



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Aviso nº 942 - GP/TCU

Brasília, 14 de novembro de 2023.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 2261/2023, prolatado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Ordinária de 8/11/2023 ao apreciar os autos do processo TC-020.184/2022-0, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que tratam de Representação autuada em atendimento ao Acórdão 1.973/2022 – Plenário, com vistas a avaliar a celebração, pelo Ibama, dos Acordos Substitutivos de Multas Ambientais.

Por oportuno, informo que o relatório e o voto que fundamentam o Acórdão, ora encaminhado, estão disponíveis para consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

MINISTRO BRUNO DANTAS  
Presidente

A Sua Excelência a Senhora  
Senadora LEILA BARROS  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal  
Brasília – DF

## GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

**TC-020.184/2022-0**

Natureza: Representação.

Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental.

**SUMÁRIO:** REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO CONTIDA NO SUBITEM 9.6 DO ACÓRDÃO 1.973/2022 – PLENÁRIO, PROLATADO NOS AUTOS DO TC-038.685/2021-3, QUE CUIDOU DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL PARA AVALIAR O PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL DO IBAMA. AVALIAÇÃO DA TEMÁTICA RELATIVA AOS ACORDOS SUBSTITUTIVOS DE MULTA. CONVERSÃO EM DILIGÊNCIA. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS.

**RELATÓRIO**

Em exame a Representação formulada pela então SecexAgroAmbiental, atual Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental, em face da determinação contida no subitem 9.6 do Acórdão 1.973/2022 – Plenário.

2. Aquele **decisum** foi prolatado nos autos do TC-038.685/2021-3 (de minha relatoria), que cuidou de Auditoria de Natureza Operacional para avaliar o processo sancionador ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

3. O indigitado subitem 9.6 do Acórdão 1.973/2022 – Plenário foi assim redigido:

“9.6. restituir os autos à [então] SecexAgroAmbiental, a fim de que monitore o cumprimento do disposto no subitem 9.5 acima, e que autue processo de Representação, com vistas a examinar a temática relativa aos Acordos Substitutivos de Multa, atualmente utilizados pelo Ibama, com enfoque na legalidade do uso de tal instituto por parte daquela Autarquia;”

4. Transcrevo, a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, excerto da instrução produzida pela AudAgroAmbiental em que o presente feito é analisado (peça 37):

**“HISTÓRICO****Auditoria operacional sobre o processo sancionador ambiental do Ibama**

2. O Tribunal realizou auditoria operacional para avaliar o processo sancionador ambiental do Ibama (TC-038.685/2021-3). No curso da auditoria, a equipe tomou ciência da existência dos chamados ‘Acordos Substitutivos da Multa Ambiental’, que não fazem parte estritamente do processo sancionador, mas têm uma correlação com ele, pois se trata de um mecanismo utilizado com o objetivo de ‘dar resolução’ a processos administrativos relacionados a autos de infração ambiental.

3. O exame desses acordos não fez parte do escopo da auditoria, mas no capítulo 6 do Relatório de Auditoria, adotado como relatório pelo Ministro Relator, a equipe fez uma análise preliminar acerca desses acordos, tomando como base a Nota Técnica 2547/2021/CGDRA DIV-2/GGDRA/DI/SFC, de 14/10/2021, que tratava do tema. Nesse exame, levantaram-se diversos questionamentos acerca do mérito desses acordos. Diante disso, a equipe ponderou que se

deveria considerar a possibilidade de formulação da representação para avaliar esses acordos, ‘em especial em relação à sua legalidade’ (peça 4, item 221).

4. Por ocasião da prolação do Acórdão 1.973/2022-Plenário, o TCU determinou, em seu item 9.6, a autuação de representação para tratar do tema em comento.

#### **Instrução inicial**

5. A instrução anterior apresentou as seguintes informações e análises sobre os acordos substitutivos, oriundas do relatório de auditoria e do voto do ministro relator (peça 7, p. 2-4):

‘214. Os Acordos Substitutivos de Multa Ambiental são procedimentos adotados sob o fundamento do art. 26 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei 4.657/1942, denominação dada pela Lei 12.376/2010), dispositivo incluído pela Lei 13.655/2018.

215. Por meio desses acordos, o Ibama substitui multas que são aplicadas a determinado autuado pela execução de determinadas obrigações acordadas entre as partes. O art. 26 da LINDB assim dispõe:

‘Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.’

216. A Controladoria-Geral da União expediu a Nota Técnica nº 2547/2021/CGDRA DIV2/CGDRA/DI/SFC, em 14/10/2021, tratando desse tema. Nessa nota, mencionou que o Ibama já havia celebrado dois acordos substitutivos cujas informações básicas são as seguintes (peça 41):

‘I – Acordo Substitutivo de Multa Ambiental 1/2020, de 6/7/2020, com a Vale S/A, substituindo cinco multas aplicadas pelo Ibama à empresa em decorrência do rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, que totalizaram R\$ 250 milhões. O acordo foi firmado nesse mesmo valor, sendo que R\$ 150 milhões devem ser aplicados em determinados parques nacionais situados no Estado de Minas Gerais e R\$ 100 milhões em projetos a serem escolhidos pela Secretaria de Qualidade Ambiental do Ibama em municípios daquele estado;

II – Acordo Substitutivo de Multa Ambiental nº 1/2021, de 20/1/21, com a empresa LOGIN Logística Intermodal S/A, substituindo 30 multas aplicadas pelo Ibama em decorrência da queda de 29 [contêineres] em Santos, no valor total de R\$ 49,41 milhões. O acordo foi celebrado no valor de R\$ 22,45 milhões (55% de desconto), com a seguinte destinação:

a) construção de uma sala de situação na sede do MMA em Brasília, no valor estimado de R\$ 1,32 milhões;

a) depósito de R\$ 16,9 milhões em conta vinculada à Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo, para a aquisição de diversos equipamentos e a prestação de determinados serviços;

b) prestação de serviços e aquisição de equipamentos para a unidade do Ibama em Santos/SP.'

217. Na mesma nota, informou-se também da existência de uma minuta de acordo substitutivo sendo discutida com a empresa Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda. envolvendo a aplicação de duas multas no valor total de R\$ 100 milhões, em razão da emissão de poluentes (NOx) acima dos limites legais estabelecidos pela legislação ambiental. O acordo seria celebrado no valor de R\$ 50 milhões (50% de desconto), que seriam utilizados para construção, implantação e manutenção de 17 estações de monitoramento de qualidade do ar.

218. Na referida nota técnica, a CGU aponta diversos riscos envolvidos na utilização do mecanismo de acordos substitutivo, inclusive a ausência de regulamentação e institucionalização para celebração desses acordos. Como o objetivo dos acordos é, em última instância, o de substituir a multa pela prestação de serviços em prol do meio ambiente, a CGU também entendeu que se deveria privilegiar a conversão de multas na prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, instituto já estabelecido e regulamentado no âmbito do processo sancionador ambiental.

219. A análise inicial das informações levantadas pela CGU levanta questionamentos em relação a vários aspectos, como os abaixo exemplificados, inclusive sob o prisma da legalidade e quanto à observância de princípios como os da isonomia e da impessoalidade. A ausência de regulamentação também parece conferir excessiva discricionariedade aos gestores na negociação desses acordos:

- aparente falta de critérios para nortear os eventuais descontos oferecidos ao autuado para celebração do acordo (em um dos acordos não houve desconto, no outro foi praticado um desconto de 55% e no que estava em tratativas o desconto seria de 50%);
- ausência de transparência quanto à definição dos autuados que seriam 'contemplados' com os acordos substitutivos, não ficando claro sequer se a iniciativa partiu dos autuados ou da administração pública (na nota técnica da CGU menciona-se 'que não é possível compreender claramente como se deram as tratativas entre as partes', que nos processos administrativos relativos aos acordos não há registro das tratativas entre as partes);
- falta de clareza quanto à definição de quais seriam os 'beneficiários' dos recursos oriundos dos acordos e quais seriam os bens adquiridos ou serviços prestados. Também chama a atenção de que, no acordo que envolveu a LOGIN Logística Intermodal S/A, a maior parte dos recursos tenham beneficiado instituição ligada a outro ente da federação, no caso a Polícia Militar Ambiental de São Paulo.

220. Como acentuou a CGU, chama a atenção o fato de o Governo Federal dispor de um arcabouço normativo que embasa a conversão de multas em serviços ambientais, tendo realizado modificações recentes no processo sancionador ambiental, com a introdução da etapa de conciliação ambiental, mas preferiu, nos casos destacados acima, utilizar-se de um outro procedimento, aparentemente com regulamentação precária e pouco transparente.

(...)

10. O voto do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, relator daquela auditoria, ressaltou alguns outros aspectos que também foram apontados na referida nota técnica da CGU (peça 5, itens 72-78).

- no caso do ajuste realizado com a Vale S.A, como a infração ambiental cometida resultou em mortes humanas, a legislação veda a conversão em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente;
- nos casos da LOG IN e da Volkswagen, as empresas manifestaram interesse pela conversão de multas no âmbito dos processos administrativos de instrução e julgamento

das multas lavradas em seu desfavor, porém o Ibama optou por utilizar o acordo substitutivo, sem que tenham sido encontrados fundamentos para essa escolha;

- os acordos substitutivos não possuem quaisquer critérios ou referências institucionalizadas. Não possuem sequer parâmetros formalizados para a definição de quais autos de infração serão selecionados para as negociações, o que pode ferir o princípio da isonomia entre os administrados;

- os processos administrativos analisados também não descrevem como se deu a negociação entre as partes.’

6. Como forma de levantar mais elementos para a análise do presente processo, a instrução anterior propôs diligenciar o Ibama nos seguintes termos:

‘I - Cópia integral dos processos administrativos 02001.004914/2020-17, 02001.003956/2021-11 e 02027.006933/2020-90, que dizem respeito aos acordos substitutivos de multa com as empresas Vale S.A, Volkswagen S.A e LOG IN Logística Intermodal S/A, respectivamente;

II - Cópia integral de outros processos administrativos que digam respeito a acordos substitutivos de multa já celebrados ou em negociação;

III - Cópias dos normativos existentes que tratem dos acordos substitutivos de multa;

IV - Motivação técnica e/ou jurídica para a opção pelos acordos substitutivos de multa em detrimento da sistemática regular de conversão de multas ambientais prevista no Decreto 6.514/2008, para cada um dos acordos celebrados ou em negociação;

V - Parâmetros utilizados para a definição dos ‘descontos’ aplicados em cada um dos acordos celebrados ou em negociação;

VI - Descrição de como surgiram e se desenvolveram as tratativas em relação a cada um dos acordos substitutivos já celebrados ou em negociação;

VII - Critérios/parâmetros utilizados para a seleção dos autos de infração para os quais se buscará a celebração de acordos substitutivos ou ao invés do prosseguimento pelo fluxo regular do processo sancionador ambiental;

VIII - No caso do acordo substitutivo firmado com a empresa LOG-IN Logística Intermodal S/A (Processo 02027.006933/2020-90), fundamentação jurídica para que parte dos valores acordados fossem aplicados em benefício de outro ente da federação, o Estado de São Paulo;

IX - No caso do acordo substitutivo firmado com a Vale S/A (02001.004914/2020-17), fundamentação jurídica para a celebração do acordo, considerando a vedação contida no art. 139, parágrafo único, do Decreto 6.514/2008, de conversão de multas decorrentes de infrações que tenham provocado mortes humanas.’

7. Inicialmente, o Ibama encaminhou os documentos solicitados nos itens I, II e III acima, que foram juntados às peças 13-18. Após solicitação de prorrogação de prazo, a autarquia encaminhou documento tratando das informações referentes aos demais itens, o qual foi juntado à peça 21.

### **EXAME TÉCNICO**

8. Em relação à motivação técnica e/ou jurídica para a opção pelos acordos substitutivos de multa em detrimento da sistemática regular de conversão de multas ambientais (item IV da diligência), o Ibama argumenta que a inclusão do art. 26 na LINDB consagrou a consensualidade como forma de resolução de conflitos pelo poder público. Acrescenta que, no caso do processo sancionatório ambiental, os acordos substitutivos possibilitam a terminação consensual do processo administrativo mediante a eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, visando garantir solução jurídica que atenda aos interesses gerais, observando os princípios da proporcionalidade, equanimidade, eficiência e compatibilidade.

9. O Ibama informa que o Decreto 9.830, de 10/6/2019, regulamentou a LINDB e elencou os pressupostos e procedimentos relacionados à celebração dos acordos substitutivos (peça 21, p. 9-10):

‘Art. 10. Na hipótese de a autoridade entender conveniente para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situações contenciosas na aplicação do direito público, poderá celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável e as seguintes condições:

I - após oitiva do órgão jurídico;

II - após realização de consulta pública, caso seja cabível; e

III - presença de razões de relevante interesse geral.

§ 1º A decisão de celebrar o compromisso a que se refere o **Caput** será motivada na forma do disposto no art. 2º.

§ 2º O compromisso:

I - buscará solução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecido por orientação geral; e

III - preverá:

a) as obrigações das partes;

b) o prazo e o modo para seu cumprimento;

c) a forma de fiscalização quanto a sua observância;

d) os fundamentos de fato e de direito;

e) a sua eficácia de título executivo extrajudicial; e

f) as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 3º O compromisso firmado somente produzirá efeitos a partir de sua publicação.

§ 4º O processo que subsidiar a decisão de celebrar o compromisso será instruído com:

I - o parecer técnico conclusivo do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e, quando for o caso, sobre as obrigações orçamentário-financeiras a serem assumidas;

II - o parecer conclusivo do órgão jurídico sobre a viabilidade jurídica do compromisso, que conterà a análise da minuta proposta;

III - a minuta do compromisso, que conterà as alterações decorrentes das análises técnica e jurídica previstas nos incisos I e II; e

IV - a cópia de outros documentos que possam auxiliar na decisão de celebrar o compromisso.’

10. A autarquia apresenta as seguintes considerações sobre o emprego do procedimento de conversão de multas e dos acordos substitutivos (peça 21, p. 12-13):

‘43. Como dito acima, esse é um dos pontos de diferenciação entre a utilização do procedimento de conversão de multa em serviços ambientais da possível utilização dos acordos substitutivos com fulcro no artigo 26 da LINDB: a certeza jurídica e o reconhecimento da culpa pelo autuado.

44. O programa de conversão de multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente encontra lugar quando a Administração e o administrado confirmam que houve o ilícito ambiental e que, ao final do curso do processo administrativo, este findará com a homologação do auto de infração lavrado. Administração e administrado encerram o litígio administrativo com a conversão da multa.

45. Já o acordo substitutivo tem vez quando Administração vislumbra a dificuldade de aferir a responsabilidade subjetiva da infração em curso, a própria existência da infração, ou mesmo quando está presente relevante argumento da parte adversa envolvendo prescrição da pretensão punitiva ou mesmo vício insanável. Nessas situações paira a

hipótese de, ao fim e ao cabo, a decisão administrativa final concluir pela não ocorrência da infração administrativa ou pela impossibilidade de responsabilização do infrator. Ainda, em casos de extrema nebulosidade, nas quais o infrator segue insurgindo-se, a busca pelo Poder Judiciário é alternativa certa o que prorrogará, ainda mais, a punibilidade e/ou efetivo ganho ambiental.’

11. Quanto aos parâmetros utilizados para a definição dos descontos nos valores das multas (item V da diligência), o Ibama relata que os percentuais de desconto ‘estabelecidos no Decreto nº 6.514/2008 funcionam como um norte a ser utilizado nos acordos substitutivos, e limite máximo de concessão, mas não se tem uma aplicação estrita por serem situações e cenários diferentes com graus de culpabilidade e incerteza jurídica completamente distintos’ (peça 21, p. 14).

12. O Ibama também comenta sobre a destinação de valores para outro ente da federação (item VIII da diligência). Inicialmente, a autarquia cita como embasamento o previsto no art. 23, inciso IV, da Lei 9.605/98 (Lei de crimes ambientais), o qual dispõe que, entre as penas aplicáveis, está o direcionamento de contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas. Acrescenta que os valores pagos aos cofres públicos a título de multas ambientais destinam-se também, mesmo que não exclusivamente, a investimentos nos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Nesse sentido, o Ibama entende que, no âmbito dos acordos substitutivos, o autuado pode concordar com a alocação de recursos ou obrigações em favor do fortalecimento das instituições ambientais. Ainda, segundo a autarquia, o TCU já expressou entendimento favorável a respeito da possibilidade de destinação do valor de multas inscritas em dívida em prol de investimentos de política pública no âmbito de termos de ajustamento de conduta (Acórdãos 2.121/2017, 716/2019 e 618/2020, todos Plenário). Por fim, cita que a possibilidade de doação administrativa, independentemente de acordos, é regulada expressamente no Decreto 9.764/2019.

13. Sobre o Acordo Substitutivo nº 01/2020, firmado entre o Ibama e a Vale/SA (item IX da diligência), a autarquia inicia relatando como se deu o desastre que originou o ajuste (peça 21, p. 22):

‘91. No dia 25 de janeiro de 2019, no início da tarde, ocorreu o colapso completo da Barragem B1, da mineradora Vale S.A. A barragem ‘Córrego do Feijão’, situada em Brumadinho, Minas Gerais, consistia em estrutura de área total de aproximadamente 27 hectares e 87 metros de altura. A destinação da barragem era reter rejeitos de mineração derivados da lavra do minério de ferro. O montante de rejeitos era estimado em 12 milhões de metros cúbicos de minério de ferro. A lama seguiu pelo Ribeirão Ferro-Carvão até desaguar no Rio Paraopeba, depois de percorrer cerca de 9 km. Nesse trajeto, o material se espalhou por uma área de aproximadamente 290 hectares, o que equivale a cerca de 300 campos de futebol. Depois, a lama passou a seguir a calha do Rio Paraopeba. Além dos danos ecológicos, o desastre resultou em um número atual de 272 pessoas mortas e 6 desaparecidas.’

14. A ocorrência resultou em autos de infração lavrados pelo órgão ambiental mineiro e pelo Ibama de forma independente, sendo que foram lavrados cinco autos de infração pela autarquia federal no total de R\$ 250 milhões. Todavia, essa lavratura simultânea de autos de infração teria gerado nebulosidade e incerteza jurídica em relação à pretensão punitiva da Administração devido à violação do princípio do **non bis in idem**, conforme argumento levantado pela empresa infratora.

15. O Ibama explica que essa situação se originou de incertezas quanto ao limite da fiscalização em relação à atividade licenciada, especificamente quanto ao caráter endógeno ou exógeno das infrações ambientais (peça 21, p. 22):

‘(...) se um ente federativo, por meio de seu órgão ambiental, atuou no licenciamento ambiental de um empreendimento, fixando condicionantes ambientais e compensações, por

óbvio, a atuação que deve prevalecer no caso de violações do licenciamento ambiental, ou seja, de suas condicionantes e compensações, é a atuação do próprio ente responsável pelo licenciamento.

Em outros termos, o artigo 17 da Lei Complementar nº 140 está atrelado às denominadas infrações ambientais endógenas à licença, ou seja, as infrações ambientais praticadas a partir de violações de condicionantes e compensações fixadas na própria licença ambiental. Sem dúvidas, infrações ambientais decorrentes de violação da própria licença ambiental são de atribuição do ente licenciador.

Mas a situação poderá ser diferente se houver um dano ou infração que transpasse o licenciamento ambiental, (...).

Isso significa que se a infração ambiental for exógena à licença ambiental, isto é, se a infração ambiental for praticada com destruições ou lesões a bens ambientais que não foram objeto de tratativa de impacto no licenciamento ambiental, resta-se aberto a todos os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente proceder à possível autuação.’

16. O Ibama ressalta que a possibilidade de atuação de outros órgãos fiscalizatórios e da manutenção de todos os autos lavrados foi o critério que excepcionou os autos de infração lavrados em nome da Vale S/A e possibilitou o acordo substitutivo. Segundo a autarquia, os efeitos sistêmicos do desastre ambiental, marcados pela cumulatividade e pelos efeitos sinérgicos, levaram a uma situação de indeterminação quanto à competência de fiscalização.

17. Reitera que não há vinculação estrita dos acordos substitutivos aos termos do Decreto 6.514/2008, incluindo a vedação contida em seu art. 139, parágrafo único, de conversão de multas decorrentes de infrações que tenham provocado mortes humanas. Mesmo assim, o Ibama acrescenta que não houve nenhuma concessão de desconto no valor lavrado nas multas, tendo em vista a gravidade do desastre ambiental e a ocorrência de perda de vidas humanas, o que está em linha com o espírito de excepcionar situações que redundem em mortes humanas com punição mais rígida.

18. Por fim, o Ibama informa que, para garantir a segurança e transparência do acordo firmado, sua homologação foi requerida e efetivada no processo judicial nº 1030458-63.2020.4.01.3800.

19. Quanto ao Acordo Substitutivo nº 01/2021, firmado entre o Ibama e a LOG-IN (item VIII da diligência), a autarquia apresenta as seguintes informações sobre o acidente com o navio ‘LOG-IN PANTANAL’ que originou o ajuste (peça 21, p. 25):

‘111. O acidente aconteceu entre 01h20m e 02h53m da madrugada da sexta-feira 11 de agosto de 2017, confirmado pela Marinha do Brasil, por meio da Capitania dos Portos de São Paulo (CPSP). Conforme RELATÓRIO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS (sei 2157876, PA 02027.003835/2018-86), o navio operava no terminal Embraport na margem esquerda do cais, a embarcação voltou para a barra, a cerca de 4 quilômetros da costa para aguardar autorização para seguir ao terminal BTP, na margem direita do porto; mal tempo com ondas de 3,5m a 4,5m de altura, segundo informações do armador; neste deslocamento, após o fundeio ocorreu o acidente que resultou no lançamento ao mar de grande quantidade de contêineres que foram levados a naufrágio; os 47 contêineres que estavam no convés da embarcação deslocaram-se de suas posições e caíram ao mar; outros 31 contêineres que estavam estivados nas bays 14 e 34 tombaram e as mercadorias neles contidos ficaram avariadas.’

20. Acrescenta que foram lavrados 29 autos de infração no valor de R\$ 495 mil cada, um auto de infração no valor de R\$ 35 milhões e 18 autos de infração no valor de R\$ 30 mil cada, sendo que esses 18 autos foram quitados pela empresa.

21. Segundo o Ibama, a incerteza jurídica no caso está relacionada com a responsabilidade subjetiva do infrator, aspecto fundamental para a devida sanção administrativa. Nesse sentido, o atuado alegou que a embarcação fundeada aguardava em local determinado pela autoridade portuária quando sobreveio um anticiclone originado no Atlântico Sul, o que seria um fenômeno

pouco comum segundo especialistas. Assim, tratar-se-ia de caso fortuito, não estando caracterizada conduta ilícita, dolosa ou culposa por parte da empresa, que tomou todas as providências determinadas pelo Ibama e pelo Capitão dos Portos após o acidente.

22. O Ibama considera que o caso fortuito é inquestionável na situação em exame, conforme relatório da autarquia e laudo da Marinha do Brasil. Porém, este último documento apontou que ‘a tripulação tinha conhecimento das condições meteorológicas no dia do ocorrido. (...). O comandante, o imediato, o primeiro e segundo oficial de náutica, foram negligentes, uma vez que ninguém tomou ação a fim de evitar dano.’ (peça 21, p. 26).

23. Para o Ibama, haveria, então, dúvida se o acidente poderia ter sido evitado ou não, tendo em vista as condições climáticas adversas na ocasião. Nessa situação, a autarquia considerou que a celebração de acordo substitutivo seria razoável e oportuna, [pois] eliminaria possíveis irregularidades e incertezas jurídicas. Acrescenta que o desconto de 60% teve como referência o valor adotado pela conversão de multas na fase de conciliação, ressaltando que não há uma vinculação estrita dos valores da conversão aos acordos substitutivos.

24. Sobre a destinação de recursos para a Polícia Ambiental de São Paulo, o Ibama afirma que o objetivo geral é o fortalecimento do Sisnama como um todo, destinando valores para os órgãos que o compõem. Acrescenta que:

‘a Polícia Ambiental de São Paulo atua na fiscalização ambiental do estado e é uma instituição do Sisnama parceira do Ibama na proteção ambiental. A destinação dos recursos, previsto no acordo, é reforçar a fiscalização ambiental do Estado com recursos para a Polícia Ambiental de SP, aumentando a sua capacidade de realizar o trabalho dos cerca de seus 2.200 integrantes (peça 21, p. 27).’

25. O Ibama informa que também houve homologação judicial desse substitutivo na Ação Judicial nº 1043913-97.2021.4.01.3400.

26. Quanto a outros acordos em tratativas (item VI da diligência), o Ibama esclarece que há quatro processos administrativos selecionados para análise da viabilidade de encerramento por meio de acordo substitutivo de multa, ressaltando que, somente após a verificação do cumprimento dos requisitos do art. 26 da LINDB e do Decreto 9.830/2019 e a devida análise jurídica, seria possível a assinatura de eventual acordo.

