

DECRETO Nº 9.760/2019 ALTERA REGRAS DE CONVERSÃO DE MULTA AMBIENTAL EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

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.²

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.³

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.⁴

Recentemente, as regras sobre conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais, em âmbito federal, previstas no Decreto no 6.514/2008, foram alteradas pelo Decreto no 9.760, de 11 de abril de 2019.⁵ Neste documento, pesquisadoras do Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (CPI/ NAPC), através da Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT), analisam as principais mudanças provocadas por esse novo decreto no procedimento de conversão de multa ambiental, identificando quais regras foram mantidas, quais foram alteradas e quais foram revogadas. Para uma melhor compreensão do impacto dessas mudanças, as pesquisadoras também mapeiam como se deu a evolução da legislação federal sobre conversão de multa ambiental. Finalmente, são identificadas as principais incertezas e lacunas que precisam ser enfrentadas para a efetiva implementação do programa de conversão de multa.

1 Nota Técnica atualizada em 01 de novembro de 2019.

2 CHIAVARI J.; LOPES, C.L. Resumo para política pública. **Conversão de multas ambientais em prestação de serviços ambientais: Regulamentação pode ampliar adoção do instrumento**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2017. Disponível em: https://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2017/04/Resumo_Conversao_Multas_CPL_Final.pdf

3 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.

4 CHIAVARI J.; LOPES, C.L. Op., cit.

5 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm

O novo decreto mantém alguns avanços trazidos pela regulamentação anterior, datada de 2017. Dentre as novidades, o decreto amplia o rol de serviços ambientais para fins de conversão, altera o prazo para solicitação da conversão de multa, permite que qualquer entidade pública ou privada apresente projetos para a execução dos serviços ambientais, institui mudanças na sistemática de concessão de descontos, e acrescenta uma nova instância preliminar para o atuado solicitar a conversão de multa. Porém, o novo decreto revoga regras que previam a criação de uma Câmara Consultiva Nacional para subsidiar a estratégia de implementação do Programa de Conversão de Multas Ambientais e também revoga regra que vinculavam os recursos provenientes da multa convertida ao projeto selecionado de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Além disso, para o pleno funcionamento do Programa de Conversão de Multas Ambientais em âmbito federal, ainda é necessária edição de normas complementares.

EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOBRE CONVERSÃO DE MULTA AMBIENTAL EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

A conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais não é uma novidade na legislação ambiental. Este instrumento foi previsto pela primeira vez na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e posteriormente regulamentado por diversos decretos e instruções normativas federais. O Decreto nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, institui as diretrizes para a conversão de multa ambiental e constitui o principal marco regulatório sobre a matéria.

Apesar da existência desse complexo normativo, a conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais praticamente não era utilizada pelos órgãos ambientais federais, devido a diversos entraves, tais como: quadro legal em constante mudança; controvérsias jurídicas; rol limitado de serviços ambientais para fins de conversão de multa; e falta de quadro técnico capacitado.⁶

