

## ANÁLISE DO INSTITUTO DE CONVERSÃO DE MULTAS EM SERVIÇOS AMBIENTAIS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**SILVA, Livia Maria da Costa**

Professora Adjunto do Departamento de Engenharia Agrícola e  
Ambiental da Universidade Federal Fluminense (UFF) e  
Graduanda em Direito pela UFF, Niterói, Brasil, *liviamaria@id.uff.br*

**RIBEIRO, Gabriel Pinto**

Pós-graduado em Direito Processual Civil  
Universidade Federal Fluminense (UFF) Niterói, Brasil,  
*ribeiroadv@gmail.com*

**PORTO, Paola de Andrade**

Doutora em Sociologia e Direito  
Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Brasil.  
*paolaporto@id.uff.br*

### RESUMO

As intervenções lesivas ao bem-estar social e ao ambiente ecologicamente equilibrado têm sido responsabilizadas civil, penal e administrativamente. Apesar de prevista na Lei nº 9.605/1998, a conversão de multas em serviços ambientais se tornou política pública federal com a promulgação do Decreto nº 9.179/2017. Nesse contexto, o presente trabalho teve como objetivo analisar se esse instituto tem sido capaz de exercer uma função educativa e de promoção da sustentabilidade, ao contrário da sanção administrativa que tem um viés mais punitivista. Os resultados mostraram que as últimas modificações legislativas, assim como a conversão de multas ambientais, apesar de ter uma perspectiva mais negocial e plurilateral para a solução de conflitos de matéria administrativa, têm tornado a política ambiental menos protecionista, mais focada no pós-dano ambiental.

**Palavras-chave:** responsabilidade administrativa ambiental; sustentabilidade; Direito Ambiental; discricionariedade, multas.

### RESÚMEN

Las intervenciones perjudiciales para el bienestar social y el medio ambiente ecológicamente equilibrado han sido responsabilizadas civil, penal y administrativamente. A pesar de prevista en la Ley nº 9.605/1998, la conversión de multas en servicios ambientales se convirtió en política pública federal con la promulgación del Decreto nº 9.179/2017. En este contexto, el presente trabajo tuvo como objetivo analizar si ese instituto ha sido capaz de ejercer una función educativa y de promoción de la sostenibilidad, a diferencia de la sanción administrativa que tiene un sesgo más punitivista. Los resultados mostraron que las últimas modificaciones legislativas, así como la conversión de multas ambientales, a pesar de tener una perspectiva más negociadora y plurilateral para la solución de conflictos de materia administrativa, han convertido en la política ambiental menos proteccionista, más enfocada en el post-daño ambiental.

**Palabras-claves:** Responsabilidad administrativa ambiental; sostenibilidad; Derecho ambiental; discreción, multas.

## ABSTRACT

Interventions detrimental to social well-being and the ecologically balanced environment have been held civilly, criminally and administratively. Although envisaged in Law No. 9,605 / 1998, the conversion of fines into environmental services became federal public policy with the enactment of Decree No. 9.179 / 2017. In this context, the present study aimed to analyze if this institute has been able to exercise an educational function and to promote sustainability, contrary to the administrative sanction that has a more punitive bias. The results showed that the latest legislative changes, as well as the conversion of environmental fines, despite having a more negotiating and plurilateral perspective for the resolution of conflicts of administrative matter, have made environmental policy less protectionist, more focused on environmental post-damage.

**Key-words:** Environmental administrative responsibility; sustainability; Environmental Law; discretion, fines.

**SUMÁRIO. I. INTRODUÇÃO; II. DESENVOLVIMENTO; 1. Tutela Ambiental Brasileira; 2. O Dano Ambiental e a Responsabilidade Administrativa Ambiental; 3. Conversão de Multa Simples em Serviços de Preservação, Melhoria e Recuperação Ambiental; 3.1. Multa Simples; 3.2. Conversão de Multas Ambientais; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

## I. INTRODUÇÃO

O meio ambiente é um bem de suma importância para a manutenção da vida, no entanto, tem sofrido intervenção antrópica desenfreada nas últimas décadas. Para Milaré<sup>1</sup>, a crise ambiental (mundial) é consequência de uma guerra travada em função da apropriação dos recursos naturais limitados com o propósito de satisfação das necessidades e caprichos humanos ilimitados (consumo não sustentável). Neste contexto, segundo o autor, emerge o papel da política, a fim de administrar a compatibilização entre a população, seus costumes e necessidades (reais e caprichos) e os recursos ambientais limitados da Terra.

---

<sup>1</sup> MILARÉ, É., “Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para um delineamento de um microsistema de responsabilidade”. 380 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Estudos Pós-Graduandos em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, pp. 77.

No Brasil, seguindo a tendência global, em 1981, foi promulgada a sua Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) por meio da Lei nº 6.938<sup>2</sup>. Em 1988, a Constituição Federal<sup>3</sup> veio somar a visão ambiental protecionista, trazendo, inclusive a positivação de remédios processuais para proteção do bem ambiental, como a ação civil pública e a ação popular.

Sob o prisma da análise constitucional, o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, sistêmica, resguardando-se as partes a partir do todo, com autonomia valorativa (é, em si mesmo, bem jurídico) e com garantias de implementação (facilitação do acesso à justiça). De modo a proteger e manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o texto constitucional, em seu art. 225, § 3º preleciona três esferas de responsabilização do poluidor: civil, penal e administrativa<sup>4</sup>.

A responsabilidade administrativa ambiental, interesse do presente trabalho, decorre da infração às normas de direito administrativo e ambiental, o que sujeita ao agente infrator uma sanção específica. Portanto, a essência da infração ambiental administrativa não é o dano em si, mas o comportamento em desobediência a uma norma jurídica de tutela do ambiente.

O Princípio do Controle do Poluidor pelo Poder Público se materializa no exercício do poder de polícia ambiental, que, ao constatar alguma infração, instaura o processo de apuração de responsabilidade do agente. A coercibilidade é um dos atributos desse poder, sendo externado pelas penalidades administrativas previstas em lei (Princípio da Legalidade) que são aplicadas por agentes credenciados do Poder Público.

Nesse mesmo diapasão, o presente trabalho visa dissertar sobre a eficácia (avanço ou retrocesso) de uma recente legislação, Decreto nº 9.179/2017<sup>5</sup>, que trata do dano ambiental, mais especificamente sobre a conversão da multa ambiental administrativa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Lei Federal 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) [11-06-2019]

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). [08-06-2019].

<sup>4</sup> BENJAMIN, A. H., “Função Ambiental”. In: BENJAMIN, A. H. (coord.), “Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão”, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1993, p. 75.

<sup>5</sup> BRASIL. Decreto 9.179 de 23 de outubro de 2017. Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, para dispor sobre conversão de multas. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). [08-06-2019].

Para desenvolver a pesquisa, buscou-se autores e juristas renomados no ramo do Direito Ambiental brasileiro, como Edis Milaré e Herman Benjamin. Além da doutrina, analisou-se as normas ambientais pertinentes ao tema, além de jurisprudência e documentos da autarquia ambiental federal relacionados ao Programa de Conversão de Multas Ambientais instituído pelo decreto supracitado.

## II. DESENVOLVIMENTO

### 1. Tutela Ambiental Brasileira

O meio ambiente é um bem de suma importância para a manutenção da vida de todas as espécies que coabitam o planeta, por isso, deve ser preservado. Como o planeta Terra é único e, portanto, a degradação ambiental não possui fronteiras; extrapola os limites territoriais das nações, essa temática tem sido foco de diversas conferências transnacionais, como as emblemáticas Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, em Estocolmo (1972), Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco/Rio-92) e Rio+20.

Nesta conjuntura, o coletivo mundial tem movido esforços para unificar e definir limites a essa degradação, além de métodos para reparação, tentando mitigar os prejuízos causados ao longo da evolução (ou seria retrocesso?) das sociedades modernas.

Para Milaré<sup>6</sup>, a crise ambiental (mundial) é consequência de uma guerra travada em função da apropriação dos recursos naturais limitados com o propósito de satisfação das necessidades e caprichos humanos ilimitados (consumo não sustentável).

Neste contexto, segundo o autor, emerge o papel da política, a fim de administrar a compatibilização entre a população, seus costumes e necessidades (reais e caprichos) e os recursos ambientais limitados da Terra. A fim de mostrar a importância do Direito nesse cenário:

(...) entre várias terapias ecológicas sugeridas para a prevenção e o tratamento da doença, ressalta-se o recurso ao Direito como elemento essencial para coibir, com regras coercitivas, penalidades e imposições oficiais, a desordem e a prepotência dos poderosos (poluidores, no caso). (...) a ausência de postulados reguladores dos

---

<sup>6</sup> MILARÉ, É., “Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para um delineamento de um microsistema de responsabilidade”, cit.

possíveis conflitos poderia redundar numa luta permanente e desigual, com o mais forte [sociedade, poluidores] sempre impondo-se ao mais fraco [natureza].<sup>7</sup>

Na seara nacional, antes de 1981, a proteção ambiental, no tocante a normatividade, era disposta por leis esparsas, de difícil aplicação, muitas vezes controversas e contraditórias. Ademais, vale destacar que as ideias de conservação e proteção ambiental, além da sustentabilidade, em discussão no cenário internacional, foram internalizadas por meio da promulgação da Lei nº 6.938/81. Sobre esse cenário, Antônio Herman Benjamin comenta:

Somente a partir de 1981, com a promulgação da Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), ensaiou-se o primeiro passo em direção a um paradigma jurídico-econômico que holisticamente tratasse e não maltratasse a terra, seus arvoredos e os processos ecológicos essenciais a ela associados. Um caminhar incerto e talvez insincero a princípio, em pleno regime militar, que ganhou velocidade com a democratização em 1985 e recebeu extraordinária aceitação na Constituição de 1988.<sup>8</sup>

Positivado no ordenamento jurídico brasileiro, o conceito de meio ambiente está previsto no art. 3º, I da PNMA como sendo o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”<sup>9</sup>.