27. O primeiro processo (PA nº 02001.003956/2021-11) trata da análise de proposta de acordo substitutivo a ser firmado entre o Ibama e a Volkswagen do Brasil em relação à controvérsia das multas aplicadas contra a empresa em [função] da emissão de poluentes acima dos limites legais estabelecidos pela legislação ambiental. Inicialmente, a empresa foi notificada pelo Ibama a prestar esclarecimentos sobre a produção ou comercialização no Brasil de veículos com algum item de ação indesejável, nos mesmos moldes dos dispositivos encontrados nos veículos comercializados nos Estados Unidos. Em resposta, a Volkswagen comunicou que os veículos importados Amarok, ano-modelo 2011 (todas as unidades) e 2012 (parcialmente) a diesel comercializados no mercado nacional contém **software** que otimiza os resultados de óxidos de nitrogênio (Nox) durante os testes laboratoriais em dinamômetro.

28. Todavia, a empresa argumentou que o **software** nesses veículos não produziu nenhuma alteração significativa na emissão de poluentes após os testes realizados, ou seja, o **software** não era efetivo. Acrescentou que a Resolução CONAMA 230/1997 proíbe o uso de itens de ação indesejável, porém não houve utilização do **software** no caso, inexistindo, por conseguinte, interferência na eficácia do controle de poluentes atmosféricos.

29. Segundo o Ibama, a autoridade julgadora de primeira instância homologou o auto de infração, determinando, entre outras medidas, o **recall** dos veículos. A empresa interpôs recurso administrativo contra a decisão, impugnando a validade e consistência do laudo da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb):

‘sob a alegação de que teria sido produzido sem a participação da autuada e possui deficiências técnicas. Assim, em contraposição, apresentou laudo técnico elaborado pelo

Instituto Mauá, o qual reputa ser uma entidade independente brasileira com maior reputação e **expertise** na matéria – baseadas em extensivos testes de laboratório e de pista confirmam que os veículos Amarok L4 sempre estiveram rigorosamente adequados e com os níveis de emissão em observância à legislação pátria vigente, cujo mérito se encontra pendente de julgamento em segunda instância, requerendo que fosse afastada a aplicação da referida multa (peça 21, p. 28).’

30. O Ibama informa que, no âmbito do processo administrativo referente ao auto de infração, a empresa aguarda o agendamento, pela autarquia, de audiência de conciliação ambiental. Acrescenta que a Volkswagen do Brasil estaria disposta a firmar um acordo substitutivo, mesmo não reconhecendo a legitimidade da atuação do Ibama. No lugar das multas, esse acordo traria para a empresa a obrigação de construir, implantar e manter 17 estações de monitoramento da qualidade do ar pelo período de cinco anos, observado o limite máximo de gastos pela empresa no valor bruto de R\$ 50 milhões ao longo desse período.

31. A autarquia relata que a incerteza jurídica reside na confirmação da infração, [pois] a empresa alega que o **software** não está ativo nem é efetivo, sendo que apenas se essas duas condições estivessem presentes (ativação e efetividade) é que estaria configurada a infração descrita no art. 71 do Decreto 6.514/2008. Já o Ibama entende que a mera existência de item capaz de reconhecer ensaios laboratoriais e provocar mudanças no comportamento do motor ou veículo apenas em testes já configura a infração prevista no artigo 71 do Decreto 6.514/2008, pois o uso de tal equipamento é proibido no Brasil. Considerando que eventual continuidade do processo administrativo negando o recurso da empresa resultaria em ação judicial da sua parte, a opção pelo ajuste consensual atenderia ao interesse geral, inclusive o valor do ajuste.

32. O Ibama ressalta que as áreas técnicas e jurídica competentes aprovaram a celebração do acordo. Porém, informa que:

‘o Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União apresentou dúvidas adicionais a serem sanadas pelas áreas técnicas envolvidas na discussão sobre o acordo substitutivo. Especificamente, foi solicitado o aprofundamento da análise da proporcionalidade da adoção do percentual de 50% da redução do montante das multas aplicadas, o que está pendente de manifestação pela autarquia (peça 21, p. 29).’

33. A autarquia informa que os outros três processos têm como autuada a Petrobrás e estão em tratativas iniciais, tanto em relação a quais autos de infração se encaixam na previsão do art. 26 da LINDB, quanto à destinação dos valores ajustados. O PA nº 08211.001949/2022-77 trata de solicitação da Coordenação do Comando de Aviação da Polícia Federal para recebimento de aviões para utilização em atividades fiscalizatórias a serem viabilizados por meio de acordo substitutivo de multa ambiental. Por sua vez, o PA nº 02070.005875/2022-13 envolve o pedido do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para ser incluído como beneficiário em eventual acordo substitutivo de multa. Por fim, o PA nº 02001.012818/2022-12 trouxe sugestão à Presidência do Ibama para que fossem destinados valores à aquisição de helicópteros de médio e grande porte às ações de combate a incêndios florestais pela autarquia em sede de assinatura de eventual acordo substitutivo.

34. Ao final, o Ibama requer que sejam acolhidos os argumentos apresentados, os quais alega demonstrarem a regularidade do procedimento adotado, com o consequente arquivamento do processo.

#### **Análise**

35. Em sua manifestação, o Ibama destacou que o art. 26 da LINDB consagrou a consensualidade como forma de resolução de conflitos pelo poder público, sendo o acordo substitutivo um instrumento a ser utilizado quando há irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa no processo sancionatório ambiental, visando garantir solução jurídica que atenda aos interesses gerais, observando os princípios da proporcionalidade, equanimidade, eficiência e compatibilidade.

36. Entende-se, em linha com a autarquia, que a busca de soluções consensuais pelos órgãos públicos tem ganhado relevância e é hoje um instrumento válido para resolver situações controversas. Nesse sentido, vale citar a Lei 13.140/2015, que trata, entre outras coisas, da possibilidade de utilização da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

37. No âmbito do TCU, cabe registrar que a Instrução Normativa 91/2022 instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal em matéria sujeita à competência do TCU. Ao mesmo tempo, foi criada estrutura técnica especializada, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), para, entre outras atribuições, instruir processos que tratem da busca de solução consensual de controvérsias.

38. Ademais, os julgados do TCU citados pelo Ibama (Acórdãos 2.121/2017, 716/2019 e 618/2020, todos do Plenário) evidenciam a razoabilidade do emprego dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) em situações similares àquelas examinadas no presente processo, a exemplo do seguinte trecho do voto do Ministro Bruno Dantas no Acórdão 2.121/2017-Plenário:

‘Os TAC mais adiantados na agência contemplam a modalidade prevista no inciso I, na forma de investimentos a serem realizados em áreas, segmentos ou tecnologias não previstos na outorga de serviço público da operadora. Seu valor tem como parâmetro o estoque de multas aplicadas à prestadora em face do descumprimento de normativos vigentes.

Volto a ressaltar que a multa pecuniária, como sanção, desempenha funções imprescindíveis à atuação do órgão regulador, tais como reprimir o infrator, recompor a legalidade, prevenir novas infrações, dar eficácia às medidas regulatórias, fortalecer a posição do órgão regulador perante os atores regulados e os administrados. Portanto, as multas aplicadas pela Anatel não podem ser analisadas unicamente pelo aspecto arrecadatório.

A possibilidade de se transformarem multas geradas por força de processo sancionatório em obrigações de fazer ou de não fazer encontra arrimo na conjugação dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público com o princípio da eficiência.’

39. Conforme mencionado anteriormente, o art. 26 da LINDB autoriza a busca de compromisso com os interessados pela autoridade administrativa quando há irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. No caso dos dois processos em que foram firmados acordos substitutivos pelo Ibama (Vale e LOG-IN), bem como do processo ainda em tratativas (Volkswagen do Brasil), entende-se que tal situação está configurada.

40. O Ibama relatou questões relevantes quanto à competência para fiscalizar e punir no caso do desastre ambiental em Brumadinho/MG, sendo que houve aplicação de multas pela autarquia e pelo órgão ambiental estadual de forma independente, o que poderia configurar o **bis in idem**. Já para o acidente envolvendo a LOG-IN, foi destacada a ocorrência de evento climático raro que contribuiu decisivamente para o evento, o que caracterizaria caso fortuito e dificultaria o estabelecimento da responsabilidade subjetiva da empresa. Por fim, foi relatada a existência de controvérsias significativas na confirmação de infração em [face] da emissão de poluentes acima dos limites legais por parte de veículos fabricados pela Volkswagen do Brasil.

41. Porém, cabe discutir se não seria mais apropriado o uso de procedimentos de conversão das multas em serviços ambientais nos processos citados. No caso do desastre em Brumadinho/MG, não seria possível realizar a conversão das multas devido ao conteúdo do art. 139, parágrafo único, do Decreto 6.514/2008, que veda o procedimento em infrações ambientais que tenham provocado mortes humanas.

42. Quanto à possibilidade de realização de acordo substitutivo nesse caso, o Ibama argumenta que não há vinculação estrita aos termos do Decreto 6.514/2008, incluindo a vedação contida em seu art. 139, parágrafo único. Entende-se que esse posicionamento é razoável, [pois] não há, de

fato, conexão formal entre o Decreto 6.514/2008 e a legislação que trata dos acordos substitutivos. Contudo, chama a atenção o fato de que o Ibama utiliza o conteúdo do Decreto 6.514/2008 como parâmetro para algumas definições dos acordos substitutivos, como os percentuais de desconto, mas não para outras, como a vedação da realização na situação descrita pelo art. 139, parágrafo único. Isso indica um quadro de incerteza regulatória no uso dos acordos substitutivos, ponto que será retomado mais adiante.

43. Nos outros dois processos, a CGU informou que a ‘LOG IN e a Volkswagen manifestaram interesse pela conversão de multas no âmbito dos processos administrativos de instrução e julgamento das multas lavradas em seu desfavor, durante a fase de apresentação de defesa’ (peça 6, p. 7). Contudo, o Ibama optou por buscar o acordo substitutivo nos dois casos, sem que houvesse registro dos fundamentos para essa escolha ao invés da avaliação dos pedidos de conversão de multas. Também na resposta da autarquia à diligência do TCU (peça 21), este aspecto não é tratado.

44. A CGU ponderou que a escolha pode estar relacionada com dificuldades na operacionalização dos procedimentos da conversão de multas. Contudo, a CGU ressaltou que esses procedimentos possuem ‘regras que estabelecem exatamente quais são os serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente que podem ser custeados com os recursos provenientes das multas; bem como regras processuais que definem a quem e em quais momentos o autuado pode solicitar a conversão’ (peça 6, p. 7). Já os acordos substitutivos não possuiriam quaisquer critérios ou referências institucionalizadas.

45. Nesse sentido, a auditoria operacional que avaliou o processo sancionador ambiental do Ibama destacou que há duas modalidades de conversão de multas em serviços ambientais. A modalidade direta é aquela em que o autuado presta os serviços ou adquire produtos para serem empregados em algum projeto de natureza ambiental. Já na modalidade indireta, o autuado cumpre sua obrigação com o aporte de recursos financeiros para atender a projetos ambientais previamente selecionados.

46. No caso da modalidade direta, a auditoria revelou que só havia à época um projeto, denominado Cetas, recebendo adesões. Esse projeto visa promover a estruturação dos Centros de Triagem de Animais Silvestres do Ibama, cujo objetivo é receber a fauna apreendida para depois restituir esses animais ao ambiente silvestre. Os autuados que optam por essa modalidade adquirem produtos para apoiar o funcionamento desses centros.

47. Contudo, conforme apontado pela auditoria, a adesão a esse projeto tem uma limitação significativa (TC 038.685/2021-3, peça 62, p. 16):

‘Esses centros, em geral, são estruturas pequenas, com orçamentos limitados. A adesão a essa alternativa, portanto, não se presta para conversões de multas mais elevadas. Segundo informação contida em nota técnica do Ibama, ‘é esperado que infrações administrativas até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) tenham aptidão de adesão aos insumos cadastrados pelos Cetas (alimentos, medicamentos, equipamentos).’

48. O relatório também apontou que houve a aprovação de outro projeto, em 14/1/2022, para a revitalização de 520 ha e investimentos de quase R\$ 28 milhões na bacia do Rio Urucaia, afluente do São Francisco. À época do trabalho, ainda não tinha ocorrido nenhuma adesão, sendo que o Ibama informou que, para que isso acontecesse, era necessária a existência de multa compatível com o valor do projeto. Note-se que esse projeto não estava disponível para adesão quando da celebração dos dois acordos substitutivos (Vale e a LOG-IN), sendo que os valores das multas nos demais processos ainda em tratativas são consideravelmente superiores a R\$ 28 milhões.

49. Por sua vez, a modalidade indireta contava com um mecanismo temporário para sua execução, que era o depósito em conta judicial resultante da condenação do Ibama no âmbito de ação civil pública no Estado de Santa Catarina. Nessa ação judicial, o Ibama foi condenado a executar atividades de conservação e reflorestamento em cinco projetos, cuja execução integral

foi estimada em R\$ 45,68 milhões. A auditoria informou que os valores depositados na conta judicial até o dia 16/2/2022 totalizavam R\$ 29,7 milhões, sendo que o montante que já tinha sido objeto de acordo com os autuados para conversão indireta era de R\$ 44,9 milhões. A diferença entre esses montantes corresponde aos valores que foram objeto de parcelamento e cujos prazos para pagamento ainda não tinham vencido. Dessa forma, essa forma de implementação da modalidade indireta já estaria praticamente indisponível.

50. Vale registrar que a Medida Provisória 900, de 17/10/2019, criou um fundo para receber os recursos da modalidade indireta. No entanto, ela não foi convertida em lei e perdeu sua eficácia. A auditoria relatou que havia dois projetos de lei em andamento no Congresso tratando da criação desse fundo, mas sem avanços significativos. Também estava sendo discutida a edição de uma nova medida provisória para criação do fundo no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e da Casa Civil da Presidência da República, mas esse esforço não foi levado a termo.

51. Dessa forma, é possível dizer que os procedimentos de conversão de multas em serviços ambientais, embora regulamentados, têm limitações expressivas para serem utilizados em processos com valores elevados de multas. Consequentemente, seria bastante difícil seu emprego nos casos das infrações ambientais imputadas à LOG-IN e à Volkswagen.

58. Outro aspecto a ser discutido tem a ver com os parâmetros para concessão de descontos sobre as multas aplicadas no âmbito dos acordos substitutivos. O Ibama argumentou que utiliza os percentuais de desconto estabelecidos no Decreto 6.514/2008 como um norte e limite máximo de concessão, mas sem uma aplicação estrita, [uma vez] que são situações distintas em termos de graus de culpabilidade e de incerteza jurídica.

59. Os descontos concedidos foram de 55% e 50% nos processos da LOG-IN e da Volkswagen, respectivamente. À época da auditoria, a previsão de descontos a serem oferecidos em casos de conversão da multa em serviços ambientais era a seguinte (art. 143, §2º, do Decreto 6.514/2008, com a redação dada pelo Decreto 9.760/2019):

- 60% caso o autuado requeira na fase de conciliação;
- 50% caso o autuado requeira até a decisão de primeira instância; e
- 40% caso o autuado requeira até a decisão de segunda instância.

60. De fato, não houve vinculação estrita com os percentuais previstos no Decreto 6.514/2008. O desconto oferecido no caso da LOG-IN não se enquadra nas opções definidas, o que aconteceria se o percentual concedido fosse de 50%, correspondente ao estágio antes da decisão de primeira instância. Já para a Volkswagen, o percentual esperado de desconto seria de 40%, considerando que houve decisão em primeira instância no processo. Assim, os descontos concedidos foram maiores que aqueles previstos no Decreto 6.514/2008.

61. Ao mesmo tempo, não há informações nos processos de acordos substitutivos sobre como se chegou a esses percentuais. Tanto no caso da LOG-IN (peça 18), quanto da Volkswagen (peça 17), os processos se iniciam com uma minuta do acordo substitutivo em que os descontos oferecidos já estão definidos, o que denota falta de transparência nas negociações entre as partes.

62. A celebração dos acordos substitutivos de multas ambientais segue regramento jurídico distinto do Decreto 6.514/2008 e não há requisitos específicos a observar para definição de percentuais de descontos nos valores imputados nos autos de infração, sendo razoável a afirmação do Ibama de que os percentuais de desconto definidos no Decreto 6.514/2008 sirvam como um norte e limite máximo de concessão, mas sem vinculação estrita. Todavia, entende-se que celebração dos acordos substitutivos deve ser objeto de regulamentação para que haja mais clareza quanto aos parâmetros utilizados para se chegar aos percentuais concedidos, o que será objeto de proposta mais adiante.

63. Outro ponto que requer mais clareza é a destinação dos recursos. Nos processos que tratam da celebração dos acordos substitutivos com Vale (peça 13), LOG-IN (peça 18) e Volkswagen (peça 17), não há informações sobre os critérios utilizados para definir a destinação dos valores

acordados. Da mesma forma que os percentuais de descontos concedidos, a destinação dos recursos já se encontra na minuta do acordo no início dos processos.

64. Em sua resposta à diligência, o Ibama apresentou argumentos a favor da possibilidade de destinar recursos a outro ente da federação (ver item 12 desta instrução), certamente em resposta ao questionamento sobre o depósito de R\$ 16,9 milhões em conta vinculada à Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo, no âmbito do acordo com a LOG-IN. Todavia, apenas assegurar a possibilidade de que uma determinada escolha seja feita não esclarece os motivos para ela aconteça frente a outras possíveis, tampouco ajuda a entender como foram escolhidos os [entes recebedores] de recursos nos demais processos.

65. Nesse caso em particular, seria de se esperar que os recursos oriundos do acordo beneficiassem majoritariamente a instituição que realizou a autuação, o Ibama. Porém, a Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo, estado mais rico da federação, recebeu 75,3% dos valores, utilizados na aquisição de bens permanentes (viaturas e equipamentos de informática, entre outros), o que suscita dúvidas quanto aos critérios de escolha da destinação.

66. Ainda, é interessante notar que os três processos que têm como autuada a Petrobrás (peças 14 a 16) se iniciam com demandas de órgãos públicos para serem beneficiários de recursos oriundos de eventuais acordos substitutivos, o que, por sua vez, motivou a identificação de quais autos de infração se enquadrariam nos requisitos do art. 26 da LINDB (ver item 33 desta instrução).

67. Por exemplo, o Processo 08211.001949/2022-77 foi instaurado com o pedido da Polícia Federal de recursos para o custeio de contrato de locação de aeronaves para uso em operações para reduzir o desmatamento ilegal no Bioma Amazônia (peça 14, p. 1). Após tratativas, chegou-se ao valor total de R\$ 577,4 milhões em dez processos de infração ambiental, o quais foram reduzidos ao montante de R\$ 230,9 milhões após a concessão de desconto de 60%. Esse valor seria utilizado para a aquisição de cinco aeronaves pela Petrobrás para a Polícia Federal (peça 14, p. 47-48).

68. Isso sugere que a destinação dos recursos é definida, pelo menos em alguns casos, a partir de demandas pontuais de potenciais beneficiários, e não de uma avaliação mais ampla de prioridades por parte do Ibama. Ao mesmo tempo, indica que a identificação de situações de irregularidade, incerteza jurídica ou contenciosas em processos específicos nem sempre é o ponto de partida para a realização de acordos substitutivos.

69. Dessa forma, entende-se que é necessário dar mais transparência aos critérios para definição da destinação dos recursos no âmbito dos acordos substitutivos, explicitando a fundamentação das escolhas feitas. Tal iniciativa ajudaria a demonstrar a presença das razões de relevante interesse geral na celebração desses acordos, conforme o **caput** do art. 26 da LINDB, estando de acordo com considerações do próprio Ibama (peça 21, p. 9, grifou-se):

‘Ademais, não se pode perder de vista que a solução negociada adotada pelo Estado deve considerar o caráter público do interesse envolvido. Em outras palavras, ‘a Administração pode acordar, fixando deveres ou contraprestações recíprocas com vistas à solução da controvérsia instalada, desde que propicie uma solução otimizada para o atendimento do feixe de interesses públicos intervenientes’. Com base nessa premissa, tem-se que o acordo administrativo firmado pelo Poder Público deve ser precedido também da verificação de certos requisitos, tais como: a) a prévia formalização e análise administrativa da proposta; b) a adequada motivação técnica; c) **a demonstração concreta da vantajosidade do acordo**; d) o tratamento igualitário aos demais proponentes que se encontrem em idêntica situação fática; e) **a exposição das razões de conveniência e oportunidade que recomendam a celebração do acordo**, tudo com vistas à observância dos princípios insertos no artigo 37, **caput**, da Constituição da República de 1988.’

70. Ao final, considera-se que não foram identificadas ilegalidades estritas nos processos que tratam da realização de acordos substitutivos de multa pelo Ibama, tendo em vista os elementos

jurídicos e fáticos examinados no presente processo. Os dois acordos firmados (Vale e LOG-IN) trataram de controvérsias normativas relevantes, conforme disposto no **caput** do art. 26 da LINDB, tendo sido homologados judicialmente. Os demais processos (Volkswagen e Petrobrás) ainda estão em análise; [todavia, não] apresentaram aspectos que pudessem ser caracterizados como ilegalidades à luz dos pontos examinados nessa representação. Ao mesmo tempo, é oportuno lembrar que os procedimentos de conversão de multa em serviços ambientais teriam limitações significativas caso fossem empregados nos processos da LOG-IN e da Volkswagen, por conta dos valores envolvidos.

71. Não obstante, entende-se que há necessidade de conferir maior transparência aos parâmetros utilizados para definir os percentuais de descontos concedidos, bem como a destinação dos recursos. Segundo o Ibama, a concessão de descontos tem os percentuais definidos no Decreto 6.514/2008 como um norte e limite máximo de concessão, mas sem uma aplicação estrita. Contudo, os percentuais praticados nos casos da LOG-IN e Volkswagen foram maiores do que os previstos no decreto, sem que haja elementos que informem os motivos. De forma semelhante, não há clareza quanto aos critérios utilizados para definir a destinação dos recursos, o que assume relevância a magnitude dos valores envolvidos.

72. Vale notar que, segundo Oliveira (2019), a maior parte das agências reguladoras federais dispõe de regulamentos internos que disciplinam a celebração de acordos em seus processos sancionadores, conforme ilustra a tabela abaixo (peça 24, p. 21):

**Tabela 1: Normativos referentes à celebração de TAC nas agências reguladoras federais**

Agência	Normativo	Acordo Substitutivo	Finalidade
Anac	Resolução n. 199/2011	Termo de Ajuste de Conduta – TAC	TAC como instrumento de fiscalização
ANS	Resolução Normativa n. 372/2015	Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta – TAC	Cessar a prática de atividades ou atos objetos de apuração, corrigindo as irregularidades e indenizando os prejuízos delas decorrentes
Antaq	Resolução n. 3259/2014	Termo de Ajuste de Conduta – TAC	TAC com a finalidade de regularizar as infrações verificadas
Anatel	Resolução n. 629/2013	Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta – TAC	Adequar a conduta da Comissária às disposições legais
Ancine	Resolução n. 118/2015	Termo de Ajuste de Conduta – TAC	Adequação de suas condutas à legislação pertinente e aos objetivos estabelecidos no art. 6º da Medida Provisória nº. 2228-1/01

73. Entende-se relevante que medida semelhante seja adotada pelo Ibama como forma de sistematizar e dar maior transparência aos parâmetros utilizados para definir os aspectos em questão aqui. Dessa forma, cabe recomendar ao Ibama que regulamente a celebração de acordos substitutivos no âmbito da autarquia definindo, em especial, os eventuais percentuais de desconto a serem oferecidos e os critérios para a destinação dos recursos objeto desses acordos.

74. Em atenção ao disposto na Resolução-TCU 315/2020 (art. 17, § 2º) e na Portaria-Segecex 9/2020 (art. 7º, § 1º), há necessidade de que esta recomendação seja monitorada por este Tribunal.

### COMENTÁRIOS DO IBAMA

75. Em razão do disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que regulamenta a construção participativa das deliberações propostas por este Tribunal, foi oportunizado ao Ibama que apresentasse comentários ou informações quanto às consequências práticas da implementação da (...) recomendação [de que a Autarquia] (peça 25, p.14):

‘regulamente a celebração de acordos substitutivos no âmbito da autarquia definindo, em especial, os eventuais percentuais de desconto a serem oferecidos e os critérios para a destinação dos recursos objeto desses acordos.’

