



OBSERVATÓRIO
DO **CLIMA**

NOTA TÉCNICA SOBRE A MP N° 900/2019 ("FUNDÃO DO SALLES")

E RESPECTIVO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO

ELABORAÇÃO:
SUELY ARAÚJO, PARA O OBSERVATÓRIO DO CLIMA

BRASÍLIA, 29 DE FEVEREIRO DE 2020

NOTA TÉCNICA SOBRE A MP Nº 900/2019 (“FUNDÃO DO SALLES”)

Ementa da MP: Autoriza a União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, a contratar instituição financeira para criar e gerir fundo privado constituído por recursos decorrentes da conversão de multa de que trata o art. 72, § 4º, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.

Prazo final de validade da MP com a prorrogação pelo Congresso Nacional: 26/03/2020.

A CONVERSÃO DE MULTAS EM SERVIÇOS AMBIENTAIS

A conversão de multas em serviços ambientais é prevista pelo art. 72, § 4º, da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), que dispõe: “A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente”¹.

A conversão de multas foi regulamentada pelo Decreto nº 6.514/2008 e chegou a ser aplicada pelo Ibama até 2012, quando foi suspensa em razão da constatação de que se fazia necessário estabelecer regras sobre os tipos de serviços a serem realizados, bem como em face das dificuldades de a autarquia monitorar projetos de pequeno porte espalhados pelo país. O Decreto nº 9.179/2017 retomou a conversão de multas e buscou sanar esses problemas: entre outros pontos, explicitou as ações consideradas serviços ambientais e criou a modalidade da conversão indireta, tendo em vista realizar projetos de maior envergadura, estruturantes, escolhidos estrategicamente em face da realidade ambiental do país e dos compromissos internacionais assumidos nos acordos referentes a clima e biodiversidade. Foi estabelecida prioridade para a conversão indireta: 60% de desconto para a opção por ela e 35% para a modalidade direta, na qual o próprio autuado se responsabiliza pelo serviço ambiental. Foi prevista Câmara Consultiva Nacional, uma em cada órgão federal emissor de multa (Ibama e ICMBio), para opinar a respeito de temas e áreas prioritárias a serem beneficiadas com os serviços decorrentes da conversão, bem como sobre as estratégias de monitoramento.

Com base no Decreto nº 9.179/2017, o Ibama lançou dois chamamentos públicos para escolha de projetos a serem beneficiados com recursos oriundos da conversão indireta. O Chamamento nº 01/2018 selecionou 14 projetos direcionados à recuperação ambiental na região das cabeceiras do rio São Francisco, e 20 projetos direcionados a implementar ações de adaptação às mudanças climáticas e à convivência sustentável com a semiaridez na bacia do Rio Parnaíba. Pelas primeiras manifestações formais dos autuados interessados na conversão, em dezembro de 2018 se havia reunido R\$ 1,1 bilhão para esses projetos, depois de descontado 60% do valor das multas. O processo de escolha foi finalizado, mas o Ibama não chegou a divulgar o resultado final, pressionado pelas críticas do governo atual de que os projetos beneficiariam organizações não-governamentais. Não se sabe o que ocorrerá com esse processo, parado desde janeiro de 2019. Os recursos não chegaram a ser depositados, porque isso

¹ Multa simples é aquela que não tem aplicação diária. Quando a multa diária tem sua aplicação cessada, o valor consolidado como um total único passa a poder ser convertido.

dependia da abertura das contas garantidoras vinculadas aos projetos escolhidos na Caixa Econômica Federal e da assinatura de termos de compromisso com as entidades responsáveis. O Chamamento nº 02/2018, que visa a selecionar projetos de restauração de populações da flora ameaçadas de extinção do bioma Mata Atlântica no Estado de Santa Catarina, também abrange organizações não-governamentais, mas terá de ter sequência em virtude de ser fundamentado em um acordo judicial firmado na Justiça Federal.

O Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019, manteve as duas modalidades de conversão (direta e indireta), mas remeteu os detalhes sobre a indireta para regulamentação posterior (§ 2º do art. 142-A do Decreto nº 6.514/2008, com a redação dada pelo Decreto nº 9.760/2019). Não diferencia as duas modalidades em relação aos descontos previstos. O decreto passou a admitir projetos desenvolvidos por entidades públicas ou privadas – sem exigência de qualificação como sem fins lucrativos – e a priorizar a aplicação dos recursos no estado em que ocorreu a infração. Não esclarece como empresas privadas poderão receber recursos destinados a fundo perdido. Sobre a prioridade de aplicação no estado onde ocorreu o dano, ela dificulta a destinação de recursos que viabilizem projetos estruturantes, como os do Chamamento Público nº 01/2018 do Ibama.