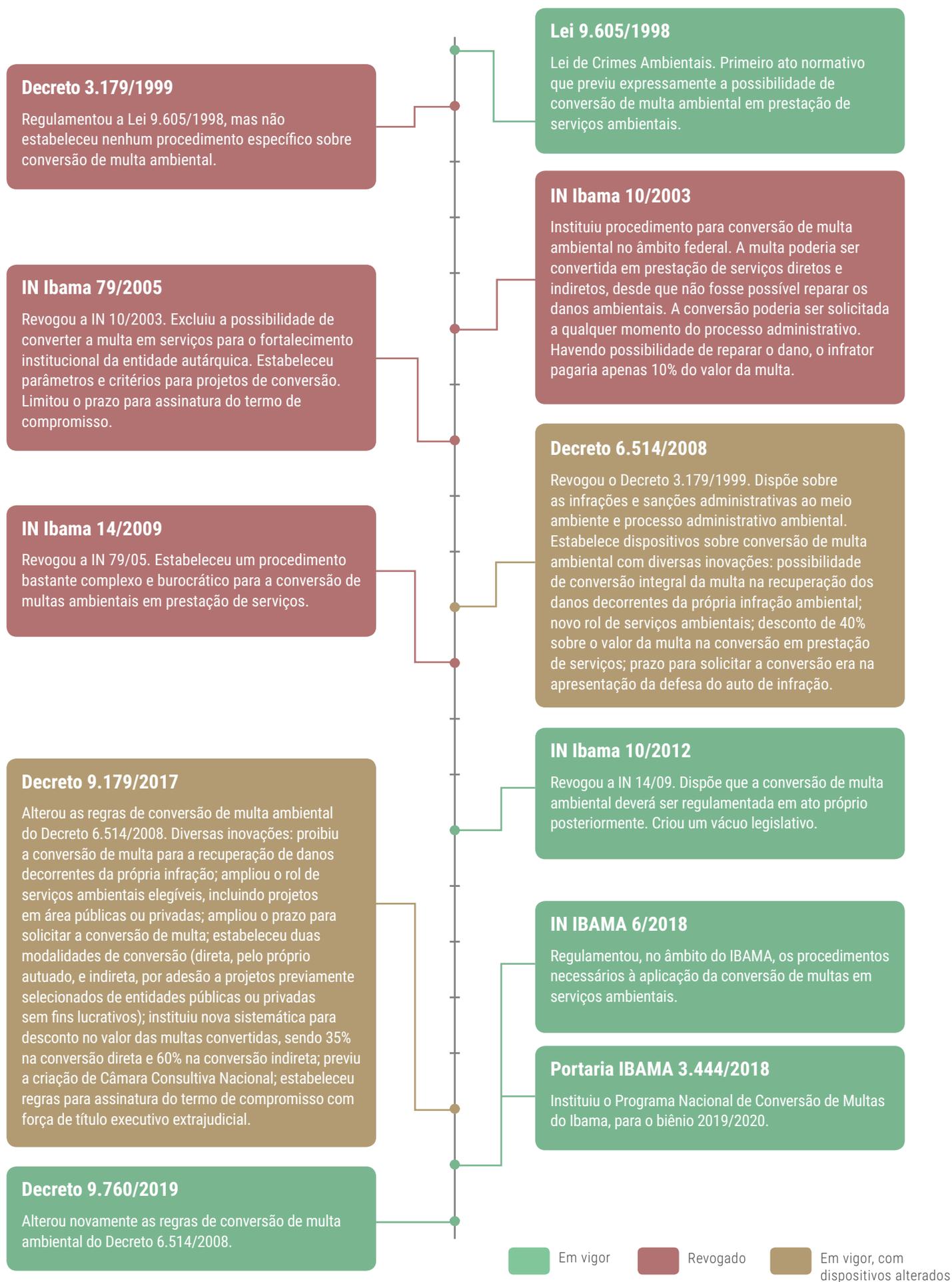
Em 2012, uma instrução normativa do Ibama suspendeu o procedimento de conversão de multa ambiental, criando um vácuo normativo sobre esta matéria em âmbito federal. Finalmente, em 2017, o Decreto nº 9.179 preencheu esta lacuna na legislação, alterando as regras previstas no Decreto nº 6.514/2008 e instituindo avanços no procedimento de conversão de multa em âmbito federal. Posteriormente, Ibama e ICMBio editaram normas próprias com os procedimentos necessários à aplicação da conversão de multas em serviços de preservação ambiental nos respectivos órgãos.

No dia 11 de abril de 2019, o Poder Executivo editou o Decreto nº 9.760, alterando novamente o Decreto nº 6.514/2008, estabelecendo uma nova sistemática para a conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais.

A Figura 1 traça a evolução da legislação sobre conversão de multa ambiental, destacando as principais normas.