76. Assim, o conteúdo da instrução de peça 25 foi encaminhada por meio do Ofício 14328/2023-TCU/Seproc Brasília-DF, de 5/4/2023 (peça 28). Após solicitação de dilação de prazo (peças 33-34), o Ibama se manifestou por meio do Ofício 769/2023/GABIN, de 17/5/2023 (peça 35). No referido documento, o Presidente do Ibama informa que a autarquia:

‘elaborará, em até 180 dias (novembro 2023), um regulamento preciso sobre a adoção de acordos substitutivos no âmbito do seu processo sancionador ambiental, ficando suspensa, até a edição de regulamento sobre o tal instrumento, no âmbito do processo sancionador ambiental, a celebração de qualquer compromisso com base na hipótese prevista no artigo 26 da LINDB.’

77. Bem se vê que não houve reparos ao texto da recomendação. A única alteração foi a proposição de um prazo de 180 dias para que a autarquia possa editar tal regulamento. De acordo com o Despacho 15627436/2023-Cenpsa, assinado pelo Coordenador-Geral Substituto do Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (peça 35, p.3-4), o prazo de 180 dias se justifica porque, no atual momento, o Ibama ‘precisa priorizar a regulamentação e a efetiva implementação da política pública pertinente à conversão de multas em prestação de serviços ambientais, prevista no § 4º do artigo 72 da Lei 9.605 de 1998.’

78. Após estabelecida essa política pública, o ‘Ibama terá melhores condições para definir os contornos do instituto do acordo substitutivo, inclusive os seus objeto e escopo, que devem ser mais amplos do que aqueles previstos para a conversão de multas’ (peça 35, p.3-4). O Coordenador-Geral Substituto entende que a regulamentação é necessária para evitar a concorrência entre ambas as políticas.

### CONCLUSÃO

79. Em razão da impossibilidade de tratar dos acordos substitutivos de multas no âmbito do relatório original da auditoria sobre o processo sancionador (TC-038.685/2021-3), foi autuado esse processo de representação, uma vez que foram levantados diversos questionamentos acerca do mérito desses acordos.

80. Após análise das informações coletadas em diligência, não foram identificadas ilegalidades estritas nos processos que tratam da realização de acordos substitutivos de multa pelo Ibama. Contudo, foram identificadas oportunidades de melhoria a serem incorporadas caso os acordos sejam regulamentados pelo Ibama.

81. A proposta de recomendação, delineada nos parágrafos 61-73 desta instrução, para que a autarquia proceda a essa regulamentação que, inclusive, teve o respaldo do gestor, vai no sentido de contribuir para que o Ibama dê maior transparência aos parâmetros utilizados para definir os percentuais de descontos concedidos, bem como a destinação dos recursos originados das multas aplicadas.

5. Com tais considerações, a AudAgroAmbiental, em uníssono, propôs o seguinte encaminhamento para esses autos (peças 37, p. 15; 38 e 39):

“I) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

II) **recomendar** ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, regulamente a celebração de acordos substitutivos no âmbito da autarquia definindo, em especial, os eventuais percentuais de desconto a serem oferecidos e os critérios para a destinação dos recursos objeto desses acordos;

- III) **fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação do item acima, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020;
- IV) **encaminhar** [cópia do] acórdão que vier a ser proferido ao Ibama, acompanhado do relatório e do voto que fundamentam a deliberação; e
- e) **arquivar** o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.”

É o Relatório.

## VOTO

Em exame a Representação formulada pela então SecexAgroAmbiental, atual Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental, em face da determinação contida no subitem 9.6 do Acórdão 1.973/2022 – Plenário.

2. Aquele **decisum** foi prolatado nos autos do TC-038.685/2021-3 (de minha relatoria), que cuidou de Auditoria de Natureza Operacional para avaliar o processo sancionador ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

3. O indigitado subitem 9.6 do Acórdão 1.973/2022 – Plenário foi redigido como segue abaixo, sendo a parte grifada a que interessa ao deslinde deste feito:

“9.6. restituir os autos à [então] SecexAgroAmbiental, a fim de que monitore o cumprimento do disposto no subitem 9.5 acima, e **que autue processo de Representação, com vistas a examinar a temática relativa aos Acordos Substitutivos de Multa, atualmente utilizados pelo Ibama, com enfoque na legalidade do uso de tal instituto por parte daquela Autarquia;**”

4. Em cumprimento àquela determinação, a AudAgroAmbiental, após efetuar diligência junto ao Ibama, lançou a instrução parcialmente transcrita no Relatório precedente, mediante a qual apresentou a proposta de recomendar àquela Autarquia que regulamente a celebração de Acordos Substitutivos de Multas Ambientais, doravante intitulado Acordos Substitutivos, definindo, em especial, os eventuais percentuais de desconto a serem oferecidos e os critérios para a destinação dos recursos arrecadados.

5. É a síntese do necessário. Passo a decidir.

### II

6. Como havia pontuado no Voto condutor do Acórdão 1.973/2022 – Plenário, a utilização, pelo Ibama, dos Acordos Substitutivos de Multas Ambientais exigia deste Tribunal maior atenção, porquanto, em que pese a temática não ter sido objeto do escopo da Auditoria levada a efeito nos autos do TC-038.685/2021-3, foi abordada pela unidade especializada e evidenciou a possibilidade do uso de tal instituto sem as devidas balizas legais e normativas, o que poderia consubstanciar excesso de discricionariedade a resvalar para condutas e atitudes não desejadas.

7. Os Acordos Substitutivos são procedimentos adotados com fundamento no art. 26 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei 4.657/1942, denominação dada pela Lei 12.376/2010), dispositivo incluído pela Lei 13.655/2018:

“Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo:

I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.”

8. Por meio desses acordos, o Ibama substitui multas que são aplicadas a determinado autuado pela execução de determinadas obrigações acordadas entre as partes.

9. A Controladoria-Geral da União – CGU havia expedido a Nota Técnica 2547/2021/CGDRA DIV-2/CGDRA/DI/SFC, em 14/10/2021, tratando desse tema. Naquele documento, foi mencionado que o Ibama já havia celebrado dois Acordos Substitutivos (peça 6):

9.1. Acordo Substitutivo de Multa Ambiental 1/2020, de 6/7/2020: efetuado com a empresa Vale S.A., substituindo cinco multas aplicadas pela Autarquia, em decorrência do rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, que totalizaram R\$ 250 milhões. O acordo foi firmado nesse mesmo valor, sendo que R\$ 150 milhões deveriam ser aplicados em determinados parques nacionais situados em Minas Gerais e R\$ 100 milhões em projetos a serem escolhidos pela Secretaria de Qualidade Ambiental do Ibama em municípios daquele Estado;

9.2. Acordo Substitutivo de Multa Ambiental 1/2021, de 20/1/21, com a firma LOG-IN Logística Intermodal S.A., substituindo 30 multas aplicadas pelo Ibama em decorrência da queda de 29 contêineres em Santos, no valor total de R\$ 49,41 milhões. O acordo foi celebrado no valor de R\$ 22,45 milhões, ou seja, com 55% de desconto, e com a seguinte destinação: i) construção de uma sala de situação na sede do então Ministério do Meio Ambiente em Brasília, atual Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, no valor estimado de R\$ 1,32 milhões; ii) depósito de R\$ 16,9 milhões em conta vinculada à Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo, para a aquisição de diversos equipamentos e a prestação de determinados serviços; e iii) prestação de serviços e aquisição de equipamentos para a unidade do Ibama em Santos/SP.

10. A CGU apontou a existência dos seguintes riscos na celebração dos Acordos Substitutivos: i) aparente falta de critérios para nortear os eventuais descontos oferecidos ao autuado para celebração do acordo; ii) ausência de transparência quanto à definição dos autuados que seriam contemplados com os acordos; e iii) falta de clareza quanto à definição de quais seriam os beneficiários dos recursos oriundos dos acordos e quais seriam os bens adquiridos ou serviços prestados.

11. Aquele órgão de controle enfatizou, ainda, o fato de o Governo Federal dispor de arcabouço normativo que embasava a conversão de multas em serviços ambientais, tendo realizado modificações recentes no processo sancionador ambiental, com a introdução da etapa de conciliação ambiental, e ter optado, nos casos destacados acima, pela utilização de procedimento, aparentemente, com regulamentação precária e pouco transparente.

12. Para melhor situar a discussão em foco, rememoro que o Processo Sancionador Ambiental do Ibama tem como bases regulatórias fundamentais a Lei 9.605/1998 (Capítulo VI, arts. 70 a 76) e o Decreto 6.514/2008, que dispõem sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelecem o processo administrativo federal para apuração dessas infrações. O bloco normativo retrocitado é complementado pela Instrução Normativa Conjunta – INC MMA/Ibama/ICMBio 1/2021.

13. De modo geral, a sistemática sancionatória segue o seguinte encadeamento: i) emissão do auto de infração com notificação do autuado para, caso queira, agendar audiência de conciliação; ii) não havendo interesse na conciliação, o processo entra na fase contenciosa, a qual consiste na apresentação de defesa, na instrução dos autos e julgamento do auto de infração. Em primeira instância, o processo é instruído pelo Grupo Nacional de Primeira Instância e decidido pelo Superintendente do Estado no qual o auto foi lavrado; e iii) caso haja apresentação de recurso, o processo será novamente instruído e caberá ao Presidente do Ibama a decisão final. No caso de improcedência do recurso, o autuado será notificado para pagar a multa imputada.

14. Quando da prolação do Acórdão 1.973/2022 – Plenário, havia a previsão no Decreto 6.514/2008 da possibilidade de o autuado requerer a realização de audiência de conciliação ambiental (art. 96, § 5º, inciso II), que era o mecanismo por meio do qual havia a tentativa de encerrar a infração por meio de composição não contenciosa.

15. O art. 98-A, inciso II, alínea “b”, do Decreto 6.514/2008 previa as soluções para o encerramento do processo na fase de conciliação ambiental: i) desconto para pagamento da multa; ii) parcelamento da multa; e iii) conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

16. No caso da alternativa de conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, o então art. 142-A do Decreto 6.514/2008 estabelecia duas modalidades: i) conversão direta; e ii) conversão indireta.

17. Fiz questão de trazer as informações acima para evidenciar as recentes mudanças implementadas por meio do Decreto 11.373, de 1º/1/2023, a seguir sumarizadas.

18. Este último regramento extinguiu a conciliação ambiental. Atualmente, cabe ao autuado adotar uma das seguintes medidas:

18.1. apresentar defesa ou impugnação contra o auto de infração; ou

18.2. aderir a uma das seguintes soluções legais possíveis para o encerramento do processo: i) pagamento da multa com desconto; ii) parcelamento da multa; ou iii) conversão da multa em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente.

19. Embora tenha sido extinta a conciliação ambiental, foi mantida, como visto acima, a possibilidade de o autuado optar pela conversão de multa, a qual pode se dar de duas formas: i) conversão direta, com a implementação, por seus meios, de serviço de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente, no âmbito de, no mínimo, um dos objetivos previstos no **caput** do art. 140 do Decreto 6.514/2008; ou ii) conversão indireta, com adesão a projeto previamente selecionado pelo órgão federal emissor da multa, na forma estabelecida no art. 140-B daquele normativo, observados os objetivos previstos no **caput** do art. 140 (previsão do art. 142-A, incisos I e II, do retrocitado Decreto 6.514/2008).

20. O valor dos custos dos serviços de preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente deve ser igual ou superior ao valor da multa convertida, ficando o autuado, independentemente do valor da multa aplicada, obrigado a reparar integralmente o dano que tenha causado (art. 143, **caput**, e § 1º, do Decreto 6.514/2008).

21. Ainda de acordo com os incisos I a IV do § 2º do art. 143, a autoridade ambiental, ao deferir o pedido de conversão, aplicará sobre o valor da multa consolidada os seguintes descontos:

21.1. na conversão direta:

21.1.1. 40%, se requerida juntamente com a defesa;

21.1.2. 30%, se requerida até o prazo das alegações finais;

21.2. na conversão indireta:

21.2.1. 60%, se requerida juntamente com a defesa; e

21.2.2. 50%, se requerida até o prazo das alegações finais.

22. Mais uma vez pontuo que fiz questão de trazer esse quadro regulatório por entender que a temática acerca dos descontos oferecidos ao autuado, no caso dos Acordos Substitutivos, é de capital importância para o desenlace deste feito.

### III

23. Passando à resposta do Ibama à diligência do Tribunal, tem-se que aquela entidade, no que tange à motivação técnica e/ou jurídica para a opção pelos Acordos Substitutivos em detrimento da sistemática regular de conversão de multas, pontuou que assim agira em função de o art. 26 na LINDB ter consagrado a consensualidade como forma de resolução de conflitos pelo Poder público.

24. Esclareceu que, em se tratando do Processo Sancionador Ambiental, os Acordos Substitutivos possibilitam o encerramento consensual do processo administrativo mediante a eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, visando a garantir solução jurídica que atenda aos interesses gerais, observando os princípios da proporcionalidade, equanimidade, eficiência e compatibilidade.

25. Ponderou que utiliza o Decreto 9.830/2019, o qual regulamentou a LINDB, nos pressupostos e procedimentos relacionados à celebração dos Acordos Substitutivos, em especial, o art. 10 (peça 21, pp. 9/10):

“Art. 10. Na hipótese de a autoridade entender conveniente para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situações contenciosas na aplicação do direito público, poderá celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável e as seguintes condições:

- I - após oitiva do órgão jurídico;
- II - após realização de consulta pública, caso seja cabível; e
- III - presença de razões de relevante interesse geral.

§ 1º A decisão de celebrar o compromisso a que se refere o **Caput** será motivada na forma do disposto no art. 2º.

§ 2º O compromisso:

- I - buscará solução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;
- II - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecido por orientação geral; e
- III - preverá:

- a) as obrigações das partes;
- b) o prazo e o modo para seu cumprimento;
- c) a forma de fiscalização quanto a sua observância;
- d) os fundamentos de fato e de direito;
- e) a sua eficácia de título executivo extrajudicial; e
- f) as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 3º O compromisso firmado somente produzirá efeitos a partir de sua publicação.

§ 4º O processo que subsidiar a decisão de celebrar o compromisso será instruído com:

- I - o parecer técnico conclusivo do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e, quando for o caso, sobre as obrigações orçamentário-financeiras a serem assumidas;
- II - o parecer conclusivo do órgão jurídico sobre a viabilidade jurídica do compromisso, que conterà a análise da minuta proposta;
- III - a minuta do compromisso, que conterà as alterações decorrentes das análises técnica e jurídica previstas nos incisos I e II; e
- IV - a cópia de outros documentos que possam auxiliar na decisão de celebrar o compromisso.”

26. A Autarquia arrematou asseverando que (peça 21, pp. 12/13):

“44. O programa de conversão de multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente encontra lugar quando a Administração e o administrado confirmam que houve o ilícito ambiental e que, ao final do curso do processo administrativo, este findará com a homologação do auto de infração lavrado. Administração e administrado encerram o litígio administrativo com a conversão da multa.

45. Já o acordo substitutivo tem vez quando Administração vislumbra a dificuldade de aferir a responsabilidade subjetiva da infração em curso, a própria existência da infração, ou mesmo quando está presente relevante argumento da parte adversa envolvendo prescrição da pretensão punitiva ou mesmo vício insanável. Nessas situações paira a hipótese de, ao fim e ao cabo, a decisão administrativa final concluir pela não ocorrência da infração administrativa ou pela impossibilidade de responsabilização do infrator. Ainda, em casos de extrema nebulosidade, nas quais o infrator segue insurgindo-se, a busca pelo Poder Judiciário é alternativa certa a que prorrogará, ainda mais, a punibilidade e/ou efetivo ganho ambiental.”

27. Além dos dois Acordos Substitutivos mencionados no item 9 acima (Vale S.A. e LOG-IN Logística Intermodal S.A.), o Ibama aduziu que há quatro processos administrativos selecionados para análise de possível celebração de acordo.

28. O primeiro se refere à Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda., adiante denominada Volks do Brasil (PA 02001.003956/2021-11) e cuida das multas aplicadas contra a empresa em função da emissão de poluentes acima dos limites legais estabelecidos pela legislação ambiental, no valor total de R\$ 100 milhões (sendo duas multas de R\$ 50 milhões cada).

29. A firma fora notificada pelo Ibama a prestar esclarecimentos sobre a produção ou comercialização no Brasil de veículos com “Item de Ação Indesejável”, nos mesmos moldes dos dispositivos encontrados nos veículos comercializados nos Estados Unidos.

30. “Item de Ação Indesejável”, nos termos da Resolução Conama 230/1997 (art. 1º), é definido como sendo quaisquer peças, componentes, dispositivos, sistemas, **softwares**, lubrificantes, aditivos, combustíveis e procedimentos operacionais em desacordo com a homologação do veículo, que reduzam ou possam reduzir a eficácia do controle da emissão de ruído e de poluentes atmosféricos de veículos automotores, ou produzam variações acima dos padrões ou descontínuas destas emissões em condições que possam ser esperadas durante a sua operação em uso normal.

31. A resposta da Volks do Brasil foi de que os veículos importados, Amarok, ano-modelo 2011 (todas as unidades) e 2012 (parcialmente), a diesel e comercializados no mercado nacional, contêm **software** que otimiza os resultados de óxidos de nitrogênio (Nox) durante os testes laboratoriais em dinamômetro.

32. A sociedade empresária, contudo, afirmou que o mencionado **software** não produziu alteração significativa na emissão de poluentes após os testes realizados, porquanto não teria sido utilizado, inexistindo, portanto, interferência na eficácia do controle de poluentes atmosféricos.

33. No âmbito do Ibama, houve a homologação do auto de infração e determinação, dentre outras medidas, do **recall** dos veículos, tendo a Volkswagen interposto recurso administrativo contra a decisão, impugnando a validade e consistência do laudo da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.

34. A informação constante dos autos é a de que Volks do Brasil está disposta a firmar Acordo Substitutivo de Multa Ambiental, sendo as tratativas no sentido de que a empresa teria de construir, implantar e manter 17 estações de monitoramento da qualidade do ar pelo período de cinco anos, observado o limite máximo de gastos no valor bruto de R\$ 50 milhões (50% de desconto em cada uma das multas aplicadas) ao longo desse período.

35. Conforme apontou o Ibama, a incerteza jurídica a viabilizar a celebração do Acordo Substitutivo residiria no fato de o **software**, considerado “Item de Ação Indesejável”, estar inativo, ou seja, não possuir efetividade para interferir em eventual teste de emissão de poluentes.

36. Dessa forma, em que pese considerar que a existência de tal item, **per se**, já seria suficiente para configurar a infração prevista no art. 71 do Decreto 6.514/2008, abaixo transcrito, o Ibama reputa que o caso pode ser judicializado, medida que prolongaria a contenda por vários anos:

“Art. 71. Alterar ou promover a conversão de qualquer item em veículos ou motores novos ou usados que provoque alterações nos limites e exigências ambientais previstas na legislação:  
Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por veículo, e correção da irregularidade.”

37. A Autarquia reporta que as suas áreas técnicas e jurídica já se manifestaram favoráveis à celebração do acordo, havendo, contudo, pedido do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União no sentido do aprofundamento da análise da proporcionalidade da adoção do percentual de 50% da redução do montante das multas aplicadas, requisição ainda pendente de manifestação do Ibama.

38. Noutro giro, os outros três processos de possíveis Acordos Substitutivos versam sobre a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras:

38.1. processo 08211.001949/2022-77: instaurado mediante ofício da Coordenação do Comando de Aviação da Polícia Federal no qual solicita a inclusão como destinatária de aviões para utilização em atividades fiscalizatórias a serem viabilizados por meio do Acordo Substitutivo, e aguardando instrução em relação à escolha dos autos de infração e seu enquadramento nos requisitos de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, bem como maior detalhamento em relação ao percentual de desconto aplicado;

38.2. processo 02070.005875/2022-13: instaurado por meio de ofício do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio no qual requer sua inclusão como beneficiário de eventual Acordo Substitutivo de multa e aguardando instrução processual; e

38.3. processo 02001.012878/2022-12: instaurado por ofício do próprio Ibama no qual é sugerido à Presidência da Autarquia que eventual Acordo Substitutivo destine montante à aquisição de

helicópteros de médio e grande porte a serem utilizados nas ações de combate a incêndios florestais e, de igual modo, aguarda instrução processual.

39. A análise efetuada pela AudAgroAmbiental indica que não foram encontradas irregularidades na celebração dos Acordos Substitutivos pelo Ibama.

40. Nada obstante, tenho algumas ponderações a efetuar sobre a temática, deixando claro, desde já, que a atuação desta Corte, como não poderia deixar de ser, não visa a substituir o juízo da Autarquia sobre a possibilidade de aplicação dos Acordos Substitutivos, mas sim como frisei na oportunidade da prolação do Acórdão 1.973/2022 – Plenário, aquilatar se o marco regulatório sobre os multicitados acordos ensejaria a possibilidade de excesso de discricionariedade que pudesse dar ocasião a condutas desviantes por parte dos agentes envolvidos.

41. Reforço, ademais, que a opção pela utilização de instrumentos de resolução consensual de conflitos no âmbito do Poder Público deve ser enaltecida, eis que busca a celeridade e a efetividade no desembaraço de contendas que, não raras vezes, arrastam-se por anos para serem concluídas.

42. Impende destacar, no ponto, a novel Instrução Normativa/TCU 91/2022, que instituiu os procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. E, ao mesmo tempo, foi criada neste Tribunal estrutura técnica especializada, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), para, entre outras atribuições, instruir processos que tratem da busca de solução consensual de controvérsias.

43. Como se nota, a tendência pela busca de soluções consensuais vem sendo cada vez mais incentivada e indica um caminho a ser efetivamente trilhado, tantos pelos órgãos e entidades públicos, quanto pelos órgãos de controle.

44. Prosseguindo no caso concreto, vejo que, nos processos que trataram da celebração dos Acordos Substitutivos com a Vale S.A. (peça 13), com a LOG-IN Logística Intermodal S.A. (peça 18) e com a Volks do Brasil – ainda em elaboração – (peça 17), não foram apresentadas informações sobre os critérios utilizados para definir a destinação dos valores acordados com os autuados.

45. De igual modo, há incerteza e falta de transparência quanto aos percentuais de desconto concedidos nos Acordos Substitutivos.

46. Em que pese o Ibama reportar que utiliza os percentuais de desconto previstos no Decreto 6.514/2008 para as hipóteses de conversão da multa, no acordo celebrado com a LOG-IN Logística Intermodal S.A. e na proposta de acordo da Volks do Brasil o percentual concedido e o previsto, foram maiores do que o constante naquele dispositivo, a saber: 55% e 50%, respectivamente.

47. Conforme apontado pela AudAgroAmbiental, no caso da LOG-IN Logística Intermodal S.A. o desconto, se aplicado de forma estrita os ditames do Decreto 6.514/2008, seria de 50% (inciso IV do § 2º do art. 143) e, na situação da Volks do Brasil, seria de 40% (inciso I do § 2º do art. 143).

48. Chama atenção, ademais, o fato de os três processos instaurados pelo Ibama para a possível celebração de Acordos Substitutivos terem se iniciado a partir de demandas de órgãos públicos que buscam se beneficiar dos recursos arrecadados.

49. Um dos processos da Petrobras S.A. (08211.001949/2022-77) foi instaurado a pedido da Polícia Federal, a qual requisita recursos para o custeio de contrato de locação de aeronaves para uso em operações, com vistas a reduzir o desmatamento ilegal no Bioma Amazônia (peça 14, p. 1).

50. Após tratativas, chegou-se ao valor total de R\$ 577,4 milhões em dez processos de infração ambiental, os quais foram reduzidos ao montante de R\$ 230,9 milhões após a concessão de desconto de 60%. Esse valor seria utilizado para a aquisição, pela Petrobras, de cinco aeronaves para a Polícia Federal (peça 14, pp. 47/48).

51. O quadro acima está a evidenciar que há lacunas no marco regulatório dos Acordos Substitutivos que podem ensejar, e é bom frisar, que a assertiva é apenas teórica, discricionariedade excessiva e quebra dos princípios da impessoalidade e da moralidade.

52. A AudAgroAmbiental trouxe quadro demonstrativo de que a Agências Nacional de Aviação Civil – ANAC, Agência Nacional de Saúde – ANS, Agência Nacional de Transportes

Aquaviários – ANTAQ, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, e Agência Nacional do Cinema – ANCINE possuem resoluções que regem a celebração de institutos similares aos Acordos Substitutivos, a saber, Termos de Ajustamento de Conduta.

53. Nesse sentido, consta dos autos que o Ibama está elaborando regulamento para tratar dos Acordos Substitutivos, tendo se comprometido a finalizá-lo até o mês de novembro de 2023. Frisou, ainda, que, até a edição do referido normativo, suspenderá a celebração dos acordos.

54. Com efeito, comungo da proposta da AudAgroAmbiental de recomendar à Autarquia que que, no prazo de 180 dias, regulamente a celebração de acordos substitutivos, fazendo constar, em especial, os critérios utilizados nos percentuais de desconto a serem oferecidos e na destinação dos recursos objeto dos Acordos Substitutivos.

