

RESUMO PARA POLÍTICA PÚBLICA

CONVERSÃO DE MULTAS AMBIENTAIS EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

REGULAMENTAÇÃO PODE AMPLIAR ADOÇÃO DO INSTRUMENTO



No Brasil, a Constituição Federal prevê que as condutas e as atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. Além disso, impõe ao poder público a obrigação de defender e preservar o meio ambiente, seja por meio de ações preventivas como também ações repressivas, como a imposição de multa em caso de infração ambiental.

A multa ambiental é uma sanção pelo descumprimento de uma regra jurídica de proteção ambiental. A imposição de multa cumpre uma dupla função: **penalizar** o infrator e ao mesmo tempo **dissuadir** terceiros de praticar a infração, assumindo, assim, um caráter pedagógico.¹

Uma vez autuado, o infrator pode: (a) pagar a multa; (b) requerer a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente; ou (c) contestar a multa administrativamente e judicialmente.

A conversão de multa apresenta inúmeras vantagens tanto para o autuado como para a Administração Pública. Primeiramente, trata-se de um instrumento de concertação entre as partes, permitindo o diálogo em situações conflituosas. Além disso, este benefício permite o acordo entre o órgão ambiental e o infrator para a reparação integral dos danos ambientais, sem a obrigatoriedade de recorrer ao Poder Judiciário, economizando tempo e recursos. Finalmente, a conversão de multa ambiental procura engajar o autuado na causa ambiental.

Apesar de inexistirem dados estatísticos sobre o percentual de multas convertidas, análise de 11.800 autuações realizadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) relativas a infrações contra a flora na região amazônica, no período entre 2008 e 2013, revela que esse mecanismo não vem sendo aplicado.²

Alguns entraves dificultam a adoção desse instrumento. A legislação sobre conversão de multa ambiental mudou bastante ao longo dos anos e, atualmente, existe um vácuo legislativo quanto ao procedimento para a conversão de multa federal, que, na prática, inviabiliza a sua aplicação. É necessário, portanto, que haja um novo regulamento sobre conversão de multa ambiental em âmbito federal capaz de dar mais efetividade a esse instrumento.

1 LAZZARINI, A. Sanções Administrativas Ambientais. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, out/dez. 1998, p.123; FREITAS, V. P. de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 4ª edição, Curitiba: Juruá, 2010, p. 151.

2 SCHMITT, J. **Crime sem castigo**: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia. 2015. 188p. Tese de doutorado (Centro de Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, 2015, p. 107.

Neste documento, pesquisadores do Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio/ Climate Policy Initiative (NAPC/ CPI)³, através do projeto INPUT, analisam os **principais entraves para a utilização da conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais** e propõem **recomendações** a serem adotadas pelo Poder Executivo para a sua efetiva implementação. Por fim, discutem a adoção desse mecanismo através do Código Florestal.

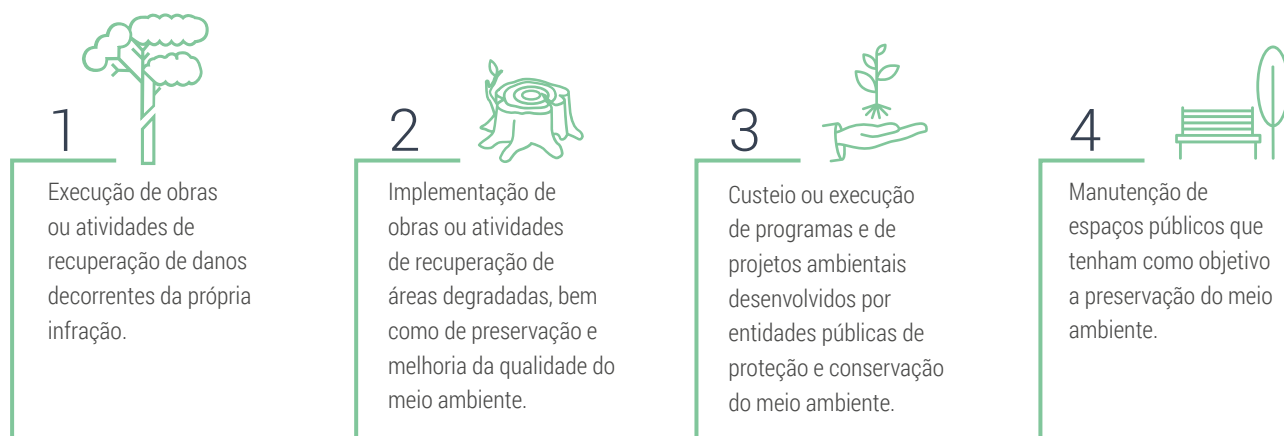
Conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais

A conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais foi prevista na Lei de Crimes Ambientais de 1998 e, posteriormente, regulamentada por diversos decretos e instruções normativas federais. A legislação atualmente em vigor (Decreto nº 6.514/2008) dispõe que a multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente e, dentre os serviços que podem ser prestados, é permitida a execução de atividades para a recuperação dos danos decorrentes da própria infração (Figura 1).

Além disso, o decreto estabelece que o autuado deve requerer a conversão de multa junto com a apresentação da defesa, porém a Administração Pública tem poder discricionário para decidir se aceita ou não o pedido formulado. Por fim, o decreto dispõe que sobre o valor da multa consolidada haverá um desconto de 40% e o restante poderá ser convertido em serviços ambientais, sem pagamento residual em dinheiro.

Figura 1: Conceito de serviços ambientais para fins de conversão de multa

De acordo com o art. 140 do Decreto nº 6.514/08, são considerados serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente:



³ Esta análise teve como ponto de partida um parecer elaborado pelo NAPC/ CPI e financiado pelo *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) no âmbito de um projeto de cooperação com o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

PRINCIPAIS OBSTÁCULOS

1. Quadro legal em constante mudança;
2. Vácuo normativo sobre a matéria em âmbito federal;
3. Controvérsias jurídicas;
4. Inexistência de jurisprudência com base na legislação atualmente em vigor;
5. Rol limitado de serviços ambientais para fins de conversão de multa; e
6. Falta de quadro técnico capacitado.

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

- Regular a conversão de multa ambiental, estabelecendo um rito procedimental com definição do valor final da multa a ser convertida (dispondo claramente como se aplicam os descontos), do rol de serviços ambientais elegíveis para a conversão, do prazo para apresentar o pedido de conversão de multa pelo interessado, do prazo para decidir sobre o pedido de conversão e das diretrizes para aprovação dos projetos de conversão.
- Definir a espécie normativa que melhor atende aos objetivos da nova regulamentação, que pode ser tanto uma instrução normativa do Ibama ou um decreto federal. A vantagem de se regulamentar a conversão de multa por meio de decreto é não ficar limitado às atuais regras do Decreto nº 6.514/2008, dispondo de mais liberdade para inovar, estabelecendo, por exemplo, outros serviços ambientais para fins de quitação da multa ambiental, como a aquisição de Cotas de Reserva Ambiental ou a adesão de editais de restauração florestal. Outra inovação seria permitir que as multas ambientais de um mesmo infrator sejam reunidas e convertidas em conjunto, possibilitando a apresentação de um projeto de conversão de maiores proporções que efetivamente promova a preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.
- Promover workshops e cursos de capacitação para os técnicos do Ibama para informá-los sobre o instrumento da conversão de multa ambiental e ao mesmo tempo capacitá-los para a análise dos projetos de conversão de multa.

A partir da análise da legislação e da doutrina, foram identificados diversos entraves para a aplicação deste instrumento. Eles são apresentados a seguir.