Claramente, percebe-se que a intenção do legislador ao escrever o inciso foi dar definição ao que se classifica como meio ambiente natural. Porém, além dessa categoria de meio ambiente, ainda existem, pelo menos, outras três: cultural, artificial e do trabalho. Figueiredo<sup>10</sup> expõe, portanto, a insuficiência do conceito legal supracitado na abrangência de todas as qualificações de meio ambiente existentes:

(...) A definição legal da LPNMA (lei 6.938/81) é adequada para a identificação de determinado aspectos do meio ambiente, como por exemplo o natural, mas é insuficiente para abranger todos os valores jurídicos tutelados pelo Direito Ambiental como, por exemplo, o meio ambiente cultural (tutela do patrimônio cultural) e o meio ambiente do trabalho (tutela da saúde dos trabalhadores).<sup>11</sup>

Partindo desse pressuposto, o legislador constituinte pátrio, a partir da Constituição Federal de 1988, buscou unificar e aumentar à proteção legal ao bem tão

---

<sup>7</sup>MILARÉ, É., “Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para um delineamento de um microsistema de responsabilidade”, cit., pp. 77.

<sup>8</sup>BENJAMIN, A. H.; CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (coords). “Direito Constitucional Ambiental brasileiro”, Saraiva, São Paulo, 2007, pp. 57-58.

<sup>9</sup>BRASIL. Lei Federal 6.938 de 31 de agosto de 1981. *Idem*.

<sup>10</sup>FIGUEIREDO, G. J. P., “Curso de Direito Ambiental”, 6 ed., Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2013.

<sup>11</sup>FIGUEIREDO, G. J. P., “Curso de Direito Ambiental”, cit., pp. 64.

valeroso, editando disposições gerais, com um dever integral de cautela, chamando todo o coletivo à responsabilidade de preservação para as presentes e futuras gerações (pacto transgeracional).

A Carta Magna, que recepcionou a Lei nº 6.938/81, não se preocupou em elaborar uma noção técnico-jurídica específica de meio ambiente, apesar de dedicar um capítulo inteiro ao meio ambiente. Portanto, sendo este um conceito aberto, deve ser preenchido casuisticamente, de acordo com o caso concreto que se apresente ao intérprete.

No tocante aos avanços trazidos pela Constituição cidadã na seara ambiental, tem-se a consagração da metaindividualidade do bem ambiental, que nas palavras de Fiorillo,<sup>12</sup>

(...) além de autorizar a tutela de direitos individuais, o que tradicionalmente já era feito, passou a admitir a tutela de direitos coletivos, porque compreendeu a existência de uma terceira espécie de bem: o bem ambiental. Tal fato pode ser verificado em razão do disposto no art. 225 da Constituição Federal, que consagrou a existência de um bem que não é público nem, tampouco, particular, mas sim de uso comum do povo. (grifo meu)

Adotando-se uma compreensão material - e não formal - do direito fundamental, tem-se o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com fulcro no art. 225 da Constituição Federal, como sendo fundamental. Com esse entendimento, Leite e Ayala entendem que mesmo não estando expressamente inserido no capítulo específico que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, “não é possível afastar o seu conteúdo de direito fundamental”<sup>13</sup>.

Com esse mesmo entendimento, Antunes<sup>14</sup> disserta que no regime constitucional brasileiro, o próprio *caput* do art. 225 impõe a conclusão de que o direito ao meio ambiente sadio é um dos direitos humanos fundamentais, aduzindo, ainda, que o próprio art. 5º, LXXIII faz menção expressa ao meio ambiente ao tratar da ação popular. Ao concluir, o autor aduz:

Ora, se é uma garantia fundamental do cidadão a existência de uma ação constitucional com a finalidade de defesa do meio ambiente, tal fato ocorre em razão de que o direito ao desfrute das condições saudáveis do meio ambiente é, efetivamente, um direito fundamental do ser humano.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> FIORILLO, C. A. P., “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, Saraiva, São Paulo, 2008, pp. 3.

<sup>13</sup> LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A., “Dano Ambiental. Do individual ao coletivo extrapatrimonial”. Teoria e Prática. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 92

<sup>14</sup> ANTUNES, P. B., “Direito Ambiental”, 8. Ed, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

<sup>15</sup> ANTUNES, P. B., “Direito Ambiental”, cit., pp. 20.

No que tange ao conceito mais abrangente atribuído ao meio ambiente pelo texto constitucional, Silva <sup>16</sup> entende que meio ambiente é a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Fensterseifer <sup>17</sup> vai além ao dizer que

Conforme se pode apreender do texto constitucional, o objeto de tutela do ambiente aponta para quatro direções ou dimensões distintas, mas necessariamente integradas. Assim, pode-se distribuir o bem jurídico ambiental em: a) ambiente natural ou físico, que contempla os recursos naturais de um modo geral, abrangendo a terra, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna e o patrimônio genético; b) ambiente cultural, que alberga o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e turístico; c) ambiente artificial ou criado, que compreende o espaço urbano construído, quer através de edificações, quer por intermédio de equipamentos públicos; e também d) ambiente do trabalho, que integra o ambiente onde as relações de trabalho são desempenhadas, tendo em conta o primado da vida e da dignidade do trabalhador em razão de situações de insalubridade e periculosidade (arts. 7º, XXII, XXIII e XXXIII; e 200, II e VIII, do texto constitucional de 1988). <sup>18</sup> (grifo meu)

Obviamente, é oportuno destacar que, tratam-se apenas de classificações, visto que a proteção jurídica ao meio ambiente é única, na busca pela defesa da qualidade e da continuidade da vida.

Nos dias atuais, foi superada a visão individualizada dos recursos naturais (visão clássica antropocêntrica do ambiente) pela perspectiva sistêmica, ganhando destaque a função ecológica que cada elemento da natureza desempenha em relação aos demais (serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos).

Nesse entendimento, Benjamin disserta:

Como bem - enxergado como verdadeira *universitas corporalis* é imaterial - não se confundindo com esta ou aquela coisa material (floresta, rio, mar, sítio histórico, espécie protegida etc.) que a forma, manifestando-se, ao revés, como o complexo de bens agregados que compõem a realidade ambiental. Assim, o meio ambiente é bem, mas como entidade, onde se destacam vários bens materiais em que se firma, ganhando proeminência na sua identificação, muito mais o valor relativo à composição, característica ou utilidade da coisa do que a própria coisa. Uma definição como essa de meio ambiente, como macrobem, não é incompatível com a constatação de que o complexo ambiental é composto de entidades singulares (as coisas, por exemplo) que, em si mesmas, também são bens jurídicos: é o rio, a casa de valor histórico, o bosque com apelo paisagístico, o ar respirável, a água potável.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> SILVA, J. A., “Direito ambiental constitucional”, 5. ed., Malheiros, São Paulo, 2004., pp. 19.

<sup>17</sup> FENSTERSEIFER, T., “Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito”. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2008, pp. 164.

<sup>18</sup> FENSTERSEIFER, T., “Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito”. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2008, pp. 164.

<sup>19</sup> BENJAMIN, A. H., “Função Ambiental”. In: BENJAMIN, A. H. (coord.), “Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão”, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1993, pp. 75.

Portanto, ainda no entendimento de Benjamin<sup>20</sup>, no macrobem é o aspecto imaterial que se destaca, fazendo com que o meio ambiente seja protegido por seu valor intrínseco. Nesse sentido, a Carta Magna estabeleceu o tratamento jurídico das partes a partir do todo e não o contrário, como acontecia com os ordenamentos constitucionais anteriores.

## 2. O Dano Ambiental e a Responsabilidade Administrativa Ambiental

Nas acertadas palavras de Milaré a devastação ambiental é um fenômeno que acompanha o homem desde os primórdios de sua história. Apenas a percepção jurídica desse fenômeno - até como consequência de um bem jurídico novo denominado 'meio ambiente' - é que é recente.<sup>21</sup>

Ressalta-se que nem todo impacto ambiental<sup>22</sup> pode ser considerado um dano ambiental. No entanto, o conceito de dano ambiental é um pressuposto indispensável para a teoria jurídica da responsabilidade<sup>23</sup> ambiental. Conforme já mencionado, o texto constitucional, em seu art. 225, §3º distingue as três esferas: “a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”<sup>24</sup>. Vale ressaltar que as referidas esferas são autônomas, podendo, portanto, serem aplicadas conjuntamente, não caracterizando o fenômeno de *bis in idem*.

---

<sup>20</sup> BENJAMIN, A. H.; CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (coords). “Direito Constitucional Ambiental brasileiro”, Saraiva, São Paulo, 2007, pp. 66.

<sup>21</sup> MILARÉ, É., “Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário”, 7. Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, pp. 23.

<sup>22</sup>A definição de impacto ambiental está prevista no art. 1º da Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, a saber: (...) *qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.*

<sup>23</sup>A palavra responsabilidade deriva etimologicamente de responsável, que se origina do latim *responsus*, do verbo *respondere* (responder, pagar).

<sup>24</sup> BRASIL. Constituição Federal. 1988. *Idem*.



Assim, segundo Milaré<sup>25</sup>, dano ambiental é a “lesão dos recursos ambientais<sup>26</sup>, com conseqüente degradação do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida”. Para Leite<sup>27</sup>, dano ambiental pode ser entendido

como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente diretamente, como macrobem de interesse coletivo, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem.