55. Com estas considerações, acolho o encaminhamento alvitrado pela unidade especializada, com o acréscimo de que seja autorizado o monitoramento da recomendação a ser exarada.

56. Cabível, por fim, encaminhar cópia do Acórdão que sobrevier às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, de Meio Ambiente do Senado Federal e de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, bem como ao Subprocurador-Geral junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, autor da Representação objeto do TC-016.541/2021-9, que cuidou de matéria afeta a que ora se discute, e à SecexConsenso, para ciência.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a Deliberação que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 23 de agosto de 2023.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

## VOTO COMPLEMENTAR

Trata-se da Representação formulada pela então SecexAgroAmbiental, atual Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental, em face da determinação contida no subitem 9.6 do Acórdão 1.973/2022 – Plenário, prolatado nos autos do TC-038.685/2021-3, que cuidou de Auditoria de Natureza Operacional para avaliar o processo sancionador ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

2. O indigitado subitem 9.6 daquele **decisum** determinou à então SecexAgroAmbiental que examinasse temática relativa aos Acordos Substitutivos de Multa, doravante denominados Acordos Substitutivos, atualmente utilizados pelo Ibama, com enfoque na legalidade do uso de tal instituto por parte daquela Autarquia.

3. Acolhendo proposta da AudAgroAmbiental, apresentei ao Plenário desta Corte, em 23 de agosto do corrente, minuta de Acórdão que contemplava a expedição de recomendação ao Ibama para que regulamentasse a celebração dos Acordos Substitutivos, definindo, em especial, os critérios para concessão de descontos oferecidos aos autuados e para a destinação dos recursos objeto de tais instrumentos.

4. Naquela oportunidade, pediram vista dos autos os Ministros Jorge Oliveira e Vital do Rêgo, os quais apresentaram, cada um, encaminhamento diverso daquele que havia proposto ao Colegiado maior desta Corte de Contas.

5. Em rápida passagem, o Ministro Jorge Oliveira propõe a expedição de determinações e recomendação ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA e ao Ibama com vistas a aprimorar e delimitar a atuação desta última entidade no que tange aos Acordos Substitutivos, temática que, como visto acima, é o cerne da presente Representação.

6. Já o Ministro Vital do Rêgo apresenta proposta no sentido de que o Tribunal considere ilegal a utilização, pela Autarquia, dos Acordos Substitutivos, bem como que expeça determinação ao Ibama para que o acordo já celebrado com a Vale S.A, bem como aqueles já minutados com a Petrobras e a Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda., adiante intitulada Volks do Brasil, sejam readequados ao Programa de Conversão de Multas Ambientais, previsto no art. 96, § 5º, inciso II, alínea “c”, do Decreto 6.514/2008, opção que, segundo pontua, seria a única legalmente admissível de uso por aquela entidade.

## II

7. Inicialmente, gostaria de agradecer aos Ministros revisores pelas questões e argumentos veiculados em seus respectivos Votos, os quais me fizeram refletir mais uma vez sobre a questão ora controvertida.

8. Como é cediço, a tarefa do julgador é tentar acercar-se do maior número de elementos possíveis para que possa exarar uma decisão que melhor atenda aos ditames do ordenamento jurídico e que, ao mesmo tempo, represente – no caso específico da atuação desta Casa – encaminhamento plausível do ponto de vista do atendimento ao interesse público.

9. Com efeito, a dialética característica dos órgãos colegiados tende a contribuir para a riqueza de possíveis abordagens a serem oferecidas ao desenlace das questões controversas para que, ao fim e ao cabo, não somente o Relator, mas todos os demais julgadores possam deliberar sobre a matéria em exame.

10. Em meu sentir, a situação versada diz respeito ao clássico embate sobre até que ponto deve o Tribunal imiscuir-se na seara da gestão da coisa pública, ou seja, cuida-se, ao final, de estabelecer a tênue linha entre o que se considera e aceita como sendo a parcela de discricionariedade dos gestores públicos e o que desborda de tal limite e, portanto, deve ser objeto de interferência do TCU.

11. Na leitura e no exame que fiz deste processo, as questões que preocuparam os Ministros Revisores também foram objeto de inquietação de minha parte.

12. Nesse sentido, no Voto que apresentei preteritamente ao Plenário, acompanhei a Unidade Especializada por entender que, uma vez havendo notícia nos autos de que a Autarquia estava elaborando regulamento sobre os Acordos Substitutivos, a atuação deste órgão poderia ser no sentido de aguardar a finalização de tal normativo para que, nos casos concretos a serem submetidos ao descortino desta Casa, a Corte se pronunciasse sobre o acerto, ou não, dos encaminhamentos verificados.

13. Contudo, entendo que abordagem da matéria levada a efeito pelo Ministro Jorge Oliveira indica, de fato, a necessidade de encaminhamento diverso para este feito.

### III

14. O Ministro Vital do Rêgo aponta os instrumentos que, em seu entender, consubstanciarão aqueles legalmente passíveis de serem adotados pelo Ibama em sede de solução consensual, a saber:

14.1. no caso de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, prevista no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública): compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta – TAC que inclua medidas, além de preventivas, também de reparação, compensação ou indenização, sendo que, neste último caso, o recurso deve ser revertido ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD (art. 13 daquele diploma legal c/c art. 1º, §§ 1º e 2º, da Lei 9.008/1995); e

14.2. na aplicação de multa administrativa por infração ambiental, situação prevista no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais): conversão da sanção em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, opção regulamentada pelo Decreto 6.514/2008, que criou o Programa de Conversão de Multas Ambientais e, como incentivo à adesão ao procedimento, prescreveu a aplicação de descontos sobre o valor da multa convertida em serviços, os quais variam entre 35% a 60%, de acordo com os arts. 139 e 143, § 2º, deste último normativo.

15. Sua Excelência pondera que os Acordos Substitutivos, por carecerem de previsão legal, não podem ser utilizados pelo Ibama, constituindo-se, segundo pontua: “um modelo que (...) garante [ao Ibama] gerir pessoalmente os recursos, uma vez que os instrumentos legais (conversão da multa em projetos, pagamento da multa com desconto ou mesmo TAC) não lhe permitem fazer isso”.

16. Nesse ponto cumpre trazer à lume a informação constante do Voto Revisor do Ministro Jorge Oliveira, no sentido de que a doutrina majoritária tem se orientado no sentido da **desnecessidade de previsão legal específica** autorizando a Administração Pública a buscar a solução consensual de conflitos.

17. Consoante citado por Sua Excelência, a previsão normativa contida no art. 3º, § 2º, bem como no art. 174, ambos da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), vai ao encontro do posicionamento acadêmico acima descrito:

“Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

(...)

**§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.**

(...)

**Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:**

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.”

18. Por óbvio, não se está a falar em uma atuação **desregrada** e **destoante** dos demais preceitos e normativos do ordenamento jurídico pela Administração Pública na busca de soluções

consensuais, mas sim que a inexistência de previsão legal para a celebração da solução de consenso, **per se**, não encerra óbice à utilização de tal instrumento, bastando citar, para tanto, que o próprio TCU vem se valendo de tal modalidade sem a correspondente previsão legal.

19. Prosseguindo, concordo com o Ministro Vital do Rêgo que o uso dos Acordos Substitutivos pelo Ibama não está adequado aos ditames do ordenamento jurídico, daí a solução que havia aderido

outrora de aguardar a finalização pela entidade do regulamento que abordaria as questões atinentes ao seu enquadramento jurídico no direito pátrio.

20. Todavia, penso que fulminar de vez o indigitado instituto não é a melhor solução, sendo cabível à espécie a fixação de balizas norteadoras à sua utilização, como propõe o Ministro Jorge Oliveira.

21. Nesse sentido, é importante destacar o seguinte trecho do Relatório de Auditoria produzido pela AudAgroAmbiental em que fica assente a dificuldade do Ibama na utilização do instrumento da conversão das multas em projetos ambientais (peça 37, pp. 10/11):

“45. Nesse sentido, a auditoria operacional que avaliou o processo sancionador ambiental do Ibama destacou que há duas modalidades de conversão de multas em serviços ambientais. A modalidade direta é aquela em que o autuado presta os serviços ou adquire produtos para serem empregados em algum projeto de natureza ambiental. Já na modalidade indireta, o autuado cumpre sua obrigação com o aporte de recursos financeiros para atender a projetos ambientais previamente selecionados.

46. No caso da modalidade direta, a auditoria revelou que só havia à época um projeto, denominado Cetas, recebendo adesões. Esse projeto visa promover a estruturação dos Centros de Triagem de Animais Silvestres do Ibama, cujo objetivo é receber a fauna apreendida para depois restituir esses animais ao ambiente silvestre. Os autuados que optam por essa modalidade adquirem produtos para apoiar o funcionamento desses centros.

47. Contudo, conforme apontado pela auditoria, a adesão a esse projeto tem uma limitação significativa (TC 038.685/2021-3, peça 62, p. 16):

‘Esses centros, em geral, são estruturas pequenas, com orçamentos limitados. A adesão a essa alternativa, portanto, não se presta para conversões de multas mais elevadas. Segundo informação contida em nota técnica do Ibama, ‘é esperado que infrações administrativas até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) tenham aptidão de adesão aos insumos cadastrados pelos Cetas (alimentos, medicamentos, equipamentos).’”

48. O relatório também apontou que houve a aprovação de outro projeto, em 14/1/2022, para a revitalização de 520 ha e investimentos de quase R\$ 28 milhões na bacia do Rio Urucaia, afluente do São Francisco. À época do trabalho, ainda não tinha ocorrido nenhuma adesão, sendo que o Ibama informou que, para que isso acontecesse, era necessária a existência de multa compatível com o valor do projeto. Note-se que esse projeto não estava disponível para adesão quando da celebração dos dois acordos substitutivos (Vale e a LOG-IN), sendo que os valores das multas nos demais processos ainda em tratativas são consideravelmente superiores a R\$ 28 milhões.

49. Por sua vez, a modalidade indireta contava com um mecanismo temporário para sua execução, que era o depósito em conta judicial resultante da condenação do Ibama no âmbito de ação civil pública no Estado de Santa Catarina. Nessa ação judicial, o Ibama foi condenado a executar atividades de conservação e reflorestamento em cinco projetos, cuja execução integral foi estimada em R\$ 45,68 milhões. A auditoria informou que os valores depositados na conta judicial até o dia 16/2/2022 totalizavam R\$ 29,7 milhões, sendo que o montante que já tinha sido objeto de acordo com os autuados para conversão indireta era de R\$ 44,9 milhões. A diferença entre esses montantes corresponde aos valores que foram objeto de parcelamento e cujos prazos

para pagamento ainda não tinham vencido. Dessa forma, essa forma de implementação da modalidade indireta já estaria praticamente indisponível.

50. Vale registrar que a Medida Provisória 900, de 17/10/2019 criou um fundo para receber os recursos da modalidade indireta. No entanto, ela não foi convertida em lei e perdeu sua eficácia. A auditoria relatou que havia dois projetos de lei em andamento no Congresso tratando da criação desse fundo, mas sem avanços significativos. Também estava sendo discutida a edição de uma nova medida provisória para criação do fundo no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e da Casa Civil da Presidência da República, mas esse esforço não foi levado a termo.

**51. Dessa forma, é possível dizer que os procedimentos de conversão de multas em serviços ambientais, embora regulamentados, têm limitações expressivas para serem utilizados em processos com valores elevados de multas. Consequentemente, seria bastante difícil seu emprego nos casos das infrações ambientais imputadas à LOG-IN e à Volkswagen.”**

22. Como apurado pela Unidade Especializada e acima evidenciado, a realidade cotidiana dos órgãos públicos impõe aos gestores a busca de meios e instrumentos para melhor atendimento do interesse público, busca essa, frise-se, que deve, sempre, estar pautada pelos princípios e ditames legais que regem o trato da coisa pública.

23. Assim, conforme apontado pelo próprio Ibama, a utilização dos Acordos Substitutivos está lastreada no art. 26 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei 13.615/2018):

“Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.”

24. No ponto, cumpre trazer a informação do Ibama de que o fator distintivo para balizar a utilização dos Acordos Substitutivos em detrimento da conversão de multa em prestação de serviços é a certeza acerca da ocorrência da infração e o reconhecimento do ato pelo particular.

25. É dizer, havendo incerteza jurídica sobre a caracterização da irregularidade, caberia o uso dos Acordos Substitutivos, ao passo que a conversão de multas seria utilizada nas situações de em que a infração restar devidamente caracterizada.

26. Comungo da opinião do Ministro Jorge Oliveira de que tal critério é insuficiente, pois como apontado por Sua Excelência, a previsão de uso de solução consensual prevista no acima mencionado art. 26 da LINDB, para “eliminar irregularidade” poderia dar ensejo à aplicação de um ou outro instituto.

27. Desse modo, acolho o encaminhamento apresentado no sentido de que, nas situações de infração administrativa ambiental, em atenção ao princípio jurídico da especialidade, segundo o qual, diante de conflito aparente entre normas, a regra especial prevalece sobre a geral, é defeso ao Ibama utilizar o permissivo contido no art. 26 da LINDB para firmar Acordos Substitutivos em detrimento da utilização da conversão das multas em serviços ambientais, prevista na Lei 9.605/1998, com a regulamentação do Decreto 6.514/2008.

28. Em outro sentido, caracterizada a situação de incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, caberia, como proposto por Sua Excelência, “a aplicação do acordo substitutivo de sanção em prol da eficiência na atuação estatal”, instituto, o qual frisou resta pendente de marco regulatório a balizá-lo.

29. Sobre esse último ponto, o Ministro Jorge Oliveira, a par de frisar que a entidade se comprometeu a elaborar normativo específico sobre os Acordos Substitutivos, propõe a expedição de determinação ao MMA e ao Ibama para que se abstenham de celebrar compromissos com base no art. 26 da LINDB em situação de infração administrativa ambiental em detrimento da utilização da conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio

ambiente, prevista nos arts. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 e 96, § 5º, inciso II, alínea “c”, do Decreto 6.514/2008.

30. Concordo com o encaminhamento alvitrado por Sua Excelência, dado que, efetivamente, já cria balizamento à utilização dos Acordos Substitutivos, sem retirar da entidade a sua parcela de discricionariedade no que tange à elaboração do regulamento daquele instituto.

31. Prosseguindo, no caso concreto dos Acordos Substitutivos minutados com as empresas LOG-IN e Volks do Brasil, os quais, pelos dados constantes dos autos, encontram-se em tramitação na Autarquia, cumpre dar ciência ao Ibama, como de fato se verificou, que a adoção de tal instituto sem a demonstração adequada da motivação, contemplando inclusive as etapas da negociação e as devidas justificativas para a definição dos termos do acordo, afronta o disposto nos arts. 2º e 50 da Lei 9.874/1999.

32. Atinente aos aspectos orçamentários e financeiros, o Ministro Jorge Oliveira manifestou preocupação com a destinação dos valores recolhidos no âmbito da celebração dos Acordos Substitutivos, bem como com os recursos oriundos dos procedimentos de conversão de multas (art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998), dada a evidente necessidade de que tais valores sejam geridos de acordo com as normas cabíveis, em especial as de direito financeiro.

33. Sem embargo de observar, como dito acima, que havia entendido pertinente aguardar o Ibama ultimar o seu regramento sobre os Acordos Substitutivos, comungo do entendimento de Sua Excelência de que o caso impõe que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ouvidos os órgãos centrais dos sistemas de orçamento e de administração financeira federal, seja instado a apresentar Plano de Ação que preveja modelo de recolhimento e alocação dos recursos associados àquele instituto, bem como daqueles obtidos em procedimentos de conversão de multas em prestação de serviços.

34. Sobre a preocupação externada pelo Ministro Vital do Rêgo atinente à natureza dos recursos oriundos do procedimento de conversão de multas – se consubstanciam ou não recursos orçamentários e a partir de qual momento isso se concretizaria – entendo que a Corte poderá se debruçar com mais vagar sobre o tema quando o referido Plano de Ação for a ela apresentado, momento em que as unidades especializadas poderão emitir opinião técnica acerca do quesito e o Colegiado Maior deliberar em definitivo sobre o tópico.

35. Dessa maneira, é pertinente determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal que, com apoio da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, examine o referido Plano de Ação, verificando sua aderência às normas do direito financeiro, bem como aos objetivos visados com a adoção de solução consensual de conflitos no âmbito do MMA e entidades vinculadas.

36. Especificamente quanto ao Acordo Substitutivo de Multa Ambiental 1/2020, celebrado com a Vale S.A., acompanho o Ministro Jorge Oliveira no sentido de que, dada a materialidade dos valores envolvidos – da ordem de R\$ 250 milhões –, cabe determinar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que encaminhe ao Tribunal informações detalhadas sobre a execução de tais recursos, projetos beneficiados e resultados alcançados, além de informações sobre o acompanhamento dos projetos e a prestação de contas efetuada pela entidade executora, nos termos da Portaria MMA 20/2021, que regulamentou a aplicação dos recursos oriundos do mencionado procedimento.

#### IV

37. Faço questão de frisar que comungo de todas as preocupações externadas pelo Ministro Vital do Rêgo em seu Voto Revisor, em especial quando Sua Excelência aponta que é defeso ao Ibama gerir recursos oriundos de multas ambientais ou arrecadados com os multicitados Acordos Substitutivos para atender, como ele pontuou, a “listas de desejos” dos órgãos administrativos.

38. Decerto, tal situação foi efetivamente verificada nestes autos, conforme apontado no quadro demonstrativo constante do item 15 do Voto Revisor de Sua Excelência.

39. Contudo, como já frisei acima, creio que o Tribunal, para coibir tal prática, não deve fulminar o instituto de composição consensual dos Acordos Substitutivos, mas sim fixar limites para que ele seja utilizado de forma a atender aos ditames cabíveis à espécie, tarefa que, seguindo meu entendimento, está sendo plenamente levada a efeito com a proposta do Ministro Jorge Oliveira.

40. Nada obstante as ponderações acima, diante de novas informações trazidas a mim pelos Ministros Jorge Oliveira e Vital do Rêgo, e, em comunhão com Suas Excelências, creio que a melhor solução para o deslinde deste feito seja converter o presente julgamento em diligência para que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ibama, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e a Advocacia-Geral da União se manifestem acerca da compatibilidade ou aplicabilidade dos princípios e normas que regem a administração orçamentária e financeira da União relativamente à “Conversão de Multas Ambientais” na modalidade indireta.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 8 de novembro de 2023.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

## VOTO REVISOR

Na sessão de 23 de agosto de 2023 pedi vista deste processo, considerando a sua relevância e a necessidade de aprofundar meu entendimento sobre a matéria, especialmente quanto aos aspectos orçamentários e financeiros envolvidos, visando, assim, contribuir para a discussão deste colegiado.

2. Discute-se nos autos a legalidade da aplicação, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), de novo mecanismo de solução consensual de conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública e particulares, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei 13.655/2018, que alterou o Decreto-Lei 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

3. O art. 26 dessa lei instituiu um permissivo genérico para a celebração de acordos pela Administração Pública, inclusive quanto a sanções no exercício do poder de polícia. Segundo a doutrina<sup>1</sup>, o dispositivo adveio do fortalecimento da diretriz da consensualidade, visando conferir maior segurança jurídica à utilização de mecanismos de solução de conflitos entre o Estado e o particular.

4. Na seara ambiental, essa nova espécie do gênero acordo administrativo soma-se aos instrumentos já existentes, cada um com suas especificidades previstas nas normas de regência, a saber: o termo de ajustamento de conduta (art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985), o termo de compromisso ambiental (artigo 79-A da Lei 9.605/1998) e o procedimento de conversão de multa ambiental (arts. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 e 139 a 148-A do Decreto 6.514/2008). Esse último possui características similares ao compromisso instituído pelo art. 26 da Lindb.

5. Concordo com as análises efetuadas pela Unidade Especializada, que foram acolhidas pelo eminente Relator, no que se refere à importância e à pertinência da utilização de instrumentos de solução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública, que potencialmente podem responder com maior eficiência a objetivos de interesse público, por meio da redução da insegurança jurídica.

6. Assim, abstenho-me de adentrar em maiores considerações sobre a natureza e a perspectiva jurídica desses mecanismos, bem como sobre o detalhamento dos acordos substitutivos de multa objeto de exame neste processo, já que tais informações se encontram bem relatadas na instrução da unidade técnica e no voto do eminente relator.

7. No entanto, a meu ver, alguns aspectos tratados nestes autos exigem maior atenção, considerando o ineditismo dos acordos firmados pelo Ibama com base no art. 26 da Lindb e a necessidade de estabelecer parâmetros para sua utilização dentro do arcabouço normativo brasileiro, visando garantir segurança jurídica aos órgãos e entidades que dele lançarem mão.

8. Por essa razão, trago ao debate deste plenário algumas considerações.

9. Primeiramente, abordo a conciliação do referido dispositivo com os instrumentos de consensualidade instituídos por lei específica na área ambiental, acima mencionados.

10. Em segundo lugar, preocupa-me a aderência desses acordos substitutivos de multa às normas constitucionais e legais que regem a gestão orçamentária e financeira de recursos da União. De igual modo, chama a atenção o possível desvirtuamento do objetivo associado ao uso desses compromissos consensuais para apenas viabilizar a execução de despesas públicas, que, em razão de questões inerentes ao processo orçamentário, não foram contempladas nos orçamentos anuais.

---

<sup>1</sup> Guerra, Sérgio; Palma, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

11. Outro aspecto que merece atenção é um eventual escape, na utilização desses instrumentos de solução consensual, da obrigação de realização de licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, conforme estatuído no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988.

12. Tendo em vista tais aspectos, que estão delineados ao longo deste Voto, entendo pertinente sugerir ao Plenário proposta de encaminhamento alternativa para este processo, visando harmonizar a aplicação do acordo previsto no art. 26 da Lindb às normas do direito público relativas ao orçamento e à licitação pública.

### I – Acordos Substitutivos de Multa e Procedimento de Conversão de Multa Ambiental

13. Inicialmente, cabe mencionar que a doutrina majoritária, com base no art. 26 da Lindb, considera “*desnecessária a previsão de tipos específicos de acordos na legislação para que a Administração Pública possa agir consensualmente como alternativa à atuação repressiva e unilateral*”<sup>2</sup>.

14. Tal entendimento é reforçado por outras normas que estabelecem “cláusulas gerais de negociação” no âmbito da Administração Pública, como os arts. 3º e 174 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), que assim dispõem:

*“Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.*

*§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.*

*§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.*

*§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.” (destaques acrescidos)*

15. No mesmo sentido, citam-se os arts. 32 a 34 da Lei 13.140/2015, que normatizam a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, e o art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), que autoriza os órgãos públicos a firmarem compromisso de ajustamento de conduta.

16. No entanto, tais permissivos não eximem os órgãos e entidades da Administração Pública da observância das demais normas que compõem o arcabouço jurídico atinente à gestão de recursos públicos.

17. Nessa toada, observo a preocupação do legislador em consignar expressamente a necessidade de observância da “legislação aplicável” na redação do caput do art. 26 da Lindb:

*“Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, **observada a legislação aplicável**, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.” (destaque acrescido)*

18. No que se refere à legislação ambiental, a Lei 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, instituiu mecanismos específicos de acordo administrativo no âmbito da regulação e fiscalização ambiental, conforme mencionado no item 4 deste voto, com destaque para o instituto da conversão de multa ambiental em prestação de serviços, previsto no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998, e regulamentado pelos arts. 139 a 148-A do Decreto 6.514/2008.

19. Compreendo, portanto, que o acordo substitutivo de sanção do art. 26 da Lindb, enquanto mecanismo com aplicação geral na Administração Pública, deve ser utilizado em harmonia com as

<sup>2</sup> BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. Revista Eletrônica da PGE-RJ, v. 3, n. 3, set./dez. 2020.

regras aplicáveis ao instituto previsto na norma específica, no caso o supramencionado procedimento de conversão de multa ambiental em prestação de serviços.

20. Com relação à diferenciação entre os dois institutos (acordo substitutivo de multa e conversão de multa em prestação de serviços), alega-se nos autos que o fator distintivo é a certeza acerca da ocorrência da infração e o reconhecimento por parte do particular: nos acordos substitutivos de sanção haveria incerteza jurídica sobre a caracterização da irregularidade, enquanto o procedimento de conversão de multa pressupõe o cometimento de infração. Desse modo, a assinatura do acordo substitutivo não caracterizaria a admissão de culpa pelo administrado, mas a conversão de multa em prestação de serviços, sim.

21. Entendo que esse critério não é suficiente, já que o art. 26 da Lindb menciona expressamente a utilização desse tipo de compromisso para “eliminar irregularidade”. Com isso, de um modo geral, ambos os institutos poderiam ser utilizados em um caso concreto de infração administrativa.