A MP Nº 900/2019

A MP nº 900/2019 traz a definição de como o governo atual objetiva aplicar a conversão indireta de multas. O texto autoriza a União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a contratar instituição financeira oficial, sem licitação, para criar e gerir fundo privado com o objetivo de receber os recursos decorrentes da conversão de multas em serviços ambientais, e a destiná-los para o custeio de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. O prazo de vigência do contrato com a instituição financeira será de dez anos, prorrogável por até mais dez anos.

Na versão do Decreto nº 9.179/2017, os depósitos seriam realizados em contas garantidoras vinculadas aos projetos previamente selecionados, e não em um fundo. O Executivo afirma que o fundo vai “incentivar o atuado a converter suas multas de maneira simples e desburocratizada” (Exposição de Motivos nº 00037/2019 MMA)².

É inegável que o fundo simplifica a operacionalização da conversão, especialmente se considerado o art. 3º da MP, no qual fica estabelecido que o aporte integral do valor fixado pela autoridade competente no fundo desonera o atuado contemplado com a conversão de multa ambiental de qualquer responsabilidade relacionada aos serviços a serem executados. Ocorre, porém, que essa opção também cria fragilidade jurídica. Na concepção original da conversão indireta, o atuado ficava responsável por parte do monitoramento do projeto beneficiado com os recursos, em conjunto com o órgão ambiental e durante o período fixado no chamamento público, segundo termo de

² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8027435&ts=1582130141643&disposition=inline> . Acesso em: 25 fev. 2020.

compromisso a ser firmado. Na versão atual, a obrigação de pagar passa a ser substituída por outra obrigação de pagar, com desconto, sem resquício da obrigação de fazer.

Há o precedente do fundo privado a ser integralizado com recursos da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc), conforme disposto no art. 14-A da Lei nº 11.516/2007, inserido pela Lei nº 13.668/2018. Ocorre que não se trata exatamente da mesma configuração jurídica: a obrigação estabelecida pelo art. 36 da Lei do Snuc é de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação, sendo mais simples defender que o apoio possa ocorrer mediante um pagamento. Não se trata no caso de uma conversão de sanção de natureza pecuniária.

Os recursos oriundos da compensação decorrem do licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto. Trata-se de um dano permitido e a compensação se apresenta como uma opção ao impacto consentido, requerida por lei além das condicionantes inclusas na licença. A multa é sanção, que deve ter o propósito de dissuadir, isto é, de incutir no autuado, usando o poder do Estado, o receio de cometer o dano novamente. Se a dissuasão for monetarizada no sentido de que o importante passa a ser apenas pagar, com desconto, ela se enfraquece, inclusive quanto ao disposto no art. 225, 3º, da Constituição Federal³. Fica configurado um estímulo ao dano. Por isso a relevância da manutenção da obrigação de fazer, que na concepção original da conversão indireta estava caracterizada pela obrigação de o autuado participar, no que fosse possível, do monitoramento do projeto.

A MP nº 900/2019 prevê que as diretrizes de gestão e destinação dos recursos e as definições quanto aos serviços a serem executados serão estabelecidas em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente, explicitando uma delegação genérica sem precedentes para um titular de ministério, se considerado o valor dos recursos potencialmente envolvidos na conversão de multas e o fato de eles terem cunho extraorçamentário.

Usando dados de 2018, o passivo de multas não pagas do Ibama totalizava cerca de R\$ 38 bilhões, sendo que a autarquia aplica em média anualmente R\$ 3 bilhões em multas. Apenas a título de simulação, se metade desse passivo for convertido e computado o desconto de 60%, haveria R\$ 7,6 bilhões livres para aplicação nos projetos escolhidos segundo diretrizes do Ministro, isso desconsiderando as multas aplicadas a partir de 2019. Para se ter ideia do que isso representa, somando-se o orçamento discricionário anual do MMA, Ibama, ICMBio e Jardim Botânico do Rio de Janeiro, não se chega a R\$ 1 bilhão.

³ Art. 225. § 3º 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.

Os parlamentares apresentaram 94 emendas à MP nº 900/2019, boa parte delas procurando resgatar regras constantes no Decreto nº 9.179/2017 ou na Instrução Normativa nº 6/2018 do Ibama.⁴

OS ATOS NORMATIVOS RECENTES DO PODER EXECUTIVO

Além da adoção do Decreto nº 9.760/2019 e da MP nº 900/2019, o Poder Executivo vem editando outros atos normativos direcionados a regulamentar a conversão de multas ambientais. A Instrução Normativa (IN) Conjunta (MMA, Ibama e ICMBio) nº 1, de 29 de janeiro de 2020, disciplina a conversão direta. A Instrução Normativa Conjunta nº 3, da mesma data, trata da conversão indireta.