Neste contexto, é importante trazer o conceito de poluidor que está previsto no art. 3º, IV da Lei nº 6.938/81 como sendo “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.<sup>28</sup>

Milaré<sup>29</sup> e Antunes<sup>30</sup>, entendem que o conceito de dano ambiental é aberto, sendo preenchido casuisticamente, de acordo com o caso concreto que se apresente ao intérprete. Nesse diapasão, ao analisar o REsp 1.071.741/SP<sup>31</sup>, o relator ministro Herman Benjamin traz:

(...) 11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de *degradador da qualidade ambiental*, isto é, toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, *direta ou indiretamente*, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado). (grifo meu)

A responsabilidade administrativa ambiental decorre da infração às normas de direito administrativo e ambiental, o que sujeita ao agente infrator uma sanção específica. Portanto, a essência da infração ambiental administrativa não é o dano em si, mas o comportamento em desobediência a uma norma jurídica de tutela do ambiente.<sup>32</sup>

<sup>25</sup> MILARÉ, É., “Direito do Ambiente”. Doutrina prática jurisprudência glossário, 2 ed. rev., ampl. e atualiz., RT, São Paulo, 2001, pp. 427-428.

<sup>26</sup> Os recursos ambientais são definidos no art. 3º, V da Lei nº 6.938/81, como sendo: *a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.*

<sup>27</sup> LEITE, J. R. M., “Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial”, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000, pp. 108.

<sup>28</sup> BRASIL. Lei Federal 6.938 de 31 de agosto de 1981. *Idem.*

<sup>29</sup> MILARÉ, É., “Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para um delineamento de um microsistema de responsabilidade”. 380 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Estudos Pós-Graduandos em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>30</sup> ANTUNES, P. B., “Dano ambiental: uma abordagem conceitual”, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2000, pp. 246-247

<sup>31</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). 2ª Turma. REsp 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília. DJ 16/12/2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br> [12-06-2019]

<sup>32</sup> MILARÉ, É., “Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para um delineamento de um microsistema de responsabilidade”. 380 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Estudos Pós-Graduandos em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, pp. 131.

Nessa conjuntura, é oportuno trazer a definição de infração administrativa contida no *caput* do art. 70 da Lei nº 9.605/98: (...) “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.<sup>33</sup> Conceituação consolidada, posteriormente, pelos dispositivos do Decreto nº 6.514/2008<sup>34</sup>, que revogou o Decreto nº 3.179/1965.

Ao contrário das sanções civis e penais, que somente o Poder Judiciário pode aplicar, as penalidades administrativas são importadas aos agentes infratores pelo Poder Executivo, por meio dos órgãos da Administração Direta e Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, a sanção é imposta pelo Poder Público, dotado de poderes administrativos, visando a prática de tarefas administrativas inerentes a ele. Nesse contexto, Silva expõe:

Esta responsabilidade fundamenta-se na capacidade que têm as pessoas jurídicas de Direito Público de impor a conduta aos administrados. Esse poder de controle administrativo é inerente à Administração de todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, nos limites das respectivas competências institucionais.<sup>35</sup>

O Princípio do Controle do Poluidor pelo Poder Público se materializa no exercício do poder de polícia ambiental, que, ao constatar alguma infração, instaura o processo de apuração de responsabilidade do agente. A coercibilidade é um dos atributos desse poder, sendo externado pelas penalidades administrativas previstas em lei (Princípio da Legalidade) que são aplicadas por agentes credenciados do Poder Público.

O dito poder de polícia ambiental é o mesmo do poder geral de polícia trazido no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN)<sup>36</sup>. Por meio desse poder, três importantes atributos são impostos: imperatividade, autoexecutoriedade e discricionariedade.

O art. 71 da Lei nº 9.605/98 determina que a aplicação de sanção administrativa pelo órgão competente ao agente causador do dano ambiental será apurada em processo administrativo. Portanto, é por meio de processo, assegurando o direito de ampla defesa

---

<sup>33</sup> BRASIL. Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) [12-06-2019]

<sup>34</sup> BRASIL. Decreto 6.514 de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) [12-06-2019]

<sup>35</sup> SILVA, J. A., “Direito ambiental constitucional”, 5. ed., Malheiros, São Paulo, 2004, pp. 301.

<sup>36</sup> BRASIL. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) [12-06-2019]

e o contraditório, que um auto de infração é válido e eficaz, resultando na cominação de uma sanção.

A doutrina<sup>37</sup> não é pacífica quanto à natureza da responsabilidade administrativa ambiental. No âmbito da jurisprudência, o STJ adotou a teoria subjetiva no julgamento do REsp 1.401.500/PR, em 2016 e no mesmo entendimento, esse Tribunal julgou o REsp: 1.686.210/RN, a saber:

De início, destaco minha concordância com o entendimento de que, em que pese ser objetiva e integral a responsabilidade civil pelos danos ambientais, existindo solidariedade entre o causador direto e indireto quanto à reparação do dano ambiental, a responsabilidade administrativa (infração administrativa), que enseja a aplicação de multa, é subjetiva, portanto, não se admite que terceiro responda a título objetivo por ofensa ambiental praticada por outrem. (grifo meu)<sup>38</sup>

O agente atuante ao lavrar o auto de infração deverá indicar as sanções, observando os critérios presentes nos incisos do art. 4º do Decreto nº 6.514/08<sup>39</sup>, ademais, as espécies de sanções administrativas estão elencadas no art. 72 da Lei nº 9.605/98 e art. 3º do Decreto supracitado. Vale destacar que, segundo o STJ, é “vedado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA impor sanções administrativas sem expressa previsão legal”.<sup>40</sup>

A Administração Pública possui um prazo de cinco anos<sup>41</sup> para apurar o cometimento da conduta lesiva, além de proceder à lavratura do auto de infração e, por meio de decisão da autoridade competente, homologar as sanções imputadas com o auto de infração. Assim, os arts. 21 a 23 do Decreto nº 6.514/08 tratam “com especial atenção da decadência e da prescrição administrativa ambiental, muito embora não tenha utilizado da melhor técnica para a diferenciação dos referidos institutos, referindo-se apenas à prescrição”.<sup>42</sup> Esse entendimento é confirmado pelo STF no julgamento do REsp 1.115.078-RS:

<sup>37</sup> SILVA, R. F. T., “Manual de Direito Ambiental”, 9 ed., JusPODIVM, Salvador, 2019, pp. 624.

<sup>38</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ) REsp: 1.686.210 RN 2017/0176929-6, Relator: Ministro Gurgel de Faria, data de publicação: DJ 03/10/2018. Disponível <http://www.stj.jus.br/sites/STJ> [12-06-2019]

<sup>39</sup> “Art. 4º. I - gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente; II - antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e III - situação econômica do infrator”. BRASIL. Decreto 6.514 de 2008. *Idem*.

<sup>40</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Jurisprudência em Teses. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/internet\\_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20teses%2030%20-%20direito%20ambiental.pdf](http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20teses%2030%20-%20direito%20ambiental.pdf) [12-06-2019]

<sup>41</sup> Portanto, decai em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática das infrações contra o meio ambiente, contada a data da prática do ato, ou no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que houver cessado a infração.

<sup>42</sup> SILVA, 2019, pp. 639.

REPETITIVO. PRESCRIÇÃO. MULTA. MEIO AMBIENTE.

Trata-se de recurso representativo de controvérsia (art. 543-C do CPC e Res. n. 8/2008-STJ) em que a questão em debate resume-se à definição do prazo prescricional para a cobrança de multa administrativa por infração à legislação federal, no caso, a Lei n. 9.873/1999 (com os acréscimos da Lei n. 11.941/2009), nos autos de execução fiscal ajuizada pelo Ibama para cobrança de débito inscrito em dívida ativa. Ressaltou o Min. Relator que a questão já foi debatida no REsp 1.112.577-SP, DJe 8/2/2010, também sob o regime dos recursos repetitivos, mas somente quando a multa administrativa decorria do poder de polícia ambiental exercido por entidade estadual, situação em que não seria pertinente a discussão sob as duas leis federais citadas. Agora, no caso, como a multa foi aplicada pelo Ibama, entidade federal de fiscalização e controle do meio ambiente, é possível discutir a incidência daquelas leis federais, o que foi feito nessa hipótese. Diante disso, a Seção entendeu incidente o prazo de cinco anos (art. 1º da citada lei) para que, no exercício do poder de polícia, a Administração Pública Federal (direta ou indireta) apure o cometimento da infração à legislação do meio ambiente. Esse prazo deve ser contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que houver cessado a infração. Observou que o art. 1º da Lei n. 9.873/2009 estabeleceu o prazo para a constituição do crédito, não para a cobrança judicial do crédito inadimplido. Ressaltou, ainda, que, antes da MP n. 1.708/1998, convertida na Lei n. 9.873/1999, não existia prazo decadencial para o exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública Federal, por isso a penalidade aplicada, nesses casos, sujeita-se apenas ao prazo prescricional de cinco anos segundo a jurisprudência deste Superior Tribunal, em razão da aplicação analógica do art. 1º do Dec. n. 20.910/1932. Ademais, a jurisprudência também já assentou que, por se tratar de multa administrativa, não é aplicável a regra geral de prescrição do CC, seja o de 1916 ou o de 2002. (grifo meu)<sup>43</sup>

Para fins de interrupção do prazo decadencial<sup>44</sup>, considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela Administração com a lavratura do auto de infração. No que tange à prescrição da pretensão da execução da multa ambiental por infração pela Administração Pública, esta é de cinco anos, conforme entendimento da Súmula 467 do STJ: “prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental”.<sup>45</sup>

No próximo capítulo será abordada, como mais profundidade, a sistemática da multa simples, espécie de sanção administrativa (art. 72, II da Lei nº 9.605/98), e a possibilidade de conversão em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ao meio ambiente (Decreto nº 9.179/17).

