

TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE FUNDOS PÚBLICOS AMBIENTAIS E CONTROLE JUDICIAL

TRANSPARENCY AND EFFICIENCY IN ENVIRONMENTAL FUNDS MANAGEMENT JUDICIAL CONTROL

JOSÉ LAURINDO DE SOUZA NETTO- Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Professor titular licenciado do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Ex-Presidente do TJPR, com destacada atuação em constitucionalismo contemporâneo, jurisdição e teoria do direito.

LEANDRO FERREIRA BERNARDO - Doutor em Direito em Direito Pela Faculdade de Direito da USP. Advogado Público Federal (PGF/AGU), com atuação no âmbito da Procuradoria Regional Federal da 4ª Região. Conselheiro Estadual da OABPR. Professor de Direito Ambiental pela UNICV (PR). E-mail: leandrofbernardo@hotmail.com. Currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/9765495719144672>.

MARIANE YURI SHIOHARA LÜBKE - Estágio pós doutoral pela Universidade de Santa Cruz do Sul (RS). Mestre e doutora pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora do Programa de Pós-Graduação – mestrado e doutorado do Centro Universitário Curitiba – Unicuritiba (PR). Advogada. Conselheiro Estadual da OABPR. E-mail: marishio@hotmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/4366898266518978>.

Os fundos encontram amparo na legislação brasileira desde a década de 1920 e sua utilização marcou grandes fases do desenvolvimento econômico-industrial brasileiro, avançando, contemporaneamente, para aspectos fundamentais de sustentabilidade como a proteção do meio ambiente e das questões climáticas. Método: O presente estudo utiliza o método dedutivo, por intermédio de uma abordagem qualitativa; quanto ao procedimento, é uma pesquisa bibliográfica, mediante a revisão de estudos e artigos científicos realizados sobre o tema – e jurisprudencial, a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e órgãos de controle, como tribunais de contas. Objetivos: realizar uma breve retrospectiva legislativa e histórica sobre a criação e utilização dos fundos na administração pública brasileira; analisar os principais fundos de natureza ambiental em âmbito federal e no Estado do Paraná; e analisar alguns julgados com vistas a entender em que casos a intervenção judicial sobre assuntos relacionados aos fundos foi necessária, entendendo os motivos e consequências. Resultados: os fundos, desde as primeiras legislações, mantêm o traço que os caracterizam no sentido de serem instituídos para uma finalidade específica. Com a Constituição de 1988, acrescenta-se o caráter democrático ao funcionamento no sentido de que as deliberações para o investimento das receitas ali consignadas devem ser tomadas por órgão colegiado formado por integrantes governamentais e não governamentais. No entanto, mesmo diante dessa situação, detecta-se inúmeros casos levados à apreciação dos órgãos de controle que constata o desvio de finalidade na aplicação dos recursos, concluindo-se pela necessidade de se buscar maior eficiência e transparência na aplicação das respectivas receitas.

Palavras-chave: fundos ambientais; recursos vinculados; controle judicial; transparência.

The funds have been supported by Brazilian legislation since the 1920s and their use marked major phases of Brazilian economic-industrial development, advancing, nowadays, towards fundamental aspects of sustainability such as the protection of the environment and climate issues. Method: The present study uses the deductive method, through a qualitative approach; In relation to the procedure, it is a bibliographical research, through the review of studies and scientific articles carried out on the subject – and jurisprudence, based on decisions of the Federal Supreme Court (STF) and external enforcement agencies, such as audit courts. Objectives: to carry out a brief legislative and historical retrospective on the creation and use of funds in Brazilian public administration; analyze the main environmental funds at the federal level and in the State of Paraná; and analyze some judgments with a view to understanding in which cases judicial intervention on matters related to funds was necessary, understanding the reasons and consequences. Results: the funds, since the first legislation, maintain the form that characterizes them in the sense of being established for a specific

purpose. With the 1988 Constitution, the democratic character was added to the operation in the sense that deliberations for the investment of revenues allocated there must be taken by a collegial body formed by governmental and non-governmental members. However, even in the face of this situation, numerous cases have been detected that have been brought to the attention of control agencies that find a misuse of purpose in the application of resources, concluding that there is a need to seek greater efficiency and transparency in the application of the respective revenues.

Keywords: environmental funds; linked resources; judicial control; transparency.

INTRODUÇÃO

Os fundos especiais e os de natureza contábil constituem-se mecanismo para gestão de receitas públicas onde se assegura que a respectiva aplicação desses recursos seja realizada para uma finalidade específica, destacando-se o montante do regime de aplicação do orçamento geral do ente federativo.

Na história da administração pública brasileira, os fundos estão ligados à realização de grandes projetos de infraestrutura, como o Fundo de Reparelhamento Econômico (1951), cujos recursos foram geridos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) no contexto do desenvolvimentismo nacional. A partir da Constituição de 1988 os fundos públicos ganham relevância em razão das políticas públicas, que podem ser implementadas por meio dos recursos constantes dos fundos e deliberação social sobre o objeto de aplicação.

Nesse contexto, os fundos ambientais ganham destaque e relevância, especialmente a partir da Lei da Ação Civil Pública – Lei 7.347, de 1985, que prevê a criação de fundos federal e estaduais, com verbas decorrentes de ações indenizatórias pelos danos causados, destinados à reconstituição dos bens lesados (art. 13). No entanto, a gestão desses fundos ambientais

encontra desafios imensos, aqui abordados sob a perspectiva da vinculação de receitas e da omissão de seus gestores na aplicação dos valores ali consignados.

O artigo tem como objetivos realizar um breve retrospecto histórico sobre os fundos na administração pública brasileira, chegando ao modelo trazido pela Constituição de 1988 e alterações. Em seguida, analisar os principais fundos federais de natureza ambiental, bem como algumas decisões judiciais importantes que balizam como a administração pública tem sido omissa na aplicação desses recursos, concluindo-se pela necessidade de se conferir maior eficiência e transparência na gestão dos fundos ambientais.

O tema abordado se mostra de suma importância pois em um cenário de escassez de recursos públicos a serem investidos em políticas públicas, nesse caso ambiental, é inadmissível que haja omissão na busca do atingimento do objetivo final, seja pela paralisação dos recursos, seja pelo mau uso, a partir de desvio de finalidade. Os controles judicial, externo e social assumem papel fundamental nos casos de desvios e omissões.

1 O PAPEL DOS FUNDOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: BREVE RETROSPECTO E PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS

O Brasil tem uma longa tradição na instituição de fundos especiais para financiamento de políticas públicas. A ideia central da administração pública para a instituição de um fundo de natureza especial é a vinculação de suas receitas a uma finalidade específica, diversa das despesas gerais previstas

no orçamento do respectivo ente federativo ou órgão.

Inicia-se um breve retrospecto sobre a previsão, na legislação brasileira, sobre fundos especiais, a partir do Código de Contabilidade Pública – Decreto 15.873, de 1922. Referido código não definiu explicitamente o que se entendia por fundo especial. Entretanto, havia menção no art. 19 de que "A receita especial abrangerá todas as rendas destinadas a fundos especiais."