A IN Conjunta nº 1/2020 esvazia a diferença entre conversão direta e indireta. A seleção dos projetos será feita em Procedimento Administrativo de Seleção de Projetos (PASP), com competição. O art. 140-A do Decreto nº 6.514/2008, com a redação dada pelo Decreto nº 9.760/2019, prevê essa possibilidade, mas se entendia que fosse voltada à conversão indireta. Os projetos selecionados integrarão uma carteira de projetos. Cabem projetos de qualquer tipo de proponente, público ou privado. O texto dispõe que o PASP será elaborado considerando as particularidades legais de cada categoria de proponente em estrita observância aos regimes jurídicos que administram a relação entre administração pública e instituições públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, mas não esclarece o que isso significa. Na prática, não dá para entender como projetos de empresas privadas receberão esses recursos. Os projetos públicos, por sua vez, tendem a abrir diálogo com os municípios em ano eleitoral, o que pode explicar a aproximação feita entre as modalidades direta e indireta. A formalização do fundo previsto na MP nº 900/2019 na instituição financeira levará tempo, o que afasta benefícios políticos imediatos com a modalidade indireta. Percebe-se que, estimulando-se a conversão direta, haverá tendência à pulverização de projetos no país, provavelmente a principal causa da suspensão da conversão em 2012.

Na IN Conjunta nº 3/2020, fica disposto que o autuado, ao pleitear a conversão de multa, assina termo de compromisso comprometendo-se a recolher ao fundo previsto na MP 900/2019 os recursos correspondentes. A IN prevê cronograma de desembolsos. Como previsto no art. 3º da MP, o depósito integral implicará quitação das obrigações. Fica estabelecido que os projetos a serem fomentados com recursos da conversão serão selecionados de acordo com regulamentação específica e submetidos à aprovação prévia de comitê deliberativo que responderá pela seleção dos projetos. Ou seja, inexplicavelmente, a IN não completa a regulamentação da conversão indireta, exatamente a modalidade que tem relação com o fundo previsto na MP nº 900/2019.

⁴ O conteúdo de cada emenda encontra-se resumido em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/notas-descritivas-sobre-medidas-provisorias/2019/nota-descritiva-da-medida-provisoria-no-900-de-2019-da-consultora-legislativa-suely-mara-vaz-guimaraes-de-araujo/@@display-file/arquivo>. Apenas duas emendas foram consideradas como “jabutis”, por incluírem matéria estranha ao conteúdo da MP nº 900/2019.

Tanto na IN Conjunta nº 1/2020 quanto na IN Conjunta nº 3/2020, há previsão de o MMA publicar o Programa de Conversão de Multas Ambientais (PCMA). Segundo o texto, o PCMA será formulado sob a coordenação do MMA, com a participação do Ibama e do ICMBio, e necessita ser aprovado pelo Ministro. Não fica assegurado nenhum tipo de controle social nesse processo. Na concepção anterior, as diretrizes temáticas e territoriais para os chamamentos públicos da conversão indireta, e também para os projetos da conversão direta, eram fixadas por uma câmara consultiva nacional, que abrangia a participação de representantes de vários órgãos públicos e de entidades da sociedade civil, incluindo entidades ambientalistas e organizações ligadas ao setor empresarial.

Complementando essa previsão, foi publicada a Portaria nº 76 do MMA, de 18 de fevereiro de 2020, que instituiu o Programa de Conversão de Multas Ambientais para o triênio 2020-2023⁵. O programa inclui três temas amplos, com subdivisões em eixos:

- Tema 1 – Proteção da Vegetação Nativa e da Fauna Silvestre:
 - Eixo 1. Recuperação da vegetação nativa em APPs e áreas de recarga de aquíferos;
 - Eixo 2. Recuperação e manutenção da vegetação nativa para o uso sustentável;
 - Eixo 3. Proteção da Fauna Silvestre, reabilitação de animais e estruturação de áreas de soltura;
 - Eixo 4. Prevenção a incêndios florestais em áreas nativas;
- Tema 2 – Qualidade Ambiental Urbana:
 - Eixo 1. Gestão de Resíduos Sólidos;
 - Eixo 2. Saneamento e Qualidade das Águas;
 - Eixo 3. Combate ao Lixo nos Rios e Mares;
 - Eixo 4. Melhoria da Qualidade do Ar nos Centros Urbanos;
 - Eixo 5. Criação, Recuperação e Ampliação das Áreas Verdes Urbanas;
 - Eixo 6. Recuperação de Áreas Contaminadas;
 - Eixo 7. Monitoramento Ambiental e Gestão Territorial;
- Tema 3 – Unidades de Conservação:
 - Eixo 1. Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN;
 - Eixo 2. Estruturação da visitação pública nas unidades de conservação federais.

O novo programa não inclui metas quantitativas nas partes relativas aos planos de ação para cada um dos três temas, o que dificulta o controle de sua aplicação e a sua avaliação *ex post*. Também não distingue claramente as ações conforme as modalidades direta e indireta. Diferencia-se nesses aspectos, assim como na lista extensa de eixos da agenda urbana, do programa anteriormente aprovado pelo Ibama, com base nas diretrizes da Câmara Consultiva Nacional, para o biênio 2019-2020⁶. Na agenda urbana,

⁵ Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/portais_e_programas/Conversao_de_Multas_-_DOC.pdf. Acesso em: 23 fev. 2020.