1. Quadro legal em constante mudança

Desde a sua previsão em 1998 até hoje, foram instituídos ao menos seis atos normativos federais disciplinando esta matéria. As mudanças alteraram significativamente o conceito e o procedimento de conversão de multa, criando insegurança jurídica tanto para os interessados em pedir a conversão de multa como também para os próprios técnicos do Ibama.

A Figura 2 traça a evolução da legislação sobre conversão de multa ambiental, destacando as principais regras e mudanças.

2. Vácuo normativo sobre a matéria em âmbito federal

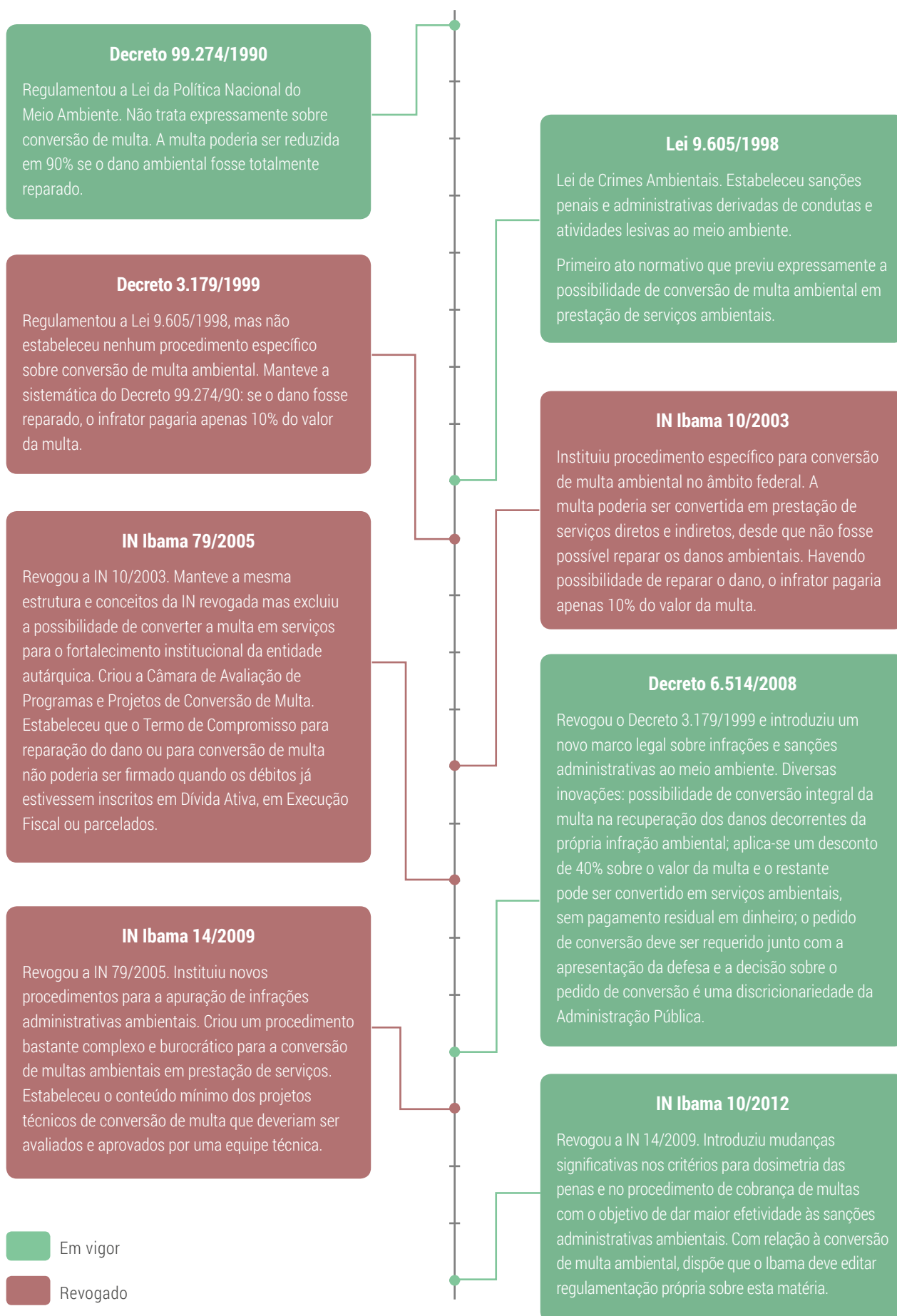
A legislação sobre conversão de multa ambiental mudou bastante ao longo dos anos, principalmente no âmbito do Ibama. Porém, desde a edição da IN Ibama nº 10/2012, há um vácuo normativo sobre o procedimento de conversão de multa em âmbito federal. Esta instrução normativa revogou a IN Ibama nº 14/2009, que tratava detalhadamente sobre o assunto, mas não estabeleceu nenhum procedimento em seu lugar, o que na prática inviabiliza a efetivação deste benefício, já que as regras atualmente em vigor são apenas aquelas previstas na Lei nº 9.605/1998 e no Decreto nº 6.514/2008. Ou seja, apesar das regras gerais estarem em vigor, inexistem regras procedimentais detalhando todo o rito de conversão de multa junto ao órgão ambiental federal.