Em termos gerais, a regra do art. 19 do Código de Contabilidade Pública é muito próxima do que ainda se tem até hoje, no sentido da determinação de uma aplicação especial aos recursos financeiros alocados no fundo especial, segregando esse montante das despesas gerais do Estado.

A título meramente ilustrativo, passa-se à análise de quatro fundos instituídos no Brasil sob a égide do Código de Contabilidade Pública.

O Plano de Obras e Equipamentos instituído pelo Decreto-Lei 6.144, de 1943 foi uma iniciativa de Getúlio Vargas para financiar e planejar edifícios públicos e infraestrutura via Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP - e ministérios. A execução do plano de natureza quinquenal foi estimada em cinco bilhões de cruzeiros, "anualmente aplicável, pela quinta parte, sob a forma de orçamento especial" (art. 2º).

Ou seja, a execução das obras constantes do referido plano era financiada por um fundo cujos recursos eram arrecadados pelo Ministério da Fazenda e centralizados em conta especial no Banco do Brasil S.A., a partir de receitas discriminadas no art. 4º do Decreto-Lei 6.144, de 1943. Apesar de formalmente previstas as fontes

de receitas, pouco se sabe sobre o grau de realização do plano (Daland, 1969, p. 27).

Outro fundo especial que guarda relevância na história do planejamento estatal brasileiro é o Fundo de Reparcelamento Econômico (conhecido como Plano Lafer) instituído pela Lei 1.474, de 1951, também sob a presidência de Getúlio Vargas. Os recursos desse fundo especial eram formados a partir de um montante adicional sobre a arrecadação do imposto de renda e seriam aplicados "na execução do programa de reaparelhamento de portos e ferrovias, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e de agricultura" (art. 3º, §1º da Lei 1.474, de 1951).

Em termos históricos, esse período em que o Fundo de Reparcelamento Econômico foi instituído é marcado pelo mote do desenvolvimento econômico por meio da industrialização, que demandava, para tanto, a criação de condições de infraestrutura para eliminar gargalos como transporte e energia.

Arelado a esse contexto, o BNDE é criado em 1952 com a missão de gerir recursos do Fundo de Reparcelamento Econômico voltados à política de desenvolvimento, no contexto da implementação da política de substituição de importações.²³ Até o ano de 1956, a maior parte dos investimentos do BNDE foram canalizados para infraestrutura, em especial, transportes

ferroviários e energia elétrica, sendo que o BNDE atuava como agente executivo, definindo prioridades (Monteiro e Cunha, 1974, p. 15).

Ainda sob a égide Código de Contabilidade Pública, a Lei 1.806, de 1953 instituiu o Fundo de Valorização Econômica da Amazônia (art. 8º), regulamentando o art. 199 da Constituição de 1946, que previa aplicação de três por cento das receitas tributárias na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

Interessante registrar que esse fundo que cobriria as despesas do Plano de Valorização Econômica da Amazônia tinha previsão no orçamento geral a ser apresentado para o Congresso (art. 9º). E ainda, em termos de execução orçamentária e financeira, eventual saldo do fundo ao final do exercício financeiro seria transferido para o exercício seguinte (art. 9º, §1º). Essa disposição reforçava o caráter vinculado da receita que, mesmo não sendo aplicada naquele exercício financeiro, deveria ser transferida para o exercício seguinte, nunca se incorporando à receita geral da União.

Por fim, analisa-se o Fundo Rodoviário Nacional instituído pelo Decreto-lei 8.463, de 1945, que atingiu seu ápice durante o governo de Juscelino Kubitschek, para a implementação do Plano de Metas. O fundo foi destinado à "construção, conservação e melhoramentos das rodovias compreendidas no Plano Rodoviário Nacional", no viés interfederativo, ou seja, com o

²³ A política de substituição de importações iniciada na "era Vargas" (1930-1945), adotou um padrão de crescimento econômico voltado "para dentro", ou seja, de desenvolvimento das indústrias em solo brasileiro, ao invés de crescimento "para fora", no padrão "primário exportador."

Caberia ao Estado criar condições para que, progressivamente pudesse se deixar de importar não só produtos manufaturados, mas também máquinas, equipamentos e tecnologia, que precisariam ser desenvolvidas em solo brasileiro (LÜBKE, 2022, p. 70).

auxílio e integração dos sistemas rodoviários respectivos (art. 28 do Decreto-lei 8.463, de 1945). Tinha como fonte de recursos o Imposto Único sobre Lubrificantes combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG), nos termos do art. 29 do decreto-lei que o instituiu.

Os recursos do Fundo Rodoviário Nacional foram, então, decisivos para o desenvolvimento de parte da política industrial vigente, na medida em que uniu o fomento à indústria automobilística, a partir da associação com o capital estrangeiro, a uma política de transporte pautada no rodoviarismo. O projeto de integração nacional de Juscelino potencializado com a construção de Brasília, trouxe os planos de implementação de "grandes eixos rodoviários radiais, longitudinais e transversais que interligassem a nova capital federal às capitais dos estados, bem como os pontos extremos do território brasileiro." (KUBITSCHEK, 200, p. 85). Os dados apontam que no ano de 1955 a malha viária nacional contava com 3.133 km pavimentados, número esse que atingiu 13.357 km no ano de 1960 (Pereira e Lessa, 2011, p. 39).

A partir de 1964, a Lei 4.320 trouxe de maneira explícita a disciplina dos fundos especiais nos arts. 71 a 74. Em termos gerais, a lei conceitua o fundo especial como o produto de receitas especificadas que, por lei se destinam a realização de determinados objetos e serviços, facultando a adoção de normas peculiares na aplicação.

Traz, também, a obrigatoriedade de que as receitas dos fundos estejam previstas em dotações orçamentárias consignadas na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais. Sujeita, ainda, a criação do fundo especial à existência de normas de controle, prestação e tomada de contas, sem prejuízo da atuação do Tribunal de

Contas ou órgão equivalente, criando um referencial jurídico estável para a instituição de fundos especiais a partir de então.

Na sequência, uma nova tipologia de fundo foi instituída pelo Decreto-lei 200, de 1967, em especial, pela redação dada pelo Decreto-lei 900, de 1969, qual seja, o fundo especial de natureza contábil. Pelo teor do art. 172 os fundos contábeis têm como objetivo fazer face às despesas de "órgãos autônomos," ou seja, aqueles que, estando na estrutura da administração direta, prestavam serviços ou executavam atividades diferenciadas que exigiam tratamento diverso da administração direta, garantindo-lhes autonomia administrativa e financeira.

