

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 4.794, de 2020, da Senadora Soraya Thronicke, que *modifica a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, para autorizar a União a contratar instituição financeira para criar e gerir fundo privado constituído por recursos decorrentes de conversão de multas ambientais e para dispor sobre os procedimentos de conversão de multas.*

Relator: Senador **BETO FARO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei (PL) nº 4.794, de 2020, que *modifica a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, para autorizar a União a contratar instituição financeira para criar e gerir fundo privado constituído por recursos decorrentes de conversão de multas ambientais e para dispor sobre os procedimentos de conversão de multas.*

O PL é de autoria da Senadora Soraya Thronicke e conta com três artigos.

O art. 1º visa acrescentar o Capítulo VI-A na Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), com onze artigos (arts. 76-A a 76-K), estabelecendo duas modalidades de conversão de multa por crime ou infração administrativa ambiental – uma modalidade direta, na qual o autuado implementaria projeto de serviço de preservação, melhoria e recuperação ambiental; e outra indireta, mediante o aporte de recursos em fundo a ser criado com a finalidade de dispor de meios financeiros para a execução de projetos com os objetivos previstos para a conversão de multas.

O art. 2º propõe que as conversões de multas aplicadas até a edição da legislação terão desconto de 60% (sessenta por cento), independentemente da fase em que se encontre o julgamento, desde que a conversão seja requerida no prazo de até um ano após a publicação da lei decorrente do PL.

O art. 3º estabelece vigência imediata para a lei resultante.

Na justificção, a autora fundamenta o projeto na dificuldade de recebimento dos valores das multas por parte das autarquias ambientais fiscalizadoras e na necessidade de recursos para serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental. Para tanto, entende que a proposição é capaz de solucionar estes problemas de forma eficiente para a Administração e atrativa aos autuados.

O projeto foi distribuído com exclusividade à CMA, sendo objeto de deliberação terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-F, incisos I e VI, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre o mérito de proposições legislativas pertinentes à proteção do meio ambiente, ao controle da poluição, à conservação da natureza, à defesa do solo e ao direito ambiental.

No que concerne à **constitucionalidade**, identificamos vício de iniciativa na instituição de uma Câmara Consultiva Nacional, nos termos do art. 76-F proposto pelo PL. Trata-se de criação de órgão da Administração Pública por parte do Poder Legislativo, violando o art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição Federal (CF).

No restante, o projeto atende tanto aos requisitos formais quanto materiais, pois compete à União legislar concorrentemente sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, conforme o disposto no art. 24, inciso VI, da CF. O PL também respeita as cláusulas pétreas e demais previsões constitucionais concernentes.

No mesmo sentido, o PL não apresenta vício de **regimentalidade**. Quanto à **técnica legislativa**, entendemos que o projeto está de acordo com a Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que tem por objetivo balizar a utilização de linguagem e técnicas próprias.

No tocante à **juridicidade**, o critério de inovação da matéria foi atendido pelo presente projeto, visto que inclui novas normas na legislação que pretende alterar.

No **mérito**, entendemos que a proposição merece guarida, pelos motivos a seguir expostos. Infelizmente, uma das principais sanções administrativas aplicadas contra infratores ambientais, a multa, não tem alcançado o objetivo de coibir os danos causados ao meio ambiente por descumprimento da legislação. No caso do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), por exemplo, apenas um terço das multas aplicadas pela autarquia é efetivamente pago. Os valores arrecadados pela autarquia são ainda menores, o que indica que a inadimplência é ainda maior para multas de alto valor.

A maioria dos órgãos do SISNAMA enfrenta sérias deficiências estruturais, incluindo falta de pessoal, processos físicos e controles ineficientes, o que compromete o andamento e a cobrança de multas ambientais. Nesse cenário, a conversão das multas em serviços ambientais se mostra uma alternativa eficaz para incentivar o pagamento, evitar disputas judiciais e promover a recuperação ambiental.

Nada obstante os grandes méritos da proposição, entendemos que ela pode ser aprimorada. Por essa razão, apresentamos emenda substitutiva, com o intuito de sanar o vício de inconstitucionalidade mencionado, melhorar a técnica legislativa e fazer algumas alterações de mérito.

O primeiro ponto de adequação necessária remete a sanar o vício de inconstitucionalidade do art. 76-F mencionado. Para solucionar a questão do vício de iniciativa, o substitutivo remove as menções à Câmara Consultiva

Nacional que teria a função de subsidiar a estratégia de implementação da conversão de multas.

Removemos, também, a sujeição do fundo privado e da instituição financeira gestora à realização de licitações públicas, prevista no art. 76-G da proposta inicial. A referida sujeição pública seria uma burocratização desmedida e incompatível com a própria solução de criação do fundo privado.