<sup>43</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ) REsp 1.115.078-RS, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 24/3/2010. Disponível <http://www.stj.jus.br/sites/STJ> [12-06-2019]

<sup>44</sup> Art. 22 do Decreto 6.514 de 2018 enumera as possibilidades de interrupção da prescrição e prescrição intercorrente é definida no art. 21, §2º.

<sup>45</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Súmula 467. Primeira Seção, julgado em 13/10/2010, DJe 25/10/2010 Disponível [http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%20467\).sub.](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%20467).sub.) [12-06-2019]

### 3. Conversão de Multa Simples em Serviços de Preservação, Melhoria e Recuperação Ambiental

#### 3.1. Multa Simples

No contexto da responsabilidade ambiental administrativa, a despeito da imposição da sanção, segundo Lazzarini:

*A sanção administrativa ambiental tem duplo objetivo, ou seja, ela tem por fim a correção do infrator, no que representa um verdadeiro castigo para que melhore a sua conduta de respeito às normas legais ambiental, como também um fim de prevenção, no sentido de servir de verdadeiro alerta a todos os outros, e ao próprio infrator, das conseqüências da infração ambiental.*<sup>46</sup>

A multa simples é uma das sanções aplicáveis as infrações administrativas dispostas no art. 72 da Lei de Crimes Ambientais. Segundo o § 3º do referido art., tem-se que a multa simples será aplicada nas hipóteses, por negligência ou dolo: advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; e opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

Como verifica-se do trecho normativo aludido, a incidência da multa está atrelada a hipóteses em que haja dolo ou negligência, isto é, há necessidade de demonstração de elemento subjetivo.

Ressalta-se que, apesar do dispositivo trazer a incidência da multa simples no caso de não atendimento tempestivo à advertência prévia para sanar irregularidade, “conforme a jurisprudência do STJ, não se faz necessária a aplicação de advertência prévia para a aplicação de multa prevista no art. 72 da Lei 9.605/98”.<sup>47</sup>

Para a aplicação da referida sanção é necessário procedimento administrativo que se desenvolve em diversas fases: i) a instauração do procedimento pelo auto de infração; ii) a defesa técnica; iii) a colheita de provas, se for o caso; iv) a decisão administrativa; e v) eventualmente, o recurso. O procedimento deve respeitar os princípios constitucionais do direito à ampla defesa e ao contraditório.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> LAZZARINI, Á., “Sanções administrativas ambientais”, Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 34, n. 134, abr./jun., 1997, p. 171.

<sup>47</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Resp: 1.263.904 PR 2011/0155722-5**, rel.: Ministra Assusete Magalhães, Data da Publicação: DJ 22/02/2018. Disponível: <http://stj.jus.br/> [12-06-2019]

<sup>48</sup> A administração pública deve zelar também pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Conforme Decreto nº 6.514/08, é importante observar que o procedimento administrativo para apuração de infração ambiental deverá analisar prazos máximos: i) 20 dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação (art. 113); ii) 30 dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação (art. 124); iii) 20 dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior dos órgãos integrantes do SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação (art. 127)<sup>49</sup>; e iv) 5 dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação<sup>50</sup>. Ao final desse prazo, deverá a Administração Pública promover a cobrança judicial do débito.

No contexto do órgão fiscalizador ambiental, Instituto Brasileiro do meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), em 2017, o tempo médio de julgamento de infrações era de três anos e seis meses. No mesmo ano, o órgão realizou 21 mil julgamentos de autos de infração (21%), tendo pouco mais de 106 mil pendentes de conclusão<sup>51</sup>.

Importante destacar que também se tem um número expressivo de processos administrativos que prescrevem<sup>52</sup> em sede da autarquia, por diversos motivos, inclusive por questões de responsabilidade dos próprios funcionários, conforme informação do Relatório de Auditoria da Controladoria-Geral da União, exercício de 2017:

Cabe salientar que essa estrutura ineficiente é causa utilizada para justificar as prescrições dos processos de apuração de infrações ambientais. Em que pese a frágil estrutura poder ensejar, de fato, as prescrições processuais, verificou-se que não há apurações efetivas das responsabilidades e dos fatos que deram origem à prescrição, o que concorre para o risco de desvios éticos com a paralisação proposital dos processos apuratórios.

(...)

Por último, verificou-se que não há condições institucionais favoráveis à qualidade e à imparcialidade das decisões proferidas pelas autoridades julgadoras. Considerando que a atividade de julgamento é uma atividade vulnerável e típica de Estado, por meio do qual se exerce o poder de polícia, os normativos deveriam prever medidas e controles com o fim de mitigar e/ou evitar o risco de as pressões internas

<sup>49</sup>Art. 128 § 2º: *Quando se tratar de penalidade de multa, o recurso de que trata o art. 127 terá efeito suspensivo quanto a esta penalidade.*

<sup>50</sup>Art. 126. Parágrafo único: *O pagamento realizado no prazo disposto no caput contará com o desconto de trinta por cento do valor corrigido da penalidade, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.005, de 1990.*

<sup>51</sup> Um relatório da CGU mostrou que, em 2017, com a estrutura e métodos vigentes, o órgão federal ambiental precisaria de pelo menos 13 anos para conseguir instruir e julgar todos os processos administrativos que ainda estavam em andamento.

<sup>52</sup>Os prazos prescricionais aplicáveis às pretensões punitiva e executória associadas a infrações administrativas ambientais que, no contexto do IBAMA, são apuradas por meio de processo administrativo sancionador com fulcro na IN nº 10/2012, estão previstos na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, bem como os seus respectivos termos iniciais e marcos interruptivos.

e externas à Autarquia interferirem na qualidade e no mérito das decisões técnicas, de forma a assegurar a autonomia dessa atividade no âmbito de todas as unidades do Ibama.

(...)

Ademais, o modelo utilizado não prevê quaisquer requisitos mínimos para designação das autoridades julgadoras e mecanismos de monitoramento de eventuais conflitos de interesse para a execução da atividade de julgamento.<sup>53</sup>

Conforme Decreto nº 6.514/08, as multas ambientais terão um valor mínimo de R\$ 50,00 e máximo de R\$ 50.000.000,00 (art. 9º). Importante salientar que as multas do referido decreto devem ser a regra para as legislações estaduais e municipais, e só poderão ter valores diferentes se forem mais restritivas que a legislação federal.

A valoração da multa ambiental é calculada pelo agente autuante, contudo esse valor não se vincula a decisão da autoridade julgadora, podendo em decisão motivada alterar seu valor de ofício ou por requerimento do autuado (art. 123). Podendo manter, minorar ou majorar seu valor, respeitando os limites estabelecidos no decreto.

A regra é que o valor da multa seja fixado sempre pelo seu valor mínimo quando não constarem do auto de infração ou dos autos do processo os motivos que determinem a sua elevação acima do piso. Para indicação ou consolidação da multa acima do limite mínimo deverá haver motivação no auto de infração, relatório de fiscalização ou na decisão da autoridade julgadora.

Segundo o art. 4º, o cálculo das multas deve ser baseado na gravidade<sup>54</sup> dos fatos, com os motivos da conduta e suas consequências para a saúde pública e o meio ambiente; deve levar em conta os antecedentes do infrator quanto as normas ambientais; e a sua situação econômica.

Conforme o Relatório de Gestão do IBAMA, exercício de 2017, entre os anos de 2015 e 2017, o órgão aplicou, em média, 16,6 mil autos de infração/ano. Nesse contexto, o valor total das multas aplicadas foi, em média, de R\$ 3,8 bilhões/ano.

No entanto, um valor irrisório do montante de multas foi efetivamente quitado, representando, em 2017, um percentual de 0,3% (R\$ 9,6 milhões), correspondente a 11,38% dos autos de infração. Em relação à média histórica de arrecadação, segundo a autarquia, o valor é de 5% do valor, o que representa um terço das multas resultados dos autos quitadas. Esgotada a fase administrativa, o infrator poderá ainda acionar o Poder

---

<sup>53</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Relatório de Auditoria Anual de Contas Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama - exercício 2017. 2018. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11804.pdf>. [15-01-2019]

<sup>54</sup>Art. 4º § 1º: *Para a aplicação do disposto no inciso I, o órgão ou entidade ambiental estabelecerá de forma objetiva critérios complementares para o agravamento e atenuação das sanções administrativas.*

Judiciário, se ocorrer lesão ou ameaça de direito, com fulcro no art. 5º, XXXV da Constituição Federal. José Rubens Morato Leite afirma:

A multa simples padece dos mesmos problemas afetos às demais infrações ambientais: se quantificada em valor ínfimo, mostra-se inócua. Não são muitas as infrações cujo valor atribuível às multas têm efeito dissuasório. Quando a dosimetria atinge valores significativos, é comum a sua redução nas vias judiciais, que muitas vezes se mostram mais sensíveis aos valores da livre iniciativa que aos valores ambientais. (grifo meu)<sup>55</sup>

Cerca de 127,2 mil processos de autos de infração seguem em discussão no âmbito judicial, Suely Araújo, presidente do IBAMA até o início de 2019, explica:

A postura dos infratores é realmente a de recorrer. O número [de recursos] é alto para uma equipe [com tamanho] aquém do que deveria. Esse foi um dos principais motivos do Ibama ter investido na conversão de multas a partir de 2017 — tentar mudar essa postura de recorrer. A ideia é colocar a cultura da conversão, para que o autuado prefira fazer a conversão de multa em vez de recorrer dela.<sup>56</sup>

A presidente da autarquia faz menção ao Decreto nº 9.179, de 23 de outubro de 2017, que instituiu o Programa de Conversão de Multas Ambientais emitidas por órgãos e entidades da União integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Vale destacar que segundo o art. 2º, I da Instrução Normativa nº 6, de 15 de fevereiro de 2018, do IBAMA, conversão de multa é entendido como:

Procedimento especial para convolação da multa consolidada em serviços de prestação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, a partir da conversão do valor pecuniário correspondente, observado o disposto nos arts. 139 a 148 do Decreto nº 6.514, de 2008, alterado pelo Decreto nº 9.179, de 2017, nos termos desta Instrução Normativa;<sup>57</sup>

Nesta conjuntura, Flavio Ahmed, coordenador do setor ambiental do Lobo & Ibeas Advogados, lembra que medida semelhante foi adotada no Rio de Janeiro na área ambiental, através de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em que o Estado converteu multas em serviços ambientais, mediante parecer da sua Procuradoria: “Isto porque é de conhecimento geral o valor expressivo de multas que prescrevem, ou não são

<sup>55</sup> LEITE, J. R. M., “Manual de Direito Ambiental”, Saraiva, São Paulo, 2015, p. 649.