Muito embora a ideia central dos fundos fosse a de garantir recursos específicos para a realização de objetivos de políticas públicas, Sanches (2002, p. 633-634) aponta alguns efeitos perniciosos da gestão de recursos por fundos, a saber: a) perda de flexibilidade para a definição do programa de ação governamental, de modo que alguns recursos estavam superdimensionados em detrimento de outras áreas que recebiam recursos insuficientes; b) necessidade de empréstimos para fazer frente a necessidades prementes, enquanto haviam recursos ociosos em fundos; c) falta de uniformidade na definição das prioridades para alocações e também normas para habilitação aos recursos, de modo que cada gestor do fundo instituíria regras próprias; d) elevação dos custos operacionais, uma vez que a escrituração do fundo era individual; e) criação de linhas de intervenção duplicadas sobre o mesmo problema; f) surgimento de práticas tendentes à dificultar o exercício do controle.

Essa situação tentou, em parte, ser combatida, com a intervenção do Poder

Legislativo. A Constituição de 1988 condicionou à lei complementar estabelecer as "condições para a instituição e o funcionamento de fundos" (art. 165, §9º, II) e a vedação de criação de fundo público: a) "sem prévia autorização legislativa" (art. 167, IX) e b) "quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública" (art. 167, XIV, incluído pela Emenda Constitucional 109, de 2021).

Os artigos constitucionais mencionados surgem, de certa forma, como "resposta" aos problemas anteriormente apontados no sentido de que os fundos começaram a ser instituídos e operacionalizados em sentido diverso da intenção inicial de especialização de atividades da administração direta, possibilitando a flexibilização das normas de execução orçamentária e financeira para atingimento de objetivos específicos.

Especificamente quanto ao aspecto da execução orçamentária e financeira dos fundos, o STF tem sido provocado a se manifestar justamente sobre questões relativas à vinculação das receitas orçamentárias. Na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 275, o STF proibiu o bloqueio de verbas estaduais vinculadas a convênios ou fundos específicos para pagar dívidas judiciais (precatórios), deixando claro que o recurso do fundo é intocável para fins diversos da sua lei de criação. Já a ADPF 387 estabeleceu que o bloqueio judicial de verbas da conta única do Estado para pagar dívidas de estatais viola o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), pois desvirtua a finalidade dos recursos e a vontade do legislador. O orçamento é uma lei

que vincula o destino do dinheiro. E, por fim, na ADPF 405, o STF decidiu que o Judiciário não pode determinar o arresto de verbas "carimbadas" de fundos específicos para pagar salários de outras categorias, sob pena de violar a separação de poderes e o planejamento orçamentário.

O núcleo comum das mencionadas decisões, em última análise, é a impossibilidade de desvirtuamento do fundo público. Se criado por lei, para execução de uma finalidade específica e dotado de fontes de recursos, não há possibilidade de aplicação de suas receitas para finalidades diversas. A partir do princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI da Constituição Federal), se a lei que institui determinado fundo indica que a fonte de recursos "x" será utilizada para a finalidade "y", não há margem para discricionariedade do gestor na execução orçamentária, mesmo diante de uma crise financeira ou situação excepcional.

O desvirtuamento da rubrica fere, ainda, o princípio da autonomia dos fundos e sua transparência, na medida em que os recursos ali destinados têm aplicação previamente definida pelos respectivos conselhos gestores/deliberativos, que ocupam papel fundamental no ciclo das políticas públicas (art. 193, parágrafo único da Constituição Federal).

O art. 193, parágrafo único, estabelece que o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurando, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, acompanhamento, controle e avaliação dessas políticas.

Nesse sentido destaca-se que o art. 193, parágrafo único da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 108, de 2020 deve ser encarado como elo que conecta a gestão financeira dos fundos à obrigatoriedade de

participação social. O preceito fortalece o princípio democrático, ao outorgar à sociedade civil o poder de voz sobre o destino das políticas públicas que poderão ser financiadas pelos fundos, impondo, igualmente, o acompanhamento, controle e avaliação das políticas.

Constitucionaliza-se, portanto, o caráter social dos fundos, para além de suas características que os conectam ao direito financeiro. Os recursos disponíveis, a princípio atrelados a uma finalidade específica, passam a ser finamente especificados/direcionados pela atuação dos conselhos, normalmente formados pela paridade de representantes governamentais e não governamentais.

Deve-se respeito, então, à deliberação colegiada na execução orçamentária e financeira dos fundos, sob pena de quebra do princípio da legalidade orçamentária. No caso dos fundos, a "vontade do legislador" é expressa pelo plano de aplicação ou documento equivalente aprovado pelo conselho, de modo que qualquer uso de recurso sem essa deliberação prévia ou diversa do que foi democraticamente estabelecido, fere a legalidade orçamentária defendida pelo STF nas decisões anteriormente mencionadas.

Não obstante a incontestável higidez democrática dos fundos, especialmente no que toca ao caráter deliberativo dos conselhos e a destinação específica ao objeto que levou à sua instituição, a prática administrativa diuturnamente apreciada pelos órgãos de

controle tem demonstrado o desvirtuamento, por diversos motivos, aplicação dos fundos.

Cite-se como exemplo a criação de leis que autorizam a transferência do superávit financeiro do fundo, ao final do exercício, para a conta única do ente governamental. O TCEPR analisou no Incidente de Inconstitucionalidade 997530/16, a legalidade de dispositivos das Leis Estaduais nº 17.579/2013 e nº 18.375/2014, que permitiram a incorporação de recursos do Fundo Especial de Segurança Pública do Paraná (FUNESP/PR) ao Tesouro Geral do Estado, bem como o uso desses valores para o pagamento da folha de pessoal da Secretaria de Segurança Pública (SESP).

No Acórdão 3363/20 do Tribunal Pleno, o relator destacou: a) fundos especiais são criados para fins específicos e que a transferência desses recursos para o caixa comum do Estado fere o princípio da afetação de receitas; b) a utilização de recursos "carimbados" para despesas ordinárias (como salários) é considerada uma forma de transposição de recursos sem a devida base legal e técnica, desrespeitando o planejamento das políticas públicas de segurança, naquele caso concreto.

O Pleno do TCEPR, então, declarou a inconstitucionalidade dos trechos das leis que permitiam essa "unificação" de caixa e o uso dos recursos do fundo para fins alheios aos seus objetivos originais ao final do exercício orçamentário, caso os fundos se encontrassem em situação de superávit financeiro.²⁴

²⁴ A título exemplificativo, dispunha o parágrafo único do art. 2º da Lei 18.375, de 2014: Art. 2º...

"Parágrafo único. Os recursos dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei terão vigência no exercício e eventual superávit financeiro na fonte, verificado ao final de cada exercício, será

Caso os dispositivos fossem considerados constitucionais, estaria se reconhecendo a legalidade de manobras financeiras, muitas vezes instrumentalizadas pelo Poder Público com a finalidade de "criar" tais superávits de maneira artificial pela não aplicação de recursos nas finalidades previstas para determinado ano. Ao final do exercício financeiro, o suposto "não investimento" dos recursos autorizaria o retorno dos saldos ao Tesouro Geral do Estado, sendo aplicado em finalidade geral.

