



CIDADANIA BUZIANA
CNPJ: 45.993.457/0001-82
E-mail: cidadaniabuziana@gmail.com

Ofício CB nº 14/2026

Ao Presidente da Câmara Municipal Victor Santos
À Comissão de Constituição e Justiça
À Comissão de Obras, Serv. Púb., Saneamento, M. A. e Pesca
Ao Departamento Técnico-Legislativo

C/C MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

ASSUNTO: Manifestação técnica sobre inconstitucionalidade e ilegalidade material do Projeto de Lei encaminhado pela Mensagem nº 14/2026 – Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA)

Senhores Senhores,

Na qualidade de entidade/representação comprometida com a defesa da legalidade ambiental, da moralidade administrativa e da correta destinação dos recursos públicos vinculados à política ambiental municipal, vem, respeitosamente, apresentar a presente **manifestação técnica de alerta institucional** acerca do Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo por meio da **Mensagem nº 14/2026**, que pretende revogar a Lei Municipal nº 701/2008 e instituir nova regulamentação para o Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA.

O Fundo Municipal de Meio Ambiente constitui instrumento integrante da Política Municipal de Meio Ambiente, criada em conformidade com a Lei Orgânica Municipal e regulamentada pelo Código Ambiental e pela Lei nº 701/2008, devendo sua gestão observar os princípios de participação, controle social e finalidade ambiental que estruturam a governança ambiental do Município.

Após análise jurídica do texto proposto, conclui-se que o referido Projeto de Lei proposto apresenta **vícios de inconstitucionalidade material, ilegalidade e desvio de finalidade normativa**, pelos fundamentos a seguir expostos:

I – DA VIOLAÇÃO À FINALIDADE CONSTITUCIONAL DOS FUNDOS AMBIENTAIS

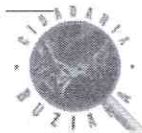
O Projeto de Lei encaminhado pela Mensagem nº 14/2026 afronta diretamente a Política Municipal de Meio Ambiente e o regime jurídico aplicável aos fundos ambientais ao desvirtuar a finalidade do Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA, instrumento criado para apoiar, em caráter suplementar, a implementação de ações, projetos e programas voltados à preservação, conservação, recuperação e controle ambiental.

RECEBIDO

EM 17 / 06 / 26

HORA 15h36

ASSINATURA



A proposta suprime a vedação expressa atualmente existente na Lei Municipal nº 701/2008 e o Código Ambiental quanto à utilização dos recursos do Fundo para custeio de despesas correntes da Administração Pública Municipal.

Lei 19/2007, Código Ambiental:

Art. 64. Fica criado o Fundo Municipal de Meio Ambiente, destinado à arrecadação de recursos financeiros a serem aplicados exclusivamente pelo Poder Executivo em projetos públicos e privados de efetivo interesse ambiental

Em substituição, passa a autorizar de forma ampla a utilização dos recursos para despesas com:

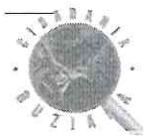
- materiais de escritório;
- contratação de serviços (não especifica se de interesse ambiental);
- locações;
- manutenção;
- apoio logístico;
- construção, reforma e ampliação;
- demais despesas operacionais correlatas.

Tal alteração é incompatível com a natureza jurídica e finalidade ambiental do FMMA, convertendo recursos vinculados à política ambiental municipal em fonte de custeio da estrutura administrativa ordinária da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em afronta:

- à Política Municipal de Meio Ambiente;
- às normas gerais de direito financeiro aplicáveis aos fundos especiais;
- aos princípios da vinculação, finalidade e suplementaridade dos recursos ambientais.

O FMMA não foi criado para substituir orçamento da Secretaria, mas para **fortalecer a política ambiental municipal e apoiar suplementarmente sua estruturação**, inclusive dentro da lógica de governança ambiental necessária ao exercício das competências descentralizadas. O Fundo Municipal de Meio Ambiente integra a estrutura de governança ambiental do Município e constitui instrumento relevante de fortalecimento da política ambiental local e da capacidade administrativa necessária ao exercício das competências ambientais descentralizadas, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, do Decreto Estadual nº 42.050/2009 e da Resolução CONEMA nº 92/2021.