22. No entanto, a meu ver, em situação de infração administrativa ambiental, em atenção ao princípio jurídico da especialidade, segundo o qual, diante de conflito aparente entre normas, a regra especial prevalece sobre a geral, entendo que não cabe firmar compromisso com fulcro no art. 26 da Lindb em detrimento da utilização do instituto específico estabelecido em lei para acordo administrativo no contexto da regulação e fiscalização ambiental, ou seja, a conversão de multa ambiental.

23. Por outro lado, se o enfrentamento concreto configurar, nos termos do supramencionado dispositivo da Lindb, situação de “*incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público*”, cabe a aplicação do acordo substitutivo de sanção em prol da eficiência na atuação estatal. Porém, resta pendente marco regulatório específico desse instrumento na área ambiental a fim de assegurar maior segurança jurídica e transparência à sua utilização. Tal questão foi endereçada pelo Relator por meio da proposta de expedição de recomendação ao Ibama para que regulamente a celebração de acordos substitutivos naquela autarquia, definindo os eventuais percentuais de desconto a serem oferecidos e os critérios para a destinação dos recursos objeto desses acordos.

24. Esse é o primeiro ponto que considero muito relevante nessa matéria: os acordos substitutivos de multa ambiental não devem ser utilizados quando cabível o procedimento de conversão de multa em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, que, como bem pontuou a Controladoria-Geral da União em nota técnica à peça 6, possui contornos mais bem delineados no arcabouço normativo. Por exemplo, o programa de conversão de multas dispõe de regras sobre quais serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente podem ser contemplados com esses recursos, além da definição de diretrizes estratégicas e critérios para a seleção de projetos.

25. Nessa toada, cabe reproduzir trecho relevante da instrução unidade técnica especializada:

*“41. Porém, cabe discutir se não seria mais apropriado o uso de procedimentos de conversão das multas em serviços ambientais nos processos citados. No caso do desastre em Brumadinho/MG, não seria possível realizar a conversão das multas devido ao conteúdo do art. 139, parágrafo único, do Decreto 6.514/2008, que veda o procedimento em infrações ambientais que tenham provocado mortes humanas.*

*42. Quanto à possibilidade de realização de acordo substitutivo nesse caso, o Ibama argumenta que não há vinculação estrita aos termos do Decreto 6.514/2008, incluindo a vedação contida em seu art. 139, parágrafo único. Entende-se que esse posicionamento é razoável, já que não há, de fato, conexão formal entre o Decreto 6.514/2008 e a legislação que trata dos acordos substitutivos. Contudo, chama a atenção o fato de que o Ibama utiliza o conteúdo do Decreto 6.514/2008 como parâmetro para algumas definições dos acordos substitutivos, como os percentuais de desconto, mas não para outras, como a vedação da realização na situação descrita pelo art. 139, parágrafo único. Isso indica um quadro de incerteza regulatória no uso dos acordos substitutivos, ponto que será retomado mais adiante.*

43. Nos outros dois processos, a CGU informou que a **“LOG IN e a Volkswagen manifestaram interesse pela conversão de multas no âmbito dos processos administrativos de instrução e julgamento das multas lavradas em seu desfavor, durante a fase de apresentação de defesa”** (peça 6, p. 7). Contudo, o Ibama optou por buscar o acordo substitutivo nos dois casos, sem que houvesse registro dos fundamentos para essa escolha ao invés da avaliação dos pedidos de conversão de multas. Também na resposta da autarquia à diligência do TCU (peça 21), este aspecto não é tratado.” (peça 37, p. 10) (destaques acrescidos)
26. Consta do Parecer Conjunto 2/2020/PFE-IBAMA-PFE-ICMBIO-CONJUR-MMA (peça 13, p. 120), que analisou a proposta de acordo substitutivo de multa entre o Ibama e a Vale S.A., entendimento nessa mesma linha, conforme se depreende do trecho a seguir:
- “47. Assim, embora ‘acordo’ seja comumente descrito como o consenso e a junção de interesses entre duas ou mais pessoas sobre determinado objeto, **o compromisso do art. 26 da LINDB requer um interesse qualificado**, vale dizer, não apenas o interesse das partes negociantes do ajuste (interesse subjetivo), mas também o **interesse geral** (interesse objetivo), motivo pelo qual **tal instrumento não pode se traduzir em meio ordinário de substituição da multa por serviços de caráter ambiental**.
48. Ou seja, as situações ensejadoras da utilização do acordo substitutivo da LINDB devem possuir magnitude fática e densidade jurídica suficientes para caracterizar sua **extrema excepcionalidade**, como no presente caso, **mormente para não se ter um bypass no regime jurídico do Decreto nº 6.514/2008**. Isto é, para se evitar que todos os casos de não adequação ao regime geral da conversão de multa sejam deslocados para o compromisso substitutivo da LINDB.” (destaques acrescidos)
27. Na literatura especializada, também se observa essa preocupação acerca da harmonização dos acordos administrativos às demais normas de direito público, por exemplo<sup>3</sup>:
- “Quando a obrigação de dar tiver expressa previsão legal, entendemos ser esta uma modelagem de cláusulas viável em acordos. Todavia, **para os demais casos, é preciso analisar se a obrigação de dar não caracteriza “burla ao dever de licitar”**; de modo fraudulento, o compromisso seria um mecanismo de **bypass** do processo licitatório. Não haverá burla ao dever de licitar nas hipóteses de o bem ou a quantia ser destinada à satisfação do plano do acordo, como a compra de cabeamento náutico para conter derramamento de petróleo em alto-mar ou custeio de projetos voltados a minimizar os efeitos da irregularidade apurada.
- De qualquer modo, **reforça-se que a simples previsão de obrigação de dar nos compromissos sem compromisso de fazer ou de deixar de fazer, embora viável, é de má técnica negocial, pois afasta o ajustamento do comportamento do compromissário e pode se caracterizar como um by-pass de processos de enforcement**, como os processos administrativos sancionadores.
- (...)
- ainda que as tendências do direito público vejam nesses termos de compromisso um avanço para a consensualidade entre agentes públicos e privados, **os acordos substitutivos não podem ser banalizados**. Utilizados de forma equivocada, podem se transformar em instrumentos de arbítrio, negociação com fins político-partidários, ou, até mesmo servirem para dar certa aparência de legalidade a práticas de corrupção.
- Para que tenham legitimidade, os acordos substitutivos devem ser motivados com profundidade, em detalhes que sejam compreensíveis para perfeito acompanhamento e controle pelas instituições estatais responsáveis (Ministério Público, Tribunal de Contas e Poder Judiciário), bem como pelo controle social via imprensa, associações, sindicatos etc.**” (destaques acrescidos)
28. No entanto, conforme registrado pela unidade especializada, nos casos concretos em análise não há clareza sobre a motivação e a adequação do enquadramento desses compromissos ao acordo genérico previsto no art. 26 da Lindb, em detrimento da aplicação do dispositivo legal específico da área ambiental (Lei 9.605/1998).

<sup>3</sup> Guerra, Sérgio; Palma, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

29. Em manifestação quanto à proposta de recomendação formulada pela unidade especializada deste Tribunal, o Ibama informou que elaboraria em até 180 dias um regulamento preciso sobre os acordos substitutivos. A justificativa para esse prazo seria a priorização da regulamentação e da implementação do programa de conversão de multas em prestação de serviços ambientais. Isso porque (peça 35, p. 4):

*“A regulamentação se impõe porque, hoje, há uma concorrência entre ambas as políticas; por isso, o Ibama está a correr o risco de promover, indevidamente, a conversão de uma multa ambiental: travestida de acordo substitutivo, uma multa ambiental pode ser convertida na prestação de serviços ambientais nos casos em que a adoção dessa solução não é admitida.”* (destaques acrescidos)

30. Desse modo, embora aquela entidade reconheça o risco de confusão entre esses dois instrumentos de acordo administrativo, entendo pertinente **determinar** ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Ibama que se abstenham de celebrar compromissos com base no art. 26 da Lindb em situações de infrações administrativas ambientais em detrimento do uso da legislação específica da seara ambiental, qual seja: o procedimento de conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, previsto nos arts. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 e 139 a 148-A do Decreto 6.514/2008.

## II – Fundamentação dos Acordos celebrados com base no art. 26 da Lindb

31. No parágrafo 43 da instrução da unidade especializada (peça 37, p. 10), reproduzido anteriormente, o auditor informa que a escolha pelo instrumento do art. 26 da Lindb não foi devidamente fundamentada nos processos administrativos relacionados aos compromissos com as empresas LOG-IN e a Volkswagen (este último não foi efetivamente firmado).

32. Consultando os documentos acostados ao processo, de fato, verifico que não há fundamentação adequada. Na verdade, os processos administrativos não descrevem com clareza como se deu a negociação entre as partes. O processo relativo ao acordo com a Vale, por exemplo, se inicia com despacho do Presidente do Ibama em que já se apresenta a minuta de acordo substitutivo. Do mesmo modo, os processos dos acordos com a LOG-IN e a Volkswagen não contêm elementos explicativos sobre os critérios utilizados para a definição do valor total do acordo. Tais processos se iniciam com a própria minuta do acordo substitutivo, na qual os valores de descontos oferecidos já estão definidos, o que demonstra falha de transparência, conforme bem apontado pela unidade técnica (peça 25, p. 12).

33. Ora, a aplicação do permissivo genérico do art. 26 da Lindb requer maior esforço argumentativo considerando a amplitude das possibilidades de sua aplicação e o dever de motivação dos atos administrativos, conforme dispõem os arts. 2º e 50 da Lei 9.874/1999. A adequada especificação da motivação nos processos administrativos sobre a celebração de acordos substitutivos ampliará a transparência, reduzindo o risco de violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

34. O Decreto 9.830/2019, que regulamentou o art. 26 da Lindb, também exige a motivação da decisão pela celebração do compromisso com a “*contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos*”, além de demonstração da “*congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa*” e da indicação das normas, da interpretação jurídica, da jurisprudência ou da doutrina que embasaram a decisão (arts. 2º e 10, § 1º do Decreto 9.830/2019).

35. Desse modo, tendo em vista as falhas identificadas nos processos administrativos analisados no âmbito desta representação, entendo cabível **dar ciência** ao Ibama de que a adoção do compromisso previsto no art. 26 da Lindb sem a demonstração adequada da motivação, contemplando inclusive as etapas da negociação e as devidas justificativas para a definição dos termos do acordo, afronta o disposto nos arts. 2º e 50 da Lei 9.874/1999.

### III – Aspectos Orçamentários e Financeiros da Solução Consensual

36. Em outra vertente, alerto que a utilização dos mecanismos de solução consensual de conflitos, de um modo geral, deve observar o arcabouço constitucional e legal de finanças públicas. Ou seja, o fato de possuir previsão legal não desobriga os órgãos e entidades federais do atendimento aos demais princípios e normas impostos à Administração Pública.

37. Nesse sentido, quanto ao procedimento de conversão de multas em prestação de serviços, observo que em 1/1/2023 foi publicado o Decreto 11.373, que alterou o Decreto 6.514/2008, introduzindo a modalidade de conversão indireta de multa que se materializa pelo depósito de recursos financeiros em conta garantia em banco público (art. 145, § 3º-A, inciso I, do referido decreto) a ser utilizado na execução de projeto previamente selecionado pelo órgão federal emissor da multa (“obrigação de dar”).

38. A outra possibilidade a ser considerada nesses procedimentos, conforme o referido decreto, é a conversão direta, que cria para o particular a obrigação de implementar, por seus meios, o serviço de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente (“obrigação de fazer”).

39. A sistemática de conversão indireta permite, em suma, a execução de uma política pública cuja fonte de financiamento não transita pelos cofres públicos, criando uma exceção ao princípio da unidade de caixa ou de tesouraria, o que já foi objeto de manifestação pelo Tribunal de Contas da União, embora com outra roupagem, conforme recorde a seguir.

40. Faço menção ao processo de auditoria operacional sobre a compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000, que resultou no Acórdão 1.853/2013-Plenário (relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira), no qual o Tribunal considerou irregular o procedimento adotado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) de arrecadar e gerir diretamente os recursos advindos da obrigação de compensação imposta ao particular.

41. O voto condutor daquela decisão apresenta percuciente análise que, a meu ver, é aplicável também no presente caso:

*“78. A opção estabelecida pelo ICMBio, além de não estar amparada na lei e no regulamento, gera custos substantivos para a administração pública e afronta diretamente as normas constitucionais e legais de execução orçamentária e financeira.*

*79. Embora geridos pelo ICMBio, os recursos aportados pelos empreendedores não transitam pela Conta Única do Tesouro Nacional e não são registrados na contabilidade da autarquia.*

*80. Os dispositivos legais infringidos por esse procedimento são amplamente conhecidos e foram, inclusive, devidamente apontados pela equipe de auditoria em seu relatório. Entre eles, destaco os artigos 3º e 6º da Lei 4.320/1964, sobre a lei orçamentária, e o art. 93, sobre a contabilização:*

*‘Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.*

*(...)*

*Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.*

*(...)*

*Art. 93. Todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individualização e controle contábil.’*

*81. A movimentação financeira da administração direta e indireta da União também deve observar o princípio de conta única, da unidade de caixa:*

*‘Art. 1º A realização da receita e da despesa da União far-se-á por via bancária, em estrita observância ao princípio de unidade de caixa (Lei nº 4.320/1964, art. 56, e Decreto-lei 200/1967, art. 74).’*

*82. Nessa sistemática de compensação ambiental indireta o que está a ocorrer, de fato, é uma de duas opções, não adequadamente compreendidas pelos atores envolvidos: (1) a gestão pública de recursos privados, por entidade da administração indireta, sem que se tenha fornecido nos autos a base constitucional ou legal que autorize tal procedimento, ou; (2) em outra perspectiva, a gestão pública de*

recursos públicos, por autarquia federal, em evidente descompasso com as regras constitucionais e legais de execução orçamentária e financeira.

83. As contas escriturais são abertas em nome de cada empreendimento pagador da compensação ambiental, com fundamento no contrato de prestação de serviços 71/2008, firmado entre a Caixa e o ICMBio. Cabe àquela instituição financeira o controle e a movimentação dos recursos, após autorização da autarquia (peça 118, p. 50):

*‘Dentre outras obrigações pactuadas cabe ressaltar-se que a conta de CA é uma rubrica escritural, por meio da qual a Caixa controla e movimenta os recursos; é obrigação da Caixa providenciar os desembolsos para a execução da CA e realizar os pagamentos aos fornecedores; cabe ao ICMBio autorizar, com base em solicitação da Caixa, os desembolsos e os pagamentos dos bens e serviços adquiridos para execução da CA (peças 42-43).’*

84. Efetivamente, **os saldos das contas escriturais funcionam para o ICMBio como se fossem uma conta única exclusiva**, para aplicação nas finalidades previstas na legislação que rege a compensação ambiental.

85. Não é preciso descer a análises detalhadas e dogmáticas para sustentar que órgãos e entidades públicas não podem gerenciar recursos em nome de particulares, como se prepostos fossem sujeitos a posterior prestação de contas perante aqueles.

86. Do mesmo modo, **se empresas colocam à disposição da administração pública recursos próprios a título de cumprimento de certa obrigação legal, renunciando sobre eles, de forma expressa ou tácita, qualquer direito de propriedade, tais valores, por evidente, constituem receita pública, a ser arrecadada, gerida e aplicada mediante regular processo orçamentário e financeiro.**

87. Diante desse quadro, deve ser determinado ao ICMBio que se abstenha de autorizar os empreendedores a cumprirem a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação, estabelecida no art. 36 da Lei 9.985/2000, mediante depósito do valor da compensação ambiental em contas escriturais abertas na Caixa Econômica Federal em nome do empreendimento, conforme previsto na parte final do caput e no § 2º do art. 11 da IN ICMBio 20, de 22 de novembro de 2011, ante a inexistência de previsão de tal procedimento na referida lei e no decreto que a regulamenta.

(...)

89. Outra consequência indesejada decorrente do modelo que vem sendo utilizado pelo ICMBio é que, **ao utilizar contabilidade paralela, sobreveem pendências quanto à incorporação de bens móveis e imóveis adquiridos com recursos da compensação ambiental nos termos estabelecidos pela contabilidade pública.**

90. *Necessário, portanto, determinar ao ICMBio que conclua, se ainda existirem pendências, os inventários dos bens móveis e imóveis adquiridos com recursos da compensação ambiental e os incorpore a seu patrimônio, conforme disposto nos artigos 83, 85, 87 e 89 da Lei 4.320/1964, no art. 6º da Resolução CFC 1.111/2007 e na Portaria STN/MF 437/2012.*” (destaques acrescidos)

42. Assim, naquele acórdão, o Tribunal expediu determinações ao ICMBIO visando corrigir a irregularidade identificada, conforme proposto pelo relator:

“9.1. determinar:

9.1.1. ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que:

9.1.1.1. se abstenha de autorizar os empreendedores a cumprirem a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação estabelecida no art. 36 da Lei 9.985/2000 mediante depósito do valor da compensação ambiental em contas escriturais abertas na Caixa Econômica Federal em nome do empreendimento, conforme previsto na parte final do caput e no § 2º do art. 11 da Instrução Normativa ICMBio 20, de 22 de novembro de 2011, ante a inexistência de previsão de tal procedimento na referida lei e no decreto que a regulamenta;

9.1.1.2. conclua, se ainda existirem pendências, os inventários dos bens móveis e imóveis adquiridos com recursos da compensação ambiental e os incorpore a seu patrimônio, conforme disposto nos artigos 83, 85, 87 e 89 da Lei 4.320/1964, no art. 6º da Resolução CFC 1.111/2007 e na Portaria STN/MF 437/2012;

9.1.2. ao Ministério do Meio Ambiente e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, com relação ao saldo existente nas contas escriturais de compensação ambiental na Caixa Econômica Federal, que adotem, no prazo de 120 (cento e vinte dias), as providências necessárias à incorporação desses valores à Conta Única e ao orçamento fiscal da União e à correspondente aplicação nas finalidades a que se vinculam, com estrita observância da legislação orçamentária e financeira pertinente;”

43. Em sede de pedido de reexame, o Tribunal manteve o entendimento e negou provimento ao recurso (Acórdão 1.004/2016-Plenário, relator: Ministro Raimundo Carreiro). Desse julgado, cabe destacar o seguinte trecho do Voto Revisor da lavra do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues:

*“Quanto à natureza extraorçamentária dos recursos da compensação ambiental, aludida pelo E. Relator, que estaria em conformidade com a execução indireta por ele defendida, faço as seguintes observações.*

*Os recursos depositados nas contas escriturais são gerenciados pelo ICMBio fora do processo orçamentário e da Conta Única do Tesouro Nacional. Por conseguinte, não são registrados na contabilidade dos órgãos envolvidos, tampouco incluídos nos respectivos processos ordinários de prestação de contas, o que aumenta as chances de malversação desses recursos.*

*Trata-se de clara violação ao princípio da unidade de caixa ou unidade de tesouraria que impõe a todos os entes públicos a obrigação de recolher o produto de sua arrecadação a uma conta única, o que, aliás, encontra-se expressamente determinado no artigo 56 da Lei 4.320/64, in verbis:*

*“Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.”*

*A obrigatoriedade de os recursos serem integralmente recolhidos para só então serem despendidos encontra guarida também nas disposições constantes nos arts. 48, II e 48-A da LRF, sem o que não estarão disponíveis as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, nem plenamente identificados todos os atos praticados pelas unidades gestoras, seja no decorrer da execução da despesa, seja no recebimento de toda a receita arrecadada.*

*(...)*

*Dessa forma, no tocante à compensação ambiental, ainda que esta Corte admitisse a transformação da obrigação legal de fazer do empreendedor, em obrigação de dar, os valores que viessem a ser percebidos e geridos pelas entidades públicas para custear suas atividades, em especial a manutenção das unidades de conservação sob sua responsabilidade, por constituírem receita pública, somente poderiam ser geridos por meio da regular execução orçamentária, incluindo previsão e autorização orçamentária e recolhimento à conta única do tesouro.*

*Sua execução haveria, igualmente, que se sujeitar às normas que disciplinam a aplicação dos recursos públicos, entre as quais, as concernentes à realização de procedimento licitatório para aquisição de bens ou contratação de serviços, previstas na Lei 8.666/93, e de prestação de contas.” (destaques acrescidos)*

44. Embora o objeto da supramencionada auditoria seja instituto distinto do tratado nestes autos, há similaridade no que se refere à dinâmica de interação entre o ente público e o privado. Ou seja, em suma, o particular assume uma obrigação financeira perante a administração pública de forma a solucionar conflito ou compensar prejuízos causados ao meio ambiente, mas tal obrigação não é recolhida aos cofres públicos, mesmo sendo, claramente, uma receita pública.

45. Essa similaridade é aqui indicada considerando o acordo substitutivo de multa firmado pelo Ibama com a Vale S.A (Acordo Substitutivo de Multa Ambiental 1/2020, de 6/7/2020), no qual essa empresa assumiu obrigação e efetivamente depositou R\$ 250 milhões em conta judicial como contrapartida ao encerramento dos processos administrativos de sanção. Destaca-se que o valor é exatamente o mesmo que seria imputado à empresa nos autos de infração, caso os referidos processos tivessem continuidade.

46. Nessa toada, impende ressaltar que, na inexistência de acordo, as multas aplicadas, caso não contestadas judicialmente, seriam recolhidas ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, conforme impõe o art. 73 da Lei 9.605/1998, *in verbis*:

*“Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.” (destaque acrescido)*

47. Já no caso do Acordo Substitutivo de Multa Ambiental 1/2021, de 20/1/2021, firmado com a empresa LOG-IN Logística Intermodal S.A, o compromisso foi estruturado por meio das seguintes medidas a cargo da empresa:

a) construção de uma sala de situação na sede do então Ministério do Meio Ambiente em Brasília (com custo estimado de R\$ 1,32 milhão);

b) depósito de R\$ 16,9 milhões em conta vinculada à Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo, para a aquisição de diversos equipamentos e a prestação de determinados serviços; e

c) prestação de serviços e aquisição de equipamentos para a unidade do Ibama em Santos/SP (tais ações teriam um valor total de R\$ 22,4 milhões).

48. Observa-se que, nesse caso específico, a contraprestação estabelecida no acordo envolvia tanto obrigação de fazer (item “a” e “c”) quanto de dar (itens “b” e “c”), sendo que o valor financeiro associado representou um desconto de 55% com relação ao total que seria devido se efetivamente aplicados os autos de infração emitidos pelo Ibama.

49. Em que pese expressa previsão em norma infralegal, entendo que a utilização, seja do procedimento de conversão de multa (art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998), seja do acordo substitutivo de multa (art. 26 da LINDB), nesse formato de “obrigação de dar/pagar” gera, na prática, uma burla ao disposto no art. 73 da Lei 9.605/1998, acima reproduzido.

50. Em outra vertente, essa gestão de recursos públicos fora do Orçamento Geral da União (OGU) enfraquece a função alocativa do orçamento público e a sua utilização como instrumento de planejamento e controle democrático sobre os gastos públicos. Além disso, a peça orçamentária, discutida e aprovada pelo Parlamento, deve incluir todas as receitas e despesas a serem realizadas no exercício financeiro de referência, o que se conceitua como “princípio orçamentário da universalidade”. A observância de tal princípio, que na legislação brasileira encontra respaldo nos arts. 165, § 5º, da CF e 2º, 3º e 4º da Lei 4.320/1964, é fundamental para o controle parlamentar e social sobre as finanças públicas.

51. Menciono ainda que o recolhimento desses recursos em sistemática alheia aos mecanismos ordinários de administração orçamentária e financeira constitui também afronta ao princípio orçamentário da unidade de caixa, disposto no art. 56 da Lei 4.320/1964, *in verbis*: “*O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais*”. Nesse sentido, vale citar também os seguintes dispositivos do Decreto 93.872/1986:

*“Art. 1º A realização da receita e da despesa da União far-se-á por via bancária, em estrita observância ao princípio de unidade de caixa.*

*Art. 2º A arrecadação de **todas as receitas da União** far-se-á na forma disciplinada pelo Ministério da Fazenda, devendo **o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil S.A.***

*§ 1º Para os fins deste decreto, **entende-se por receita da União todo e qualquer ingresso de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extra-orçamentária, seja geral ou vinculado, que tenha sido decorrente, produzido ou realizado direta ou indiretamente pelos órgãos competentes.**” (destaques acrescidos)*

52. Ademais, o recolhimento e a aplicação dos recursos advindos de acordos substitutivos sem passar pelo OGU caracterizam descumprimento de regras de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal (art. 48, § 2º, inciso II, Lei Complementar 101/2000 – LRF).