6 CHIAVARI J.; LOPES, C.L. Op., cit.

Figura 1: Evolução da legislação sobre conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais



Fonte: Climate Policy Initiative

ANÁLISE DO DECRETO Nº 9.760/2019 ALTERAÇÕES NO PROCEDIMENTO DE CONVERSÃO DE MULTA AMBIENTAL EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

As mudanças instituídas pelo Decreto nº 9.760/2019 alteram o procedimento de conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, previsto na Seção VII, do Capítulo II do Decreto nº 6.514/2008 (art. 139 a 148).⁷

Abaixo, analisamos a nova sistemática para a conversão de multa ambiental, a partir das alterações normativas promovidas recentemente, e identificamos lacunas e incertezas.

- 1. O novo decreto** não permite a conversão de multas decorrentes de infrações ambientais que tenham provocado mortes humanas. Esta restrição não estava prevista na redação anterior do artigo, dada pelo Decreto nº 9.179/2017 (art. 139, parágrafo único do Decreto nº 6.514/2008), embora constasse da Instrução Normativa IBAMA nº 6/2018, que regulamenta o procedimento de conversão de multa no âmbito do IBAMA.
- 2. O novo decreto amplia o rol de serviços ambientais** para fins de conversão de multa (art. 140 do Decreto nº 6.514/2008). A redação original do Decreto nº 6.514/2008 previa um rol limitado de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. O Decreto nº 9.179/2017 ampliou bastante este rol, incluindo serviços para a recuperação de vegetação nativa para proteção e áreas de recarga de aquíferos; mitigação ou adaptação às mudanças do clima; e promoção da regularização fundiária em unidades de conservação, dentre outros. O novo decreto amplia ainda mais este rol de serviços ambientais, acrescentando: (i) saneamento básico; (ii) garantia da sobrevivência de espécies da flora nativa e da fauna silvestre mantidos pelo órgão ou pela entidade federal emissora da multa; ou (iii) implantação, gestão, monitoramento e proteção de unidades de conservação.
- 3. O novo decreto permite que qualquer entidade privada, com fins lucrativos ou não, participe do processo de competição para selecionar projetos para execução dos serviços ambientais.** O novo decreto exclui da redação do art. 140-A do Decreto nº 6.514/2008 a regra de que apenas entidades privadas, sem fins lucrativos, possam apresentar projetos para execução dos serviços estabelecidos no art. 140.
- 4. O novo decreto mantém a proibição de usar a conversão de multa para reparação de danos decorrentes das próprias infrações, instituída pelo Decreto nº 9.179/2017** (art. 141 do Decreto nº 6.514/2008). A redação original do Decreto nº 6.514/2008 permitia que as multas fossem convertidas em atividades de recuperação de danos resultantes da própria infração. Entretanto, esta regra era muito criticada por desrespeitar a tríplice responsabilidade ambiental (civil, administrativa e penal), segundo a qual a obrigação de reparar os danos ambientais é independente da sanção pecuniária (multa) e penal. O Decreto nº 9.179/2017 alterou esta regra impedindo que a conversão de multa pudesse ser usada na recuperação dos danos ambientais decorrentes da própria infração e esta proibição foi mantida pelo novo decreto. Assim, o infrator além de pagar ou converter a multa em prestação de serviços ambientais, também terá que recuperar integralmente os danos ambientais causados por sua conduta.

⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm

- 5. O novo decreto amplia o prazo e acrescenta uma nova instância preliminar para requerer a conversão de multa ambiental.** A redação original do Decreto nº 6.514/2008 dispunha que o autuado deveria requerer a conversão de multa por ocasião da apresentação da defesa do auto de infração. Este prazo exíguo era objeto de controvérsia por parte da doutrina. O Decreto nº 9.179/2017 alterou esta regra permitindo que o autuado pudesse requerer a conversão de multa ambiental até o momento da sua manifestação em alegações finais, antes da decisão em primeira instância. O novo decreto amplia ainda mais o prazo para requerer a conversão de multa ambiental. Com a nova redação do art. 142 do Decreto nº 6.514/2008, o autuado poderá requerer a conversão de multa até a decisão de segunda instância. De acordo com o novo decreto o pedido de conversão poderá ocorrer em três momentos: (i) na audiência de conciliação ambiental, no âmbito do Núcleo de Conciliação Ambiental instituídos pelo Decreto nº 9.760/2019; (ii) até a decisão de primeira instância; e (iii) até a decisão de segunda instância. A diferença entre estes prazos será o percentual do desconto no valor da multa, como mostra o item 9 abaixo.