Justamente por o Fundo integrar a estrutura de governança ambiental exigida para o fortalecimento institucional do Município, **sua finalidade não pode ser desvirtuada para custeio ordinário da máquina administrativa, sob pena de esvaziamento do próprio instrumento de política ambiental.**



Cumprе destacar que a alteração legislativa proposta revela potencial utilização indevida do FMMA como instrumento de suplementação orçamentária da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, especialmente diante da redução progressiva das dotações ordinárias destinadas à pasta no orçamento municipal, **como pode ser visto na LOA deste ano, que apresentou o Orçamento de apenas R\$ 402.500,00 para a pasta; o MENOR orçamento dentre as 28 secretarias municipais.**

Tal contexto evidencia a prova e risco concreto de transferência de despesas estruturais e permanentes da Secretaria para o Fundo Ambiental, convertendo receita vinculada em fonte substitutiva do orçamento ordinário da Administração.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Projeto de Lei encaminhado pela Mensagem nº 14/2026 apresenta vício de inconstitucionalidade material ao desvirtuar a finalidade jurídica do Fundo Municipal de Meio Ambiente e comprometer a efetividade da política pública ambiental municipal, em afronta direta ao artigo 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

O Fundo Municipal de Meio Ambiente constitui instrumento de concretização da política ambiental municipal e de implementação do dever constitucional de proteção ambiental, **razão pela qual seus recursos devem permanecer vinculados a ações, programas e projetos diretamente relacionados à preservação, recuperação e melhoria ambiental.**

Além disso, a proposta legislativa afronta os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, especialmente:

a) Princípio da Legalidade

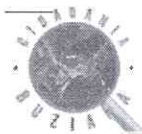
Na medida em que amplia a utilização de recursos de fundo especial para finalidade incompatível com sua natureza jurídica e com a finalidade legal que justificou sua criação.

b) Princípio da Moralidade Administrativa

Ao permitir que receitas vinculadas à proteção ambiental sejam redirecionadas para custear despesas estruturais ordinárias da Administração Pública, em substituição ao orçamento próprio do ente municipal.

c) Princípio da Eficiência

Na medida em que reduz a capacidade efetiva de investimento do Fundo em políticas públicas ambientais finalísticas, desviando recursos de sua finalidade prioritária.



d) Princípio da Finalidade Pública

Uma vez que a Administração não pode utilizar instrumento jurídico criado para finalidade específica como mecanismo indireto de suplementação orçamentária de sua estrutura administrativa.

Dessa forma, verifica-se que o Projeto de Lei não se limita a promover mera alteração administrativa ou operacional do Fundo, mas promove alteração substancial incompatível com os parâmetros constitucionais de proteção ambiental e de boa administração pública, razão pela qual se mostra materialmente inconstitucional.

III – DA VIOLAÇÃO AO REGIME JURÍDICO DOS FUNDOS ESPECIAIS E À DESTINAÇÃO VINCULADA DAS RECEITAS PÚBLICAS

O Fundo Municipal de Meio Ambiente possui natureza jurídica de **fundo especial de natureza contábil**, submetendo-se ao regime jurídico aplicável às receitas públicas vinculadas e aos fundos especiais previsto na legislação financeira nacional.

Nos termos do artigo 71 da Lei nº 4.320/1964, constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços.

Dessa forma, a própria essência jurídica de um fundo especial reside na **vinculação obrigatória de suas receitas à finalidade específica que justificou sua criação, sendo vedada sua utilização como fonte genérica de custeio da Administração Pública.**

No caso do FMMA, seus recursos são compostos majoritariamente por:

- multas ambientais;
- compensações ambientais;
- indenizações por danos ambientais;
- termos de ajustamento de conduta e demais receitas vinculadas à política ambiental.
- ICMS Ecológico

Trata-se, portanto, de receitas públicas de destinação vinculada, cuja aplicação deve guardar correspondência direta com a finalidade ambiental que justificou sua arrecadação e afetação ao Fundo.

O Projeto de Lei descaracteriza o Fundo como instrumento de financiamento de políticas ambientais finalísticas e o converte, na prática, em mecanismo paralelo de financiamento administrativo da estrutura da pasta.



Tal desvirtuamento afronta diretamente:

a) O regime jurídico dos fundos especiais

Ao romper a vinculação material entre receita arrecadada e finalidade legal do fundo;

b) O princípio da especialização orçamentária

Ao utilizar receita vinculada para finalidade distinta daquela que justificou sua afetação;

c) O princípio da vedação ao desvio de finalidade orçamentária

Ao transformar fundo especial em fonte substitutiva do orçamento ordinário da Administração Direta.