Além disso, propomos alteração de ordem redacional, a fim de retirar os dispositivos do interior da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998). Pelo fato de os dispositivos de conversão de multas se limitarem ao âmbito da União, cabendo aos demais entes federativos produzirem suas legislações sobre o tema, não seria interessante mantê-los na legislação **nacional** responsável por disciplinar os crimes ambientais. Portanto, o substitutivo prevê a inserção dos dispositivos em lei autônoma voltada à União, ao invés de inseri-los na legislação nacional.

Ampliamos, também, as hipóteses em que não se admitem as conversões de multas ambientais. A proposta original considera apenas cinco hipóteses, todas contempladas em nosso substitutivo, o qual também afasta a possibilidade de conversão nos casos de infratores que usam trabalho infantil e danos decorrentes do descumprimento de obrigações do licenciamento ambiental. Além disso, optamos pela garantida a aplicação do desconto sobre o valor da multa consolidada, nos termos da regra vigente à época do pleito.

Assim, em vista das necessárias adequações, propomos a emenda substitutiva a seguir e conclamamos todos os nobres pares a nos acompanhar na votação.

III – VOTO

Ante todo o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 4.794, de 2020, na forma do substitutivo abaixo:

EMENDA Nº -CMA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 4.794, de 2020

Dispõe, no âmbito federal, sobre o instituto da Conversão de Multa Ambiental, autoriza a União a contratar instituição financeira para criar e gerir fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da conversão de multas destinados a viabilizar a prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os órgãos federais emissores de multas ambientais, nos termos do disposto no § 4º do art. 72 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, poderão converter a multa ambiental em serviço de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente, mediante requerimento do infrator.

§ 1º Os serviços mencionados no *caput* serão realizados por meio da implementação de projetos ambientais previamente aprovados pelo órgão federal emissor da multa ambiental, conforme estabelecido em ato normativo próprio.

§ 2º A multa diária, prevista no inciso III do art. 72 da Lei nº 9.605, de 1998, pode ser convertida, desde que o infrator, antes de findo o prazo para apresentação do requerimento de conversão de multa, demonstre a regularização da situação que justificou a aplicação da penalidade.

§ 3º O ato normativo de que trata o § 1º estabelecerá o procedimento de conversão de multas ambientais, definirá as diretrizes e critérios aplicáveis a projetos de serviços ambientais e disporá sobre a forma de acompanhamento e fiscalização dos resultados desejados.

Art. 2º São considerados serviços, obras ou atividades de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente aqueles incluídos em projetos com, no mínimo, um dos seguintes objetivos, entre outros previstos em regulamento:

I – recuperação:

a) de áreas degradadas para conservação da biodiversidade e melhoria da qualidade do meio ambiente;

b) de processos ecológicos e de serviços ecossistêmicos essenciais;

c) de vegetação nativa;

d) de áreas de recarga de aquíferos;

e) de solos degradados ou em processo de desertificação;

II – proteção e manejo de espécies da biodiversidade e controle de espécies exóticas invasoras;

III – monitoramento da qualidade do meio ambiente e desenvolvimento de indicadores ambientais;

IV – adaptação às mudanças do clima ou sua mitigação;

V – 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;

VI – educação ambiental;

VII – garantia da sobrevivência e ações de recuperação e de reabilitação de espécies da flora nativa e da fauna silvestre por instituições públicas de qualquer ente federativo ou privadas sem fins lucrativos;

VIII – implantação, gestão, monitoramento e proteção de unidades de conservação;

IX – destinação e manejo de resíduos sólidos.

Art. 3º Não caberá a conversão da multa ambiental:

I – para reparação dos danos decorrentes das próprias infrações;

II – para o cumprimento de obrigações ambientais decorrentes dos impactos adversos ocasionados no âmbito do licenciamento ambiental;

III – se da infração ambiental decorrer morte humana;

IV – se o infrator constar no cadastro oficial de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas às de escravo;

V – se constatados indícios de que o infrator explore trabalho infantil;

VI – se a infração houver sido praticada mediante abuso, maus-tratos ou emprego de métodos cruéis no manejo de animais;

VII – diária não consolidada até o término do prazo para apresentação do requerimento de conversão de multa;

VIII – se a infração tiver sido praticada por agente público no exercício do cargo ou função;

IX – quando o respectivo crédito administrativo já houver sido definitivamente constituído;

X – se a concessão desse benefício se mostrar inapta a cumprir com a função de desincentivo à prática de infrações ambientais.

Art. 4º Admite-se a conversão de multas ambientais como uma medida de encerramento de processos de apuração de infrações ambientais.

§ 1º O autuado deverá requerer, até a fase de alegações finais, a conversão de multas ambientais por meio de requerimento de adesão à conversão de multas em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente.

§ 2º A adesão à conversão de multas não elide o dever de reparação por danos ambientais.