Há, portanto, uma oportunidade de se estabelecer um novo marco jurídico sobre a matéria e impulsionar a conversão de multa. A regulamentação deste mecanismo pode ser feita através de uma instrução normativa do Ibama, mas nesse caso esta norma estaria limitada às regras previstas no Decreto nº 6.514/2008. Outra opção seria a edição de um decreto federal específico para a conversão de multa ambiental, estabelecendo não só normas gerais, como também normas detalhando o procedimento administrativo de conversão de multa federal. Um novo decreto teria a vantagem de poder regulamentar amplamente a matéria trazendo inovações em relação às normas atualmente em vigor.

3. Controvérsias jurídicas

Há entre os especialistas diversas controvérsias sobre a matéria. As sucessivas alterações normativas contribuíram para estas divergências, no lugar de pacificá-las. As principais controvérsias dizem respeito:

Figura 2: Evolução da legislação sobre conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais



Elaboração das autoras

- À possibilidade de converter a multa em prestação de serviços para a recuperação dos danos decorrentes da própria infração;
- À substituição integral da multa, com desconto de 40%, em prestação de serviços ambientais, sem pagamento residual em dinheiro; e
- Ao prazo para solicitar a conversão de multa.

Com relação à possibilidade de **converter a multa em prestação de serviços para a recuperação dos danos decorrentes da própria infração**, de um lado, alguns autores alegam que esta previsão legal desrespeita a tríplex responsabilidade ambiental. A Constituição Federal dispõe que os responsáveis pelas infrações ambientais devem recuperar os danos causados (responsabilidade civil), além de estarem sujeitos a sanções penais (responsabilidade penal) e administrativas, como, por exemplo, pagamento de multa (responsabilidade administrativa).⁴ Segundo estes autores, a obrigação de reparar o dano causado ao meio ambiente e a sanção pecuniária não são penas alternativas, são penas cumulativas⁵ e a recuperação do dano causado pelo infrator é medida de natureza civil que não se confunde com a responsabilidade administrativa.⁶

Por outro lado, outros especialistas argumentam que as multas administrativas não gozam de autoexecutoriedade, isto é, para exigí-las o órgão ambiental precisa recorrer ao Poder Judiciário, por meio de ação de execução fiscal. O órgão ambiental também não poderia coagir o autuado a recuperar os danos ambientais decorrentes da infração, sendo necessário acionar o Poder Judiciário por meio de Ação Civil Pública.⁷ A conversão de multa, consubstanciada na assinatura de um Termo de Compromisso, que possui força executiva, seria, então, a forma da Administração Ambiental dotar de executoriedade a obrigação de reparar o dano.