Dessa forma, conclui-se que o Projeto de Lei nº 14/2026 promove violação ao regime jurídico dos fundos especiais e à lógica de vinculação das receitas públicas, padecendo de ilegalidade material sob a ótica do direito financeiro e orçamentário.

IV – DA FRAGILIZAÇÃO DA GOVERNANÇA, DO CONTROLE SOCIAL E DA COMPOSIÇÃO INADEQUADA DA COMISSÃO GESTORA

O Projeto de Lei encaminhado pela Mensagem nº 14/2026 promove significativo agravamento na estrutura de governança do Fundo Municipal de Meio Ambiente ao concentrar excessivamente a composição da Comissão Gestora sob influência direta do Poder Executivo.

Nos termos da proposta apresentada, a Comissão Gestora passaria a ser composta por:

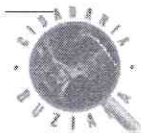
- o Secretário Municipal da pasta ambiental, como Coordenador;
- 3 (três) membros indicados pela própria Secretária Municipal;
- apenas 1 (um) membro indicado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA.

Na prática, tal estrutura concentra **4 (quatro) das 5 (cinco) vagas da Comissão Gestora sob influência direta do Poder Executivo, sem nenhuma exigência de qualificação e independência de seus membros**, esvaziando a independência do órgão responsável pela deliberação, acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo, criando cenário de verdadeira **autofiscalização administrativa**.

Tal configuração mostra-se incompatível com os princípios da:

a) Moralidade Administrativa

Por permitir que o mesmo órgão responsável pela execução das despesas concentre, quase integralmente, o controle deliberativo sobre sua aplicação.



b) Transparência e Accountability

Ao reduzir a pluralidade institucional e enfraquecer o sistema de freios internos e externos na gestão do Fundo.

c) Participação e Controle Social

Ao restringir a representação da sociedade civil a uma única vaga, insuficiente para garantir efetiva fiscalização e participação democrática na gestão de recursos públicos ambientais.

Ressalta-se que a representação da sociedade civil na Comissão Gestora deve decorrer de **processo autônomo de escolha entre as próprias entidades da sociedade civil integrantes do CMMA**, cabendo exclusivamente a estas:

- deliberar internamente sobre sua representação;
- realizar eleição ou processo de escolha próprio entre seus pares;
- indicar formalmente o representante eleito para posterior nomeação meramente formal pelo Poder Executivo.

A adequada governança do Fundo Municipal de Meio Ambiente exige composição equilibrada entre Poder Público e Sociedade Civil, com garantia de autonomia plena da representação social na definição de seus representantes.

Assim, a estrutura proposta pelo Executivo representa inequívoco retrocesso institucional na governança do FMMA, comprometendo a independência, a transparência e a legitimidade democrática da gestão dos recursos ambientais municipais.

Cumprir registrar, ainda, que a preocupação com a concentração de poder na Comissão Gestora não é meramente hipotética ou abstrata.

Nas últimas reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA, já se verificou prática reiterada da pasta ambiental de **inverter indevidamente as atribuições institucionais do CMMA e da Comissão Gestora do FMMA**, submetendo previamente à Comissão Gestora matérias que seriam de competência do CMMA.

Tal prática distorce a lógica institucional de governança do Fundo e subverte a hierarquia deliberativa legalmente esperada, na medida em que esvazia o papel deliberativo e fiscalizador do CMMA e o transforma o Conselho em instância meramente homologatória de decisões previamente tomadas, ao mesmo tempo em que amplia indevidamente o protagonismo decisório da Comissão Gestora e compromete a efetividade do controle social sobre a política ambiental e a gestão do Fundo.



V – DA SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA DELIBERATIVA E DA USURPAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

O Projeto de Lei encaminhado pela Mensagem nº 14/2026 também padece de vício material por promover indevida supressão da instância deliberativa ambiental competente e usurpação das atribuições legalmente conferidas ao Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA.

