# Opinião: A conversão da multa em prestação de serviços ambientais

No final do ano passado, foi editado o Decreto Federal 9.179, que modificou os artigos 139 e seguintes do Decreto 6.514/08, o qual dispõe sobre as infrações e sanções administrativas e regulamenta o processo administrativo ambiental no âmbito federal. O novo decreto criou o "Programa de Conversão de Multas Ambientais emitidas por órgãos e entidades da União integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama", cujos procedimentos para conversão da multa foram depois regulamentados pelas instruções normativas Ibama 06/2018 e ICMBio 02/2018[1].

Esse programa busca estimular e efetivar o pagamento das multas administrativas ambientais, que em sua grande maioria não são pagas ao final do respectivo processo administrativo. É que ao término de tais processos a matéria acaba quase sempre sendo levada ao Poder Judiciário, tendo em vista o apontamento da existência de erro material na autuação ou de questões processuais, a exemplo do desrespeito ao contraditório. Também são muitos os casos em que os autuados simplesmente não possuem renda nem patrimônio para fazer jus ao pagamento da dívida, ficando a autuação em vão do ponto de vista financeiro.

Para se ter uma ideia do cenário atual das multas ambientais passíveis de conversão no âmbito do Ibama, de acordo com as informações de sua presidenta Suely Araújo, existem ao todo, atualmente, R$ 4,6 bilhões a serem pagos. Em média, esse órgão ambiental federal aplica 8 mil multas por ano, totalizando R$ 4 bilhões anuais. Ressalta-se que, desse total, apenas cerca de 4% a 5% são pagas. Entre 2011 e 2016, o montante de multas aplicadas chegou ao patamar de R$ 23 bilhões, dos quais somente 2,62%, ou R$ 604,9 milhões, foram pagos. Em 2016, o valor total de multas foi de R$ 4,812 bilhões, dos quais R$ 104,4 milhões foram efetivamente pagos[2]. Em outras palavras, o quadro arrecadatório é o pior possível.

É nesse contexto que o novo decreto procura ajudar as duas citadas autarquias ambientais federais envolvidas, de maneira a contribuir para a efetividade dos processos administrativos e dando um maior fôlego orçamentário. Por ocasião do julgamento do auto de infração, esses órgãos poderão autorizar a conversão da multa ambiental em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente desde que assim solicite por escrito a parte autuada. Agora, esse requerimento pode ser feito até a fase de apresentação de alegações finais (artigo 142), já que antes teria de ser feito na própria defesa administrativa sob pena de decadência.

No momento da solicitação, o infrator poderá eleger qual das modalidades de prestação de serviços ambientais realizará: a direta ou a indireta. Na forma direta, o infrator elaborará o projeto que será apresentado ao órgão ambiental para aprovação e, caso aprovado, o implementará por seus próprios meios. Por ser uma solução gerenciada pela iniciativa privada e, por essa razão, ser uma solução mais eficiente e de menor custo, acertadamente, o decreto concedeu um desconto menor de 35% sobre o valor da multa consolidado. Já na modalidade indireta, o infrator financiará, por meio de adesão, projeto previamente selecionado em chamada pública[3] pelo órgão federal emissor da multa. Nessa modalidade, o decreto, além de conceder um desconto de 60% sobre o valor da multa, permite também o parcelamento em até 24 vezes.


2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Vale ressalvar que nas duas modalidades admitidas a prestação de serviços ambientais não poderá reparar os danos decorrentes das próprias infrações, bem como não poderá ser menor que o valor da multa convertida (artigos 141 e 143, respectivamente). Todos os recursos obtidos serão aplicados diretamente na finalidade maior do Direito Ambiental, que é a proteção do meio ambiente e da qualidade de vida da coletividade. A aplicação dos recursos em outras finalidades ensejará a responsabilidade do servidor responsável, que poderá responder inclusive por improbidade administrativa.

Por outro lado, o dinheiro não poderia ser aplicado na recuperação do próprio dano porque a obrigação de fazer isso independe de qualquer outra coisa. Isso implica dizer que o fato de ter celebrado o acordo não isenta o autuado em outras esferas de responsabilidade, já que a responsabilização jurídica em matéria ambiental é tríplice, haja vista o que dispõe o parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Por envolver um desconto maior, é evidente que a modalidade indireta deve ter a maior demanda, pois a diferença de percentual é quase o dobro. Isso implica dizer que o êxito do programa depende em grande parte da participação da sociedade civil e do poder público, já que o artigo 140-A exige a participação de entidades públicas e privadas na elaboração e execução dos chamados serviços ambientais oficiais, o que prestigia o princípio da participação.

Independentemente da modalidade eleita, o decreto federal elenca no artigo 140 uma lista taxativa dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente que poderão ser prestados pelo infrator, quais sejam: (i) recuperação de: a) de áreas degradadas para conservação da biodiversidade e conservação e melhoria da qualidade do meio ambiente; b) de processos ecológicos essenciais; c) de vegetação nativa para proteção; e d) de áreas de recarga de aquíferos; proteção e manejo de espécies da flora nativa e da fauna silvestre; (ii) monitoramento da qualidade do meio ambiente e desenvolvimento de indicadores ambientais; (iii) mitigação ou adaptação às mudanças do clima; (iv) manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a conservação, a proteção e a recuperação de espécies da flora nativa ou da fauna silvestre e de áreas verdes urbanas destinadas à proteção dos recursos hídricos; (v) educação ambiental; ou (vi) promoção da regularização fundiária de unidades de conservação.