<sup>56</sup> LIBÓRIO, B., “Por que o Ibama arrecada só 5% das multas ambientais que aplica”. Disponível em: <<<https://aosfatos.org/noticias/por-que-o-ibama-arrecada-so-5-das-multas-ambientais-que-aplica/>>>. [10-01-2019]

<sup>57</sup> BRASIL. IBAMA. Instrução normativa nº 06 de 15 de fevereiro de 2019. Disponível em [https://www.ibama.gov.br/phocadownload/conversao-de-multas-ambientais/2019/2019-02-01-IN06-2018\\_Atualizada.pdf](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/conversao-de-multas-ambientais/2019/2019-02-01-IN06-2018_Atualizada.pdf) [12-06-2019]



cobradas e, ao final, não revertem em favor dos cofres públicos muito menos na melhoria da qualidade ambiental”.<sup>58</sup>

### 3.2. Conversão de Multas Ambientais

A possibilidade do instituto da conversão de multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente já estava presente no ordenamento jurídico ambiental antes de 2017, ano de promulgação do Decreto nº 9.179/17. O art. 139 do Decreto nº 6.514/08 e o art. 72, § 4º da Lei de Crimes Ambientais já previam a conversão, a saber: “a multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente”.

Percebe-se que foi concedida uma certa margem de discricionariedade ao aplicador da norma, propiciando-lhe sopesar todos os elementos necessários à análise do pedido. Portanto, a conversão da multa em prestação de serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental não figura direito subjetivo do autuado, tendo que ser deferido mediante a demonstração do interesse e oportunidade da Administração Pública e no benefício ambiental direto gerado pela prestação<sup>59</sup>.

Para Meireles<sup>60</sup>, a discricionariedade é uma característica naturalmente associada ao poder de polícia, onde o Estado se utiliza do poder para efetivar restrições individuais em favor da coletividade. Ademais, afirma que a norma legal que confere este poder não pormenoriza o modo e as condições da prática do ato de polícia, sendo estes aspectos confiados ao prudente critério do administrador público<sup>61</sup>.

No entanto, não se trata de um instituto de índole totalmente subjetiva, visto que o administrador tem sua atuação fundamentada pelos normativos legais e princípios constitucionais aplicáveis. A percepção do agente público deve ir além do que prescrevem as leis propriamente ditas, valendo-se de um juízo de proporcionalidade e razoabilidade inferido da Constituição.

---

<sup>58</sup> CONJUR. “Recuperação de Áreas: publicado decreto que converte multa ambiental em prestação de serviços”. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2017-out-24/publicado-decreto-converte-multa-ambiental-servico>>> [12-06-2019]

<sup>59</sup>Esse entendimento fica expresso no art. 6º da IN nº 6/18 do IBAMA: *a conversão de multa é medida discricionária e será efetivada segundo os critérios de conveniência e oportunidade da Administração, observadas as disposições desta Instrução Normativa, não constituindo direito subjetivo do autuado.*

<sup>60</sup> MEIRELLES, H. L., “Direito Administrativo Brasileiro”, 31 ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2005.

<sup>61</sup>Esse é um dos motivos que gera divergência de entendimento quando questões ligadas a temática são levadas ao crivo do Poder Judiciário, como será visto nos julgados trazidos a seguir.

Nesse diapasão, Justen Filho<sup>62</sup> preleciona que a discricionariedade consiste no modo de disciplina normativa da atividade administrativa, caracterizada pela atribuição do dever-poder de decidir segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto, respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico.

Ocorre que a discricionariedade, dita análise de conveniência e oportunidade, pertinente aos atos administrativos, entre os quais os do poder de polícia (inclusive, ambiental), e concedida aos administradores públicos pode exorbitar os critérios de proporcionalidade e razoabilidade aplicáveis, fazendo-se necessário o controle dos atos pelo Poder Judiciário. Nesse diapasão, têm-se os seguintes julgados dos Tribunais Regionais Federais da 2ª região (TRF-2) e 1ª região (TRF-1), respectivamente:

ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO AMBIENTAL. APLICAÇÃO DE PENALIDADES. DISCRICIONARIEDADE DO IBAMA. MULTA POR MANTER ESPÉCIES DA FAUNA SILVESTRE EM CATIVEIRO. CONVERSÃO EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MELHORIA E RECUPERAÇÃO DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE. PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

1. O IBAMA detém certa margem de discricionariedade quanto à aplicação das penalidades administrativas imputadas em decorrência do exercício do seu poder de polícia. Todavia, deve observar a correspondência entre a conduta e a sanção, bem como outras circunstâncias, de acordo com o que estabelece o art. 6º da Lei nº 9.605/98.

2. A legislação ambiental estabelece que a conversão da multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente é faculdade do IBAMA. Contudo, a discricionariedade do Administrador deve estar pautada nos princípios da Administração Pública, dentre os quais se inserem o da razoabilidade e o da proporcionalidade.

3. No caso, o valor da multa de R\$ 13.000,00 é excessivo diante da conduta praticada, considerando as circunstâncias e as condições sócio-econômicas do autor, pessoa hipossuficiente e de pouca escolaridade.

4. O fato de o autor ter eventualmente perdido o prazo para apresentação da proposta de prestação de serviços, conforme alega o IBAMA, não pode representar obstáculo intransponível para a aplicação de sanção mais razoável, proporcional e adequada ao caso. [...]<sup>63</sup> (grifo meu)

(...)

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. IBAMA. MANTER EM CATIVEIRO ESPÉCIES DA FAUNA SILVESTRE SEM DEVIDA AUTORIZAÇÃO. CONVERSÃO DA MULTA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

[...]

3. Por sua vez, o art. 72, da mesma Lei n.º 9.605/1998, possibilita a conversão da multa em pena de prestação de serviço.

<sup>62</sup> JUSTEN FILHO, M., “Curso de Direito Administrativo”, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2013.

<sup>63</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) REEX: 201250010126737, Relator: Desembargador Federal Alexandre Libonati de Abreu, Data de Julgamento: 09/07/2014, Sétima Turma Especializada, Data de Publicação: 28/07/2014.

4. No caso, não se verifica a presença de elementos que indiquem ter sido a infração cometida para obtenção de vantagem pecuniária, ser o autor reincidente, ou a existência de qualquer outra agravante da conduta praticada. Tais circunstâncias, aliadas à condição de hipossuficiência do Autor, levam à conclusão de que a multa aplicada é excessiva e desproporcional, em especial porque pode comprometer a subsistência do infrator.

5. Correta a conversão da multa em prestação de serviço de melhoria e recuperação do meio ambiente. [...]<sup>64</sup>. (grifo meu)

Tem-se também dois julgados do TRF-1, onde o Poder Judiciário, com base no panorama fático-probatório trazido aos autos, pondera que a conversão era a medida mais adequada a ser aplicada ao caso concreto e foi ignorada pela Administração Pública:

AMBIENTAL. IBAMA. AUTO DE INFRAÇÃO. MANTER EM CATIVEIRO PÁSSAROS DA FAUNA SILVESTRE. MULTA. CONVERSÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO AMBIENTAL. POSSIBILIDADE. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA.

[...]

5. O artigo 72, § 4º, da mesma Lei 9.605/1998 e o citado Decreto 6.514/2008, artigo 139, possibilitam a conversão da multa em pena de prestação de serviço, mediante a averiguação do julgador.

6. As normas sobre a matéria permitem a conversão da multa em prestação de serviços, sendo medida mais adequada ao panorama fático-probatório trazido aos autos, tendo em vista a guarda doméstica de animais, as condições do infrator e as circunstâncias do evento que não apontam para a intenção de obter vantagens financeiras. (AC 0042500-11.2013.4.01.3800/MG, Rel. Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, Sexta Turma, e-DJF1 de 5/9/2016); (AC 0021112-28.2008.4.01.3800/MG, Rel. Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes, filho, Quinta Turma, e-DJF1 de 12/11/2015). [...]<sup>65</sup> (grifo meu)

AMBIENTAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IBAMA. CRIAÇÃO DE PÁSSAROS EM CATIVEIRO. CADASTRAMENTO. INFRAÇÃO AMBIENTAL. LEI N. 9.605/98. APLICAÇÃO DE MULTA. CONVERSÃO EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. POSSIBILIDADE. APELAÇÃO DESPROVIDA. REMESSA OFICIAL NÃO CONHECIDA.

1. Discute-se a legalidade da aplicação de multa administrativa pelo IBAMA em virtude de se ter flagrado o autor na posse de espécimes (15) da fauna silvestre nacional em cativeiro sem a devida autorização. Tendo se buscado, alternativamente, a redução ou substituição da pena pecuniária pela prestação de serviços ambientais, a sentença acolheu este último pedido.

[...]

5. É possível a conversão da multa aplicada por violação a disposição da Lei n. 9.605/98 em prestação de serviço, consoante se afere do § 4º do art. 71 da Lei n. 9.605/98, do Decreto n. 3.179/99 (art. 2º, § 4º) e no Decreto n. 6.510/08 (Seção VII – Do Procedimento de Conversão de Multa Simples em Serviços de Preservação, Melhoria e Recuperação da Qualidade do Meio Ambiente).