Em que pese a acertada decisão proferida pelo TCEPR no sentido de preservar os fundos públicos estaduais no que toca à vinculação orçamentária e autonomia na destinação dos seus recursos, foi aprovada Emenda à Constituição Paranaense – 58, de 2025 - que incluiu o art. 133-A ao texto original:

Art. 133A. Deverá ser revertido ao Tesouro Estadual 80% (oitenta por cento) do superávit financeiro das autarquias e dos fundos estaduais do Poder Executivo apurado por fonte de recursos ao final de cada exercício financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

§ 1º Os valores a que se referem o caput deste artigo poderão ser destinados para a área administrativa e função de governo correspondente ao respectivo fundo ou entidade. (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

§ 2º A reversão de superávit financeiro de que trata o caput deste artigo não se aplica a: (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

I - recursos destinados às vinculações

constitucionais; (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

II - contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores públicos; (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

III - receitas que pertençam a outros entes da Federação e seus respectivos Conselhos ou Fundo Nacionais com destinação específica; (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

IV - parcela de recursos oriundos de convênios, de destinação específica imposta por sentença judicial, termos de ajustamento de conduta ou legislação federal; (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

V - receitas oriundas de doações, auxílios, contribuições e legados, de qualquer pessoa física ou jurídica de direito privado, nacional ou estrangeira, que lhe venha a ser destinada; (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

VI - Receitas dos Fundos Públicos do Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado. (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

§ 3º Os fundos soberanos ou de natureza soberana não se submetem ao disposto neste artigo, sendo sua disciplina definida em lei específica. (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

§ 4º A execução do disposto neste artigo será regulamentada por ato do Poder Executivo, que disporá sobre os critérios e condições necessárias à sua implementação e controle. (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

§ 5º Os recursos vinculados dos fundos estaduais e das autarquias deverão ser utilizados

automaticamente incorporado ao Tesouro Geral do Estado, não se aplicando, porém, ao Fundo instituído pela Lei nº 8.917,

de 1988, e ao Fundo instituído nos termos da Lei nº 9.579, de 1991. (NR) (Redação dada pela Lei 19028 de 30/05/2017)."

prioritariamente para o custeio de suas ações finalísticas, ficando o emprego de recursos do Tesouro Estadual restrito ao caráter subsidiário e complementar, quando demonstrado o interesse público. (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

§ 6º As deliberações dos conselhos vinculados aos fundos deverão ocorrer anualmente e não poderão implicar vinculação de recursos a despesas cuja execução não se inicie no respectivo exercício financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

§ 7º A reversão do superávit dos fundos destinados à execução de políticas públicas setoriais voltadas à infância, adolescência, juventude, pessoa com deficiência, idoso e saúde somente poderá ocorrer se o montante do superávit, apurados até o envio da Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias, for superior ao valor previsto inicialmente em Lei Orçamentária Anual, limitado a estes valores excedentes e exclusivamente em relação às receitas de origem tributária estadual. (Incluído pela Emenda Constitucional 58 de 10/12/2025)

Na prática, salvo as exceções previstas nos §§2º e 3º e condicionantes do §7º, todos do art. 133-A, a Constituição paranaense autoriza a reversão de parte dos saldos do superávit financeiro dos fundos estaduais do Poder Executivo apurado por fonte de recursos ao final de cada exercício financeiro, para aplicação “área administrativa e função de governo correspondente ao respectivo fundo ou entidade” (art. 133-A, §1º).

A norma constitucional pode ser objeto de questionamento acerca de sua constitucionalidade nas vias competentes, diante de possível ofensa ao princípio da vinculação das receitas orçamentárias e quebra do princípio democrático que impõe a participação social no

planejamento das políticas públicas, em especial, as que estão previstas nos planos de aplicação aprovados pelos respectivos conselhos.

A partir desse panorama geral traçado sobre os fundos especiais, passa-se a análise específica dos fundos ambientais, que possuem as características anteriormente mencionadas no sentido da vinculação orçamentária e necessidade de atendimento à finalidade para a qual foi instituído, muitas vezes, a partir da deliberação social para o investimento de suas receitas, sob pena de desvio de finalidade e sujeição ao controle judicial, como os casos que se mencionará.

2 FUNDOS AMBIENTAIS, EVOLUÇÃO E DESAFIOS

Os fundos constituídos pelo poder público podem representar um estratégico e efetivo instrumento de financiamento das políticas públicas socioambientais. Existem, na atualidade, importantes fundos criados pelo poder público em suas diferentes instâncias.

Serão analisados, no presente tópico, relevantes fundos voltados a garantir políticas públicas na seara ambiental, bem como entendimentos firmados no âmbito do judiciário e órgãos de controle e que representam precedentes que buscam consolidar a relevância dos fundos ambientais e a necessidade de se viabilizar seguros meios de uso dos valores disponibilizados, na efetivação das políticas públicas ambientais.

2.1 Panorama dos principais fundos ambientais

Em tempos em que as discussões climáticas tomam conta das pautas mundiais socioambientais, os fundos constituídos pelo

poder público aparecem como um importante instrumento de financiamento de políticas públicas nessas áreas. No Brasil, há fundos de temática ambiental instituídos no âmbito federal, estaduais e municipais, que se justificam diante do caráter federativo brasileiro, da sobreposição das competências de proteção ao meio ambiente trazidas tanto pela Constituição Federal (Art. 23, VI) quanto pela Lei Complementar n. 140, de 2011.

No âmbito federal, cite-se, inicialmente, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), criado pela Lei nº 7.797, de 1989 e regulamentado pelo Decreto 10.224, de 2020, que tem por objetivo “apoiar projetos que objetivem o uso racional e sustentável dos recursos naturais, incluída a manutenção, a melhoria ou a recuperação da qualidade ambiental, com vistas a elevar a qualidade de vida da população brasileira” (art. 1º do Decreto 10.224, de 2020).²⁵

Referido fundo é administrado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA),²⁶ e possui como recursos originários: (i) dotações orçamentárias da União, (ii) recursos decorrentes de doações, contribuições em dinheiro, valores e bens móveis e imóveis recebidos de pessoas físicas e jurídicas; (iii) rendimentos decorrentes de aplicações de seu patrimônio, (iv) além de outros recursos previstos em lei (art. 2º da Lei nº 7.797, de 1989).

O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, órgão colegiado existente dentro da estrutura do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e composto por representantes do poder público e sociedade (art. 5º do Decreto 10.224, de 2020), possui atribuição de julgar a compatibilidade dos projetos apresentados às finalidades do Fundo (art. 4º do Decreto 10.224, de 2020).

Programas ambientais relevantes, como o Programa Nacional de Proteção e Manejo Populacional Ético de Cães e Gatos, criado pela Lei nº 13.426, de 2017, e regulamentado pelo Decreto 12.439, de 2025, prevê que parte do seu financiamento se dará com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (art. 7º do Decreto 12.439, de 2025).

A Lei da Ação Civil Pública, Lei 7347, de 1985, prevê, em seu artigo 13, a criação de fundos federal e estaduais, com verbas decorrentes de ações indenizatórias pelos danos causados, destinados à reconstituição dos bens lesados.