⁶ Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/conversaodemultas#pnncmi>. Acesso em: 23 fev. 2020. Esse programa não chegou a ser aplicado.

entre várias outras, consta a meta geral ambiciosa de: “Eliminar os lixões existentes no país, a partir da melhoria da gestão de resíduos”. Ibama e ICMBio jamais conseguirão monitorar tantas ações que vão além das responsabilidades da esfera federal de governo, isso terá de ser feito por agentes contratados com recursos do fundo previsto pela MP nº 900/2019.

No tema unidades de conservação, apesar de o programa citar as diversas políticas públicas para a conservação da biodiversidade desde o PNMA até o PNAP, o Programa ARPA e a PNMC, contraditoriamente há apenas dois eixos, com aplicação muito restrita se considerado o potencial de as áreas protegidas serem beneficiadas com recursos da conversão de multas ambientais. Apenas com RPPNs e visitações em parques nacionais não se alcançarão os compromissos em termos de proteção de zonas úmidas e dos ODS nº 13, 14 e 15 da ONU, destacados no próprio programa, que sequer menciona a Convenção sobre Diversidade Biológica com suas respectivas Metas de Aichi para a Biodiversidade.

Existem hoje 953 RPPN cadastradas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC⁷, sendo que representam, em área, apenas 0,07% do total do SNUC. As maiores RPPN são de empresas privadas, como Vale e Veracel. É interessante comentar, ainda, que o SNUC possui hoje 26,4% de área marinha protegida. No mar é gerado grande volume de multas (infrações relativas a pesca, petróleo etc.), mas as unidades de conservação desse bioma sequer são comentadas no programa.

Independentemente da MP nº 900/2019 e da futura lei por ela gerada, é essencial que as entidades integrantes do Observatório do Clima analisem o Programa de Conversão de Multas Ambientais para o triênio 2020-2023 editado pelo MMA. Ele não tem a robustez técnica necessária para um programa de tamanha importância e gerará problemas em sua aplicação.

O PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO (PLV) APROVADO PELA COMISSÃO MISTA

O relator da MP nº 900/2019 na Comissão Mista, Senador Alessandro Vieira (Cidadania/SE), reformulou bastante o texto editado pelo Poder Executivo. Ele apoiou a proposta da criação do fundo privado (argumentando a similaridade com o fundo da compensação ambiental), mas buscou detalhar o texto da futura lei, de forma a que ela não se configure como um cheque em branco destinado ao Ministro do Meio Ambiente. Para tanto, o PLV elaborado pelo relator incorporou o conteúdo de 71 das 94 emendas apresentadas. Mesmo considerando que há várias emendas com conteúdo similar, o relator demonstrou grande esforço de atender às demandas dos parlamentares. Provavelmente por isso, seu PLV foi aprovado pela Comissão Mista sem qualquer alteração e em sessão extremamente breve, no dia 18/02/2020⁸.

⁷ Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>. Acesso em: 25 fev. 2020.

⁸ Texto aprovado disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8068398&ts=1582130143345&disposition=inline>. Acesso em: 23 fev. 2020.

Em termos de técnica legislativa, o relator optou por um caminho interessante e mais robusto: complementar a própria Lei de Crimes Ambientais, que desde 1998 prevê a conversão de multas em serviços ambientais.

O texto inicia deixando claras as duas modalidades de conversão: a implementação, pelo próprio autuado, de projeto de serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (conversão direta); e o aporte de recursos ao fundo (conversão indireta). Na aplicação, cabe debater se a carteira de projetos prevista na IN Conjunta nº 1/2020 está coerente com o conceito da conversão direta.

Na sequência, o PLV lista os objetivos dos projetos que serão considerados serviços ambientais para fins da conversão de multas. A ideia é consolidar em lei assunto hoje regulado por decreto. Em relação ao constante atualmente no art. 140 do Decreto nº 6.514/2008, as diferenças são as seguintes:

- Inclusão da recuperação da vegetação nativa para manejo e uso sustentável dos recursos naturais, inclusive projetos agroflorestais, o que é positivo.
- Inclusão da destinação e manejo de resíduos sólidos, no lugar da referência mais ampla a saneamento básico incluída pelo Decreto nº 9.760/2019. Essa alteração faz lógica, pois os serviços de água e esgotos envolvem grande aporte de recursos, que poderiam esvaziar a aplicação da conversão em outros objetivos, além de não serem tema do MMA. A dúvida é se aterros sanitários não apresentam o mesmo problema.

