estrutura para gerar receita própria ou induzir a economia local.

Os fundos ambientais municipais permitiriam a captação de receita e incentivariam a utilização dos recursos para a política ambiental, incluindo projetos relacionados à economia verde, à produção de bens e serviços com material biodegradável com esteio no art. 26, II da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)<sup>78</sup>.

---

77 SONEGHET, Barcellos Adriana e SIMAM, Renato Ribeiro, **Fundo Ambientais como Ferramenta de Gestão Municipal in** *Ambiência* - Revista do Setor de Ciências Agrárias e Ambientais V. 10 N. 1 Jan./Abr. 2014 <https://revistas.unicentro.br/index.php/ambiencia/article/viewFile/2358/2221> acessado em 13/08/2023

78Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: (...) II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

De igual modo, é possível conceber medidas de gestão adequada dos resíduos sólidos, a partir da utilização de recursos do fundo municipal ambiental para contratar cooperativas de catadores, permitindo a geração de renda e trabalho para a população vulnerável economicamente, com espeque no art. 75, alínea j<sup>79</sup>, da mesma lei.

Entretanto, a implantação dos fundos ambientais municipais ainda é realizada de forma tímida. Nesta direção, a maioria dos municípios analisados pelo Projeto Município Ecolegal não implementaram o Fundo Municipal de Meio Ambiente, embora, em grande parte, possuam previsão legal de criação.

Além disso, o levantamento realizado detectou um que a utilização de valores em desacordo com as finalidades acima citadas representa um grande problema. É comum ainda, em muitos municípios, que a destinação dos valores de arrecadação de taxas de licenciamento e outros procedimentos ambientais sejam equivocadamente destinadas para o conta geral do município e não para o fundo municipal do meio ambiente.

A partir das considerações acima resta evidente a importância de incentivar a implementação e a permanência dos fundos municipais de meio ambiente como instrumento para financiamento da implementação do sistema municipal de meio ambiente e da concretização da política ambiental local, bem como observar o uso adequado dos seus recursos para finalidade de proteção ambiental nos termos expostos.

## 5. CONCLUSÕES

---

- O fundo público representa uma ferramenta de descentralização orçamentária cujo objetivo é a realização de finalidade específica, através da diversidade das fontes de custeio, públicas e/ou privadas, e da participação da sociedade no planejamento, na gestão e na fiscalização dos recursos;

---

79Art. 75. É dispensável a licitação: (...) j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública;

- O fundo público não é órgão, não possuindo atribuições; também não é entidade, portanto, não possui personalidade jurídica; e não se confunde com o fundo de investimentos, nem com o fundo patrimonial previsto na Lei nº 13.800/2019;
- A competência legislativa relacionada à instituição e funcionamento de fundos públicos é de natureza concorrente e a competência administrativa para implementar os fundos públicos é de natureza comum:
- Os fundos públicos possuem as seguintes características e regras para instituição:
  - Fixação de normas gerais em lei complementar (competência concorrente),
  - Instituição mediante lei ordinária (vedação ao arbítrio do Poder Executivo),
  - Vedação de vinculação de receitas de impostos.
  - Exceção ao princípio da Unidade de Tesouraria possuindo conta específica
  - Obediência ao princípio da programação (planejamento nas dotações destinadas aos fundos);
  - Receitas especificadas;
  - Vinculação à realização de determinados objetivos e serviços;
  - Normas peculiares de aplicação, de controle, de prestação e de tomada de contas (normas específicas de *accountability*),
  - Preservação do saldo patrimonial do exercício (continuidade);
  - Identificação individualizada dos recursos.
- O Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA) é uma ferramenta de descentralização orçamentária que permite ao ente político local gerir recursos visando desenvolver ações e projetos direcionados ao fortalecimento das políticas públicas de proteção ambiental;
- O fundo municipal de meio ambiente tem a natureza jurídica de fundo público, possuindo as mesmas características, regimento jurídico e requisitos para instituição e funcionamento;
- Em que pese inexistir regimento específico e peremptório acerca da destinação dos recursos dos fundos públicos ambientais é obrigatória a aplicação vinculada à finalidade da lei que o originou, de acordo com os princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade e os requisitos de validade do ato administrativo;



- Os atos administrativos de utilização dos valores do FNMA divorciados das diretrizes previstas na legislação que o instituiu, bem como da finalidade pública de defesa do meio ambiente são nulos de pleno, nos termos do art. 2º letra A e C c/c parágrafo único da lei 4717/65;
  - As características dos fundos municipais de meio ambiente impedem a utilização dos seus recursos para remuneração dos servidores;
  - É importante que nas leis instituidoras de fundos municipais de meio ambiente e nos seus regulamentos, constem dispositivos que vedem o contingenciamento dos recursos, assegurando o desenvolvimento e a perpetuidade das ações pertinentes ao fundo, evitando que sejam frustrados seus objetivos;
  - Em que pese a instituição do fundo municipal de meio ambiente não representar requisito para a prática das ações administrativas ambientais, não há como duvidar da sua relevância como instrumento para qualificar financeiramente a gestão ambiental local e estruturar o sistema municipal de meio ambiente sendo pertinente que seja implementado pelos municípios;
  - É, relevante que a legislação municipal estabeleça a participação do Conselho Municipal de Meio Ambiente nas atividades de decisão e de fiscalização dos recursos, a fim de que não haja subversão na aplicação dos valores em finalidade diversa da pretendida, assegurando o princípio constitucional da participação popular na proteção ambiental.
  - O Projeto Município Ecolegal tem buscado orientar os municípios a inserir, na legislação municipal, a obrigatoriedade do Conselho de Meio Ambiente aprovar a utilização dos recursos, não podendo ser decisão apenas do gestor público.
- 
- É importante que o Ministério Público incentive a implementação e a permanência dos fundos municipais de meio ambiente como instrumento para financiamento do sistema municipal de meio ambiente e da concretização da política ambiental local.

## 6. RECOMENDAÇÕES

---

Em decorrência das considerações acima, o CEAMA sugere aos promotores de justiça que atuam em procedimentos com objetivo de implementar os sistemas municipais de meio ambiente, aderentes ou não ou Projeto Município Ecolegal, que:



- Sejam adotadas medidas visando demonstrar aos gestores e legisladores municipais a importância da implementação e permanência dos fundos municipais de meio ambiente como instrumento relevante para qualificar o financiamento da gestão ambiental, estruturar o sistema municipal de meio ambiente e concretizar a política ambiental local;
- Sejam adotadas medidas visando demonstrar aos gestores e legisladores a importância de estabelecer, na legislação municipal, a participação do Conselho Municipal de Meio Ambiente nas atividades de decisão e fiscalização dos recursos do fundo municipal de meio ambiente, assegurando o princípio constitucional da participação popular na proteção ambiental.
- Em caso de notícias de irregularidades, adotem as providências legais para que a destinação dos recursos dos fundos municipais de meio ambiente atenda a finalidade da lei que o instituiu, com eventual medida judicial para declaração de nulidade de ato administrativo e responsabilização do gestor do fundo;

Salvador, 04 de dezembro de 2023

Yuri Lopes de Mello  
Promotor de Justiça  
Coordenador do CEAMA

Luciana Espinheira da Costa Khoury  
Promotora de Justiça  
Gerente do Projeto Município Ecolegal

Andrea Scaff de Paula Mota  
Promotora de Justiça  
Coordenadora da CEAT

João Liguori Serrão  
Advogado  
Estagiário de Pós Graduação- MP-Ba