53. Nessa toada, acrescento que no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 569, que trata da destinação pelo Ministério Público da União (MPU) de valores provenientes de restituições e multas decorrentes de condenações criminais e colaborações premiadas, em decisão liminar, o Ministro Alexandre de Moraes, relator da ação no Supremo Tribunal Federal,

decidiu vedar a aplicação desses recursos sob o comando do MPU. Vale reproduzir excerto dessa decisão que, embora trate de situação diversa, apresenta entendimento abrangente sobre o recolhimento e a alocação de recursos públicos oriundos de acordos que pode ser aplicável ao caso tratado nestes autos:

*“Em que pesem as boas intenções de Magistrados e membros do Ministério Público ao pretender destinar verbas resultantes de sanções criminais para projetos sociais e comunitários – e para o enfrentamento à grave crise de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus –, **devem ser respeitados** os limites estabelecidos pela Constituição Federal, notadamente aqueles fixados no art. 129, bem como **a expressa atribuição ao Congresso Nacional para deliberar sobre a destinação das receitas públicas** (art. 48, inciso II).*

(...)

*Assim, as receitas oriundas de acordos de natureza penal, **como toda e qualquer receita pública, devem, ao ingressar nos cofres públicos da União, ter a sua destinação a uma específica ação governamental definida por lei orçamentária editada pelo Congresso Nacional, em conformidade com os princípios da unidade e da universalidade orçamentárias** (arts. 165 e 167 da CF).*

(...)

*Diante desse quadro, com relação ao pedido cautelar, mediante os esclarecimentos trazidos aos autos pelos inúmeros órgãos instados a se manifestar e – notadamente – a própria literalidade dos dispositivos questionados em que se verifica a “perda em favor da UNIÃO”, ou seja, que nos termos da legislação brasileira, **define sua natureza como “receita pública”, com a consequente e inexorável atração da incidência das regras constitucionais de Direito Financeiro e Orçamento Público, em especial os princípios da unidade e universalidade orçamentária** (art. 165, § 5º, da CF), **da unidade de caixa** (art. 164, § 3º, da CF) e **da própria competência constitucional do Congresso Nacional para deliberar sobre orçamento público** (art. 48, I e II, da CF), verifico, em sede de cognição sumária, presentes os requisitos necessários para a concessão da tutela pleiteada, bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos ao interesse público, de várias ordens, da relevância da questão constitucional e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade”. (destaques acrescidos)*

54. Sobre esse ponto, menciono ainda que no bojo de representação que discutia a regularidade da forma de recolhimento e destinação de recursos oriundos de multas e indenizações pecuniárias decorrentes de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) pelo MPU, o Tribunal determinou o recolhimento desses valores ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), consoante item 9.2 do Acórdão 1.955/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo).

55. Outro aspecto que chama a atenção é a escolha da contraprestação do particular ao cancelamento de um procedimento sancionador pela administração pública recair sobre a execução de uma obra em departamento público, ainda que vinculado à área ambiental, como ocorreu no caso do acordo com a LOG-IN.

56. Em juízo preliminar, não me parece que essa alternativa se coaduna com uma solução proporcional, equânime e compatível com os interesses gerais que deveriam ser visados pelos compromissos firmados com fulcro no art. 26 da LINDB, já que seus efeitos práticos parecem ser bem mais restritos do que o dano ambiental causado pela ação/omissão daquela empresa no evento objeto do acordo substitutivo.

57. Além disso, manutenção predial ou expansão de infraestrutura de prédios públicos são típicos projetos a serem financiados com recursos do orçamento anual dos órgãos e entidades da administração pública, sujeitos à análise de adequação orçamentária e financeira e ao processo de decisão alocativa a cargo do Congresso Nacional. E, mais, tais projetos deveriam igualmente se submeter ao dever de licitar.

58. Sobre o desconto oferecido e a destinação dos recursos desses acordos, reproduzo pertinente trecho da análise empreendida pela unidade especializada:

“61. Ao mesmo tempo, não há informações nos processos de acordos substitutivos sobre como se chegou a esses percentuais. Tanto no caso da LOG-IN (peça 18), quanto da Volkswagen (peça 17), **os processos se iniciam com uma minuta do acordo substitutivo em que os descontos oferecidos já estão definidos**, o que denota falta de transparência nas negociações entre as partes.

(...)

63. Outro ponto que requer mais clareza é a destinação dos recursos. Nos processos que tratam da celebração dos acordos substitutivos com Vale (peça 13), LOG-IN (peça 18) e Volkswagen (peça 17), **não há informações sobre os critérios utilizados para definir a destinação dos valores acordados**. Da mesma forma que os percentuais de descontos concedidos, **a destinação dos recursos já se encontra na minuta do acordo no início dos processos**.

(...)66. Ainda, é interessante notar que os três processos que têm como autuada a Petrobrás (peças 14 a 16) **se iniciam com demandas de órgãos públicos para serem beneficiários de recursos oriundos de eventuais acordos substitutivos**, o que, por sua vez, motivou a identificação de quais autos de infração se enquadrariam nos requisitos do art. 26 da LINDB (ver item 33 desta instrução).

67. Por exemplo, o Processo 08211.001949/2022-77 foi instaurado com o pedido da Polícia Federal de recursos para o custeio de contrato de locação de aeronaves para uso em operações para reduzir o desmatamento ilegal no Bioma Amazônia (peça 14, p. 1). Após tratativas, chegou-se ao valor total de R\$ 577,4 milhões em dez processos de infração ambiental, o quais foram reduzidos ao montante de R\$ 230,9 milhões após a concessão de desconto de 60%. Esse valor seria utilizado para a aquisição de cinco aeronaves pela Petrobrás para a Polícia Federal (peça 14, p. 47-48).

68. Isso sugere que **a destinação dos recursos é definida, pelo menos em alguns casos, a partir de demandas pontuais de potenciais beneficiários**, e não de uma avaliação mais ampla de prioridades por parte do Ibama. Ao mesmo tempo, indica que **a identificação de situações de irregularidade, incerteza jurídica ou contenciosas em processos específicos nem sempre é o ponto de partida para a realização de acordos substitutivos.**” (peça 37, p. 12) (destaques acrescidos)

59. Trago à lume trechos dos documentos juntados aos autos que auxiliam na identificação da motivação para a conciliação efetivada por meio desses acordos substitutivos e comprovam as conclusões da AudAgroAmbiental acima reproduzidas.

60. Por exemplo, no caso do acordo substitutivo de multa entre Ibama e Petrobrás S.A., consta despacho do então Presidente do Ibama, em que se manifesta sobre o pedido da Polícia Federal mencionado no parágrafo 67 da instrução (peça 14, p. 5), *in verbis*:

“Em resposta ao Ofício N° 162/2022/DIREX/PF (12761187), informo que manifesto interesse em inclusão da Polícia Federal em acordo substitutivo de multa, **visando a custear contrato de locação de aeronaves**, as quais serão utilizadas em operações para a execução do ‘Plano de Atuação Integrada: Operação Guardiões do Bioma - Desmatamento Ilegal’, cujo objetivo é a redução do desmatamento do Bioma Amazônia, por meio de ações coordenadas das forças policiais federais e dos órgãos de fiscalização ambiental.

2. Assim, no que concerne ao acordo substitutivo de multa, a escolha dos débitos será realizada a posteriori, posto que é fundamental a confecção de minuta com as cláusulas contratuais e seleção das multas que serão utilizadas.

3. Isto posto, encaminhado para ciência e demais providências.” (destaque acrescido)

61. Em seguida, por meio do Ofício 172/2022/CAV/DIREX/PF, a Polícia Federal (PF) complementa o pedido inicial com as “**especificações das aeronaves que atendem a operação aérea da Polícia Federal, bem como proposta comercial ofertada por empresa interessada na locação de aeronaves e seus respectivos valores**” (peça 14, p. 7). Além disso, o documento explicita a finalidade da utilização dessas aeronaves em prol do combate ao desmatamento do bioma amazônico. Esse ofício foi acompanhado por descrição e justificativa da demanda por parte do setor específico da PF, incluindo registro de “**pesquisa de mercado, realizada de maneira informal junto as fabricantes, bem como tomando por base as últimas aquisições realizadas por unidades congêneres**” (peça 14, p. 36), além da proposta da única empresa interessada.

62. Assim, na minuta de acordo substitutivo de multa foi definido como objeto a aquisição e a doação à Polícia Federal das referidas aeronaves, constando cláusula exigindo a observância das regras

de licitação e contratos da Petrobrás. Além disso, especifica um valor global para as aquisições, sendo que, em caso de saldo positivo, deveria ser depositado em juízo em favor do Ibama (peça 14, p. 49).

63. Vale mencionar também demanda do Centro de Operações Aéreas da Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama sobre a necessidade de contratação de “*meios aéreos do tipo helicóptero de médio e grande porte para ações de prevenção e combate a incêndios florestais*”, indicando expressamente a sugestão de utilização do instrumento de acordo substitutivo de multa para a viabilização dessa contratação. A solicitação inicial foi acompanhada da especificação técnica dos serviços a serem contratados e da estimativa de valor para a contratação, “*da ordem de 30 a 40 milhões por ano*” (peça 16, p. 1-8).

64. Essa proposta obteve a concordância do então Presidente do Ibama (peça 16, p. 10), com destaque para a seguinte sentença contida em seu despacho: “*manifesto pela possibilidade e interesse de se estabelecer acordo substitutivo de multa administrativa ambiental para viabilizar a contratação de meios aéreos do tipo helicóptero de médio e grande porte (...)*” (destaque acrescido).

65. De forma similar, os documentos acostados à peça 15 contém tratativas iniciadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para a utilização de acordo substitutivo em montante suficiente para contratar helicópteros para suas atividades de prevenção e combate a incêndios florestais.

66. Embora esses dois acordos não tenham sido celebrados, observo que tais registros demonstram claramente a intenção de utilização do acordo substitutivo de multa para a execução de despesas públicas fora do ordenamento do direito financeiro e, também, das regras de licitação pública.

67. Além disso, vislumbro desvio de finalidade na utilização do instituto, já que primeiramente se identifica a necessidade (financeira ou patrimonial) de órgãos ou entidades públicas para depois analisar situações passíveis de enquadramento no art. 26 da Lindb, que alcancem montante suficiente para atendimento daquela necessidade.

68. No caso do acordo substitutivo firmado com a Vale S.A., observo que, em que pese o caso concreto aparentemente se amoldar ao disposto no art. 26 da Lindb, por configurar situação de incerteza jurídica sobre a interpretação e aplicação de normas de direito administrativo sancionador, a motivação para adoção dessa modalidade de acordo administrativo pode ter se originado de incertezas acerca da aplicação dos recursos de multa ambiental. É o que se depreende do seguinte trecho da Informação Técnica 1/2020-CIAM/GABIN, de autoria do coordenador de Apuração de Infrações Ambientais do Gabinete da Presidência do Ibama (peça 13, p. 23):

“3. *Efetivamente, o objeto do ajuste proposto implica na assunção, pela Vale S.A., de obrigações que, somadas, correspondem ao aporte de 250 milhões de reais em projetos que visam, de modo geral, i) o fortalecimento e a proteção ambiental de específicos parques nacionais, administrados pelo interveniente ICMBio, localizados no território do Estado de Minas Gerais (v. item 1.1) e ii) beneficiar municípios mineiros na realização de políticas ligadas aos temas saneamento básico, resíduos sólidos e áreas verdes urbanas (v. item 1.1.1.1).*

3.1. *A aplicação desses recursos na forma que se busca pactuar se mostra salutar porque representa um aporte direto de recursos a projetos que dialogam, diretamente, com a política nacional de unidades de conservação (cf. Leis 9.985/2000 e 11.516/2007), atribuição precípua do ICMBio, e a Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana, do Ministério do Meio Ambiente.*

3.2. *Se porventura forem confirmadas essas autuações e a Vale S.A. decidir pelo pagamento tempestivo das obrigações, o montante a ser recolhido será trinta por cento menor do valor consolidado das multas ambientais (cf. Lei 8.005/1990 e Decreto 6.514/2008); pequena parte (20%) desse montante será destinado ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (cf. Lei 9.605/1998 e Decreto 6.514/2008); o restante será recolhido aos cofres da União. Logo, o mero recolhimento das multas ambientais não garantirá o aporte de recursos a projetos que beneficiam, diretamente, o meio ambiente.*

3.3. *Ainda, caso não se adote a solução em análise, e na hipótese das multas ambientais serem confirmadas, não poderá ser admitida a conversão dessas obrigações em prestação de serviços (cf. art. 72,*

§ 4º da Lei 9.605/1998) ante a vedação da adoção dessa alternativa para as infrações ambientais que provocaram mortes humanas (cf. art. 139, parágrafo único, do Decreto 6.514/2008).” (destaques acrescidos)

69. Na manifestação da Secretaria de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, Nota Técnica 302/2020-MMA (peça 13, p. 107), são elencadas as diversas possibilidades para aplicação dos recursos a serem obtidos por meio do acordo substitutivo e os possíveis benefícios socioeconômicos para a região:

“4.4. Ao mesmo tempo, considera-se a importância da implementação da Agenda de Qualidade Ambiental Urbana, especialmente no que tange ao saneamento básico, resíduos e áreas verdes urbanas, não apenas pelo impacto ambiental positivo decorrente da execução dos projetos, como também pelo impacto socioeconômico gerado pela celebração do compromisso para o Estado de Minas Gerais, notadamente sobre a abertura e manutenção de postos de trabalho, bem como a economia da região.

4.5. **Os recursos possibilitam a execução de projetos relacionados à gestão de resíduos sólidos, de forma a reduzir a quantidade encaminhada para a disposição final e contribuir para a desativação e o encerramento de lixões, além de diminuir a pressão sobre os recursos naturais e minimizar os impactos negativos na água, no ar e no solo. Outrossim, os recursos podem contribuir para a melhoria dos índices de saneamento e de qualidade das águas em áreas urbanas, de forma alinhada às metas de universalização de coleta e tratamento de esgotos. Igualmente, os recursos podem ser empregados na criação, ampliação e recuperação de áreas verdes urbanas, de forma a aumentar a quantidade e a qualidade desses espaços, permitindo, por exemplo, o fornecimento de serviços ecossistêmicos; aumento da biodiversidade; ampliação da capacidade de drenagem urbana, diminuindo a ocorrência e os impactos decorrentes de inundações e enchentes; melhoria da regulação térmica e da qualidade do ar; e redução da poluição sonora e visual, da exposição solar, das ilhas de calor e da ocorrência de deslizamentos de terra. Possibilita, também, a integração com outros equipamentos públicos destinados a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais em áreas urbanas consolidadas, com impactos positivos na qualidade de vida, saúde e bem-estar das pessoas.**

4.6. Para os projetos relacionados à Agenda de Qualidade Ambiental Urbana, a proposta de Acordo prevê o montante de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais). Além desse valor, um eventual saldo remanescente da parcela de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais), prevista para o fortalecimento de Unidades de Conservação localizadas no estado de Minas Gerais, bem como incremento da atividade ecoturística nesses locais, **poderão ser objeto de pagamento (obrigação de pagar) à quem a União (MMA) venha a selecionar para executar projetos, conforme regulamento a ser publicado.**” (destaque acrescido)

70. Observo, assim, que, em sua concepção, o acordo o com a Vale S.A. seria utilizado como uma verdadeira fonte de recursos para o financiamento de políticas públicas, e não apenas relacionadas ao meio ambiente, conforme se percebe nos trechos destacados acima. No entanto, tais recursos não transitaram pelo orçamento da União. De igual modo, os projetos e programas beneficiados não foram submetidos ao crivo do Congresso Nacional no âmbito do processo legislativo orçamentário.

71. Ademais, cabe rememorar que esse acordo envolveu um volume considerável de recursos públicos. A título de comparação, em 2020 (ano em que o acordo substitutivo foi firmado), o Fundo Nacional do Meio Ambiente obteve receitas no montante de R\$ 25 milhões e teve despesas executadas no valor de apenas R\$ 3,4 milhões<sup>4</sup>. Já os principais programas finalísticos do Ministério<sup>5</sup> tiveram despesas executadas no montante de R\$ 24,4 milhões naquele exercício. Resta evidente, assim, a relevância dos R\$ 250 milhões obtidos com o compromisso firmado com a Vale S.A. para o desenvolvimento das políticas públicas sob gestão daquela Pasta.

<sup>4</sup> Dados obtidos no Portal da Transparência e no Relatório de Gestão do MMA.

<sup>5</sup> São eles: 1043 – Qualidade Ambiental Urbana; 1058 – Mudança do Clima; e 1041 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais.

72. Os órgãos jurídicos consultivos das entidades partícipes e intervenientes se pronunciaram favoravelmente ao acordo substitutivo com a Vale S.A., por meio do Parecer Conjunto 2/2020/PFE-IBAMA-PFE-ICMBIO-CONJUR-MMA, no qual consta o seguinte esclarecimento (peça 13, p. 126):

*“105. Cai a lanço destacar que a União/MMA, via SQA, não receberá qualquer valor, diretamente, da Vale. Como posto no Acordo Substitutivo, tem-se uma triangulação, na qual o órgão será responsável apenas por selecionar projetos e sujeitos que os executarão, indicando-os à Vale, a fim de que haja o respectivo custeio. Desta forma, a SQA não é destinatária da Vale.*

*106. Por fim, a seleção de projetos, os sujeitos que executarão tais projetos, bem como todo o regulamento que pautará a atuação deste item do Acordo Substitutivo será objeto de regulamento a ser publicado pelo Ministério do Meio Ambiente, sistemática esta que resguardará o regime jurídico de Direito Público, garantindo-se assim escolhas isonômicas e impessoais, concretização do interesse público, bem como todos os outros valores constitucionais, administrativos e ambientais ínsitos à atuação da União/MMA.” (destaques acrescidos)*

73. O Advogado-Geral da União autorizou a celebração do acordo, conforme despacho à peça 13, p. 155. No entanto, em seguida, promoveu-se alteração nos termos da minuta, conforme registrado pelos órgãos jurídicos das entidades públicas envolvidas no acordo (peça 13, p. 194):

*“113. A alteração substancial em relação à proposta anteriormente aprovada pelo Advogado-Geral da União reside na previsão de que as obrigações patrimoniais potencialmente decorrentes dos autos de infração objeto do Acordo Substitutivo deverão ser substituídas pela obrigação certa e exigível de a Vale efetivar, em até 10 dias após a assinatura do instrumento e de sua publicação pelo IBAMA, nos termos do artigo 26 da LINDB, o depósito judicial do valor de R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais), o que acarretará a extinção da obrigação substituída, sendo que tal valor poderá ser convertido em renda em favor do IBAMA, ou, alternativamente, aplicado nas destinações ambientais específicas acima mencionadas, caso haja homologação judicial do Acordo Substitutivo no que se refere exclusivamente aos projetos de melhoria da qualidade ambiental, uma vez que a obrigação principal de realizar o depósito judicial e o eventual exercício da faculdade de conversão em renda independem de homologação judicial e serão por si só plenamente exigíveis, conforme disposto no ajuste.*

*114. Em outras palavras, na arquitetura desenhada na nova proposta, a opção primordial continua sendo a implementação de ações voltadas para a melhoria da qualidade ambiental no território mineiro, denominadas obrigações substitutivas adesivas, reservando-se a possibilidade de conversão em renda dos valores depositados para a eventualidade de a homologação judicial não lograr êxito.” (destaques acrescidos)*

74. Com isso, em 6/7/2020, foi formalizado o Acordo Substitutivo de Multa Ambiental 1/2020, entre o Ibama e a Vale S.A., com a interveniência e anuência da União (Ministério do Meio Ambiente – MMA) e do ICMBio (peça 13, p. 213-225 e 230), em cuja cláusula 2.1 consta a obrigação substitutiva nos termos validados pelo órgão jurídico. Ou seja, aquela empresa se comprometeu a depositar em juízo o valor de R\$ 250 milhões, no prazo de dez dias após a assinatura do acordo, momento em que seriam extintos os processos administrativos sancionadores. Outrossim, no item 2.3 constou a possibilidade de conversão dos valores depositados judicialmente em renda em favor do Ibama.

75. Segundo consta em nota técnica elaborada pela CGU, datada em 22/10/2021, os recursos foram depositados em juízo em 31/7/2020 e até aquele momento não haviam sido despendidos (peça 6, p. 3-4).

76. Por meio da Portaria-MMA 20/2021, o Ministério do Meio Ambiente aprovou o regulamento da aplicação dos recursos do acordo com a Vale S.A., cabendo destacar que o inciso I do art. 3º qualifica a obrigação substituta à sanção administrativa como “obrigação de pagamento”.

77. Já a execução dos projetos a serem executados com esses recursos, segundo o art. 14 da referida portaria, ocorreria de forma indireta, “por meio de entidade gestora escolhida de forma justificada pelo Ministério do Meio Ambiente”. Porém, não há maiores detalhes na portaria sobre como se daria a contratação dessa “entidade executora”.

78. O normativo estabelece que os valores depositados em juízo seriam transferidos para conta específica indicada pela referida entidade para arcar com os custos do projeto a ser desenvolvido (§ 3º do art. 14). Entre diversas exigências a serem cumpridas pela entidade executora, consta “*manter registro das transações por meio de um sistema informatizado auditável, operado no âmbito da entidade executora com capacidade de produzir os relatórios necessários sobre o uso dos recursos*” (inciso XIII do art. 17).

79. Assim, o teor da portaria demonstra que o desenho do modelo de acordo substitutivo com “obrigação de pagar” acarretou a execução de política pública à margem do ciclo orçamentário da União. As receitas obtidas no acordo não transitam pela conta única do Tesouro Nacional e as despesas associadas aos projetos são executadas fora do arcabouço normativo orçamentário, pois, por exemplo, não precisam seguir os estágios de empenho, liquidação e pagamento, tampouco se exige o cumprimento das regras de licitação. Ainda, todo o ciclo de execução dessa política pública não fica registrado no sistema de informação da administração financeira da União (Siafi), o que afeta sobremaneira a transparência da gestão desses recursos públicos.

80. Compulsando os autos, não identifiquei informações sobre a gestão dos R\$ 250 milhões que foram depositados em conta judicial como contrapartida ao encerramento dos processos administrativos de sanção. Em pesquisa aos portais na internet do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Ibama e do ICMBio, também não identifiquei dados sobre a execução desses recursos.

81. Relevante destacar que há um fundo orçamentário previsto em lei para acolher os recursos de multas ambientais. Trata-se do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), criado pelo art. 1º da Lei 7.797/1989 “*com o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira*”.

82. O art. 73 da Lei 9.605/1998 permite também o recolhimento dos valores das multas ambientais ao Fundo Naval, ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil e aos fundos estaduais ou municipais de meio ambiente. No entanto, 50% desses valores devem ser revertidos ao FNMA, conforme o § 1º daquele dispositivo.

83. Diante de todo o exposto, entendo que a contraprestação do particular nos acordos substitutivos de multa na forma de “obrigação de dar/pagar” deve ser efetivada por meio de recolhimento dos valores aos fundos orçamentários acima mencionados, em observância às normas de administração orçamentária e financeira da União.

84. Outro aspecto importante é que o modelo desenhado para o acordo substitutivo afeta outros princípios basilares da administração pública, que são os princípios da publicidade e da transparência, podendo comprometer, ainda, o princípio da prestação de contas. Não é demais lembrar o teor do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal: “*Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que **utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária*” (destaques acrescidos).

85. É compreensível a preocupação externada pelos órgãos com relação à incerteza da disponibilidade dos recursos do FNMA para a execução de projetos tão relevantes para o alcance dos objetivos das políticas relacionadas à preservação do meio ambiente. Entretanto, esse argumento não é hábil para justificar a não observância aos princípios orçamentários da universalidade, totalidade e unidade de tesouraria e aos seguintes dispositivos constitucionais e legais:

Constituição Federal

Art. 167. São vedados:

**I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;**

*II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

*(...)*

*§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.*

*Lei 4.320/1964*

*Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, **obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.***

*Art. 3º A Lei de Orçamentos **compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.***

*Art. 4º A Lei de Orçamento **compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.***

*(...)*

*Art. 56. O **recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.***

*Art. 60. **É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.***

86. Importa registrar que o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, dispõe sobre despesas que não estão sujeitas à limitação de empenho (conhecida como contingenciamento), incluindo “as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”, que são anualmente elencadas no anexo III das LDOs. Esse permissivo contribui para priorizar ou viabilizar a execução financeira de certos objetos de gasto (políticas, programas ou ações de governo), respeitando, porém, o processo legislativo orçamentário e, portanto, com o respaldo democrático necessário às decisões alocativas no setor público. Esse apontamento é relevante para demonstrar que o cumprimento do arcabouço normativo de finanças públicas não constitui, *de per si*, impedimento para a consecução de meritórias políticas públicas, como as relacionadas à preservação do meio ambiente abordadas neste processo.