Além disso, é fenômeno típico do Direito Ambiental a mescla das três espécies de responsabilidade, com o objetivo de tornar a recuperação do dano ambiental mais efetiva.⁸

Assim, a conversão de multa ambiental para a recuperação de danos ambientais decorrentes da própria infração não parece ser medida totalmente descabida. Este benefício permite o acordo entre o Ibama e o autuado para a recuperação dos danos ambientais, sem a intervenção do Poder Judiciário.

4 Art. 225, §3º.

5 TRENNEPOHL, C. **Infrações contra o Meio Ambiente: Multas, Sanções e Processo Administrativo**. Comentários ao Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 453.

6 ANTUNES, P. de B. A. **Comentários ao Decreto nº 6.514/2008 (infrações administrativas contra o meio ambiente)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 252.

7 FREITAS, V. P. de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 4ª edição, Curitiba: Juruá, 2010, p. 154.

8 Ibidem, p. 205.

Outra questão bastante polêmica é a **substituição integral da multa, com desconto de 40%, em prestação de serviços ambientais**.

Como mencionado, o Decreto nº 6.514/2008 prevê a conversão integral da multa, com desconto de 40%, em prestação de serviços ambientais (incluindo a recuperação dos danos decorrentes da própria infração), sem qualquer pagamento residual em dinheiro. Há uma efetiva substituição de uma obrigação pela outra. Este é o entendimento da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama, que em parecer sobre o assunto afirma que “as conversões realizadas [com] base no Decreto 6.517/08, diferentemente do que ocorria anteriormente, não demandam o recolhimento de nenhum valor. Os 60% devem ser integralmente aplicados na prestação de serviços. (...) o diploma atual determina a efetiva substituição da multa por prestação de serviços”.⁹

Entretanto, vários autores interpretam o referido artigo de forma distinta. Entendem que além da prestação dos serviços para recuperar os danos ambientais, subsiste a obrigação de pagar a multa com 40% de desconto.¹⁰

Por fim, outra questão que ainda precisa ser melhor esclarecida diz respeito ao **prazo para pedir a conversão de multa**. O Decreto nº 6.514/2008 dispõe que o autuado poderá requerer a conversão de multa por ocasião da apresentação da defesa. Alguns autores criticam este artigo por considerarem que a apresentação do pedido de conversão junto com a defesa é, de certa forma, uma confissão de culpa. Sustentam que a conversão da multa em prestação de serviços deveria ser requerida somente após o julgamento definitivo do auto de infração.¹¹

No entanto, um dos problemas atuais é justamente o baixíssimo índice de autos de infração com decisão definitiva, além do longo tempo de julgamento dos mesmos na primeira e segunda instâncias administrativas.¹² Esta situação, além de consumir tempo e recursos e postergar a reparação dos danos ambientais, aumenta as chances de prescrição intercorrente, isto é, do processo administrativo ambiental ser arquivado devido à inércia da autoridade julgadora, sem que o pagamento da multa seja efetuado.

Neste sentido, a conversão deve servir como um estímulo para a rápida execução da sanção e, talvez por isso, a sistemática atual concede tantos benefícios, como o desconto de 40% e a conversão da multa em recuperação dos danos ambientais decorrentes da infração.

9 Procuradoria Federal Especializada – Ibama. Parecer nº 709/2010 – AGU/CONEP/MWCB; processo nº 02001.007756/2010-85. Assunto: Uniformização de procedimentos IN 14/09 conversão de multa.

10 ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental**. 16ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 456; DINO NETO, et al. **Crimes e Infrações Administrativas Ambientais**. 3ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 457; MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 9ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 373.

11 ANTUNES, 2010, Op. Cit., p. 255; MORAES, L-C. S. de. **Multa Ambiental Conflitos das Autuações com a Constituição e a Lei**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 144.

