

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei n° 4.794, de 2020, da Senadora Soraya Thronicke, que modifica a Lei n° 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) n° 4.794, de 2020, que modifica a Lei n° 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 n° 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), com onze artigos (arts. 76- A a 76-K), estabelecendo duas modalidades de conversão de 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 justificação, 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 garantia 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 a conversão de multa
ambiental.

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 simples ambiental em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente, mediante requerimento do autuado.

§ 1º Os serviços mencionados no *caput* serão realizados, com recursos próprios do autuado, por meio da implantação de projetos ambientais previamente aprovados pelo órgão federal emissor da multa ambiental, conforme estabelecido em regulamento.

§ 2º A multa diária, prevista no inciso III do art. 72 da Lei nº 9.605, de 1998, pode ser convertida, desde que o autuado, antes de findo o prazo para apresentação do requerimento de conversão de multa, demonstre a interrupção das causas que motivaram 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 aos projetos ambientais para a implementação dos serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente e disporá sobre a forma de acompanhamento, fiscalização dos resultados desejados e eventual ressarcimento de obrigações não cumpridas.

Art. 2º Os serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente serão implementados por meio das atividades necessárias à implantação dos projetos ambientais, que atendam a, no mínimo, um dos seguintes objetivos:

I – recuperação:

- a) de áreas degradadas para conservação da biodiversidade ou 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 – 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– 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;

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

VII– destinação e manejo de resíduos sólidos; e

VIII – prevenção e combate a incêndios florestais e manejo integrado do fogo.

Parágrafo único. A implantação dos serviços pode consistir na entrega de obras e obtenção e fornecimento de bens e serviços essenciais à execução de projetos de conversão de multas ambientais em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente.

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 - quando o empregador houver submetido trabalhadores a condições análogas às de escravo, assegurados o contraditório e a ampla defesa;
- 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 excluídas as práticas agropecuárias e de manejo de espécies exóticas invasoras regulamentadas pelo órgão competente;
- 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 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; e

XI - se decorrente de contaminação pelo uso de agrotóxico, mediante laudo técnico conclusivo.

Parágrafo único. O requerimento de que trata o art. 1º desta Lei será indeferido quando caracterizada ao menos uma das situações elencadas no caput deste artigo, sendo que nos casos dos incisos IV, VI e XI, enquanto não houver decisão administrativa final no respectivo processo administrativo próprio, o autuado ficará impedido de aderir ao programa de conversão de multas ambientais

Art. 4º A conversão de que trata esta Lei será requerida no processo de apuração de infração ambiental até a fase de interposição do recurso de segunda instância e, caso deferido o pleito pelo respectivo órgão emissor da multa, será celebrado o Termo de Compromisso, considerado título executivo extrajudicial, do qual constarão, na forma desta Lei, as obrigações consideradas como serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente a serem implementados.

§ 1º A assinatura do Termo de Compromisso de que trata o caput:

I – não elide o dever de reparação por danos ambientais;

II – implicará na 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 - resultará em 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; e

IV - implica consolidação da multa ambiental imposta pelo órgão ambiental, a qual é composta pelos fatores que agravam, atenuam, aumentam e diminuem a penalidade, desde que as circunstâncias correspondentes estejam caracterizadas até a data do requerimento, e a exigibilidade da sanção consolidada permanecerá suspensa até que seja certificado o cumprimento integral das obrigações assumidas pelo autuado.

§ 2º Na hipótese de autuação ambiental impugnada judicialmente, o Termo de Compromisso de que trata o caput 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.

§ 3º Após o deferimento do pedido de conversão de multas, seguirão em regime prioritário de tramitação, desde que atrelados ao mesmo auto de infração, os processos do mesmo autuado 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.

Art. 5º. O Termo de Compromisso firmado com o órgão sancionador disporá sobre as condições específicas de cumprimento das obrigações constituídas nos termos desta Lei, conforme regulamento.

§ 1º. A decisão do órgão emissor da multa, que atesta o cumprimento integral das obrigações pactuadas no Termo de Compromisso resultará na extinção da multa.

§ 2º. O inadimplemento do termo de compromisso implica:

I - na esfera administrativa, a inscrição imediata do débito em dívida ativa para cobrança do valor integral da multa consolidada, acrescido dos consectários legais incidentes; e

II - na esfera civil, a execução judicial imediata das obrigações pactuadas, incluindo as cláusulas penais previstas no Termo de Compromisso de Conversão de Multas, tendo em vista seu caráter de título executivo extrajudicial.

Art. 6º. Os órgãos ambientais federais ficam autorizados a instituir bancos de projetos ambientais, a serem executados pelo autuado diretamente ou por meio de terceiros, para facilitar a conversão de multas ambientais em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente.

Art. 7º. Para converter a multa ambiental, o autuado poderá:

I - submeter projeto ambiental próprio para avaliação do órgão emissor da multa ambiental; ou

II – aderir a projeto ambiental do banco de projetos de que trata o art. 6º, mediante o financiamento integral ou parcial, com recursos próprios do autuado, os quais podem ser depositados em conta privada específica, conforme previsto em ato específico do órgão ambiental sancionador.

Parágrafo único. A conta privada específica a que se refere o inciso II deste artigo deverá ser operada por instituição financeira federal de fomento ao desenvolvimento.

Art. 8º 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.

Parágrafo único. O valor da multa, após o desconto de que trata o caput, será utilizado para estabelecer o valor do serviço ambiental a ser executado pelo autuado, conforme disposto em regulamento.

Art. 9º 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. 10º No âmbito dos processos de apuração de infrações 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. 11 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.