Atualmente, no âmbito federal o fundo que visa atender à exigência do art. 13 da Lei 7347/85 recebe o nome de Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) e é regulamentado pelo Decreto 1.306, de 1994. Tem como receitas, dentre outras, as verbas decorrentes de condenações judiciais tratadas na lei da Ação Civil Pública (art. 2º, I do

²⁵ De acordo com informações do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao longo de sua existência foram apoiados, por meio do fundo, mais de 1.521 projeto, com recursos ao longo dos anos despendidos em patamar superior a R\$ 322 milhões. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundo-nacional-do-meio-ambiente>. Acesso em: 25 fev. 2026.

A lei orçamentária federal de 2026, Lei 15346/26 prevê um orçamento de R\$ 283.326.276 em favor do FNMA.

²⁶ O Ministério do Meio Ambiente passou a ser nominado Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, após a aprovação da Medida Provisória 1.154/2023, posteriormente convertida na lei 14600/2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, em seu art. 17, XVIII.

Decreto 1.306, de 1994). Dessa forma, tal fundo possui um escopo mais amplo do que a mera proteção do bem jurídico ambiental.

A estrutura organizacional atual do FDD foi criada pela Lei 9.008, de 1995. O FDD é gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (art. 3º do Decreto 1.306, de 1994)²⁷.

Assim como o FDD na esfera federal, foram criados os correspondentes fundos nos Estados, geridos pelos respectivos governos estaduais. No Paraná, a Lei 11987, de 1998 instituiu o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FEID), para dar cumprimento ao art. 13 da Lei 7347, de 1985.²⁸

Posteriormente, em 2000, foi criado no Paraná o Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA), pela Lei Estadual 12.945, de 2000, com a finalidade de centralizar recursos destinados a financiar planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente, incluindo aqueles referidos no art. 13 da Lei 7.347/85²⁹. Ou seja, o Estado do Paraná optou por centralizar os recursos ambientais em fundo próprio, retirando da competência do FEID a

gestão e aplicação de recursos de natureza ambiental.

Outros Estados da federação também possuem fundos voltados para a proteção do meio ambiente e de outros direitos difusos. Cite-se, por exemplo, em São Paulo o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID), criado pela Lei Estadual 13.555, de 2009, e no Ceará o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado (FDID).

Ainda na esfera federal há o Fundo Nacional sobre Mudança Climática – (FNMC) ou Fundo Clima, instituído pela Lei 12.114, de 2009. Referido fundo é previsto como instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima no inciso II, do art. 6º da Lei 12.187, de 2009 e regulamentado pelo Decreto 9578, de 2018³⁰.

O Fundo Clima, também vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, possui como finalidade "assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos" (art. 2º da Lei 12.114/09) e possui fontes de custeio múltiplas, tais como parcela dos recursos de participação sobre a receita da produção de petróleo no país, dotações orçamentárias específicas, doações realizadas

²⁷ A lei orçamentária federal de 2026, Lei 15346/06, prevê um orçamento de R\$ 646.463.948,00 para o FDD.

²⁸ Após, a referida lei foi revogada pela Lei Estadual 20.094/19, que passou a regular a estrutura e funcionamento do FEID.

²⁹ A lei orçamentária aprovada no Estado para o ano de 2026 prevê um orçamento de R\$ 105.557.168,00 ao FEMA. Disponível em: https://www.fazenda.pr.gov.br/webserVICES/documentador/LOA_exercicioAtual. Acesso em: 25 fev. 2026.

³⁰ MINITÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Fundo Clima alcança carteira de R\$ 25 bi no biênio 2024/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/fundo-clima-alcanca-carreira-de-r-25-bi-no-bienio-2024-2025>. Acesso em: 1 mar. 2026.

A lei orçamentária federal de 2026, Lei 15346/06, prevê um orçamento de 485.183.881, diretamente destinado ao FUNDO CLIMA, além de R\$ 42.479.183.881,00 sob sua supervisão.

por entidades nacionais ou estrangeiras, dentre outras (art. 3º).

Os recursos do FNMC são aplicados (i) por meio de apoios financeiros reembolsáveis ou não reembolsáveis, nesse último caso em favor de projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, aprovados pelo Comitê Gestor do FNMC (art. 5º da Lei 12.114, de 2009)

Ainda no âmbito federal, merece menção o Fundo Nacional para Repartição de Benefícios (FNRB), previsto no art. 30, da Lei n. 13.123, de 2015, que tem por objetivo "valorizar o patrimônio genético e os conhecimentos tradicionais associados e promover o seu uso de forma sustentável" (art. 30).

Os recursos do FNRB, também vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, são destinados a populações indígenas, a comunidades tradicionais e a agricultores tradicionais (art. 31, parágrafo único). Possui receitas oriundas de fontes múltiplas, dentre as quais se destacam os recursos decorrentes de contribuições feitas por usuários de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado para o Programa Nacional de Repartição de Benefícios e valores provenientes da repartição de benefícios previstos resultantes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético de espécies encontradas em

condições *in situ* ou ao conhecimento tradicional associado, ainda que produzido fora do País, previstos na referida legislação (art. 17)³¹.

2.2 Da necessidade de se buscar maior eficiência e transparência à verbas geridas pelos fundos ambientais públicos

Em que pese a previsão legislativa dos fundos públicos voltados a políticas ambientais, uma grande preocupação existente diz respeito à ausência da adequada utilização ou até mesmo a ineficiência no uso das receitas ali existentes.

A preocupação com a execução (e não apenas com a existência normativa) dos fundos públicos pode ser reforçada por um argumento institucional de eficiência: em estruturas estatais marcadas por recursos escassos — humanos, estruturais e financeiros — a atuação pública deve orientar-se por escolhas racionais que preservem a capacidade do sistema de entregar resultados.

Como salienta José Laurindo de Souza Netto, a mera fruição formal do aparato estatal, sem conversão em efetividade, conduz à sobrecarga e à ineficácia, negando o próprio "acesso ao fruto" prometido pelo desenho constitucional.

Transportado ao campo dos fundos ambientais, o raciocínio revela que contingenciar, subexecutar ou manter recursos vinculados inoperantes não é neutralidade administrativa: é

³¹ De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, entre os anos de 2020 e maio de 2025 houve o ingresso receitas no montante de R\$ 13.407.616,10 no referido fundo. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt->

[br/assuntos/bioeconomia/patrimonio-genetico/reparticao-de-beneficios/fundo-nacional-para-a-reparticao-de-beneficios/NotaAFDEREI_09_2025PrestadeContasFNRB_2025janmaio.pdf](https://www.gov.br/assuntos/bioeconomia/patrimonio-genetico/reparticao-de-beneficios/fundo-nacional-para-a-reparticao-de-beneficios/NotaAFDEREI_09_2025PrestadeContasFNRB_2025janmaio.pdf). Acesso em: 1 mar. 2026.

fator que sabota a finalidade pública e intensifica a necessidade de mecanismos de controle e transparência (Souza Netto, Garcel e Hippertt, 2022).