Nos termos do Lei Municipal nº 741/2009, que regulamenta o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) - art. 5º, elenca as competências do órgão colegiado controlador, entre elas as seguintes:

Art. 5º. Compete ao CMMA:

- I - Auxiliar no planejamento e apresentar propostas para alterações nas políticas ambientais do Município;
- III - Deliberar sobre propostas de diretrizes de gestão do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), bem como aprovar seu plano de aplicação;
- VI - Aprovar o plano de ação do órgão responsável pela coordenação, controle e execução da Política Municipal de Meio Ambiente, acompanhando sua execução;
- XX - Apresentar sugestões para a criação de leis ou alterações na legislação municipal, no que concerne às questões ambientais;
- XXI - Recomendar diretrizes ambientais para aperfeiçoamento progressivo da preservação do meio ambiente no Município;
- XXIV - Examinar matéria ou processo em tramitação na administração municipal, que envolva questão ambiental, a pedido do Chefe do Poder Executivo, de qualquer órgão ou entidade do Sistema Municipal de Meio Ambiente - SMMA ou por solicitação da maioria dos membros do Conselho;
- XXV - Requisitar informações e documentos necessários à consecução dos seus objetivos, de maneira fundamentada;
- XXVI - Servir como órgão de referência para a preservação ambiental junto ao Município;
- XXVII - Cobrar ações para que o Município esteja sempre adequado às Normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA;
- XXIX - Elaborar seu Regimento Interno.

Entretanto, o Poder Executivo encaminhou proposta legislativa promovendo profunda reestruturação normativa do FMMA **sem prévia submissão, deliberação ou observância da instância colegiada ambiental competente**, mesmo os conselheiros tendo solicitado a participação no debate, conforme Ofício CB nº 04/2026 protocolado em 10 de fevereiro de 2026 (documento em anexo).

Tal conduta configura verdadeira **supressão de instância deliberativa ambiental**, ao deslocar para iniciativa unilateral do Poder Executivo matéria cuja conformação normativa e diretrizes de



funcionamento se inserem no campo de atuação e deliberação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, **órgão colegiado ambiental legalmente instituído para tal finalidade.**

O Projeto de Lei nº 14/2026, ao reforçar a centralização decisória no Executivo e na Comissão Gestora, institucionaliza e aprofunda tal **esvaziamento das competências deliberativas do CMMA, em manifesta afronta ao modelo participativo e colegiado de governança ambiental estabelecido pelo Código Ambiental Municipal.**

VI – DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS E DO DEVER DE CONTROLE PREVENTIVO DO PODER LEGISLATIVO

Compete ao Poder Legislativo Municipal, por meio de suas Comissões Permanentes, do Departamento Técnico-Legislativo e do plenário desta Casa, exercer o controle preventivo de constitucionalidade, legalidade e adequação institucional das proposições legislativas submetidas à apreciação parlamentar.

Tal atribuição impõe aos membros desta Casa o dever jurídico e institucional de rejeitar proposições manifestamente incompatíveis com a Constituição, com a legislação de regência e com a estrutura normativa da política pública ambiental municipal.

No presente caso, a formal ciência dos vícios materiais apontados neste expediente afasta eventual alegação futura de desconhecimento ou boa-fé institucional quanto aos riscos jurídicos decorrentes da aprovação da matéria.

A aprovação de projeto de lei sabidamente incompatível com:

- a Política Municipal de Meio Ambiente;
- o regime jurídico dos fundos especiais;
- as competências legais do Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- os princípios constitucionais da Administração Pública;
- e a finalidade vinculada dos recursos ambientais;

E poderá ensejar responsabilização dos agentes públicos envolvidos na aprovação, sanção, regulamentação ou execução da norma por improbidade administrativa, caso demonstrado dolo, desvio de finalidade ou utilização indevida de recursos públicos vinculados.

Tal responsabilização mostra-se **especialmente plausível diante do contexto fático já relatado de progressivo esvaziamento das competências do CMMA** circunstância que reforça o risco concreto de utilização da alteração legislativa como instrumento de consolidação de práticas administrativas incompatíveis com a adequada governança ambiental.



Dessa forma, o prosseguimento da tramitação e eventual aprovação do Projeto de Lei constante da Mensagem nº 14/2026, sem a correção integral dos vícios apontados, implicará assunção consciente dos riscos jurídicos e institucionais decorrentes de sua implementação, como por exemplo:

- **violação à estabilidade institucional / continuidade administrativa**, ao tentar alterar regras do jogo no curso do mandato do colegiado;
- **extrapolação de competência do Prefeito**, se o regimento/regras do Fundo ou do CMMA dependem de deliberação do próprio Conselho ou não podem ser unilateralmente alteradas por ele.