- 6. O novo decreto mantém as duas modalidades de conversão de multa: (i) implementação, pelo próprio autuado, de projetos de serviços ambientais (conversão direta); e (ii) adesão pelo autuado a projeto previamente selecionado (conversão indireta), instituídas pelo Decreto nº 9.179/2017** (art. 142-A do Decreto nº 6.514/2008). O novo decreto dispõe que os procedimentos necessários para operacionalização da modalidade de conversão de multa por adesão a projeto previamente selecionado (conversão indireta) serão regulamentados posteriormente. O novo decreto ainda dispõe que a administração pública indicará o projeto ou cota-parte de projeto de serviço a ser implementado (art. 142-A, §1º do Decreto nº 6.514/2008). Porém, o novo decreto não deixa claro se esta regra se aplica a ambas modalidades de conversão. Não faria sentido a administração impor um projeto para o autuado implementar, caso ele opte pela implementação de um projeto próprio (conversão direta). Por fim, o parágrafo 3º do art. 142-A do Decreto nº 6.514/2008 estabelece que os projetos a que se refere o § 1º deverão ser executados prioritariamente no Estado em que ocorreu a infração. Novamente não fica claro se esta regra é aplicável a ambas as modalidades de conversão, já que o parágrafo 1º não especifica a qual modalidade se aplica.

- 7. O novo decreto revoga o art. 144 do Decreto nº 6.514/2008 que dispunha sobre o prazo para a apresentação do projeto de conversão de multa pelo autuado, sem estabelecer uma nova regra a respeito.** O novo decreto também não estabelece diretrizes e critérios para elaboração de projetos de conversão pelo autuado (conversão direta) e nem faz referência sobre regulamentação posterior desta matéria. Isto reforça a interpretação de que o parágrafo primeiro do art. 142-A (comentado no item 6 acima) se aplicaria a ambas as modalidades de conversão, isto é, caberá à administração pública federal ambiental indicar o projeto de serviço a ser implementado, embora isso não faça muito sentido na modalidade de conversão direta.

- 8. O novo decreto mantém a obrigatoriedade do autuado de reparar integralmente o dano que tenha causado, independentemente do valor da multa aplicada** (art. 143, §1º do Decreto nº 6.514/2008). A obrigação de reparar o dano é, inclusive, cláusula obrigatória do termo de compromisso, nos termos do art. 146, §1º, VI do Decreto nº 6.514/2008.