87. Considerando a relevância dessas políticas, o potencial de ampliar a eficiência da atuação governamental por meio do uso dos instrumentos consensuais na solução de conflitos e as dificuldades operacionais para alocação de recursos via Orçamento-Geral da União, entendo pertinente expedir **determinação** ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ouvidos os órgãos centrais dos sistemas de orçamento e de administração financeira federal, para que estruture modelo de gestão dos recursos associados a esses mecanismos, sejam os firmados com base no art. 26 da Lindb, sejam os procedimentos de conversão de multas em prestação de serviços na modalidade indireta (art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 e art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008), de modo a garantir a observância dos princípios e normas que regem a administração orçamentária e financeira da União e conferir transparência quanto à celebração e implementação desses instrumentos, devendo encaminhar ao Tribunal, em 120 dias, manifestação sobre as medidas adotadas.

88. Outrossim, entendo pertinente que a análise dessa manifestação no âmbito deste Tribunal seja realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), com o apoio da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico.

89. Ademais, diante da materialidade dos recursos objeto do Acordo Substitutivo de Multa Ambiental 1/2020, celebrado com a Vale S.A., e da ausência de informações neste processo sobre a sua gestão, cabe **determinar** ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que encaminhe ao Tribunal, em 90 dias, manifestação contendo detalhamento da execução dos recursos, projetos beneficiados e resultados alcançados, além de informações sobre o acompanhamento dos projetos e a prestação de contas efetuada pela entidade executora, nos termos da Portaria MMA 20/2021.

90. Por fim, considerando as fragilidades identificadas nos processos administrativos dos acordos substitutivos examinados nesta representação, cabe **determinar** ao Ministério do Meio

Ambiente e Mudança do Clima que, em futuros acordos conciliatórios, instrua o respectivo processo administrativo com documentos comprobatórios de todas as etapas do acordo, inclusive sobre: a origem da iniciativa, seja de ofício ou a pedido do interessado; as tratativas e agentes envolvidos na fase de negociação até a definição dos termos do acordo, podendo se utilizar de atas de reuniões ou mensagens eletrônicas, por exemplo; e as análises técnicas e jurídicas necessárias para demonstrar os pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão, em respeito aos princípios da motivação e da transparência e às regras previstas nos arts. 2º, *caput* e inciso VII, 5º, 6º, 22, § 1º, 29, 47 e 50 da Lei 9.784/1999.

#### IV - Considerações finais

91. Esclareço que a análise empreendida neste voto sobre os acordos substitutivos já celebrados pelo Ibama não é exaustiva. Restringi-me aos pontos que considerarei mais relevantes com base na documentação contida nestes autos.

92. Como se trata de instituto relativamente novo no ordenamento jurídico, já que a inclusão do art. 26 da Lindb foi efetuada por meio da Lei 13.655, de 2018, considero que o benefício potencial das medidas que proponho é a melhoria da estruturação e da transparência sobre a utilização desse mecanismo de solução consensual de conflitos, além de sua harmonização às normas do direito financeiro.

93. Na sessão plenária de 4 de outubro, ao deliberarmos sobre o adiamento do julgamento deste processo, o Ministro Presidente Bruno Dantas sugeriu que fosse avaliada a possibilidade de atuação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) em compromissos firmados pelo MMA/Ibama com fulcro na referida norma.

94. De fato, tendo em conta a relevância das políticas voltadas à preservação do meio ambiente, o potencial de ampliar a eficiência da atuação dos órgãos e entidades fiscalizadores com o uso desse novo instrumento de solução de controvérsias, entendo que, futuramente, caso haja interesse daquela Pasta, o Tribunal poderia de fato contribuir, por meio do seu papel orientador, na identificação e no tratamento tempestivo de riscos visando a segurança jurídica dos acordos e, principalmente, o alcance do interesse público.

95. Avalio que o art 26 da Lindb permite grande oportunidade para alavancar a efetividade da atuação da Administração Pública, com a solução de conflitos e controvérsias por meio de soluções consensuais. Considero, contudo, em especial em face da amplitude que pode ser extraída do referido dispositivo, construído com conceitos jurídicos essencialmente abstratos, que sua adequada aplicação exigirá esforço argumentativo e densa instrução probatória. Requisitos esses que, aliás, faltaram nos casos aqui examinados.

96. Dessa forma, em um espírito colaborativo e nos limites da competência desta Corte, vejo oportunidade para avaliação mais detida daquele permissivo legal, razão por que proponho ao plenário determinar à Segecex a inclusão no próximo plano de fiscalização de ação destinada à análise de eventuais casos concretos na Administração Pública Federal que se fundamentaram no art. 26 da Lindb para adoção de soluções consensuais. Neste futuro trabalho, diversos órgãos envolvidos poderão trazer contribuições e permitir que o Tribunal, para além de casos específicos, exerça sua função pedagógica de orientar a atuação da Administração Pública em questão de tão alta relevância.

97. Acrescento que, por ocasião desse futuro trabalho, o Tribunal poderá aprofundar a discussão sobre a aplicação do art. 26 da Lindb em situações que não envolvam o cometimento de “irregularidade”, mas, que, nos termos da referida lei, caracterizem “*incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público*”, considerando os relevantes apontamentos do Ministro Vital do Rêgo em seu voto revisor (parágrafos 31 a 40).

98. Por fim, informo que, em 26/9/2023, o Ibama apresentou memorial para subsidiar o julgamento desse processo (peça 42), mas o teor do documento não inova em relação ao que já foi objeto de análise neste Voto Revisor e nas manifestações da unidade especializada e do Relator.

99. No entanto, após discussão dos entendimentos e dos encaminhamentos propostos neste Voto com o gabinete do Ministro Revisor Vital do Rêgo e do Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, convirjo com Suas Excelências em converter esse julgamento em diligência aos órgãos e entidades diretamente envolvidos na matéria, como também à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento e Orçamento, à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e à Advocacia-Geral da União, para que se manifestem sobre as questões trazidas ao debate após a instrução dos autos pela Unidade Especializada.

100. Certamente essa medida trará subsídios para que a decisão final deste Plenário contemple todos os aspectos relevantes, tanto do ponto de vista finalístico da política pública, como também quanto à necessária harmonização dos acordos administrativos em geral com as normas constitucionais e legais que regem o orçamento público.

Ante o exposto, complemento o encaminhamento proposto pelo Relator e VOTO por que este Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de novembro de 2023.

Ministro Jorge Oliveira

## VOTO REVISOR

Antes de tudo, agradeço ao Relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, pela oportunidade que me concedeu para estudar mais a fundo o processo e poder oferecer minha contribuição ao debate e à tomada da melhor decisão pelo Plenário.

2. A matéria em foco se refere à avaliação da conformidade dos “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais”, que consistem numa transação pela qual o Ibama, a fim de abreviar o rito sancionador e garantir a punição, consente, como alternativa ao pagamento da pena, que, em valor equivalente ou com desconto, o infrator forneça benefícios materiais diversos escolhidos pela autarquia dentro do interesse da gestão pública do meio ambiente.

3. Em suma, o Relator concluiu que os “Acordos Substitutivos” no âmbito do Ibama são admissíveis juridicamente, embora ainda careçam de regulamentação, sobretudo quanto aos critérios para a atribuição de descontos sobre as multas e à destinação dos recursos obtidos.

4. Não obstante reconheça o valor dos argumentos desenvolvidos pelo Relator, antecipo que cheguei a entendimento distinto. Para mim, como vou explicar adiante, os “Acordos Substitutivos” não são compatíveis com a legislação ambiental nem orçamentária, além de representarem sérios riscos à probidade administrativa, à observância dos princípios da impessoalidade e moralidade e ao controle do abuso de poder.

5. Vou dividir minha manifestação em tópicos, começando com a apresentação dos instrumentos de consensualidade que as leis disponibilizam ao Ibama para depois apontar os aspectos que, a meu ver, evidenciam a ilegalidade dos “Acordos Substitutivos de Multas”, na forma idealizada pela autarquia.

### **I – Instrumentos de Solução Consensual de Competência do Ibama Previstos Legalmente**

6. Com relação à responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, é comumente aceito que o estabelecido no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) confere autorização para que o Ibama possa requerer do infrator compromisso ou termo de “ajustamento de conduta” que inclua medidas, além de preventivas, também de reparação, compensação ou indenização.

7. Quando há indenização, evidentemente que, por força de regras orçamentárias, o dinheiro não fica à disposição do Ibama, pois deve ser revertido ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), nos termos do art. 13 da Lei 7.347/1985 e do art. 1º, §§ 1º e 2º, da Lei 9.008/1995. Inclusive, recentemente, sob minha relatoria, o Acórdão 1955/2023-Plenário determinou ao Ministério Público da União que exatamente assim proceda quanto aos recursos angariados em decorrência de compromissos e termos de ajustamento de conduta firmados no âmbito dos seus órgãos.

8. No que diz respeito à multa administrativa por infração ambiental, o art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais) prevê a hipótese de que seja “convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente”.

9. Em complemento, na redação atual, o Decreto 6.514/2008, que regulamenta a Lei 9.605/1998, instituiu o “Programa de Conversão de Multas Ambientais” e, como incentivo à adesão ao procedimento, prescreveu a aplicação de descontos sobre o valor da multa convertida em serviços, que variam de 35% a 60%, conforme a modalidade de conversão e o estágio do processo sancionador (art. 139 e art. 143, § 2º).

10. Pelo mesmo regulamento, os “serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente”, referidos na lei, devem corresponder a “projetos” a serem executados ou financiados pelo infrator dentro de objetivos que favorecem diretamente as condições ambientais (art. 140). Ao pedir a conversão, o infrator pode ele próprio, sozinho ou com outro interessado, executar o

“projeto” (modalidade direta) ou simplesmente financiar “projeto” indicado pelo Ibama (modalidade indireta), caso em que depositará o dinheiro, integralmente ou em parcelas, “em conta garantia em banco público”, ficando os recursos “vinculados ao projeto” (art. 142-A e art. 146, § 3º-A, inciso I, e § 10).

11. Como se nota, na conversão de multas em serviços, o Ibama também não tem livre gestão sobre os valores envolvidos, que sempre são canalizados para os “projetos” que materializam algum dos “serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente”.

12. Poderia se pensar ainda em outra forma de acordo, pelo qual o infrator pagaria a multa com desconto, mas sem conversão em serviços, cabendo o recolhimento do valor ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), por força do art. 73 da Lei 9.605/1998, ou seja, mais uma vez o Ibama não teria acesso direto aos recursos. Contudo, nem sequer há disciplinamento para tal possibilidade, pois o desconto de 30% para pagamento até a notificação do julgamento da infração, permitido pelos arts. 3º, § 2º, e 4º, *caput*, da Lei 8.005/1990, não decorre de acordo, sendo um direito legal do infrator.

## II – “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais” no Ibama

13. A despeito do caminho aberto pela Lei 9.605/1998 c/c o Decreto 6.514/2008 para a resolução consensual de conflitos relativos à aplicação de multas ambientais, consistente na sua conversão, com desconto, em projetos com objetivos específicos genuinamente em prol do meio ambiente, o Ibama decidiu criar, como outro mecanismo, o “Acordo Substitutivo” e, para fundamentá-lo, recorreu ao art. 26 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), onde, em síntese, se estatui que, “para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa (...), a autoridade administrativa poderá (...), presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados”, que “buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais”.

14. Embora a formulação do “Acordo Substitutivo” seja muito semelhante à do “Programa de Conversão de Multas”, inclusive com a previsão de descontos, há uma diferença substancial: no primeiro deles, diferentemente do outro, o Ibama tem amplo poder de fixar como e em que os respectivos recursos serão gastos, à conta do infrator, bem assim quem serão os seus beneficiários.

15. Para exemplificar o alto grau de discricionariedade existente, faço um quadro-resumo dos “Acordos Substitutivos” já trabalhados pelo Ibama, segundo informações constantes da Nota Técnica 2547/2021/CGDRA DIV-2/CGDRA/DI/SFC, emitida pela Controladoria-Geral da União (CGU):

Empresa Autuada (Situação)	Valor Original das Multas (R\$)	Valor Descontado das Multas (R\$)	Beneficiários	Objetos
Vale S/A (2021: Em andamento)	250 milhões	250 milhões (0%)	Parques Nacionais em Minas Gerais e outros	Projetos ainda não definidos
			Ministério do Meio Ambiente	Construção de uma sala de situação na sede do MMA, com aquisição de equipamentos e treinamento de pessoal

Log-In Logística Intermodal S/A (6/7/2021: 98% executados)	49,41 milhões	22,45 milhões (55%)		(R\$ 1,32 milhão)
			Comando de Policiamento Ambiental da Polícia Militar do Estado de São Paulo	Viaturas, embarcações, equipamentos de informática, etilômetros, <i>combat shirts</i> e <i>smart TVs</i> (R\$ 16,9 milhões) Aquisição de equipamentos diversos, como binóculos, balanças, alicates, lanternas, aparelhos de GPS, comunicadores, impressoras, fragmentadoras, câmeras, <i>drones</i> , multimídia veicular, telefones celulares, mochilas, barracas, facas, caixas de som com <i>bluetooth</i> , etc. (R\$ 2,03 milhões) Manutenção de embarcações (R\$ 100 mil) Fundo de reserva (R\$ 201,4 mil)
			Ibama em Santos/SP	Reforma predial (R\$ 89 mil) Equipamentos de informática e <i>drones</i> (R\$ 81,3 mil) <i>Jet Ski</i> e embarcação (R\$ 1,65 milhão)

				Aquisição de equipamentos diversos, como computadores, câmeras e comunicadores (R\$ 78,8 mil)
Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda. (22/6/2021: Minutado)	100 milhões	50 milhões (50%)		Construção, implantação e manutenção de 17 estações de Monitoramento da Qualidade do Ar pelo período de 5 anos
Petrobras S/A (Instaurado)	577,4 milhões	230,9 milhões (60%)	Polícia Federal	Aquisição de 5 Aviões
Petrobras S/A (Instaurado)	123,97 milhões	R\$ 49,6 milhões (60%)	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Locação de 9 Tratores de Esteiras, bem como de 5 Helicópteros e 8 Aviões, com tripulação, combustível, manutenção, hangaragem, seguro e tarifas; Aquisição de capacetes, luvas, cintos de segurança e outros equipamentos
Petrobras S/A (Instaurado)	R\$ 184,55 milhões	R\$ 110,73 milhões (60%)	Ibama	Locação de Helicópteros

16. Com exceção dos acordos com a Vale e a Volkswagen, que parecem se enquadrar como “projetos”, todos os demais abrangem apenas o provisionamento de instrumental para a Administração Pública.

### **III – Ilegalidade dos “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais”: Opção Indevida à Solução Definida pelo Legislador**

17. Embora a LINDB outorgue ao administrador público a faculdade de dirimir conflitos com o particular de maneira conciliatória, constitui-se de norma geral. No caso das multas ambientais, a Lei

9.605/1998, com a regulação feita pelo Decreto 6.514/2008, já concebeu, de modo específico, a solução que pode ser dada em comum acordo com o infrator, condicionando o administrador a observá-la: a conversão das penalidades, com desconto, em “projetos” de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

18. Por sinal, o art. 26 da LINDB, no qual o Ibama se apoia na tentativa de legalizar o “Acordo Substitutivo de Multas”, permite que a Administração possa “celebrar compromisso com os interessados” desde que “observada a legislação aplicável”, que, mais de perto, é a Lei 9.605/1998.

19. Para não restar dúvidas, o art. 96, § 5º, inciso II, do Decreto 6.514/2008, com a alteração feita já no ano corrente pelo Decreto 11.373/2023, confirma as únicas “soluções legais possíveis” que o infrator dispõe, após a sua notificação, para se livrar do processo sancionador, que incluem a opção pelo acordo de “conversão”, mas absolutamente não contemplam o “substitutivo” da multa, como segue:

“Art. 96. Constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental, será lavrado auto de infração, do qual deverá ser dado ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa.

(...)

§ 5º Do termo de notificação da lavratura do auto de infração constará que o autuado, no prazo de vinte dias, contado da data da cientificação, poderá:

I - apresentar defesa ou impugnação contra o auto de infração; ou

II - aderir a uma das seguintes soluções legais possíveis para o encerramento do processo:

a) pagamento da multa com desconto [cfe. Lei 8.005/1990];

b) parcelamento da multa [cfe. Lei 8.005/1990]; ou

c) conversão da multa em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente [cfe. Lei 9.605/1998].” (grifos e remissões acrescidos)

20. Isto é, para o Decreto 6.514/2008, mesmo na sua versão atualizada em 2023, o “Acordo Substitutivo de Multa” não é uma opção legalmente possível.

21. Na prática, com o “Acordo Substitutivo”, o Ibama criou um mecanismo concorrente com o único instrumento consensual previsto em lei para a “conversão” ou “substituição” de multas ambientais, inclusive com a tendência de extingui-lo por completo com o decorrer dos anos.

22. Para ilustrar, chamo a atenção para o seguinte trecho do voto do Relator: “nos casos da Log-In e da Volkswagen, as empresas manifestaram interesse pela conversão de multas (...) lavradas em seu desfavor, porém o Ibama optou por utilizar o acordo substitutivo, sem que tenham sido encontrados fundamentos para essa escolha”. (grifos acrescidos)

23. Ou seja, o Ibama passou claramente a ter preferência pelos “Acordos Substitutivos”, em detrimento do procedimento de conversão de multas designado por lei. Mas por qual motivo?

24. Verdadeiramente, o Ibama construiu os “Acordos Substitutivos” como um modelo que lhe garante gerir pessoalmente os recursos, uma vez que os instrumentos legais (conversão da multa em projetos, pagamento da multa com desconto ou mesmo TAC) não lhe permitem fazer isso, uma vez que os valores ou serão aplicados diretamente no meio ambiente (de modo finalístico), ou recolhidos ao FNMA, como assinaiei anteriormente.

25. A se admitir que o Ibama possa bolar alternativas de consensualidade em confronto com o expediente estabelecido na lei especial, seria possível imaginar, por exemplo, que a autarquia formalizasse um TAC, com base na Lei da Ação Civil Pública, no qual uma fração do montante

acordado reverteria à recuperação parcial do dano causado ao meio ambiente e o restante, à aquisição de utilidades diversas para a administração, não obstante vigore no ordenamento que a reparação deve se dar integralmente (“As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”, CF, art. 225, § 3º; “O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral”, STJ, REsp 605.323/MG; “Independentemente do valor da multa aplicada, o autuado fica obrigado a reparar integralmente o dano que tenha causado”, Decreto 6.514/2008, art. 143, § 1º). (grifos acrescidos)

26. Enfim, a lei autoriza que as multas ambientais sejam convertidas somente em “projetos” para o meio ambiente, e não para o custeio de qualquer coisa, como que para atender às “listas de desejos” dos órgãos administrativos.

27. Cumpre ainda registrar, conforme bem lembrado pela CGU, que o Ibama, tempos atrás, já havia planejado transformar multas em bens e serviços para si mesmo, tentando se valer de uma interpretação ampliativa do próprio sistema de conversão indicado pela lei, no que foi censurado pelo TCU.

28. Tendo o conhecimento, através de denúncia, de irregularidades do tipo na Gerência Regional no Paraná, que, consoante defendido pela sua dirigente, consistia numa “prática generalizada” em todo o Ibama, este Tribunal, a par de aplicar multa à responsável, determinou à autarquia, por meio do Acórdão 275/2004-Plenário (Relator, Ministro Humberto Souto), que “adote as providências necessárias à verificação, nas diversas unidades descentralizadas, de procedimentos de conversões de multas em fornecimento de bens e serviços, que contrariem o disposto no art. 72, § 4º, da Lei nº 9.605/98 e na Lei nº 8.666/1993, compatibilizando tais procedimentos com a legislação em vigor”. (item 9.7.1, grifos acrescidos)

29. Depois, em sede de recurso, o TCU, embora excluindo a multa em face de atenuantes na conduta da responsável, manteve vivo o entendimento sobre a ilegalidade dos procedimentos. Pela pertinência, cito trechos da declaração de voto consignada pelo Ministro Benjamin Zymler na época da prolação do Acórdão 643/2005-Plenário (Relator, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha):

“(…)

Segundo a denúncia (...), a Gerência Executiva do Ibama no Estado do Paraná - Gerex/PR estaria convertendo os valores das multas aplicadas em bens e serviços destinados ao aparelhamento da entidade, sem a realização de procedimento licitatório.

(…)

Ocorre que (...) o § 4º do art. 72 da Lei nº 9.605/98 restringiu os serviços a serem executados àqueles que cooperassem concretamente para a ‘preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente’. Diante dessa restrição, não me parece possível a conversão das multas aplicadas em serviços de apoio ou atividades que apenas indiretamente poderão dar suporte às ações de preservação ambiental, a exemplo das verificadas nestes autos.

A Gerex/PR, interpretando de forma extensiva o dispositivo legal em comento, celebrou com empresas autuadas por aquela Gerência termos de conversão das multas aplicadas, pelos quais as interessadas deveriam fornecer equipamentos eletrônicos, móveis, computadores e veículos, além de executar serviços de reforma em edifício da entidade e ministrar cursos de capacitação profissional na área de meio ambiente.

(…)

(...) não se pode perder de vista as delimitações impostas pela lei, no sentido de que as ações se voltem efetivamente para a preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Esses limites reduzem a esfera de escolha do administrador, que, ao decidir sobre a viabilidade ou não da conversão da multa, deliberará também a forma como a empresa autuada executará os serviços substitutos, de maneira que esses proporcionem o benefício ambiental concreto almejado pela lei.

(...)”. (grifos acrescidos)

30. Resta cristalino, portanto, que o “Acordo Substitutivo de Multas Ambientais” nada mais é do que uma reedição daquela antiga pretensão já condenada pelo TCU, vindo agora até de uma forma mais arrojada, incluindo valores vultosos, descontos não regulamentados e outros órgãos como beneficiários.

31. Sob outro enfoque, é notório que o Ibama faz um esforço extraordinário para separar as hipóteses de aplicação do “Acordo Substitutivo” e do “Programa de Conversão de Multas”. A meu ver, sem nenhum resultado.

32. Seguramente, a “conversão de multas ambientais”, da mesma forma que o ambicionado “Acordo Substitutivo”, é um instituto voltado à solução consensual de conflitos, tem por fim o encerramento do processo administrativo sancionador e envolve incerteza jurídica ou situação contenciosa (do contrário, não haveria conflito a ser resolvido). Ou seja, as mesmas razões que justificariam um “Acordo Substitutivo” pela LINDB justificam também a “conversão” pela Lei 9.605/1998 c/c o Decreto 6.514/2008. É mais uma demonstração de que o “Programa de Conversão de Multas” corresponde à implementação do art. 26 da LINDB no caso especial do processo sancionador ambiental.

33. Mas, segundo o Ibama, no registro que faz nos seus memoriais (peça 42), a “conversão de multas” seria diferente porque dependeria de “certeza jurídica” e “reconhecimento da culpa pelo autuado”. Isso não é correto.

34. Como já dito, a “conversão de multas” é um instrumento conciliatório, que põe termo final a divergências. Se houvesse certeza jurídica aceita pelas partes (administração e autuado), seria inútil em tal caso. Ademais, o direito positivado é naturalmente discutível, seja porque não consegue ser completo, seja porque as normas jurídicas são passíveis de interpretações diversas. Assim, o contencioso surge como algo normal do contraditório e da ampla defesa.

35. É fora de questão, portanto, que a “conversão de multas” só teria lugar em cenários não adversos. Os próprios memoriais trazem contradição quando, logo depois de invocarem a necessidade de “certeza jurídica”, afirmam que “administração e administrado encerram o litígio administrativo com a conversão da multa.” (grifo acrescido)

36. Noutro aspecto, não se encontra na Lei 9.605/1998 exigência de admissão de culpa para que o infrator pleiteie a “conversão da multa”. Já o Decreto 6.514/2008, no art. 97-B, inciso I, fala apenas da “confissão irrevogável e irretroatável do débito, indicado pelo autuado, decorrente da multa ambiental”, o que é obviamente inerente ao sistema de “conversão” e totalmente diferente de reconhecimento de culpa. O infrator está apenas concordando que deve um valor equivalente à multa convertida (com desconto), a ser empregado na execução de projetos ambientais, como forma de finalizar o processo sancionador. É o primeiro requisito para que haja o acordo e que assegure a inscrição do débito em dívida ativa.

37. Veja-se até que, entre as “cláusulas obrigatórias” do “termo de compromisso” a ser firmado pelo infrator em decorrência da “conversão da multa”, indicadas no art. 146, § 1º, do Decreto 6.514/2008, não consta nada relativo a reconhecimento de culpa.

38. Ainda sobre os memoriais, me chamaram a atenção, de modo preocupante, alguns contextos nos quais o Ibama entende que é válida a utilização do “Acordo Substitutivo de Multas”: quando, “na maior parte dos casos”, há “incerteza do próprio poder punitivo da Administração”; “quando a Administração vislumbra a dificuldade de aferir a responsabilidade subjetiva da infração em curso” e “a própria existência da infração”. (grifos acrescidos)

39. Em outras palavras, pretende-se valer do “Acordo Substitutivo” em situações nas quais não há convicção mínima sobre a possibilidade de punir, ou sobre a culpa do autuado ou, pior, sobre haver de fato uma infração. São circunstâncias que talvez não justificassem uma autuação e que podem fazer a Administração descambar para o abuso de poder, ainda mais havendo seu interesse direto no recebimento de bens, equipamentos e serviços que os “Acordos Substitutivos” lhe proporcionam.