12 SCHMITT, Op. Cit., p. 93-96.

4. Inexistência de jurisprudência com base na legislação atualmente em vigor

As decisões mais recentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre conversão de multa tratam de casos com fundamento no Decreto nº 3.179/1999, e ainda não se consolidou uma jurisprudência sobre a matéria com fundamento no atual Decreto nº 6.514/2008. Assim, muitas das questões controversas só serão pacificadas quando decididas pelo STJ.

5. Rol limitado de serviços ambientais para fins de conversão de multa

Atualmente, a multa ambiental só pode ser convertida em um rol limitado de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (conforme mostrado na Figura 1). Entretanto, a inclusão de outros serviços ambientais para fins de quitação da multa ambiental poderia impulsionar a adoção deste instrumento.

Alguns exemplos de novos serviços ambientais incluem a aquisição de Cotas de Reserva Ambiental (CRA),¹³ prevista no novo Código Florestal; a destinação de recursos para a desapropriação de áreas em Unidades de Conservação de domínio público pendentes de regularização fundiária;¹⁴ e a adesão a editais específicos de projetos já aprovados pelo órgão ambiental, como, por exemplo, para a implementação de ações do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg).

6. Falta de quadro técnico capacitado

A falta de quadro técnico capacitado no Ibama para analisar, aprovar e acompanhar os projetos de conversão de multa também dificulta a implementação deste mecanismo.

Some-se a isso a percepção vigente no Ibama de que a conversão de multa representa renúncia de receitas para o órgão e, portanto, deve ser empregada com cautela,¹⁵ bem como o receio de que órgãos de fiscalização como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União desaprovem as conversões, como já aconteceu no passado.¹⁶ Uma vez informados através de workshops e cursos de capacitações, os técnicos do Ibama poderiam aplicar o instrumento com mais segurança.

13 Um exemplo de previsão legal da inclusão de outros serviços ambientais é o decreto do Distrito Federal que prevê expressamente a aquisição de Cota de Reserva Ambiental como alternativa de prestação de serviços ambientais para fins de conversão de multa ambiental (Decreto DF nº 37.506/2016).

14 ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Ministério do Meio Ambiente. Últimas notícias. **Instituto desapropria 138 mil hectares e acelera regularização fundiária das UCs**. Brasília, 05 set. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/7DwCAk>. Acesso em 15 ago. 2016.

15 CARIBÉ, K.V.B. Conversão de multa administrativa ambiental em prestação de serviço: inexistência de direito subjetivo do autuado. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 95, dez 2011. Disponível em: <http://goo.gl/T6RVnA>. Acesso em dez 2015.

16 TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão 275/2004, processo nº 003.788/2003-6; DOU de 20/03/2004.

O USO DA CONVERSÃO DE MULTA NO CÓDIGO FLORESTAL

Análise do CPI/ NAPC revela insegurança jurídica no artigo 42 da nova lei

A conversão de multa ambiental foi prevista inicialmente na Lei de Crimes Ambientais de 1998 como instrumento capaz de ser aplicado em qualquer situação de infração ambiental administrativa. Entretanto, outras leis podem prever o uso desse mecanismo, como é o caso do Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651/2012).

O Código Florestal dispõe que a conversão de multa ambiental pode ser aplicada em duas situações: indiretamente, no artigo 59 e, explicitamente, no artigo 42.

O artigo 59, §5º do Código Florestal estabelece que as multas decorrentes de desmatamento ilegal em Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal, antes de 22 de julho de 2008, serão consideradas convertidas em prestação de serviços ambientais, desde que haja adesão ao Programa de Recuperação Ambiental (PRA) e assinatura do Termo de Compromisso (TC) para a recuperação ambiental da área degradada. As multas serão convertidas somente se houver o integral cumprimento dos compromissos previstos no TC.