6. A possibilidade de conversão da multa em prestação de serviços ambientais (seria um poder-dever?) não exime o administrador do dever de fundamentar sua negativa.

<sup>64</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) AC 0042500-11.2013.4.01.3800/MG, Rel. Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, Sexta Turma, e-DJF1 de 5/9/2016.

<sup>65</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) TRF-1, Quinta Turma, AC 0050046-54.2012.4.01.3800/MG, Brasília, 28 de junho de 2017.

Se deixar de fazê-lo, é possível ao Judiciário, no exercício de suas funções típicas, sanar a ilegalidade, analisando o cabimento ou não da conversão e a deferindo se presentes seus pressupostos.

7. Se hipossuficiente o autuado, não reincidente na infração ambiental, diminuto o número de pássaros apreendidos, inexistente prova de que tenham sido capturados na natureza, sofressem maus tratos, fossem destinados ao comércio ou à prática de contravenção penal, é possível a conversão da multa em prestação de serviço, o que, só por si, não retira o caráter educativo da medida infracional, ao contrário, reforça-o. [...]<sup>66</sup>. (grifo meu)

No entanto, cabe registrar que nem sempre esse entendimento é mantido nos Tribunais Superiores, onde já houve reforma do julgado que converteu a multa simples em prestação de serviço, em sede do STJ, que deu razão a Administração Pública (autarquia ambiental), a saber:

[...] com razão o recorrente quanto a revisão nos critérios para aplicação da multa, bem como da possibilidade de convertê-la em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

É que, uma vez respeitados os parâmetros mínimo e máximo estabelecidos na legislação de regência para fixação da multa, o que, ao que se tem, ocorreu na espécie, não cabe ao Poder Judiciário substituir o administrador no exercício de seu poder discricionário acerca da conveniência e oportunidade da escolha da sanção a ser aplicada. [...]

Com efeito, o mérito do ato administrativo é o produto de um juízo de valor realizado pela autoridade pública, quanto às vantagens e consequências, as quais deverão ser levadas em conta como pressuposto da atividade administrativa. Assim, em se tratando de aplicação da multa por infração à legislação ambiental, não cabe ao Poder Judiciário intervir. (grifo meu)<sup>67</sup>

Assim, entendeu o STJ que é o órgão do SISNAMA, com seu grau de discricionariedade técnica, em virtude do conhecimento que possui sobre a melhor forma de aplicar sanções administrativas, de modo a inibir condutas infracionais e a estimular a preservação ambiental, que deve escolher sobre a aplicabilidade da conversão. Sendo, portanto, vedado ao Poder Judiciário, interferir nessas opções de ordem administrativa e técnica inerente ao poder de polícia ambiental, sob pena de invadir competência própria do Poder Executivo (art. 2º da Constituição Federal).<sup>68</sup>

Outro julgado do STJ deixa claro que, dada a incontestável natureza discricionária da conversão, não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir na esfera de

<sup>66</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) Quinta Turma, AC 0021112-28.2008.4.01.3800/MG, Rel. Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes Filho, e-DJF1 de 12/11/2015.

<sup>67</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ); Resp nº 1.233.484-RS; Rel. Ministro Hamilton Carvalhido; Data de julgamento: 09/02/2011. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br) [12-06-2019]

<sup>68</sup> *São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.* (grifo meu)

competência da Administração Pública, aplicando solução diversa à encontrada pelo aplicador da norma (autarquia ambiental). Nesse sentido, o STJ decidiu:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. VIOLAÇÃO DO ART. 50 DA LEI N. 9.784/99. NÃO OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO MOTIVADA DA MULTA. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 6º DA LEI N. 9.605/98. NÃO VERIFICADA. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS PARA APLICAÇÃO DA PENALIDADE. PODER DISCRICIONÁRIO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. REVISÃO DO VALOR DA MULTA APLICADA. INCURSÃO NO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

(...)

4. Cabe ao administrador público, em virtude do seu poder discricionário, aferir a gravidade das condutas e a culpabilidade do agente, bem como a razoabilidade da sanção imposta, sendo, portanto, inviável que o Poder Judiciário venha a reduzir ou substituir a penalidade aplicada.

5. A alteração do entendimento exarado pelo acórdão recorrido, a fim de acolher a irresignação do recorrente, é inviável em sede de recurso especial, tanto pelas razões já expostas, como também por demandar, necessariamente, o revolvimento das circunstâncias fático-probatórias da causa, o que é vedado pela Súmula 7 desta Corte<sup>69</sup>. (grifo meu)<sup>70</sup>

Pelos julgados trazidos, percebe-se que não há uma uniformidade de pensamento quanto aos limites do poder discricionário que, na presente análise, advém do poder de polícia ambiental. Esse fato somado a baixa arrecadação das multas aplicadas pela autarquia ambiental federal, propiciou a promulgação do Decreto nº 9.179/2017, que alterou os artigos 139 a 148 (Seção VII: Do Procedimento de Conversão de Multa Simples em Serviços de Preservação, Melhoria e Recuperação da Qualidade do Meio Ambiente) do Decreto nº 6.514/2008. O art. 139 ficou com a seguinte redação: “fica instituído o Programa de Conversão de Multas Ambientais emitidas por órgãos e entidades da União integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama”<sup>70</sup>.

De acordo com a Portaria do IBAMA nº 20/2016, um dos objetivos da autarquia é *ampliar a efetividade do controle ambiental* por meio da promoção de “estratégias de controle e fiscalização ambiental que propiciem a dissuasão dos ilícitos e a efetiva recuperação de dano ambiental”<sup>71</sup>, texto inserido no anexo único desta portaria, que trata

<sup>69</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ); AgRg no Ag nº 1.261.699/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 26/11/2010. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br) [12-06-2019]

<sup>70</sup> Decreto 6.514 de 2008. Idem.

<sup>71</sup> BRASIL. IBAMA. Portaria 20 de 08 de agosto de 2016. Que aprova o Plano Estratégico do IBAMA para o ciclo 2016-2019. Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/phocadownload/institucional/plano\\_estrategico\\_ibama\\_2016-2019.pdf](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/institucional/plano_estrategico_ibama_2016-2019.pdf) [13-06-2019]

do Plano Estratégico do órgão para o ciclo 2016-2019. Logo após, em 2018, foi Programa de Conversão de Multas para Recuperação Ambiental Biênio 2019-2020<sup>72</sup>.

O art. 140 traz o rol de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente ações. Ademais, sendo resultante do poder discricionário do órgão ambiental federal sancionador, o julgamento de aceitação ou não da conversão deve ser realizado em decisão única, cabendo recurso hierárquico da decisão negatória, com fulcro no art. 145.

Vale destacar que o IBAMA editou a Instrução Normativa (IN) nº 06, de 15 de fevereiro de 2018<sup>73</sup>, a fim de disciplinar as regras de conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente<sup>74</sup>, a fim de melhor delimitar essa discricionariedade intrínseca do poder de polícia. Quando a decisão for favorável, as partes celebrarão um termo de compromisso<sup>75</sup>, conforme art. 146, que “estabelecerá os termos da vinculação do autuado ao objeto da conversão de multa pelo prazo de execução do projeto aprovado ou de sua cota-parte no projeto escolhido pelo órgão federal emissor da multa”.

O art. 146, § 1º, III traz o prazo de vigência do compromisso que deve ser de no mínimo 90 dias e no máximo 10 anos, a depender da complexidade do caso concreto. Outros parágrafos do referido artigo (art. 146) trazem informações relevantes sobre as consequências da assinatura do termo, assim como a sua não observância do acordado.

Ademais, sendo favorável a conversão de multas em serviços ambientais, essa pode ocorrer em duas modalidades, direta (inciso I) e indireta (inciso II), e beneficiar projetos desenvolvidos por entidades públicas e privadas, conforme art. 142-A.

Portanto, conforme pode extrair do texto normativo, na conversão direta, o próprio autuado apresenta o projeto<sup>76</sup> para aprovação da autarquia federal ambiental. Em

---

<sup>72</sup> BRASIL. IBAMA. Programa Nacional de Conversão de Multas do IBAMA. Biênio 2019-2020. Disponível em [https://www.ibama.gov.br/phocadownload/conversao-de-multas-ambientais/pncmi\\_bienio\\_2019-2020.pdf](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/conversao-de-multas-ambientais/pncmi_bienio_2019-2020.pdf) [13-06-2020]

<sup>73</sup> Modificada pelas IN nº 10, de 05 de abril de 2018; IN nº 18, de 10 de agosto de 2018; IN nº 22, de 15 de outubro de 2018; IN nº 29, de 27 de dezembro de 2018; IN nº 05, de 31 de janeiro de 2019; e IN nº 07 de 15 de fevereiro de 2019.

<sup>74</sup> Conforme preleciona o art. 148 do Decreto nº 6.514/08.

<sup>75</sup> Art. 2º, XIV da IN nº 6/18: termo de compromisso é o *instrumento que estabelece os termos da vinculação do autuado ao objeto da conversão de multa conduzida pelo Ibama pelo prazo de execução do projeto aprovado, ou de sua cota-parte, envolvendo também, no caso da conversão indireta, a organização executora cujo projeto foi selecionado.*

<sup>76</sup> Art. 2º, IV da IN nº 6/18, o projeto de conversão de multas ambientais de execução direta é o *projeto apresentado e executado, por meios próprios, pelo autuado, de serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, de acordo com as diretrizes, os parâmetros e as prioridades estabelecidos no PNCMI e no PECMI.*

relação aos custos, o art. 143, § 2º, I, a autoridade ambiental aplicará desconto de 35% sobre o valor da multa consolidada.