Fica estabelecido no § 3º do art. 76-B previsto no PLV que a obtenção de bens e serviços em benefício direto de órgãos e entidades da administração pública não será considerada serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, exceto nos seguintes casos: fornecimento de alimentação aos animais acolhidos pelos Centros de Triagem de Animais Silvestres (Cetas) ou centros de pesquisa de animais silvestres de responsabilidade do poder público; fornecimento de medicamentos para tratamento de animais acolhidos pelos Cetas ou centros de pesquisa de animais silvestres de responsabilidade do poder público; e apoio técnico-científico às atividades dos Cetas ou centros de pesquisa de animais silvestres de responsabilidade do poder público na reabilitação, soltura e posterior monitoramento de animais reintroduzidos.

Esse dispositivo reproduz regra da IN nº 6/2018 do Ibama. A ideia original era que a autarquia não receberia recursos da conversão para a cobertura de suas despesas, exceto no caso excepcional de alimentos e medicamentos para os animais dos Cetas, medida correta. O Ibama tem muita dificuldade de manter os animais nesses centros, que são usados por todos os órgãos fiscalizadores e pela população em geral para a destinação de animais. Com a inclusão do texto no PLV, contudo, fica vedado que órgãos públicos se beneficiem diretamente dos serviços ambientais. A restrição deve alcançar os órgãos federais emissores das multas (para que a conversão não seja um estímulo à proliferação de autuações), não todos os órgãos públicos. Note-se que, mantida a referência a serviços de destinação e manejo de resíduos sólidos comentada acima, essa redação gera dificuldades para o poder público local, a menos que se pretendesse repassar recursos a fundo perdido para empresas privadas que atuam no setor, o que não condiz com o disposto no art. 76-H previsto no PLV, que fala em

projetos apresentados por órgãos e entidades, públicas e privadas, sem fins lucrativos. Gera dificuldades, também, para que o ICMBio e outros órgãos gestores de Unidades de Conservação sejam beneficiados com projetos referentes à regularização fundiária das áreas protegidas.

Excluindo o órgão emissor da multa dos benefícios, com exceção das ações direcionadas aos Cetas e à regularização fundiária de UCs, parece suficiente o disposto no art. 76-C previsto no PLV, que estabelece vedação para que os recursos advindos de conversão de multas sejam empregados para remuneração, pagamento de subsídios, diárias ou viagens de agentes públicos ou para qualquer outra despesa corrente dos órgãos ou entidades da administração pública.

O art. 76-D previsto no PLV dispõe que a autoridade ambiental, ao deferir o requerimento de conversão, aplicará sobre o valor da multa consolidada o desconto de até 60%, na forma prevista em regulamento. O desconto será gradativamente reduzido, de acordo com a etapa do processo administrativo em que o autuado optar pela conversão. Neste ponto, cabe ressaltar que o tratamento das modalidades direta e indireta com o mesmo desconto, estabelecido desde o Decreto nº 9.760/2019, retirou o principal estímulo que havia para a conversão indireta, mediante a qual se podem apoiar projetos de maior escala, que tragam resultados mais estruturantes para a política ambiental e para os compromissos internacionais assumidos pelo país nesse campo. A possibilidade de parcelamento em 24 parcelas mensais prevista no § 5º do art. 76-D previsto no PLV não parece suficiente para o estímulo à conversão indireta.

Trazendo conteúdo da IN nº 6/2018 do Ibama, o art. 76-E previsto no PLV determina que não serão deferidos os pedidos de conversão de multas quando: da infração ambiental decorrer morte humana; o autuado constar no cadastro oficial de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas às de escravo; a infração for praticada mediante o emprego de métodos cruéis para captura ou abate de animais; a infração for praticada por agente público no exercício do cargo ou função; ou essa medida se mostrar inapta a cumprir com a função de desincentivo à prática de infrações ambientais. Trata-se de conteúdo importante para a futura lei, que necessita ser assegurado na votação em Plenário. Na mesma linha, é necessário garantir a manutenção do parágrafo que explicita não ser possível conversão de multa para reparação de danos decorrentes da própria infração.

O art. 76-F previsto no PLV dispõe que o MMA, em conjunto com as entidades federais emissoras das multas, definirá as diretrizes e os critérios para os projetos e a forma de acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços prestados em decorrência das multas a serem convertidas. Estabelece que será instituída Câmara Consultiva Nacional para subsidiar a estratégia de implementação da conversão de multas ambientais, cabendo ao colegiado opinar a respeito de temas e áreas prioritárias a serem beneficiadas com os serviços decorrentes da conversão e sobre as estratégias de monitoramento, observadas as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente. A Câmara Consultiva será presidida pelo MMA e contemplará a representação de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, da academia e de servidores efetivos das entidades emissoras das multas. Sua composição e regras de funcionamento serão estabelecidos em regulamento.