40. Compreendo, por conseguinte, que o chamado “Acordo Substitutivo de Multas Ambientais”, por mais plausíveis que possam ser os seus propósitos, configura uma elaboração ilegal e ilegítima, significando um drible no sistema normatizado de conversão, no dever de licitar a compra de bens e serviços para a Administração Pública e nos princípios orçamentários, que é o assunto do próximo tópico.

#### **IV – Ilegalidade dos “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais”: Contrariedade com os Princípios do Orçamento Público**

41. A destinação dos valores conseguidos por meio dos “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais” para aquisição de serviços de reforma predial e de bens e equipamentos dos mais variados, como se tem visto, representa a consolidação de um “puxadinho do orçamento” público com vistas à gestão de recursos em caráter privativo, usando aqui, com a devida licença, as palavras muito bem colocadas pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues por ocasião do julgamento que originou o Acórdão 1955/2023-Plenário, ao qual me referi anteriormente.

42. Tudo bem que o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), depositário por excelência dos recursos decorrentes das multas, está sujeito a sofrer contingenciamentos nas suas dotações, por força da meta de resultado primário e do limite de gastos, segundo as regras ainda vigentes. Mas esse é o preço de um processo orçamentário que queremos como democrático, aberto e responsável.

43. Às avessas, o Ibama, intrinsecamente, tem agora um orçamento a mais, só que camuflado, gerido de forma desordenada e aleatória e bancado por empresas privadas sucumbidas pelo poder sancionador (em tese, legítimo) do Estado.

44. Aí está precisamente a questão. Do meu ponto de vista, as compras, ainda que feitas por particulares no escopo de um “Acordo Substitutivo de Multa”, equivalem, em largo sentido, a despesas públicas, porque derivam da autoridade do governo e, pela sua natureza, se prestam a atender a necessidades básicas dos órgãos públicos voltadas à prestação dos serviços para os quais foram criados. Portanto, deveriam ser pagas por intermédio do orçamento público legalmente aprovado pelo Congresso Nacional.

45. De fato, não cabe aos órgãos públicos buscarem formas de autocusteio ou de custeio por fora do orçamento, que é um só para todos (art. 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal). É, mais proximamente, a leitura que faço do art. 4º da Lei 4.320/1964: “A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada”. Isto é, despesas ordinárias, para o funcionamento dos serviços da Administração, devem constar e provir do orçamento público.

46. Não foi por acaso que a Lei 9.605/1998, ao viabilizar a conversão de multas ambientais em serviços, estabeleceu que a execução seria encargo do infrator com aplicação imediata na “preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente”, sem que haja entregas, nem em dinheiro, nem em bens, a órgãos públicos. Mesmo quando o Decreto 6.514/2008 prevê a execução indireta, mediante depósito em conta de garantia, há o cuidado de não se misturar com despesas

próprias do orçamento público, pois os recursos continuam na titularidade da pessoa incurso, sendo usados unicamente em “projetos” que têm o meio ambiente como beneficiário instantâneo.

47. “Projetos”, por definição, têm início e fim delimitados, além de conterem a estipulação de plano de trabalho, metas, cronogramas e resultados concretos que deverão ser atingidos ao término da execução. Desse modo, quando relacionados ao meio ambiente, os “projetos” consistem em intervenções com capacidade de, por si mesmas, em alguma medida, preservá-lo ou recuperá-lo. São, assim, de ordem finalística, e não instrumental ou intermediária.

48. Tendo o meio ambiente como diretamente favorecido, o particular, ao executar serviços relacionados a multas convertidas, está agindo em seu próprio nome, e não efetuando uma espécie de despesa pública, nem fazendo as vezes de órgãos públicos, que não detêm exclusividade na proteção ambiental. Conforme a Constituição Federal, no art. 225, *caput*, o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” é “bem de uso comum do povo”, “impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo”. (grifos acrescidos)

49. Cabe ainda um grande contraponto com a tentativa de assemelhar o “Acordo Substitutivo de Multa Ambiental” com os Termos de Ajustamento de Conduta no âmbito da Anatel (e de outras agências reguladoras), liberados pelos Acórdãos 2121/2017, 716/2019 e 618/2020-Plenário, quando, na verdade, existem distinções evidentes entre os dois tipos de instrumento.

50. Em primeiro lugar, nos TAC da Anatel, não obstante o TCU tenha admitido que o art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública – teoricamente aplicável à responsabilidade civil pela reparação de danos – é factível de abrigar também a possibilidade de substituição de multas por serviços, os casos examinados diziam respeito à assunção, pelo infrator, de novos investimentos inerentes aos contratos de concessão, sobretudo dirigidos à universalização e modernização da telefonia móvel e internet.

51. Quer dizer, não se estava tratando da substituição de multas por equipamentos e serviços em proveito da Anatel enquanto órgão administrativo. Tenho certeza de que, se fosse assim, o TCU teria tido um olhar muito diferente sobre a questão.

52. Aliás, para divisar completamente as finalidades dos TAC da Anatel com as dos “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais” do Ibama, menciono o art. 18 da Resolução 629/2013 daquela agência, que elege o investimento no serviço público concedido ou a desoneração do usuário como únicos meios para a efetivação do acordo com o infrator:

“Art. 18. Além do compromisso de ajustamento da conduta irregular, serão estabelecidos compromissos adicionais que impliquem benefícios a usuários e/ou melhorias ao serviço, das seguintes espécies:

I - execução de projetos, selecionados a partir de rol de opções estabelecidas em Ato a ser editado pelo Conselho Diretor da Anatel, ou propostos pela Compromissária; e,

II - concessão temporária de benefícios diretos a usuários, que poderão se dar, dentre outros, na forma de redução, desconto, crédito, gratuidade em tarifas ou preços de serviços de telecomunicações.” (grifos acrescidos)

53. Além do mais, os investimentos negociados pela Anatel através dos TAC não enfrentam nenhum problema com os princípios do orçamento público, já que são realizados no regime de concessão de serviço.

54. Por seu turno, diversamente do que já se defendeu, os “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais” não se confundem com doações, que são pontuais, não visam o custeio da Administração Pública e não decorrem de imposição estatal.

55. Para encerrar o tópico, com o objetivo de apresentar o que são verdadeiros “projetos ambientais” e contrastá-los com as despesas genéricas cobertas pelos “Acordos Substitutivos”, sirvo-

me de uma notícia publicada recentemente pelo Ibama, que informa sobre a “retomada” do “Programa de Conversão de Multas”, que “havia sido parcialmente suspenso na gestão anterior” (<https://www.gov.br/ibama/pt-br/ibama-retoma-programa-de-conversao-de-multas-ambientais#>):

“Um dos projetos, por exemplo, envolve recuperação de afluente do rio São Francisco e atingirá 15 municípios, com área total de dois mil hectares e valor inicial de investimento de conversão de R\$ 27,9 milhões. Em outro, no interior de terras indígenas, unidades de conservação e projetos de assentamento em Santa Catarina, serão aplicados R\$ 13,9 milhões, com foco na restauração ambiental de espécies protegidas e ameaçadas da Mata Atlântica, como a araucária, imbuia, xaxim e canela preta. ‘Não faz sentido o dinheiro de uma multa ambiental não retornar para a natureza’, afirmou [Rodrigo] Agostinho [presidente do Instituto].

(...)

Em 2023, além do projeto do rio São Francisco e da Mata Atlântica em Santa Catarina, houve a conversão de R\$ 5,7 milhões para os Centros de Triagem de Animais Silvestres (Cetas) e para o Programa Quelônios da Amazônia (PQA), além de mais R\$ 2 milhões de termo de compromisso celebrado entre Ibama e empresa de energia para apoio aos Cetas. O próximo passo é a retomada do edital do Rio São Francisco e Parnaíba, que envolve 33 projetos e a conversão de R\$ 4 bilhões em multas.”

#### V – Comentários Adicionais

56. Chegando ao fim, falo de alguns riscos para a moralidade e a impessoalidade que circundam os “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais”.

57. Primeiramente, é notória a existência de conflito de interesses na hora de tomar a decisão de sancionar o particular, dado que, verdade seja dita, o Ibama está se beneficiando da multa que ele mesmo aplica. Por mais que haja isenção, sempre será possível questioná-la. Não basta ao administrador se abster de práticas flagrantemente imorais, pois, mais do que isso, é seu dever evitar tudo o que possa ser colocado tão somente sob suspeita pelo prisma da moralidade.

58. A propósito, vejo como um constrangimento infligido aos particulares, mesmo na condição de infratores, que eles tenham, para obter o abrandamento da penalidade, que se sujeitar ao patrocínio de despesas genéricas de órgãos públicos, quando, para tanto, os cidadãos e o empresariado já pagam tributos em peso.

59. De mais a mais, o método contraria a máxima de que multa administrativa não deve ter objetivo arrecadatório, mas sim de, mediante a decretação de um ônus econômico, prevenir e desestimular o cometimento de novas infrações.

60. Ainda há outra séria ameaça à probidade nos “Acordos Substitutivos de Multas”. Mesmo que sejam definidos parâmetros objetivos de descontos para as sanções, vai restar a dificuldade no controle dos preços dos bens adquiridos, uma vez que são pagos pelo particular, sem licitação pública. Fica aberta a possibilidade de que parcela das multas seja na realidade substituída, no fechamento da conta, por desvios de dinheiro em superfaturamentos.

61. Para encerrar, alerta para o perigo de que artifícios infundados como o “Acordo Substitutivo de Multa” desenvolvido pelo Ibama se espalhem por dezenas de outros órgãos públicos com poder sancionador, a exemplo da Comissão de Valores Mobiliários, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Banco Central do Brasil e tantos mais.

62. Como conclusão, divergindo do Relator, encaminho deliberação no sentido de que o TCU determine ao Ibama que se abstenha de promover novos “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais”.

63. Quanto aos acordos firmados com a Vale e a Volkswagen, cujos objetivos parecem mais alinhados a “projetos”, o Ibama deve fazer sua readequação aos termos do “Programa de Conversão de Multas Ambientais” instituído pelo art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 c/c os arts. 139 a 148-A do Decreto 6.514/2008.

64. É verdade que, a rigor, o acordo com a Vale não poderia ser feito, em razão do disposto no art. 139, parágrafo único, do Decreto 6.514/2008, haja vista que o dano ambiental provocou também mortes humanas. No entanto, considerando que as partes já chegaram ao consenso e que não houve concessão do benefício do desconto, creio ser possível salvá-lo na forma de “conversão”, em nome da segurança jurídica.

65. Com relação aos “Acordos Substitutivos” por infrações de responsabilidade da Petrobras, já minutados, que teriam como objetivos finais o combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios florestais, que sejam eventualmente transformados em “projetos”, com os mesmos propósitos, nos moldes do “Programa de Conversão de Multas Ambientais”, com a participação dos órgãos com poder de polícia, quando necessário.

\*\*\*

66. Depois que tive conhecimento do voto revisor produzido pelo Ministro Jorge Oliveira, constatei que nossos cuidados e conclusões não estão muito distantes, no que tange à necessidade de contenção dos “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais”.

67. Pelo teor do item 9.4.1 da minuta de acórdão que me foi disponibilizada, a ideia de Sua Excelência é determinar ao Ibama e ao Ministério do Meio Ambiente que “se abstenham de celebrar compromissos com base no art. 26 da LINDB em situações de patente cometimento de infrações ambientais em detrimento do uso da legislação específica da seara ambiental, qual seja: o procedimento de conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (...)”.

68. Tal como defendi, o referido comando privilegia a “conversão de multas” como regra a ser observada na resolução consensual de conflitos por infrações ambientais no âmbito administrativo.

69. A diferença entre o meu posicionamento e o do Ministro Jorge Oliveira é que, para mim, a “conversão de multas” representa a aplicação concreta, no campo ambiental, da diretriz genérica contida no art. 26 da LINDB, em caráter de identidade, ao passo que, para Sua Excelência, ainda haveria espaço para se lançar mão da LINDB como exceção à regra da “conversão”.

70. Conforme deixei consignado, o problema fundamental que vejo nos “Acordos Substitutivos” está no direcionamento que fazem dos valores envolvidos, que têm servido, indevidamente, ao pagamento do custeio dos órgãos administrativos, sem redundarem em proveito imediato do meio ambiente. Ajustar acordos nos quais se concedam descontos diferentes dos previstos para a “conversão de multas” é o de menos, se houver a necessária justificativa e regulamentação.

71. Por conseguinte, concordando em parte com o Ministro Jorge Oliveira, sugiro uma nova redação ao item 9.4.1 da minuta de acórdão, de modo a determinar ao Ibama e ao MMA que se abstenham de celebrar “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais” com base no art. 26 da LINDB, distintos do “Programa de Conversão”, a não ser em situações que, comprovadamente, não possam caber nas fases definidas no art. 143, § 2º, do Decreto 6.514/2008 e desde que o valor resultante seja revertido em prol de projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008.

72. Nesse caso, julgo imprescindível que os “Acordos Substitutivos” porventura já entabulados pelo Ibama sejam remodelados para que garantam a execução de projetos ambientais como finalidade.

73. Noutro ponto da minuta de acórdão elaborada pelo Ministro Jorge Oliveira, exatamente o item 9.2, que, em síntese, requer que os recursos abrangidos pelos acordos sobre multas ambientais

(seja os de “conversão” ou “substitutivos”) obedeçam ao processo orçamentário público, ou seja, passem pelo Orçamento da União, tenho algumas ressalvas.

74. Não cheguei a examinar a questão anteriormente, sob o referido prisma, porque, na minha opinião, pela formulação legal, os valores abarcados pela “conversão de multas” (ou mesmo pelos “acordos substitutivos”) são recursos privados e, como tal, não se sujeitam ao regramento próprio da Administração.

75. De fato, quando a multa ambiental é convertida em serviços, deixa de constituir uma potencial receita pública, pois, segundo a estruturação normativa, o infrator deverá executar diretamente o projeto ambiental eleito, “por seus meios” próprios, ou financiá-lo mediante depósito dos valores correspondentes em conta bancária vinculada, de movimentação restrita para o pagamento das despesas com a realização dos serviços, da qual nem ele mesmo nem o Ibama poderão efetuar saques (art. 146, § 3º-A do Decreto 6.514/2008).

76. Vale dizer, uma vez que é feita a conversão, não há mais multa a ser recolhida aos cofres públicos e, desse modo, os valores ajustados não se revestem da natureza de receita orçamentária. Na realidade, os recursos continuam na propriedade do infrator até a sua transformação em serviços ambientais.

77. Assinalo que os TAC da Anatel, e de outras agências reguladoras, também usam da conversão de multas, essencialmente em serviços de infraestrutura, e foram reputados regulares pelo TCU sem que houvesse a exigência de que os recursos desembolsados pelas operadoras compromissárias tenham que ser recolhidos a um caixa público previamente à sua aplicação.

78. Como disse o Ministro Bruno Dantas, no voto que fundamentou o Acórdão 2121/2017-Plenário, que é paradigmático no tema dos TAC das agências reguladoras, a multa só se torna definitiva quando finalizado o processo sancionador, sendo que antes disso ela ainda não possui os atributos necessários à sua arrecadação (como receita pública) ao FUST ou ao FISTEL (ou a qualquer outra tesouraria pública):

“(…) as multas aplicadas pela Anatel não podem ser analisadas unicamente pelo aspecto arrecadatório, [pois] a possibilidade de se transformarem multas geradas por força de processo sancionatório em obrigações de fazer ou de não fazer encontra arrimo na conjugação dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público com o princípio da eficiência.

(…)

Antes do trânsito em julgado administrativo, não há certeza da constituição das multas. Como o ordenamento jurídico é harmônico, e faculta à agência transacionar multas em apuração (jamais as já apuradas) por meio de TAC, como opção igualmente válida e legal à persecução sancionatória, entendo que não há qualquer ilegalidade no procedimento frente às leis que regem o FISTEL e o FUST.”

79. Veja-se que, estando na condição de multas constituídas, os respectivos valores precisam, por lei, entrar no Orçamento da União, através do FISTEL ou FUST. Mas, sendo antes as multas convertidas em serviços, os recursos negociados abandonam a característica de receita pública, exatamente como me parece ocorrer no âmbito do Ibama.

80. Realmente, no regime de conversão de multas, o Poder Público não tem o interesse de receber o dinheiro estipulado no acordo. O que o Poder Público almeja é que o infrator entregue um serviço ou obra que valha aquele dinheiro, indicado apenas como referência de custo. Por exemplo, a ANTT pode converter uma multa na obrigação da concessionária de construir um novo viaduto não previsto no contrato de concessão e de forma independente deste.

81. Ao exigir o recolhimento dos valores derivados dos acordos na conformidade das normas financeiras da União, isto é, à conta do Tesouro Nacional ou de algum fundo, como proposto pelo

Ministro Jorge Oliveira, resta claro que o TCU estará os tratando como receita pública, com sua submissão a todas as formalidades da execução orçamentária antes que possam ficar disponíveis para a função de prestar o indispensável socorro ao meio ambiente, que precisará ocorrer mediante contrato administrativo ou convênio com terceiros.

82. A minha apreensão é que a mudança na forma de abastecimento de recursos para os projetos ambientais seja capaz de retirar a racionalidade e rapidez que marcam o procedimento de “conversão de multas” em serviços, tornando-o trabalhoso e talvez até pouco efetivo. Além disso, a nova interpretação poderá atingir a “conversão de multas” em outros domínios, como o das agências reguladoras.

83. Lembro que o Ibama, atualmente, tem e perspectiva de usar a “conversão de multas” em grandes projetos ambientais que pretendem ajudar na recuperação dos ecossistemas do Rio São Francisco e da Mata Atlântica, por exemplo.

84. É de se notar que a determinação que Sua Excelência propõe, embora não esteja nela expresso, considera ilegal a sistemática de “conversão de multas” estabelecida pelo Decreto 6.514/2008, que, a rigor, se não houver nenhuma modulação, não poderá mais ser colocada em prática, ficando em risco a execução de novos projetos ambientais até que haja uma solução dentro do que é tido como conforme à lei.

85. Continuo com o entendimento de que os valores decorrentes da “conversão de multas ambientais” não configuram receitas públicas, estando fora das regras atinentes às finanças e ao processo orçamentário da União. Por isso, minha sugestão é que os itens 9.2 e 9.7 do acórdão proposto pelo Ministro Jorge Oliveira sejam suprimidos.

86. Entretanto, se o Tribunal achar por bem que, antes de virem a ser aplicados no meio ambiente, haverá necessidade de recolhimento dos recursos aos cofres públicos e seu trâmite pelo Orçamento, a fim de possibilitar uma gestão administrativa, sugiro que se permita a utilização da sistemática do Decreto 6.514/2008 enquanto não for definido o novo procedimento que é objeto do “plano de ação” demandado pela proposta do Ministro Jorge Oliveira.

\*\*\*

87. Em nova versão do seu acórdão revisor, disponibilizada via sistema, o Ministro Jorge Oliveira procedeu a algumas alterações que, em parte, vão ao encontro das minhas ponderações.

88. Primeiramente, no item 9.4.1 da deliberação proposta por Sua Excelência, tornou-se mais claro que os “Acordos Substitutivos” devem ser um instrumento excepcional, somente factível quando não estiverem presentes os pressupostos normativos para a “conversão de multas ambientais”.

89. Contudo, o ponto que considero fundamental, como já anotei, é que os recursos logrados com os “Acordos Substitutivos” sejam obrigatoriamente reservados a projetos ambientais, assim como ocorre quando há a “conversão de multas”, não sendo possível a aplicação em despesas ordinárias dos órgãos públicos.

90. Por conseguinte, permaneço com a sugestão de que o item 9.4.1 tenha a seguinte redação, especialmente a sua parte final: “se abstenham de celebrar “Acordos Substitutivos de Multas Ambientais” com base no art. 26 da LINDB, distintos do “Programa de Conversão”, a não ser em situações que, comprovadamente, não possam caber nas fases definidas no art. 143, § 2º, do Decreto 6.514/2008 e desde que o valor resultante seja revertido em prol de projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008”.

91. Outro item da minuta no qual o Ministro Jorge Oliveira fez modificação é o 9.2, para agora restringir a observância dos “princípios e normas que regem a administração orçamentária e financeira da União” apenas quanto aos recursos de “conversão de multas” sob a “modalidade indireta” de execução dos projetos ambientais.

92. Relembro que a “modalidade direta” é aquela pela qual o infrator converte a multa em projetos que serão executados por ele mesmo, usando dos seus próprios meios. Já a “indireta” permite que o infrator se associe a um projeto tocado por outrem, pagando a totalidade ou parte das despesas através de uma conta bancária de garantia, onde os recursos da conversão são depositados sem que haja possibilidade de saques que não sejam para o pagamento dos serviços ambientais.

93. No meu sentir, mesmo com o relevante avanço dado por Sua Excelência ao retirar a “modalidade direta” do alcance do comando, a manutenção da necessidade de cumprimento, na “indireta”, de regras típicas da administração financeira e orçamentação pública, além de contrariar a essencialidade da “conversão” (em que, pela lei, não há mais a multa, nem, conseqüentemente, a receita do Estado), pode inviabilizar a execução de grandes projetos ambientais, que precisem da conjunção de recursos de diversas empresas infratoras.

94. Reforço que estamos falando aqui simplesmente do caso de “conversão de multas”, isto é, sanções administrativas, em projetos ambientais, com previsão legal de que assim possa ser feito e com margem de negociação.

95. Muito diferente é a reparação do dano ambiental, que deve ser feita na sua integralidade e à conta do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), de natureza público-orçamentária.

96. De fato, a Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), que disciplina a responsabilidade por danos ao meio ambiente e outros, determina, no art. 13, que “a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo”, regulamentado na forma do FDD pelo Decreto 1.306/1994. Ao lado disso, o art. 143, § 1º, do Decreto 6.514/2008, seguindo o princípio da reparação integral do meio ambiente, deixa firme que, “independentemente do valor da multa [administrativa] aplicada, o autuado fica obrigado a reparar integralmente o dano que tenha causado.” Verdadeiramente, sequer há possibilidade de acordo entre as partes que preveja algo fora da justa indenização.

97. Logo, não há espaço para a “conversão” de indenizações por dano em outra coisa, como serviços ou projetos, tendo que ser recolhidas em dinheiro ao FDD. Já para as multas administrativas, a legislação permite a sua “conversão”, a partir do momento em que deixam de ser propriamente multas para se tornarem outro tipo de obrigação a cargo do infrator, conforme pactuado com a Administração.

98. Desse modo, prossigo também com o posicionamento de que o item 9.2 seja excluído, junto com o 9.7, que dele é decorrente.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de novembro de 2023.

VITAL DO RÊGO  
Revisor

## ACÓRDÃO Nº 2261/2023 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-020.184/2022-0.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
- 5.1. 1º Revisor: Ministro Jorge Oliveira.
- 5.2. 2º Revisor: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental.
8. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (OAB-SP 31.195) e Gustavo Leonardo Maia Pereira (OAB-GO 24.472).

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação autuada em atendimento ao Acórdão 1.973/2022 – Plenário, com vistas a avaliar a celebração, pelo Ibama, dos Acordos Substitutivos de Multas Ambientais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária e diante das razões expostas pelo relator, e com fulcro nos arts. 14 da Resolução/TCU 315/2020 e 116, § 1º, do RITCU, em:

9.1. converter o presente julgamento em diligência e conceder prazo de 90 (noventa) dias para que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ibama, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e a Advocacia-Geral da União se manifestem acerca da compatibilidade ou aplicabilidade dos princípios e normas que regem a administração orçamentária e financeira da União relativamente à “Conversão de Multas Ambientais” na modalidade indireta;

9.2. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) que, com apoio da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), examinem as manifestações dos órgãos e entidades de que trata o subitem 9.1 acima;

9.3. enviar cópia deste Acórdão às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, de Meio Ambiente do Senado Federal e de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, bem como ao Subprocurador-Geral junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, autor da Representação objeto do TC-016.541/2021-9, que cuidou de matéria afeta a que ora se discute, bem como ao Ibama e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

10. Ata nº 47/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/11/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2261-47/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (2º Revisor), Jorge Oliveira (1º Revisor) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**MARCOS BEMQUERER COSTA**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.942/2023-GABPRES

Processo: 020.184/2022-0

Órgão/entidade: SF - Comissão de Meio Ambiente - CMA

Destinatário: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 14/11/2023

*(Assinado eletronicamente)*

**MARIANA MIRANDA TAVARES**

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.