Já o artigo 42 prevê que deve ser instituído um programa para conversão da multa referente a desmatamentos ocorridos sem autorização, antes de 22 de julho de 2008, em áreas onde não era vedada a supressão da vegetação. Apesar do alcance em potencial deste dispositivo legal, análise realizada pelos pesquisadores do NAPC/ CPI demonstra que **existe uma grande insegurança jurídica envolvendo o programa de conversão de multa do artigo 42 do Código Florestal**. Esta insegurança é fruto de uma falha na redação deste artigo que pode impossibilitar a criação do programa, conforme demonstrado a seguir.

Falha no artigo 42

Primeiramente, é importante ressaltar que o programa previsto no artigo 42 não poderá alcançar irrestritamente todas as multas decorrentes de supressão de vegetação irregular, mas apenas aquelas que preencham dois requisitos impostos pelo próprio artigo: (i) que a multa tenha fundamento no artigo 50 do Decreto nº 6.514/2008 e (ii) que a supressão de vegetação tenha ocorrido antes de 22 de julho de 2008.¹⁷

¹⁷ O artigo 42 da Lei nº 12.651/2012 prevê que: *O Governo Federal implantará programa para conversão da multa prevista no art. 50 do Decreto no 6.514, de 22 de julho de 2008, destinado a imóveis rurais, referente a autuações vinculadas a desmatamentos em áreas onde não era vedada a supressão, que foram promovidos sem autorização ou licença, em data anterior a 22 de julho de 2008.*

A primeira condição estabelece que a multa tenha sido decorrente da conduta descrita no artigo 50 do Decreto nº 6.514/2008: “destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, sem autorização ou licença da autoridade competente”.

A segunda condição é que a supressão de vegetação tenha ocorrido antes de 22 de julho de 2008. Este marco temporal está alinhado com os demais dispositivos da Lei nº 12.651/2012. Da mesma maneira que o artigo 59, §5º do Código Florestal concedeu vantagens para quem promoveu ilegalmente supressão de vegetação em APP e Reserva Legal, antes de 22 de julho de 2008, a lei estabelece, no artigo 42, uma vantagem para quem promoveu desmatamento irregular fora de APP e Reserva Legal, no mesmo período.

A previsão desta condição traz outro desdobramento jurídico, que é a definição da lei aplicável no período em questão. A conduta “destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa” é uma infração administrativa instantânea, isto é, considera-se que ela tenha sido cometida no dia em que a vegetação foi irregularmente suprimida, ainda que seus efeitos se prolonguem no tempo.

Existe uma regra geral do direito administrativo que estabelece que o fato deve ser regido pela lei em vigor na data de sua ocorrência.¹⁸ Assim, a supressão irregular de vegetação antes de 22 de julho de 2008 não poderia ser autuada com fundamento no artigo 50 do Decreto nº 6.514/2008, pois este decreto só entrou em vigor no dia 23 de julho de 2008. As infrações ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008 são subordinadas às regras do Decreto nº 3.179/1999, em vigor à época.

Apesar da regra geral acima citada, o Ibama editou a Instrução Normativa nº 14/2009, adotando a retroatividade da norma mais benéfica. De acordo com o artigo 149 desta IN, “os autos de infração lavrados após 22 de julho de 2008 atinentes a fatos infracionais ocorridos em data anterior a esta e quando não se tratar de infração continuada, deverão enquadrar a infração no Decreto nº 3.179, de 1999 e no Decreto nº 6.514, de 2008, indicando a multa mais benéfica”.

No entanto, esta regra não teve muito efeito prático já que que o Decreto nº 6.514/2008 majorou basicamente todas as sanções antes previstas no Decreto nº 3.179/1999. Assim, mesmo na vigência da IN Ibama nº 14/2009, as infrações por supressão irregular de vegetação antes de 22 de julho de 2008 deveriam ser punidas com base no Decreto nº 3.179/1999.