Até o Decreto nº 9.760/2019, Ibama e ICMBio tinham, cada um, sua câmara consultiva, e estabeleciam suas próprias regras para seleção de projetos a serem beneficiados com recursos da conversão. A coordenação pelo MMA, em princípio, tem o aspecto positivo de padronizar a forma de aplicação nas duas autarquias. Há emendas retornando o poder nesse campo para as duas autarquias, provavelmente com a preocupação de que o MMA politize as decisões. Com a inclusão pelo relator de representantes da sociedade civil, da academia e de servidores efetivos do Ibama e ICMBio, o controle de vieses nesse sentido ganha força. Note-se que o programa trienal recentemente publicado pelo MMA não foi construído com esse tipo de controle. A futura lei deveria demandar que esse programa fosse aperfeiçoado, a partir da atuação de um colegiado equilibrado do ponto de vista do controle social, bem como incluísse metas mais precisas no planejamento das ações.

O art. 76-G previsto no PLV trata da criação do fundo privado. O relator manteve a referência a instituição financeira oficial. Sabe-se que houve pressão para se admitir a contratação de instituição financeira privada, felizmente sem sucesso. Fica estabelecido que até 2% dos recursos do fundo poderão ser utilizados para remuneração da instituição financeira, evitando cobranças exageradas nesse sentido. O § 4º do art. 76-G merece atenção, dispõe que a instituição financeira poderá contratar, mediante licitação, pessoas físicas ou jurídicas para a execução, acompanhamento e monitoramento dos projetos selecionados, como previsto na MP nº 900/2019. A aplicação desse dispositivo poderá levar à centralização excessiva de atribuições na instituição financeira. Na conversão indireta, a ideia original era de que o proponente do projeto respondesse por sua execução, e que Ibama, ICMBio e autuados participassem do acompanhamento dos projetos. Na nova concepção, a mesma instituição financeira tenderá a controlar tudo. Pelo tipo de projeto beneficiado, parece pouco provável que instituições como a Caixa Econômica ou o Banco do Brasil tenham equipe com *expertise* para todo esse controle.

Fica disposto no mesmo artigo que o fundo terá contabilidade individualizada para cada um dos projetos selecionados, garantida a rastreabilidade dos recursos de cada autuado, atendendo demanda expressa em um conjunto de emendas. Também se estabelece que Ibama e ICMBio poderão, quando a viável e necessário, atribuir responsabilidades ao autuado sobre o monitoramento do projeto aprovado com recursos de sua multa recolhidos ao fundo, devendo, neste caso, fazer constar as obrigações pertinentes no termo de compromisso firmado em decorrência do deferimento do requerimento de conversão. Recupera-se, assim, ainda que de forma discricionária, a possibilidade de a participação do autuado ir além do mero pagamento com desconto.

O art. 76-H previsto no PLV prevê chamadas públicas para a seleção de projetos apresentados por órgãos e entidades, públicas e privadas, sem fins lucrativos, para execução dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente a serem custeados pelo fundo. Tende a haver destaque em Plenário da base do governo para exclusão da exigência de as entidades privadas não terem fins lucrativos, já que essa é a opção do Decreto nº 9.760/2019. Necessita haver atenção sobre isso, pois a inclusão das empresas como beneficiárias dos recursos a fundo perdido complica bastante a operacionalização da conversão, além de fragilizá-la juridicamente. Fica estabelecido que, obedecidas as diretrizes da Câmara Consultiva

Nacional, a seleção dos projetos será realizada por equipe multidisciplinar, composta por servidores efetivos dos órgãos federais do Sisnama e, quando couber, por especialistas de notório saber. O texto deveria estar mais claro sobre esse processo de seleção na conversão indireta, uma lacuna até agora mesmo na recente instrução normativa do governo. Além disso, não parece fazer sentido que a Câmara Consultiva se envolva diretamente no processo de seleção, ela deve se ater ao programa nacional de conversão de multas.

No mesmo artigo, fica expresso que será dada prioridade a projetos de recuperação ambiental que tenham por objetivo o atendimento dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e da Convenção da Diversidade Biológica. O programa trienal recentemente publicado pelo MMA terá de ser ajustado se essa diretriz for realmente levada a sério.

O § 3º do art. 76-H previsto no PLV traz outro complicador quanto à participação dos órgãos públicos como beneficiários, assunto cuja redação do relator está confusa, como apontado anteriormente. Fica estabelecido que os projetos de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente que tenham como proponentes órgãos ou entidades federais do Sisnama ou do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos ficam dispensados de participação nas chamadas públicas, sendo submetidos diretamente à apreciação da Câmara Consultiva Nacional. É questionável a aplicação desse dispositivo, que poderá dar margem ao uso político da conversão para beneficiar aliados do governo.

No art. 76-I previsto no PLV, fica expresso que o patrimônio do fundo será contábil, administrativa e financeiramente segregado, para todos os fins, dos patrimônios da União, da instituição financeira contratada e daqueles que nele aportem recursos e será auditado anualmente por instituição independente. Mesmo assim, se assegura bem-vindo controle pelo Tribunal de Contas da União.

Finalmente, no art. 76-K previsto no PLV é estabelecido que todos os atos referentes à conversão de multas serão publicados no sítio eletrônico da entidade responsável pela autuação, inclusive o balanço do fundo. Cabe dúvida se a publicação dos dados sobre o fundo não compete à instituição financeira e se as informações não terão de constar também no sítio do MMA, uma vez que o ministério tem atribuições relevantes conferidas pelo próprio texto do relator.

SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTOS

Pode-se questionar a base jurídica e o mérito da criação de um fundo privado para reunir os recursos da conversão indireta de multas. O modelo anterior das contas garantidoras vinculadas aos projetos selecionados, com base no Decreto nº 9.179/2017, assegurava claramente o caráter privado das transações, o que se enfraquece no fundo controlado pelo MMA. Também estava inclusa obrigação de o atuado acompanhar o projeto durante um período, juntamente com o órgão ambiental, conforme termo de compromisso a ser firmado. A multa somente seria considerada plenamente convertida com a implementação desse termo de compromisso. É inegável que o fundo privado previsto na MP nº 900/2019 simplifica a operacionalização da conversão, mas ele também a fragiliza. Na nova modelagem da conversão indireta, a obrigação de pagar

passa a ser substituída por outra obrigação de pagar, com desconto, sem resquício da obrigação de fazer. Há diferenças relevantes em relação ao precedente citado do fundo da compensação ambiental, como explicado anteriormente.

Há possibilidade de argumentação jurídica nesse sentido, inclusive de inconstitucionalidade com base no art. 225, § 3º, da Constituição. A mera mudança de obrigação de pagar para obrigação de pagar com desconto afeta o caráter dissuasório da sanção. O fundo para reunir recursos relativos a multas também gera conflito com o princípio da universalidade consagrado no art. 165, § 5º, da Constituição e no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, que foi recepcionada como lei complementar. Segundo esse princípio, a lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas das organizações públicas. Note-se que os recursos do fundo vão ser utilizados não apenas para a execução dos projetos, mas também para o acompanhamento e a fiscalização dos serviços (art. 1º, § 4º, da MP), e que o autuado se desvincula dos recursos com o pagamento. Nesse quadro, a defesa de que se mantém o caráter privado fica enfraquecida.

O espaço político para derrubar a criação do fundo ambiental, contudo, parece restrito, especialmente porque o relator, em grande esforço de concertação, acatou 71 das 94 emendas apresentadas pelos parlamentares.

Nessa situação, precisam ser trabalhados ajustes no PLV aprovado pela Comissão Mista, que estarão limitados pelas normas de tramitação das medidas provisórias. Em regra, somente podem ser apresentadas emendas na fase inicial perante a Comissão Mista. No estágio atual, em que o PLV passará à análise do Plenário da Câmara dos Deputados, o próximo passo é a apresentação de destaques, normalmente apresentados pelos líderes partidários – destaques de bancada –, que não necessitam ser votados. Já os destaques apresentados por parlamentares têm de ser votados e não costumam prosperar.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD (art. 161, § 2º) dispõe que independe de aprovação do Plenário o requerimento de destaque apresentado por bancada de partido, observada a seguinte proporcionalidade:

- de 5 até 24 Deputados: um destaque;
- de 25 até 49 Deputados: dois destaques;
- de 50 até 74 Deputados: três destaques;
- de 75 ou mais Deputados: quatro destaques.

Identificados os dispositivos com problemas no PLV, podem ser apresentados destaques para sua supressão, total ou parcial, ou para votação em separado. Podem ser destacadas também emendas, ou parte delas, cuja redação seja considerada mais adequada do que a adotada pelo relator, mesmo que elas façam parte da longa lista acatada por ele no parecer da Comissão Mista.

A Câmara admite a possibilidade de emendas aglutinativas em Plenário que abranjam os dispositivos do PLV ou emendas que tiverem sido objeto de destaque. Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos (art. 118, § 3º, do RICD). As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se

refiram, pelos autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por líderes que representem esse número (art. 122, caput, do RICD). Em geral, as emendas aglutinativas são apresentadas pelos líderes.

Também é possível apresentar emendas de redação nessa fase, que corrijam vício formal, vício de linguagem ou problema de técnica legislativa. O que não cabe em processo de MP é a inclusão em Plenário de matéria não analisada de forma alguma pela Comissão Mista, como emendas com dispositivos que tragam novos assuntos. O processo difere nesse aspecto da análise de projetos de lei.

Assumindo o quadro de limitações políticas e regimentais, sugere-se:

- Analisar a viabilidade política de o controle do processo retornar ao órgão emissor da multa, no lugar do MMA. A Emenda 4 pode ser destacada com essa finalidade.
- Analisar a viabilidade política de se retirar a destinação e manejo de resíduos sólidos das ações que podem receber recursos da conversão. Os lixões são reconhecidamente um dos mais sérios problemas ambientais do país, mas a meta de eliminá-los constantes no Programa de Conversão de Multas para o triênio 2020-2023, mesmo que não quantificada, pode inviabilizar a destinação de recursos para recuperação ambiental e o atendimento dos compromissos internacionais do país sobre clima e biodiversidade. Pode ser apresentado destaque de bancada tendo em vista a supressão do inciso X do art. 76-B previsto no PLV.