Tais preocupações têm chegado aos tribunais e mais recentemente há importantes precedentes, sobretudo no âmbito do STF, no sentido de garantir o efetivo gasto de tais fundos.

Nesse sentido, sob a constatação de que o Fundo Nacional de Mudança do Clima (FNMC) ou Fundo Clima restou inoperante na execução das vultuosas verbas disponíveis no enfrentamento das mudanças climáticas, por deliberada intenção dos representantes máximos da administração federal, entre os anos de 2019 e 2020, o STF julgou procedente a ADPF 708, para fim de reconhecer a inconstitucionalidade do contingenciamento dos recursos do Fundo Clima, em razão do "dever constitucional de tutela ao meio ambiente"³².

No mesmo sentido, o STF, na ADPF 760, julgada em março de 2024, reconheceu como inconstitucional a adoção de postura estatal omissiva, deficiente, ou em níveis insuficientes para garantir o grau de eficácia, efetividade e eficiência mínimo necessário a substancial redução do cenário de desmatamento e degradação atualmente verificados na região amazônica. Como consequência, o STF vedou o contingenciamento orçamentário, em relação às rubricas ambientais.³³

Note-se que nos dois casos a intervenção judicial reconheceu a omissão estatal: o dever constitucional de tutela ao meio ambiente não foi levado à cabo pelo Estado, mesmo quando disponíveis receitas nos respectivos fundos. Nesses casos, é assente na doutrina a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, visando repreender conduta estatal omissiva em políticas públicas de implementação obrigatória, como nos casos afetos ao meio ambiente (Lübke e Bitencourt, 2025, p. 10-11).

A fim de garantir um adequado direcionamento dos bens e valores decorrentes de reconhecimento judicial de dever de pagar em ações coletivas, em observância aos princípios da transparência, impessoalidade, fiscalização e prestação de contas da sua efetiva aplicação, foi aprovada em maio de 2024 a Resolução Conjunta CNJ/CNMP 10/2024. Dentre as regras previstas, o art. 3º da referida Resolução determina que

os valores decorrentes de condenação em indenização pecuniária genérica reverterão para um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados, na forma do art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

A regra, nesse sentido, reforça a necessidade de direcionamento das condenações sofridas em

³² STF, ADPF 708, Tribunal Pleno, Relator ROBERTO BARROSO, julgado em 04.07.2022, publicado em 28.09.2022.

³³ STF, ADPF 760, Tribunal Pleno, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, Relator p/ Acórdão: ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal

Pleno, julgado em 14-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-06-2024 PUBLIC 26-06-2024)

ações civis públicas que imponham o pagamento de indenização em razão do dano ambiental coletivo extrapatrimonial – chamado por muitos de dano moral coletivo – aos Fundos de Defesa de Direitos Difusos, regulamentado pelo Decreto 1.306/94, na esfera federal, bem como seus congêneres estaduais.

A referida resolução traz, sobretudo aos julgadores, melhores balizas na destinação das verbas e bens reconhecidos como necessários de serem revertidos em favor da proteção ao meio ambiente, de modo a evitar a destinação arbitrária e carente de adequado controle em sua execução.

No mesmo sentido de buscar manter maior transparência ao uso dos recursos oriundos na tutela dos direitos da coletividade, como o direito ao meio ambiente, o Tribunal de Contas da União (TCU), em acórdão publicado em 20.09.2023, firmou entendimento no sentido de que

Os recursos provenientes das indenizações pecuniárias pactuadas nos acordos e ações com base no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, bem como das multas aplicadas em razão de seus descumprimentos, devem ser recolhidos ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), ressalvadas as hipóteses em que legislação especial lhes prescreva destinação específica, nos termos dos arts. 13 da LACP e 1º, § 2º, da Lei 9.008/1995 (TCU, Processo [007.597/2018-5](#), [ACÓRDÃO 1955/2023 - PLENÁRIO](#), Relator VITAL DO RÊGO, Data da sessão 20/09/2023)

Digno de nota que o referido acórdão do TCU, no caso sob análise, determinou ao Ministério Público da União que recolhesse ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), os recursos provenientes (i) das indenizações pecuniárias pactuadas nos

acordos e ações com base no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, bem como das multas aplicadas em razão de seus descumprimentos, ressalvadas as hipóteses em que legislação especial lhes prescreva destinação específica, nos termos dos arts. 13 da LACP e 1º, § 2º, da Lei 9.008/1995; (ii) de Termos de Ajustes de Conduta (TACs), firmados no âmbito do Ministério Público do Trabalho, exceto nos casos em que a destinação esteja amparada por decisões judiciais que determinem a utilização desses valores pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ressalvadas as hipóteses em que legislação especial lhes prescreva destinação específica.

Medidas como a da resolução acima citada possuem finalidade de evitar malversação de dinheiro que deve ser efetivamente dirigido à proteção do meio ambiente.

No intuito de uniformizar o entendimento no âmbito federal sobre o adequado direcionamento sobre verbas em favor dos fundos públicos geridos no âmbito da União, o Advogado-Geral da União aprovou, em dezembro de 2024, Parecer segundo o qual

as indenizações e multas por danos ambientais dos TACs firmados com base no art. 13, da Lei nº 7.347, de 1985, devem ser recolhidas aos fundos especiais ambientais instituídos por lei, tais como o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima FNMC (Fundo Clima) criado pela Lei nº 12.144, de 2009, e o Fundo Nacional para a

Repartição de Benefícios - FNRB, criado pela Lei nº 13.123, de 2015³⁴.

Dentre os fundamentos apresentados, destaca-se o reconhecimento de que o Brasil é signatário de compromissos internacionais com o intuito de garantir a mais ampla proteção do meio ambiente e os efeitos da emergência climática, bem como a constatação da baixa efetividade no uso dos recursos destinados ao FDD.

O parecer se deu após provocação da Procuradoria-Nacional do Clima (PROCLIMA), diante da existência de elevada quantidade de ações judiciais ajuizadas pela Advocacia-Geral da União, em especial aquelas empreendidas pelo AGU-Recupera. Trata-se de grupo focado na atuação nas demandas judiciais prioritárias e estratégicas que tenham por objeto a proteção e a restauração dos biomas e do patrimônio cultural brasileiros³⁵ -, que engloba centenas de ações civis públicas visando a recuperação de danos ambientais decorrentes de infrações ambientais administrativas apuradas em especial pelo IBAMA e pelo ICMBio, com expectativa de arrecadação de bilhões de reais, em grande parte por meio de acordos.

Percebe-se, assim, que a evolução legislativa e as recentes decisões judiciais e dos órgãos de

controle caminham no sentido de garantir cada vez mais relevância aos fundos ambientais, como imprescindíveis instrumentos de concretização dos programas impostos pela Constituição da República e dos compromissos assumidos pelo país perante a comunidade internacional.