VI – DA REVOGAÇÃO INDEVIDA DO REGIMENTO INTERNO DO FUNDO PELO ARTIGO 11 DA MINUTA DE LEI. DA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NORMATIVA

O Projeto de Lei encaminhado pela Mensagem nº 14/2026 prevê, em seu artigo 11, a revogação não apenas da Lei Municipal nº 701/2008, mas também do Decreto nº 1.009, de 5 de setembro de 2018, que atualmente aprova o Regimento Interno do Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA.

Tal revogação extingue integralmente a regulamentação infralegal atualmente vigente sobre o funcionamento interno do Fundo, sem que o Projeto de Lei apresente disciplina substitutiva equivalente ou incorpore ao texto legal as regras procedimentais, operacionais e regimentais atualmente existentes.

A proposta legislativa promove, assim, verdadeira desregulamentação institucional do FMMA, eliminando o atual regime normativo de funcionamento da Comissão Gestora, de tramitação interna, de procedimentos administrativos e de operacionalização da gestão do Fundo, sem prever mecanismo transitório ou novo regimento substitutivo imediato.

Ademais, a disciplina regimental do funcionamento do Fundo e de sua governança interna não pode ser objeto de alteração unilateral pelo Chefe do Poder Executivo quando tal matéria se insere no âmbito das competências deliberativas e normativas do Conselho Municipal de Meio Ambiente e da própria estrutura colegiada da política ambiental municipal, conforme determina a Lei Municipal 741/2009, em seu artigo 5º, inciso XXIX - **Elaborar seu Regimento Interno.**

A revogação integral do Decreto nº 1.009/2018, somada à atribuição de poder regulamentar posterior e discricionário ao Secretário Municipal, representa **concentração normativa indevida no Executivo e amplia o cenário de esvaziamento das competências colegiadas e de fragilização institucional da governança ambiental municipal.**



CIDADANIA BUZIANA
CNPJ: 45.993.457/0001-82
E-mail: cidadaniabuziana@gmail.com

VII – DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, requer-se:

1. O recebimento e juntada da presente manifestação aos autos do processo legislativo referente à Mensagem nº 14/2026;
2. A emissão de parecer técnico pela inconstitucionalidade e ilegalidade material do Projeto de Lei;
3. A rejeição integral da proposta legislativa pelos membros desta Casa Legislativa.
4. Que esta Casa Legislativa intensifique a fiscalização sobre a gestão do Fundo Municipal de Meio Ambiente, a atuação da Comissão Gestora e o respeito às atribuições legais do CMMA, diante dos fatos ora relatados e do risco concreto de consolidação de práticas administrativas incompatíveis com a adequada governança ambiental municipal.
5. Que esta Casa Legislativa esclareça formalmente se as prestações de contas anuais do FMMA, cuja remessa é exigida pela Lei Municipal nº 701/2008, vêm sendo regularmente encaminhadas e efetivamente analisadas, indicando as providências fiscalizatórias adotadas e os respectivos registros/documentos comprobatórios.
6. Que esta Casa Legislativa apure internamente eventual deficiência de fiscalização institucional na atuação pretérita de seus representantes junto à Comissão Gestora do FMMA, adotando medidas para prevenir a repetição de omissões que comprometam o controle sobre a gestão dos recursos ambientais municipais.
7. A remessa de cópia integral do presente expediente ao Ministério Público Estadual, para ciência dos fatos e adoção das providências que entender cabíveis.

Requer-se, por fim, a **REALIZAÇÃO DE REUNIÃO INSTITUCIONAL** conjunta com o Departamento Técnico-Legislativo, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJ, a Comissão de Meio Ambiente e os Vereadores desta Casa Legislativa, com a participação dos signatários do presente expediente e demais representantes da sociedade civil interessados, para debate técnico e institucional acerca dos vícios apontados no Projeto de Lei constante da Mensagem nº 14/2026, bem como para esclarecimentos sobre a governança, fiscalização e regular aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA.

Armação dos Búzios, 13 de abril de 2026.

Monica Casarin
Presidente do Cidadania Buziana



Documento assinado digitalmente
MONICA CASARIN FERNANDES ELSEN
Data: 13/04/2026 20:24:43-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>



Documento assinado digitalmente
CAROLINA MAZIERI
Data: 17/06/2026 14:03:05-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Carolina
Mazieri
OAB/RJ
130.272