A análise de uma planilha do Ibama com informações sobre 7.304 multas aplicadas por supressão irregular de vegetação no período de 24/09/1999 a 16/03/2015 confirma este entendimento. As autuações por supressão irregular de vegetação anteriores a 22 de julho de 2008 foram fundamentadas no artigo 37 do Decreto nº 3.179/1999. Já as autuações

18 OSORIO, F. M. **Direito Administrativo Sancionador**. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 286.

por infração irregular de vegetação após 22 de julho de 2008 foram majoritariamente enquadradas no artigo 50 do Decreto nº 6.514/2008.

Observa-se, assim, que não é possível atender, simultaneamente, os dois requisitos impostos pelo artigo 42, uma vez que todas as infrações por supressão de vegetação em data anterior a 22 de julho de 2008 são autuadas com fundamento no Decreto nº 3.179/1999. Ao estabelecer que a multa a ser convertida pelo artigo 42 seja aquela prevista no artigo 50 do Decreto nº 6.514/2008, o legislador acabou impondo uma condição que literalmente impossibilita a criação do programa. Entretanto, parece que houve uma falha na redação do artigo, pois a intenção do legislador não era certamente a de criar uma regra impossível.

Artigo 37 do Decreto nº 3.179/1999 como alternativa legal

Indaga-se a possibilidade de converter as multas com fundamento legal no artigo 37 do Decreto nº 3.179/1999, no lugar do artigo 50 do Decreto nº 6.514/2008. Para tanto, é preciso analisar se há equivalência material entre os artigos e se esta substituição seria considerada ilegal.

Com relação à equivalência material entre os artigos em questão, a Procuradoria Federal Especializada do Ibama conclui que a conduta infracional descrita no artigo 37 do Decreto nº 3.179/1999 foi integralmente mantida no artigo 50 do Decreto nº 6.514/2008.¹⁹ Na realidade, o artigo 37 do Decreto nº 3.179/1999 é ainda mais abrangente que o artigo 50 do Decreto nº 6.514/2008, pois inclui as APP e a Reserva Legal. Porém, como as multas por supressão irregular nestas áreas também podem ser objeto de conversão de multa pelo artigo 59, §5º da Lei nº 12.651/2012, não há o risco desta substituição ampliar o direito previsto no Código Florestal.

Entretanto, um decreto, um regulamento ou um ato normativo de segundo grau (tais como resoluções, instruções e portarias) deve apenas complementar a lei, não pode alterá-la criando direitos ou obrigações não previstos pela mesma. Se assim o fizer, estará sujeito ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário.²⁰

Segundo Mello,²¹ “a identificação [entre o regulamento e a lei] não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam as condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege”. Assim, se for possível demonstrar que a utilização do artigo 37 do Decreto nº 3.179/1999 como fundamento legal para a multa a ser convertida pelo programa de conversão previsto no

19 AGU. Advocacia Geral da União. Processo administrativo de apuração de infração ambiental. Parecer nº 275/2012/Conep/PFE-Ibama-Sede/PGF/AGU. Brasília, DF, 7 de maio de 2012, p. 5.

20 CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. rev. ampl. e atual. até 05.01.2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 46-51.

21 MELLO, C.-A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 323.

artigo 42 da Lei nº 12.651/2012 não é contra a lei, mas ao contrário, regulamenta direito nela previsto, talvez seja viável editar tal programa.

Cabe ressaltar, entretanto, que caso seja instituído um programa de conversão de multa com fundamento no artigo 37 do Decreto nº 3.179/1999, há um risco elevado do mesmo ser considerado ilegal, tendo em vista que a redação do artigo 42 do Código Florestal indica expressamente o artigo 50 do Decreto nº 6.514/2008 como fundamento legal para o programa de conversão de multa.

AUTORAS

Joana Chiavari

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio),
joana.chiavari@cpirio.org

Cristina Leme Lopes

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)
cristina.leme@cpirio.org

Comunicação

Mariana Campos
mariana.campos@cpirio.org

www.inputbrasil.org

Fevereiro/ 2017

*O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composto por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. O trabalho produzido pelo INPUT é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), através do Climate Policy Initiative (CPI).*