Certamente os próximos desafios consistem em, ao mesmo passo em que se busca o alcance de transparência no gasto dos valores disponibilizados nos fundos ambientais, aumentar os valores aportados, bem como garantir uma maior eficiência na proteção do meio ambiente, de uma forma geral, respeitadas as peculiaridades dos fundos e os objetivos para os quais foram criados.

O que não se pode tolerar é a omissão da administração pública na aplicação eficiente das receitas dos fundos. Deve-se observar que as políticas públicas se submetem a um ciclo que demanda a participação social em todas as etapas. Que os respectivos conselhos que acompanham os fundos devem não só deliberar sobre a aplicação dos recursos, mas também monitorar e avaliar todas as políticas públicas implementadas e, em caso de desvio, provocar os controles disponíveis: interno, externo e judicial.

2.3 Judiciário como imprescindível agente no adequado uso dos fundos

³⁴ Trata-se do DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº 562, que adotou o DESPACHO n.º 00922/2024/GAB/CGU/AGU, de autoria do Consultor-Geral da União, que, por sua vez, aprovou o PARECER n.º 00012/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU. Vide, também, CONSULTOR JURÍDICO. AGU aprova parecer para destinar indenizações a fundos ambientais e climáticos. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-25/agu-aprova->

[parecer-para-destinar-indenizacoes-a-fundos-ambientais-e-climaticos/](#). Acesso em: 28 fev. 2026.

³⁵ PORTARIA NORMATIVA AGU Nº 89, DE 22 MARÇO DE 2023. Vide, também, "AGU cria grupo estratégico para combater crimes ambientais", Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-cria-grupo-estrategico-para-combater-crimes-ambientais>. Acesso em: 1 mar. 2026.

públicos ambientais. Análise do caso envolvendo o pagamento de indenização pela Petrobras pelos danos ambientais em Araucária

Como apontado nos tópicos anteriores, o judiciário representa relevante foro de geração de receitas que financiam os fundos públicos. Assim, p. ex., indenizações decorrentes de danos extrapatrimoniais à coletividade, são dirigidas aos fundos protetivos dos direitos difusos constituídos pelos entes públicos.

A atuação jurisdicional em temas ambientais envolvendo grandes valores, múltiplos interessados e execução prolongada não se resolve por decisões pontuais: tende a demandar arranjos processuais aptos a viabilizar governança da execução, definição de técnicas de acompanhamento e racionalização institucional.

Nesse horizonte, Souza Netto, Garcel e Hippertt (2023), observam que a prestação jurisdicional equilibrada e diligente, em contextos complexos, pressupõe a existência de “técnicas, formas, ações e meios instrumentais processuais correspondentes” — núcleo do debate sobre processo constitucional e adequação procedimental à efetivação de direitos fundamentais.

Esse ponto é central para compreender por que o Judiciário aparece como agente imprescindível na tutela dos fundos ambientais: não para substituir o administrador, mas para estruturar condições de cumprimento efetivo,

especialmente quando há risco de desvio de finalidade, opacidade ou omissão³⁶.

Observa-se que o Judiciário, como agente, tem se ocupado com a fiscalização da adequada destinação das receitas decorrentes de condenações em matéria ambiental e outros interesses difusos, como aponta a já citada Resolução Conjunta CNJ/CNMP 10/2024, sobretudo ante a relevância que o sistema de justiça tem assumido diante das chamadas ações estruturais (*structural injunctions*), que possibilitam provimentos judiciais de âmbito coletivo e que, nas palavras de Ada Pellegrini Grinover (2016, p. 42) “deve ser adequado a obter a fruição de direitos sociais (ou prestacionais) assegurados a toda a população e que dependem de políticas públicas”.

Um exemplo de ação coletiva com desdobramentos em medidas estruturais produzida no âmbito do judiciário diz respeito ao caso envolvendo o destino dado ao valor indenizatório pago pela empresa pública federal Petrobras S.A., no caso envolvendo acordo judicial firmado com o Ministério Público, em decorrência do *evento danoso ocorrido em julho de 2000*, quando houve o vazamento de grande quantidade de petróleo na região do município de Araucária, com graves impactos ao Rio Iguaçu e afluentes.

Foi celebrado, em outubro de 2021, acordo judicial, com a conseqüente assinatura de Termo de Acordo Judicial (TAJ) em ação movida pelos

³⁶ SOUZA NETTO, José Laurindo de; GARCEL, Adriane; HIPPERTT, Karen Paiva. A emergência de um código de processo constitucional na exegese de um direito

fundamental: o mandado de segurança. Revista Meritum, v. 18, n. 4, p. 56–70, 2023. Acesso em: 03 mar. 2026.

*Ministérios Públicos Federal e Estadual em face da Petrobrás*³⁷.

No referido TAJ firmado, restou reconhecida, dentre outras, a obrigação de pagamento de R\$ 1.396.439.989,71 pela Petrobrás, a fim de buscar a recuperação da área poluída, a serem pagos em 4 prestações a cada 90 dias, em favor dos fundos geridos pelo Estado do Paraná, anteriormente referidos, nas seguintes proporções: (i) 33,34% à disposição do FDD; (ii) 66,66 % à disposição do FEMA.

Posteriormente, nos autos de Cumprimento de sentença nº 5001088-19.2022.4.04.7000/PR o juiz da 11ª Vara Federal de Curitiba, em decisão proferida em 18.03.2022, em atendimento a solicitação do Ministério Público, suspendeu o emprego dos recursos pagos e a pagar pela Petrobras, ante suspeitas de malversação dos valores depositados pela Petrobrás, em cumprimento ao acordo firmado. Ou seja, apontava o Ministério Público que os recursos que ingressaram como receitas do FDD e FEMA estavam sendo utilizados para finalidades diversas das previstas na legislação e no próprio acordo.

O Estado do Paraná, assim, interpôs recurso de Agravo de Instrumento 5020890-51.2022.4.04.0000/PR perante o Tribunal Regional

Federal da 4ª Região (TRF4), no intuito de reformar a decisão de primeira instância.

Diante da celeuma acerca da adequação do uso dos valores a serem pagos pela Petrobrás e no intuito de zelar pela eficiência no uso da verba disponibilizada, o TRF4 vem realizando sessões de conciliação para definição, após concordância dos envolvidos, do uso das verbas pagas pela Petrobrás³⁸.

Digno de nota que a página do TRF4 na internet disponibilizou espaço para divulgação do andamento das tratativas sobre a aplicação das verbas pagas pela Petrobras, com os projetos analisados e aprovados, sob o título "Projetos de Reparação de Danos Ambientais - Caso Petrobrás".³⁹ Para além do natural controle judicial, a divulgação na página do TRF4 permite um alto nível de transparência e controle social do uso da verba disponibilizada aos fundos públicos⁴⁰.

De acordo com informações do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, até o momento, mais de R\$ 600 milhões já foram liberados para reparação ambiental após aprovação da Comissão de Demandas Estruturais do Sistema de Conciliação daquele tribunal.