Na conversão indireta, o autuado passa a responder por cotas de projetos<sup>77</sup> estruturantes previamente selecionados pelo IBAMA mediante chamamento público. Em relação aos custos envolvidos, o art. 143, § 2º, II, a autoridade ambiental aplicará desconto de 60% sobre o valor da multa consolidada. Ademais, o valor consolidado nominal da multa poderá ser parcelado em até 24 parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirá reajuste mensal com base na variação do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo).

Em relação ao chamamento público, o art. 140-A preleciona que:

Art. 140-A. Os órgãos federais de que trata esta Seção poderão realizar chamadas públicas para selecionar projetos apresentados por órgãos e entidades, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, para execução dos serviços de que trata o art. 140, em áreas públicas ou privadas.

Parágrafo único. As chamadas públicas previstas no caput poderão ser realizadas de forma conjunta pelos órgãos federais de que trata a presente seção. (grifo meu)

Portanto, somente serão consideradas elegíveis para concorrerem ao(s) chamamento(s) público(s) organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, enquadradas no art. 2º, I, a da Lei nº13.019, de 31 de julho de 2014.

Salienta-se que o primeiro chamamento público (Chamamento Público nº 01/2018 – Chamadas I e II) visou selecionar projetos de recomposição da vegetação nativa de nascentes e de áreas marginais aos corpos d'água e de intervenções necessárias à promoção da infiltração pluvial em áreas de recarga de aquíferos na bacia do Rio São Francisco (Chamada I); e Projetos de adaptação às mudanças climáticas e convivência sustentável com a semiaridez na bacia do rio Parnaíba, por meio da implementação de Unidades de Recuperação de Áreas Degradadas (Chamada II).

O segundo chamamento público, em vigência até 17 de maio de 2019, visa selecionar projetos para restauração da Mata Atlântica em Santa Catarina, com ênfase no aumento das populações de araucária, imbuia, canela-preta e xaxim, espécies ameaçadas de extinção e sujeitas à exploração intensa na região sul brasileira.

---

<sup>77</sup> Art. 2º, V da IN nº 6/18, o projeto de conversão de multas ambientais de execução indireta é o *projeto apresentado por terceiro, organização pública ou privada sem fins lucrativos, selecionado pelo Ibama por meio de chamamento público, que receberá adesão integral ou na forma de cota-parte, de autuados que optarem pela execução indireta, na forma do art. 140-A do Decreto nº 6.514, de 2008, alterado pelo Decreto nº 9.179, de 2017, de acordo com as diretrizes, os parâmetros e as prioridades estabelecidos no PNCFI e no PECFI.*

Sobre o momento da solicitação do instituto pelo autuado, o art. 142 preceitua que esse pode ser requerido “até o momento da sua manifestação em alegações finais, na forma estabelecida no art. 122”<sup>78</sup>. Portanto, como regra, a conversão pode ser requerida até o fim do julgamento em primeira instância.

No entanto, têm-se as regras de transição descritas no art. 76 da IN nº 6/18 do IBAMA.

Art. 76. A pessoa física ou jurídica autuada até a data de publicação desta Instrução Normativa poderá requerer conversão de multa nos moldes do Decreto nº 6.514, de 2008, alterado pelo Decreto nº 9.179, de 2017, ou adequar pedido anteriormente feito, mesmo que superada a fase de alegações finais do processo sancionador, observados o prazo e as condições estabelecidos neste artigo.

§ 1º O autuado deverá manifestar interesse pela conversão até o dia 31 de dezembro de 2019, indicando a opção pela modalidade direta ou indireta, independentemente da apresentação de projeto, em documento dirigido à autoridade competente para julgamento do auto de infração ou recurso hierárquico.

§ 2º Formalizada a manifestação prevista no § 1º e acatada preliminarmente, à luz do art. 9º, incisos I e II do caput, do art. 10, caput e parágrafo único, incisos I a VI, e do art. 11, incisos I a III do caput, fica sobrestado o julgamento, sem prejuízo da instrução processual, até:

I - a conclusão do processo de seleção de projetos por meio do primeiro chamamento público de projetos para conversão indireta realizado pelo Ibama sede, no caso de opção pela conversão indireta de autuados que atendam aos requisitos do art. 27; ou II - a conclusão do PNCMI e do PECMI, nos demais casos.

§ 3º Na hipótese do inciso I do § 2º, após a conclusão do processo de seleção, serão retomados os ritos estabelecidos nesta Instrução Normativa para a conversão indireta.

§ 4º Após a conclusão do PNCMI e do PECMI, o autuado que optar pela conversão direta deverá, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresentar o respectivo projeto, o qual será analisado nos termos desta Instrução Normativa.

§ 5º Se o primeiro PECMI não incluir previsão de chamamento público de projetos para conversão indireta, o autuado não abrangido pelo art. 27 terá oportunidade de alterar a opção indicada na forma do § 1º para a modalidade direta, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, em manifestação que deverá estar acompanhada do respectivo projeto.

§ 6º As manifestações de interesse dirigidas às autoridades julgadoras de segunda instância administrativa serão apreciadas em grau revisional, nos termos do art. 65 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, desde que o julgamento do recurso hierárquico, motivado pelo risco da prescrição da pretensão punitiva, tenha ocorrido antes de superado o prazo previsto no § 1º.

§ 7º Não será admitida conversão de multa que já esteja definitivamente constituída.

§ 8º As regras previstas neste artigo estendem-se às pessoas físicas ou jurídicas autuadas após a entrada em vigor desta Instrução Normativa, até a conclusão das condições previstas nos incisos I e II do § 2º, não se aplicando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias previsto no § 1º.

Todavia, para processos, que tenham como objeto multas aplicadas a pessoas físicas e jurídicas até 16/02/2018, a conversão das multas ou adequação do pedido

---

<sup>78</sup>Art. 7º, caput da IN nº 6/2018 do IBAMA. Idem.



anteriormente feito poderão ser requeridas, mesmo que superada a fase de alegações finais, em documento dirigido à autoridade competente para julgamento do auto de infração ou do recurso hierárquico. Ademais, segundo a leitura do § 7º, não será admitida conversão de multa se esta já foi definitivamente constituída como crédito público (sem possibilidade de recurso administrativo).

Os incisos do art. 10 da Instrução traz o rol de possibilidades de indeferimento de pedido de conversão. Percebe-se que há uma vasta subjetividade - o inciso VI, a título de exemplo, sobre as possibilidades de indeferimento em casos concretos, o que pode gerar insegurança jurídica, conforme já debatido. Já o art. 11 traz as possibilidades onde não caberá a conversão.

Neste contexto, vale destacar que o referido parágrafo único e a nova redação do art. 148 do Decreto nº 6.514/08 não trazem mais a regra de restrição para sucessivas conversões e firmaturas de termo de compromisso pelo mesmo autuado pelo prazo de 5 anos. Apenas nos casos descritos nos incisos IV e V impedem novas conversões no referido lapso temporal.

Ademais, segundo art. 11, I da IN e a nova redação do art. 141 do Decreto nº 6.514/08, “não caberá conversão de multa para reparação de danos decorrentes das próprias infrações”, a fim de que não haja sobreposição da responsabilização ambiental que é tríplice.

Nesse diapasão de independência entre as responsabilidades ambientais, a conversão não desobriga o autuado do dever de reparar integralmente os danos decorrentes das infrações que resultaram na autuação, conforme art. 143, § 1º do Decreto nº 6.514/08. Trata-se de uma evolução, pois a antiga redação do art. 140, I do Decreto nº 6.514/08 previa a “execução de obras ou atividades de recuperação decorrentes da própria infração” no rol de projetos de serviços ambientais. Sobre as modificações trazidas pelo Decreto nº 6.514/08 e IN nº 6/18, a Presidente do IBAMA comenta:

Uma das principais contribuições para o País trazidas pela gestão do ministro Sarney Filho, não há dúvida, é a elaboração e aprovação do Decreto nº 9.179/2017, que institui o Programa de Conversão de Multas Ambientais emitidas pelos órgãos ambientais federais. A conversão de multas não é ferramenta nova. A autorização para sua aplicação está estabelecida expressamente na Lei de Crimes Ambientais, desde 1998. A conversão foi aplicada pelo Ibama até 2012, quando foi suspensa essa possibilidade, até que fosse regulamentada sob novas bases. Havia problemas como a falta de regras claras para o direcionamento dos recursos e a dificuldade de controle de grande número de empreendimentos esparsos.

Corrigiu-se, dessa forma, problema constante no decreto anterior, que mesclava conversão e reparação civil, e também admitia conversão mediante a mera

regeneração natural da vegetação. Nessa perspectiva, aumentou-se o rigor ambiental da aplicação da conversão.

Os órgãos ambientais federais pretendem firmar a cultura da conversão de multas no País. Substituem-se infundáveis recursos administrativos e judiciais que levam ao não pagamento – e à atenuação do poder dissuasório das multas – por ações concretas em benefício do meio ambiente. (grifo meu) <sup>79</sup>

Desde a promulgação do Decreto nº 9.179/2017, conforme pretensão das autarquias federais ambientais, pelas palavras da Presidente do IBAMA, a política de conversão de multas ambientais tem se difundido para os diversos Estados.

Finalmente, a título de conhecimento, apesar de ainda estar em *vacatio legis* de 180 dias, o Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019, em sua redação traz modificações no Decreto nº 6.514/08, inclusive em partes que foram alteradas pelo Decreto nº 9.179/2017. O cerne da normativa é a criação do Núcleo de Conciliação Ambiental (NCA), em esfera administrativa, que pretende estimular a conciliação, “com vistas a encerrar os processos administrativos federais relativos à apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”. Trata-se de um tema controverso, mesmo antes da sua vigência, tendo sido elaborado um Projeto de Decreto Legislativo 114/19 para sustar o efeito do referido decreto.