- 9. O novo decreto muda novamente a sistemática de descontos concedidos na conversão da multa em prestação de serviços ambientais** (art. 143, §2º do Decreto nº 6.514/2008). A redação original do Decreto nº 6.514/2008 concedia 40% de desconto sobre o valor da multa para quem optasse pela conversão da multa em prestação de serviços ambientais. Esta regra foi bastante alterada pelo Decreto nº 9.179/2017 que estabeleceu uma nova sistemática com descontos diferentes dependendo da modalidade de conversão: (i) 35% de desconto para conversão de multas para implementação de projetos apresentados pelo autuado (conversão direta); e (ii) 60% de desconto para conversão de multas para a adesão a projeto previamente selecionado pelo órgão ambiental (conversão indireta). O Decreto nº 9.760/2019 altera novamente a sistemática para a concessão de descontos sobre o valor da multa. **Agora, o percentual de desconto varia em função do momento em que o autuado solicita a conversão da multa, independentemente da modalidade de conversão escolhida. Assim, a autoridade competente aplicará sobre o valor da multa consolidada o desconto de: (i) 60%, quando o requerimento for apresentado por ocasião da audiência de conciliação ambiental; (ii) 50%, quando o requerimento for apresentado até a decisão de primeira instância; e (iii) 40%, quando o requerimento for apresentado até a decisão de segunda instância.**
- 10. O novo decreto revoga a possibilidade de parcelamento da multa convertida em prestação de serviços ambientais na modalidade indireta.** O parágrafo 3º do art. 143 do Decreto nº 6.514/2008, com redação dada pelo Decreto nº 9.179/2017, previa o parcelamento da multa convertida em até vinte e quatro parcelas mensais. Porém, o novo o decreto revoga este parágrafo e não estabelece nenhuma regra relativa ao parcelamento da multa.
- 11. O novo decreto acrescenta novas instâncias de decisão sobre o pedido de conversão de multa ambiental.** A competência pela decisão do pedido de conversão de multa depende do momento de sua apresentação pelo autuado. Compete ao Núcleo de Conciliação Ambiental (criado pelo novo decreto) quando o pedido for apresentado na audiência de conciliação ambiental; compete à autoridade julgadora quando o pedido for apresentado até a decisão de primeira instância; e compete à autoridade superior quando o pedido for apresentado até a decisão de segunda instância (art. 145 do Decreto nº 6.514/2008).
- 12. O novo decreto mantém o poder discricionário da autoridade ambiental na decisão sobre o pedido de conversão e prevê que novas diretrizes serão estabelecidas para orientar a tomada de decisão.** Assim como dispunha o Decreto nº 9.179/2017, a decisão sobre a conversão da multa é discricionária. A autoridade competente pode deferir ou não o pedido, em decisão motivada, e deverá levar em consideração peculiaridades do caso concreto, antecedentes do infrator e o efeito dissuasório da multa. Entretanto, na decisão sobre o pedido de conversão deverão ser observadas diretrizes que serão estabelecidas em portaria conjunta do MMA e dos dirigentes máximos dos órgãos e das entidades da administração pública federal ambiental.
- 13. O novo decreto mantém algumas regras relativas ao termo de compromisso, documento que vincula o autuado ao objeto da conversão de multa.** O novo decreto mantém as regras relativas às cláusulas obrigatórias do termo de compromisso e aquelas relativas à conversão direta (art. 146, §1º e §2º do Decreto no 6.514/2008). O novo decreto também mantém as regras estabelecendo que a assinatura do termo de compromisso suspende a exigibilidade da multa aplicada, implica renúncia ao

direito de recorrer administrativamente e possui efeitos na esfera civil e administrativa. Além disso, o inadimplemento do termo de compromisso implica, na esfera administrativa, a inscrição imediata do débito em dívida ativa e na esfera civil a execução judicial imediata das obrigações pactuadas no do termo de compromisso, devido ao seu caráter de título executivo extrajudicial (art. 146, §4º, §7º e §8º do Decreto no 6.514/2008).