§ 3º Admitindo-se a conversão da multa, seguirão em regime prioritário de tramitação, desde que atrelados ao mesmo auto de infração, os processos para:

I – avaliação acerca da aplicação de sanções restritivas de direito e demais punições cabíveis;

II – apreciação de eventual pedido de cessação de efeitos de medidas cautelares; e

III – condução de procedimentos referentes à reparação pelos danos ambientais e à reposição florestal.

§ 4º A assinatura do Termo de Compromisso firmado com o órgão sancionador formaliza a conversão da multa, configurando novação da obrigação de pagar a penalidade pecuniária, que extingue o crédito público correspondente e o converte em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, nos termos e condições pactuados.

§ 5º O termo de compromisso firmado com o órgão sancionador disporá sobre as condições da quitação das obrigações constituídas nos termos do § 4º, conforme regulamento.

Art. 5º O requerimento de adesão à conversão de multas em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente, a que se refere o § 1º do art. 4º desta Lei, conterà:

I – a confissão irrevogável e irretratável do débito indicado pelo infrator, decorrente de multa ambiental consolidada na data do requerimento;

II – a desistência de impugnar judicial ou administrativamente a autuação ambiental ou de prosseguir com eventuais impugnações ou recursos administrativos e ações judiciais que tenham por objeto o auto de infração discriminado no requerimento;

III - a renúncia a quaisquer alegações de direito sobre as quais possam ser fundamentadas as impugnações e os recursos administrativos e as ações judiciais a que se refere o inciso II.

Parágrafo único. Na hipótese de autuação ambiental impugnada judicialmente, o requerimento de que trata este artigo deverá ser instruído com cópia do protocolo do pedido de extinção do respectivo processo com resolução do mérito, dirigido ao juízo competente, com fundamento no art. 487, *caput*, inciso III, alínea *c*, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

Art. 6º O requerimento de que trata o art. 5º desta Lei será indeferido quando caracterizada ao menos uma das situações elencadas no art. 3º.

§ 1º Na hipótese do *caput*, o infrator será notificado para, no prazo de vinte dias, pagar à vista ou parcelar o débito.

§ 2º Findo o prazo e não realizado o constante no § 1º, o processo será imediatamente concluído e remetido à área competente para que sejam adotadas as providências necessárias à cobrança do débito, sendo a consolidação da dívida calculada desde a lavratura do auto de infração com os devidos acréscimos legais.

Art. 7º Se deferida a adesão à conversão da multa ambiental, poderá ser aplicado sobre o valor da multa consolidada desconto de até cinquenta por cento, considerando a etapa do processo de apuração de infração ambiental, conforme disposto em regulamento.

§ 1º Os acréscimos legais incidirão até a data de apresentação do requerimento de adesão à conversão de multas ambientais.

§ 2º A aplicação do desconto de que trata este artigo, no âmbito da conversão de multa, por configurar novação de obrigação na forma do § 4º do art. 4º desta Lei, não caracteriza renúncia de receita para os fins do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 8º Fica a União autorizada a selecionar instituição financeira federal de fomento ao desenvolvimento para criar e administrar conta ou fundo privado a ser integralizado com os recursos oriundos da conversão de multas destinados a viabilizar a prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente previstos no art. 2º desta Lei.

§ 1º A instituição financeira fica também responsável por representar judicial e extrajudicialmente o fundo privado.

§ 2º A gestão dos recursos de que trata o *caput* obedecerá as diretrizes estabelecidas pelos órgãos federais emissores das multas ambientais, previstas no § 3º do art. 1º desta Lei.

§ 3º O patrimônio financeiro do fundo ou conta privada será contábil, administrativa e financeiramente segregado, para todos os fins, dos patrimônios da União, da instituição financeira contratada e daqueles que nele aporem recursos e será auditado anualmente por instituição independente.

Art. 9º Àquele que, sob a égide de regime jurídico anterior, tenha pleiteado, tempestivamente, a conversão da multa, em caso de deferimento do pedido, é garantida a aplicação do desconto sobre o valor da multa consolidada, nos termos da regra vigente à época do pleito.

Art. 10. Os projetos de conversão de multas ambientais aprovados e selecionados pelos órgãos ambientais federais antes da publicação desta Lei continuarão a ser executados, pelos prazos previstos para as suas conclusões.

Art. 11. Os mecanismos financeiros dispostos no art. 8º desta Lei poderão agregar recursos oriundos de indenizações por dano ambiental.

Parágrafo único. Os recursos referidos no *caput* deverão ter a contabilidade segregada conforme disposto em regulamento.

Art. 12. No âmbito dos processos de conversão de multas ambientais, os órgãos e entidades responsáveis pela apuração de infrações ambientais poderão realizar as comunicações, as notificações e as intimações por meio eletrônico, utilizando os dados fornecidos pelo administrado ou constantes de cadastros e bancos de dados oficiais.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 02 de julho de 2025