Independentemente desses dois pontos, sugere-se:

- Destaque de bancada de parte da Emenda 4 (§§ 3º e 4º), que prevê a possibilidade de serem criadas câmaras regionais ou estaduais e grupos de trabalho direcionados a territórios, temas ou projetos específicos, retomando conteúdo do Decreto nº 9.179/2017. A Câmara Consultiva Nacional será insuficiente para avaliar a realidade de todo o território brasileiro.
- Emenda de redação. Sobre a Câmara Consultiva Nacional, cabe emenda para ajuste de redação do § 1º do art. 76-H previsto no PLV, explicitando que as diretrizes dizem respeito ao programa de conversão, e não à operacionalização em si da seleção dos projetos. A complementação da frase pode ajudar nesse sentido: “Obedecidas as diretrizes da Câmara Consultiva Nacional estabelecidas em *programa nacional*, a seleção dos projetos será realizada por equipe multidisciplinar [...]”.
- Emenda de redação. O § 3º do art. 76-B necessita ter sua redação aperfeiçoada, incluindo referência expressa à entidade federal emissora da multa e, nesse âmbito, trazer exceção para os Cetas e a regularização fundiária de unidades de conservação. A restrição não pode alcançar todos os órgãos e entidades da administração pública, por coerência com o conteúdo do próprio art. 76-B e do *caput* do art. 76-H. Como o ajuste visa a garantir harmonia com outros dispositivos, pode ser proposta emenda de redação quanto à técnica legislativa.
- Destaque de bancada para supressão do § 3º do art. 76-H previsto no PLV. Como explicado, a aplicação desse dispositivo poderá dar margem ao uso político da conversão.

- Destaque de bancada da Emenda 58, tendo em vista explicitar em lei as regras do desconto decrescente, remetidas no PLV a regulamento. No caso, teria de ser elaborada uma emenda aglutinativa envolvendo os §§ 2º e 3º do art. 76-D previsto no PLV.
- Destaque de bancada da Emenda 6, tendo em vista acrescentar artigo estabelecendo que ações que desvirtuem o uso dos recursos decorrentes da conversão de multa acarretarão as sanções previstas na Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa), sem prejuízo de outras penalidades cabíveis. Têm o mesmo propósito as Emendas 12, 28, 37, 63 e 68, todas rejeitadas pelo relator.
- Destaque de bancada da Emenda 87, tendo em vista acrescentar obrigações à instituição financeira em termos de divulgação de dados. No caso, teria de ser elaborada uma emenda aglutinativa envolvendo os arts. 76-J e 76-K.

PROVÁVEIS VETOS PRESIDENCIAIS

Se o Congresso Nacional aprovar integralmente o PLV elaborado pelo relator na Comissão Mista, em tese o Poder Executivo poderia indicar veto de praticamente todo o texto, com exceção dos artigos que tratam diretamente da criação do fundo, ou seja, retomando conteúdo próximo da MP nº 900/2019. Os demais assuntos já são tratados por decreto e instruções normativas, que terão de ser ajustados parcialmente se o PLV for aprovado. Como o MMA participou de negociações com o relator, provavelmente será criado conflito grave se muitos dispositivos forem vetados. No quadro político atual, contudo, a possibilidade de vetos mais abrangentes não deve ser afastada.

Na opção por vetos pontuais, provavelmente a atenção do Poder Executivo estará sobre os seguintes dispositivos do PLV:

- § 3º do art. 76-G: limita a 2% dos recursos do fundo a remuneração da instituição financeira contratada pela União gerir o fundo (esse valor pode ser considerado insuficiente);
- § 5º do art. 76-G: determina que o fundo terá contabilidade individualizada para cada um dos projetos selecionados, garantida rastreabilidade dos recursos de cada atuado (essa medida pode ser lida como um complicador);
- § 7º do art. 76-G: dispõe que a entidade emissora do auto de infração poderá, quando a seu critério considerar viável e necessário, atribuir responsabilidades ao atuado sobre o monitoramento do projeto, devendo fazer constar as obrigações pertinentes no termo de compromisso firmado em decorrência do deferimento do requerimento de conversão (o MMA defende quitação com o pagamento);
- § 2º do art. 76-H: estabelece que será prioridade a projetos de recuperação ambiental que tenham por objetivo o atendimento dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e da Convenção da Diversidade Biológica (a intenção do MMA é priorizar a agenda urbana).

Como a Constituição Federal proíbe vetos de parte de dispositivos (art. 66, § 2º), eles não conseguirão excluir a expressão “sem fins lucrativos” no *caput* do art. 76-H após a

aprovação pelo Congresso Nacional. Mas é esperado que tentem fazer destaque supressivo sobre isso no Plenário da Câmara.

Contato para sugestões ou esclarecimentos: suelymvg@gmail.com.