Em perspectiva teórica, o caso evidencia como a Constituição opera como matriz de unidade do sistema processual e como

³⁷ Trata-se de acordo firmado em sede de Apelação nos autos 5071436-43.2014.4.04.7000, 5082462-38.2014.4.04.7000 e 5081785-08.2014.404.7000 de Ações Cíveis Públicas.

³⁸ Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=29460. Acesso em: 23 fev. 2026.

³⁹ Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4901. Acesso em: 1 mar. 2026.

⁴⁰ De acordo com informações do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, até o momento, mais de R\$ 600 milhões já foram liberados para reparação ambiental. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=29460. Acesso em: 23 fev. 2026.

parâmetro de racionalização das respostas jurisdicionais em temas sensíveis.

Como mencionado, José Laurindo de Souza Netto (2012) sustenta que a Constituição exerce função crítica e reconstrutiva sobre o direito processual, conformando-o de modo unitário e orientando a jurisdição à concretização do programa constitucional.

Aplicado à gestão de fundos ambientais, esse vetor legitima o controle judicial quando direcionado à efetividade: a transparência e a finalidade vinculada do recurso deixam de ser escolhas gerenciais e passam a ser exigências constitucionais de proteção ambiental e de *accountability* pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto demonstra que os fundos públicos, desde sua origem, têm como essência a vinculação de receitas a finalidades específicas, característica mantida e reforçada pela Constituição de 1988, que também introduziu maior rigor institucional e participação social por meio dos conselhos gestores. No âmbito ambiental, esses fundos se tornaram instrumentos essenciais para financiar políticas de proteção, recuperação ambiental e enfrentamento das mudanças climáticas.

Apesar disso, persistem desafios como a busca de superação na omissão na aplicação dos recursos, desvios de finalidade e baixa eficiência, frequentemente identificados por órgãos de controle. As recentes decisões do STF, do TCU e iniciativas do CNJ/CNMP e da AGU revelam um movimento claro de contenção de práticas irregulares e fortalecimento da obrigatoriedade de execução das verbas ambientais.

O caso do litígio envolvendo a bilionária indenização paga pela Petrobras em razão dos

danos ambientais decorrentes do derramamento de petróleo na região de Araucária exemplifica o papel central do Judiciário em assegurar transparência, correção de rumos e efetividade na gestão desses recursos e espaço de busca de consensos entre os órgãos de controle e a sociedade no melhor emprego das verbas públicas destinadas aos fundos.

Assim, conclui-se que os fundos ambientais são essenciais para a concretização das políticas ambientais, mas sua eficácia depende diretamente de gestão transparente, participação social real e controle institucional ativo, especialmente diante da importância constitucional da tutela do meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *AGU cria grupo estratégico para combater crimes ambientais*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-cria-grupo-estrategico-para-combater-crimes-ambientais>. Acesso em: 25 fev. 2026.

BERNARDO, Leandro Ferreira. Políticas públicas e judiciário: a necessidade de aprimoramento do sistema processual de tutela coletiva brasileiro voltado ao controle jurisdicional de políticas públicas. *Revista eletrônica de direito processual*, v. 20, p. 250-287, 2019.

AGU aprova parecer para destinar indenizações a fundos ambientais e climáticos. *CONSULTOR JURÍDICO*. 25 Set. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-25/agu-aprova-parecer-para-destinar-indenizacoes-a-fundos-ambientais-e-climaticos/>. Acesso em: 28 fev. 2026.

DALAND, Robert T. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Lidaador, 1969.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília/DF: Gazeta Jurídica, 2016.

KUBITSCHKE, Juscelino. *Por que construí Brasília*. Brasília: Senado Federal, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *Fundo Nacional do Meio Ambiente*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundo-nacional-do-meio-ambiente>. Acesso em: 01 mar. 2026.

LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara. *Planejamento multidimensional e desenvolvimento sustentável*. Curitiba: Íthala, 2022.

LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara e BITENCOURT, Caroline Müller. Reflexões sobre o controle jurisdicional do planejamento de políticas públicas no Brasil: ensaios de como avançar nesse importante debate. *Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional*, Florianópolis (SC), v. 13, n. -TJSC-, p. e0476, 2025. DOI: 10.37497/revistacejur.v13i-TJSC-476. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/476>. Acesso em: 2 mar. 2026.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *Nota Técnica AF/DEREI 09/2025*. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/bioeconomia/patrimonio-genetico/reparticao-de-beneficios/fundo-nacional-para-a-reparticao-de-beneficios/NotaAFDEREI_09_2025PrestaodeContasFNRB_2025janmaio.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *Fundo Clima alcança carteira de R\$ 25 bi no biênio 2024/2025*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/fundo-clima-alcanca-carreira-de-r-25-bi-no-bienio-2024-2025>. Acesso em: 26 fev. 2026.

MONTEIRO, Jorge Vianna; CUNHA, Luiz Azevedo. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 4, p. 1-23, fev. 1974.

PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves e LESSA, Simone Narciso. O processo de planejamento e desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil. *Revista Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 12, n. 40, dez/2011, p. 26-45.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos Federais: origens, evolução e situação atual na Administração Federal. *Revista de Administração Pública (RAP/FGV)* de jul./ago. 2002, p. 627-670.

SOUZA NETTO, José Laurindo de; GARCEL, Adriane; HIPPERTT, Karen Paiva. Acesso inautêntico à justiça e a crise da jurisdição: as taxas processuais na litigância predatória. *Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça*, Florianópolis, Brasil, v. 8, n. 1, p. 15-47, 2022. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2022.v8i1.8671.

Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisdicao/article/view/8671>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SOUZA NETTO, José Laurindo de; GARCEL, Adriane; HIPPERTT, Karen Paiva. A emergência de um código de processo constitucional na exegese de um direito fundamental: o mandado de segurança. *Revista Meritum*, v. 18, n. 4, p. 56-70, 2023. Disponível em: <https://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8891>. Acesso em: 03 mar. 2026.

SOUZA NETTO, José Laurindo de. A constituição como fator de aproximação entre o processo civil e penal. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)*, ano 1, n. 9, p. 5661-5685, 2012. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/09/2012_09_5661_5685.pdf. Acesso em: 03 mar. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 275*. Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 17.10.2018, publicado em 27.06.2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 387*. Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17.10.2018, publicado em 27.06.2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 405*. Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 21.06.2021, publicado em 30.06.2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 708*. Relator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 23.03.2017, publicado em 25.10.2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 760*. Relatora Min. Cármen Lúcia, Relator p/

Acórdão: André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 14.03.2024, publicado em 26.06.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. *Incidente de Inconstitucionalidade 997530/16*. Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, Tribunal Pleno, julgado em 18.11.2020. publicado em 26.11.2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Projetos de Reparação de Danos Ambientais - Caso Petrobras*. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4901. Acesso em: 26 fev. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Caso Petrobras: 1ª fase de acordos libera mais de R\$ 600 milhões para projetos de reparação ambiental*. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=29460. Acesso em: 25 fev. 2026.