## CONCLUSÃO

A preocupação com o meio ambiente, como comentado, ganhou repercussão mundial a partir da década de 1970. Nessa tendência, o Brasil, promulgou em 1981, a Lei nº 6.938, que instituiu a sua PNMA.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente ganhou status de direito fundamental e, segundo a redação do art. 225, caput, é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Mais do que isso, é imposto um Pacto Intergeracional, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Apesar do Direito Ambiental ter o Princípio da Prevenção como norteador, nas últimas décadas tem-se observado um enfraquecimento (ou flexibilização) dos instrumentos preventivos da PNMA, como o licenciamento e a revisão de atividades

---

<sup>79</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Relatório de Gestão do Ministério do Meio Ambiente - maio de 2016 a abril de 2018. Revista do Ministério do Meio Ambiente: o Brasil sustentável, v. 1 n. 1, abril/2018. 2018. p. 122 Disponível: [http://mma.gov.br/images/arquivos/biomas/mata\\_atlantica/relatorio-gestao-2016-2018\\_web.pdf](http://mma.gov.br/images/arquivos/biomas/mata_atlantica/relatorio-gestao-2016-2018_web.pdf). [12-02-2019]

efetiva ou potencialmente poluidoras. Poucas ações são vistas no sentido da implementação eficiente da Política Nacional de Educação Ambiental. Ademais, Ação Civil Pública e Ação Popular, remédios constitucionais, que agem como instrumentos preventivos e corretivos, são pouco eficientes por conta de um judiciário lento.

Percebe-se que há uma maior tendência, legislativa e jurisprudencial, no contexto de reparação dos danos ambientais. Nesse diapasão, a título de exemplo, cita-se o Informativo nº 908 do STF, a 2ª Turma, em junho de 2018, com relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, entendeu pela repercussão geral em Recurso Extraordinário 654.833.

A discussão da imprescritibilidade da reparação do dano ambiental, que atualmente, está no STF, já é o entendimento dominante do STJ (Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.421.163-SP). Segundo os precedentes do Superior Tribunal, a reparação civil ambiental estaria sob o manto da imprescritibilidade pela natureza do bem jurídico envolvido.

Ademais, a própria política pública de conversão de multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, tema do presente trabalho, tem uma visão reparadora, ao invés de preventiva. Apesar de ser uma ferramenta possível no ordenamento jurídico desde a Lei de Crimes Ambientais, sua operacionalidade começou a ser mais presente a partir da promulgação do Decreto nº 9.179/2017.

A iniciativa é uma tentativa de mudança de paradigma, visto que os recursos administrativos e judiciais, que postergam o pagamento, e, conseqüentemente reduzem o poder de dissuasão das multas ambientais, serão substituídos por ações concretas em benefício do meio ambiente.

Ademais, segue a tendência de implementação de meios alternativos de solução de conflitos, onde as partes tentam buscar uma melhor solução ao caso concreto. Tem-se o abandono do processo sancionador do órgão ambiental, por meio do entendimento entre as partes.

Apesar de ter viés reparador, a aludida política só será eficiente se conseguir, evitar que o infrator cometa novas infrações, e promova a redução dos passivos ambientais, por meio da implementação dos projetos de serviços e melhorias ambientais. No entanto, ainda é cedo para tecer comentários sobre a efetividade da política.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANTUNES, P. B., “Dano ambiental: uma abordagem conceitual”, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2000.

ANTUNES, P. B., “Direito Ambiental”, 8. Ed, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

BENJAMIN, A. H.; CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (coords). “Direito Constitucional Ambiental brasileiro”, Saraiva, São Paulo, 2007.

BENJAMIN, A. H., “Função Ambiental”. In: BENJAMIN, A. H. (coord.), “Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão”, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1993.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<www.planalto.gov.br>>. [08-06-2019].

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Relatório de Auditoria Anual de Contas Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama - exercício 2017. 2018. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11804.pdf>. [15-01-2019]

BRASIL. Decreto 6.514 de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <<www.planalto.gov.br>> [12-06-2019]

BRASIL. Decreto 9.179 de 23 de outubro de 2017. Altera o Decreto n o 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, para dispor sobre conversão de multas. Disponível em: <<www.planalto.gov.br>>. [08-06-2019].

BRASIL. IBAMA. Instrução normativa nº 06 de 15 de fevereiro de 2019. Disponível em <https://www.ibama.gov.br/phocadownload/conversao-de-multas-ambientais/2019/2019-02-01-IN06-2018\_Atualizada.pdf>> [12-06-2019]

BRASIL. IBAMA. Portaria 20 de 08 de agosto de 2016. Que aprova o Plano Estratégico do IBAMA para o ciclo 2016-2019. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/phocadownload/institucional/plano\_estrategico\_ibama\_2016-2019.pdf> [13-06-2019]

BRASIL. IBAMA. Programa Nacional de Conversão de Multas do IBAMA. Biênio 2019-2020. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/phocadownload/conversao-de-multas-ambientais/pncmi\_bienio\_2019-2020.pdf>> [13-06-2020]

BRASIL. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <www.planalto.gov.br> [12-06-2019]

BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<www.planalto.gov.br>> [11-06-2019]

BRASIL. Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <<www.planalto.gov.br>> [12-06-2019]

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Relatório de Gestão do Ministério do Meio Ambiente - maio de 2016 a abril de 2018. Revista do Ministério do Meio Ambiente: o Brasil sustentável, v. 1 n. 1, abril/2018. 2018. p. 122 Disponível:

[http://mma.gov.br/images/arquivos/biomas/mata\\_atlantica/relatorio-gestao-2016-2018\\_web.pdf](http://mma.gov.br/images/arquivos/biomas/mata_atlantica/relatorio-gestao-2016-2018_web.pdf). [12-02-2019]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ) REsp 1.115.078-RS, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 24/3/2010. Disponível <http://www.stj.jus.br/sites/STJ> [12-06-2019]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ) REsp: 1.686.210 RN 2017/0176929-6, Relator: Ministro Gurgel de Faria, data de publicação: DJ 03/10/2018. Disponível em: <<<http://www.stj.jus.br/sites/STJ>>> [12-06-2019]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ); AgRg no Ag nº 1.261.699/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 26/11/2010. Disponível em: <<[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>> [12-06-2019]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ); Resp nº 1.233.484-RS; Rel. Ministro Hamilton Carvalhido; Data de julgamento: 09/02/2011. Disponível em: <<[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>> [12-06-2019]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Jurisprudência em Teses. Direito Ambiental. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/internet\\_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20teses%2030%20-%20direito%20ambiental.pdf](http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20teses%2030%20-%20direito%20ambiental.pdf) [12-06-2019]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Resp: 1.263.904 PR 2011/0155722-5, rel.: Ministra Assusete Magalhães, Data da Publicação: DJ 22/02/2018. Disponível: <<<http://stj.jus.br>>> [12-06-2019]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Súmula 467. Primeira Seção, julgado em 13/10/2010, DJe 25/10/2010 Disponível em: <<[http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%20467\).sub.>](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%20467).sub.>)> [12-06-2019]

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). REsp 1.071.741-SP. 2ª Turma. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília. DJ 16/12/2010. Disponível em: <<<http://www.stf.jus.br>>> [12-06-2019]

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) AC 0042500-11.2013.4.01.3800/MG, Rel. Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, Sexta Turma, e-DJF1 de 5/9/2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) Quinta Turma, AC 0021112-28.2008.4.01.3800/MG, Rel. Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes Filho, e-DJF1 de 12/11/2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), Quinta Turma, AC 0050046-54.2012.4.01.3800/MG, Brasília, 28 de junho de 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) REEX: 201250010126737, Relator: Desembargador Federal Alexandre Libonati de Abreu, Data de Julgamento: 09/07/2014, Sétima Turma Especializada, Data de Publicação: 28/07/2014.

CONJUR. “Recuperação de Áreas: publicado decreto que converte multa ambiental em prestação de serviços”. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2017-out-24/publicado-decreto-converte-multa-ambiental-servico>>> [12-06-2019]

FENSTERSEIFER, T., “Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito”. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2008.

- FIGUEIREDO, G. J. P., “Curso de Direito Ambiental”, 6 ed., Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2013.
- FIORILLO, C. A. P., “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, Saraiva, São Paulo, 2008.
- JUSTEN FILHO, M., “Curso de Direito Administrativo”, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2013.
- LAZZARINI, Á., “Sanções administrativas ambientais”, Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 34, n. 134, abr./jun., 1997.
- LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A., “Dano Ambiental. Do individual ao coletivo extrapatrimonial”. Teoria e Prática. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.
- LEITE, J. R. M., “Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial”, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000.
- LEITE, J. R. M., “Manual de Direito Ambiental”, Saraiva, São Paulo, 2015.
- LIBÓRIO, B., “Por que o Ibama arrecada só 5% das multas ambientais que aplica”. Disponível em: <<<https://aosfatos.org/noticias/por-que-o-ibama-arrecada-so-5-das-multas-ambientais-que-aplica/>>>. [10-01-2019]
- MEIRELLES, H. L., “Direito Administrativo Brasileiro”, 31 ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2005.
- MILARÉ, É., “Direito do Ambiente”. Doutrina prática jurisprudência glossário, 2 ed. rev., ampl. e atualiz., RT, São Paulo, 2001.
- MILARÉ, É., “Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário”, 7. Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011.
- MILARÉ, É., “Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para um delineamento de um microssistema de responsabilidade”. 380 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Estudos Pós-Graduandos em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
- SILVA, J. A., “Direito ambiental constitucional”, 5. ed., Malheiros, São Paulo, 2004.
- SILVA, R. F. T., “Manual de Direito Ambiental”, 9 ed., JusPODIVM, Salvador, 2019.