- 14. O novo decreto mantém os dispositivos que tratam da efetiva conversão da multa, tal como instituído pelo Decreto 9.179/2017** (art. 146, §5º e §6º do Decreto no 6.514/2008). A celebração do termo de compromisso não põe fim ao processo administrativo, apenas suspende a exigibilidade da multa. Porém, a multa só será considerada efetivamente convertida após a conclusão do objeto, sua comprovação pelo executor e aprovação pelo ente federal emissor da multa. Isto quer dizer que o autuado ficará vinculado ao processo o tempo necessário para sua conclusão total até o prazo de 10 anos ou mais. Isto faz sentido nos casos de projetos apresentados pelo próprio autuado, mas nos casos em que o autuado adere a um projeto selecionado pelo órgão ambiental, ele não tem qualquer controle sobre a execução do mesmo. A situação pode ser tornar ainda mais complicada quando o autuado apenas participa com a adesão de algumas “quotas” de um projeto, circunstância na qual o autuado tem ainda menos controle sobre a sua conclusão.
- 15. O novo decreto revoga as regras relativas ao termo de compromisso quando a conversão for pela adesão a projeto previamente selecionado (conversão indireta)** (art. 146, §3º) e revoga a regra que vinculavam os recursos provenientes da multa convertida ao projeto selecionado de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, sem dispor nada em seu lugar (art. 146, §9º). O Decreto 9.179/2017 previa que o autuado deveria depositar os recursos da multa convertida em conta garantia em banco público e que estes recursos ficariam vinculados ao projeto selecionado. Como o novo decreto não dispõe sobre a gestão financeira da conversão de multa indireta, é preciso que esta matéria seja regulamentada em ato próprio, pois sem esta definição não será possível instituir qualquer programa de conversão de multa indireta. É importante que esta regulamentação estabeleça regras claras de como será a gestão financeira, o órgão responsável, mecanismos de transparência e fiscalização da utilização dos recursos, e a vinculação dos mesmos aos projetos selecionados.
- 16. O novo decreto revoga os dispositivos que previam a criação de Câmara Consultiva Nacional para subsidiar a estratégia de implementação do Programa de Conversão de Multas Ambientais** (art. 148, §1º a §5º do Decreto no 6.514/2008). As câmaras consultivas tinham como objetivos opinar a respeito de temas e áreas prioritárias a serem beneficiadas pelo programa e estratégias de monitoramento.
- 17. O novo decreto estabelece regras de transição relativa às conversões de multa que foram pleiteadas sob a égide do Decreto nº 9.179/2017** (art. 148 do Decreto nº 6.514/2008). O autuado poderá, no prazo de 90 dias, contado de 8 de outubro de 2019: (i) solicitar a readequação do pedido de conversão de multa para execução nos moldes do art. 142-A, garantido o desconto de 60% sobre o valor da multa consolidada; ou (ii) desistir do pedido de conversão de multa, garantida a faculdade de optar por uma das demais soluções legais possíveis para encerrar o processo, tais como o desconto para pagamento e o parcelamento da multa.

CONCLUSÃO

O Decreto nº 9.760/2019 altera novamente o Decreto nº 6.514/2008, estabelecendo uma nova sistemática para a conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais. O novo decreto mantém alguns avanços trazidos pelo Decreto nº 9.179/2017, como a proibição de converter a multa para a reparação de danos decorrentes da própria infração e a conversão de multa por meio de duas modalidades, implementação de projetos pelo próprio autuado (conversão direta) e adesão pelo autuado a projeto previamente selecionado (conversão indireta).

O novo decreto amplia o rol de serviços ambientais, altera o prazo para solicitação da conversão de multa, permite que qualquer entidade pública ou privada apresente projetos para a execução dos serviços ambientais, institui mudanças na sistemática de concessão de descontos, e acrescenta uma nova instância preliminar para o autuado solicitar a conversão de multa, denominada Núcleo de Conciliação Ambiental. Porém, o novo decreto revoga dispositivos que previam a criação de uma Câmara Consultiva Nacional para subsidiar a estratégia de implementação do Programa de Conversão de Multas Ambientais e também revoga regras que vinculavam os recursos provenientes da multa convertida ao projeto selecionado de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Mesmo com a nova regulamentação, para o pleno funcionamento do Programa de Conversão de Multas Ambientais em âmbito federal, ainda é necessária edição de normas complementares estabelecendo, por exemplo:

- diretrizes para a orientar a decisão dos pedidos de conversão;
- procedimento para operacionalização da modalidade de conversão de multa por adesão a projeto previamente selecionado (conversão indireta);
- diretrizes e critérios para a elaboração dos projetos para a prestação dos serviços ambientais; e
- regras própria dos órgãos federais ambientais, regulamentando o julgamento dos pedidos de conversão de multa aplicados por eles.

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

www.inputbrasil.org

Citação Sugerida

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. **Decreto nº 9.760/2019 altera regras de conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.

Abril/ 2019

*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), pelo Instituto Clima e Sociedade - ICS, e pelo Norway's International Climate and Forest Initiative - NICFI. através do Climate Policy Initiative (CPI).*