Ressalta-se, ainda, que quaisquer projetos que demandarem a recuperação da vegetação nativa em imóvel rural, as áreas beneficiadas deverão estar inscritas no Cadastro Ambiental Rural (CAR), com exceção das áreas inseridas em unidades de conservação (ressalvadas as áreas de proteção ambiental), em assentamentos de reforma agrária e em territórios indígenas e quilombolas.


2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Após a solicitação do infrator e a escolha da modalidade de prestação de serviços ambientais, caberá ao órgão ambiental decidir autorizar ou não a conversão da multa em serviços ambientais. A maior parte da doutrina entende se tratar de decisão vinculativa, isto é, uma vez cumpridos os pré-requisitos legais, não restaria alternativa à autoridade ambiental senão conceder o benefício. Contudo, o parágrafo 1º do artigo 145 do decreto estabelece que a autoridade julgadora "considerará as peculiaridades do caso concreto, os antecedentes do infrator e o efeito dissuasório da multa ambiental' e (ii) utiliza a expressão 'poderá, em decisão motivada, deferir ou não(…)". Vai no mesmo sentido o artigo 6º da IN Ibama 06/2018, segundo o qual "a conversão de multa é medida discricionária e será efetivada segundo os critérios de conveniência e oportunidade da Administração".

Acontece que o parágrafo 1º do artigo 145 dispõe que o julgamento será feito de acordo com as peculiaridades do caso concreto, os antecedentes do infrator e o efeito dissuasório da multa ambiental. Destarte, não se trata de mera subjetividade por parte da autoridade julgadora, uma vez que a norma definiu critérios a serem observados. Logo, na hipótese de indeferimento, a decisão deve ser embasada sob os pontos de vista fático, jurídico e técnico tendo em conta o dever geral da administração pública de motivar as suas decisões.

Ao fim, restando autorizada a conversão da multa em prestação de serviços ambientais, será celebrado termo de compromisso entre o infrator e o órgão ambiental, o qual suspenderá a exigibilidade da multa previamente aplicada e implicará em renúncia tácita ao direito de recorrer administrativamente da decisão final em primeira instância administrativa (artigo 146). O momento da decisão é o do julgamento do auto de infração, quando a autoridade competente se pronunciará sobre o mérito da defesa e sobre o pedido de conversão, consoante estabelece o artigo 145.

A celebração do termo de compromisso, contudo, apenas suspende o processo administrativo, já que o órgão ambiental passará a avaliar a implementação das obrigações acordadas no termo de compromisso e o projeto na via eleita. Em outras palavras, uma vez concluído o projeto e devidamente comprovada sua implementação, aí é que a conversão da multa será concretizada. Por outro lado, caso o projeto não seja implementado estritamente como acordado, o débito do valor integral da multa acrescido dos consectários legais incidentes será inscrito em dívida ativa, e o termo de compromisso poderá ser executado judicialmente em razão do seu caráter de título executivo extrajudicial.

O novo programa revela-se uma medida eficaz de conservação e manutenção dos serviços e programas ambientais. Hoje em dia, os parcos recursos arrecadados com as multas ambientais são destinados em parcela menor ao Fundo Nacional de Meio Ambiente[4] e em parcela maior ao Tesouro Nacional, o que significa dizer que os recursos arrecadados com multas ambientais originários de danos ambientais não estão servindo para financiar a recuperação destes. Não se pode esquecer que a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, haja vista o que determina o *caput* do artigo 2º da Lei 6.938/1981. Isso implica dizer que os recursos da conversão do valor da multa deverão contribuir de forma significativa para a efetividade do Direito Ambiental, que é um direito fundamental, consoante dispõe o *caput* do artigo 225 da lei fundamental.

Sendo assim, o novo decreto federal é de fato um instrumento relevante para aumentar a eficiência dos processos administrativos ambientais e da arrecadação do Ibama e do ICMBio, o que é importante ainda


2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

mais em tempos de crise econômica. No entanto, o principal aspecto a ser destacado é que esses recursos terão de ser investidos diretamente na proteção do meio ambiente e da qualidade de vida da coletividade, gerando um benefício para as presentes e futuras gerações.

[1] De acordo com o inciso IV do artigo 6º da Lei 6.938/81, os órgãos executores da Política Nacional do Meio Ambiente no âmbito da União são apenas o Ibama e o ICMBio. Entretanto, por força do parágrafo 1º do artigo 70 da Lei 9.605/98, a Capitania dos Portos também pode aplicar as sanções administrativas ambientais.
[2] http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-publica-decreto-que-converte-multa-do-ibama-em-acao-socioambiental,70001940493.
[3] Em março de 2018 foi realizado o primeiro chamamento público do ICMBio para projetos nas bacias do São Francisco e do Parnaíba. Vide: http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9498-sai-1-chamamento-de-conversao-de-multas.
[4] A destinação dos recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente estão previstos no artigo 5 da Lei 7.797/89, dentre os quais já se encontram, em parte, a destinação a serviços ambientais.

**Date Created**
22/06/2018


2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.