

**POR PEDRO DE TOLEDO PIZA**

ADVOGADO ESPECIALISTA EM DIREITO AMBIENTAL, GRADUADO PELA UNIVERSIDADE MACKENZIE, COM MBA PELA POLI-USP E MESTRADO PELO IPT-USP, EM MITIGAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS, AUDITOR AMBIENTAL PELO EARA. É MEMBRO DO COMITÊ DE MEIO AMBIENTE DO CJE-FIESP E DA ABTCP

✉: pedrotoledopiza@gmail.com

## AS MUDANÇAS NO PROGRAMA DE CONVERSÃO DE MULTAS AMBIENTAIS

Enquanto acontecia em São Paulo o ABTCP 2017 – 50.º Congresso Internacional de Celulose e Papel, de 23 a 25 de outubro último, a sanção do novo Decreto Federal n.º 9.179/2017 foi timidamente divulgada, criando o Programa de Conversão de Multas Ambientais.

O documento altera questões sensíveis ao modificar a norma já vigente, que permitia a conversão de multas simples em ações e serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. A lei de crimes ambientais sempre teve notoriedade por implementar um sistema de aplicação de penalidades de acordo com a infração constatada.

Segundo recente levantamento feito pelo Ministério do Meio Ambiente, multas ambientais de cerca de R\$ 4,5 bilhões já foram aplicadas pelos órgãos federais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), por exemplo, as quais poderão ser convertidas com a nova norma. O elemento motivador desse novo decreto, de acordo com fontes do governo, é reduzir a sensação de impunidade gerada pela dificuldade de se cobrarem as multas, que já somam um passivo financeiro relevante.

Além disso, o governo paralelamente enfrenta grave crise de recursos, com disputas por orçamento cada vez mais acirradas, e as multas ambientais poderão se tornar alternativa legal para suprir a lacuna. O aparato ambientalista, porém, alega que as regras do novo decreto têm o objetivo de favorecer ruralistas, com agronegócio de uso intensivo do solo, e o setor empresarial, já com autos de infração lavrados.

Uma cuidadosa avaliação do texto legal aprovado revela que a nova norma cria um “sistema de prestação de serviços ambientais” por empresas públicas e privadas dentro das chamadas “ações de recuperação ambiental”. Enfim, o texto legal cria um mecanismo de direcionamento de recursos destinados à recuperação ambiental para terceiros interessados na execução desses projetos.

### Mecanismo de implementação

O Decreto Federal n.º 9.179/2017 permite a redução de multas ambientais em patamares de 35% a 60% do valor aplicado, sem traçar uma linha de corte entre as multas já lavradas e as que serão aplicadas futuramente, ampliando o universo do decreto. A técnica legislativa adotada estendeu a possibilidade de redução de multas ambientais de forma não ortodoxa ao incluir multas que ainda são objeto de questionamento, pendentes de decisão judicial.

A redução pode ser implementada de duas maneiras, de acordo com o Artigo 142: o atuado pode implementar diretamente (por seus meios) ações de recuperação ambiental, gerando um desconto de 35%. Outra possibilidade: o atuado aderir a um projeto previamente selecionado pelo órgão federal emissor da multa.

Sem entrar no mérito do questionamento da legitimidade de determinadas multas, fato relevante é que em primeiro plano isso pode seduzir parcela de empresas ou pessoas físicas atuadas para adotar o programa de conversão de multas mediante a redução de até 60% do valor original.

Outra particularidade do decreto reside na possibilidade de execução dos projetos por terceiros, e não propriamente os atuados.

### Método de seleção dos executores dos projetos

De acordo com o decreto (Artigo 140-A), os órgãos federais farão chamadas públicas para selecionar os projetos apresentados por órgãos e entidades, tanto públicas quanto privadas sem fins lucrativos, para executar os serviços em áreas públicas ou privadas.

A luz amarela se acende com a possibilidade de terceiros participarem das ações de recuperação da qualidade ambiental por meio de projetos; o texto não especifica quais critérios objetivos irão nortear a seleção do projeto, o que deixa uma margem de discricionariedade para a escolha final dos projetos a serem contemplados com os recursos.

O legislador deveria ser mais rigoroso sobre a escolha do projeto beneficiado (Artigo 142-A, II c.c. Artigo 143, § 2.º, II) e preocupar-se com a possível segurança jurídica ao cidadão ou empresa atuada, que buscará interface com o ente responsável pela atuação. A Constituição Federal preconiza princípios da impessoalidade, finalidade, razoabilidade, interesse público e outros, que devem ser respeitados.

A lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal destaca, entre vários de seus critérios, a "adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados" (Artigo 2.º da Lei n.º 9784/1999).

Parte do aparato ambientalista encontra-se suficientemente organizada no Governo Federal com uma pauta que coincide com a agenda antiempreendedorismo, de forma que essa norma poderá gerar a repetição de situações como a já conhecida Operação Lava Jato, em que se verificou financiamento ilegal de campanhas.

Corre-se o risco de apresentação e seleção de projetos de ONGs, conforme o alinhamento político da ocasião, ferindo o princípio da impessoalidade e afrontando a segurança jurídica daquele que se socorre de um instrumento legal para sanar eventual irregularidade. É na finalidade da lei que reside o critério norteador da correta aplicação, pois é em nome de dado objetivo que se confere competência aos agentes da administração pública.

Assim, podem-se ferir os princípios da finalidade e da razoabilidade na seleção de projetos, pois não há obrigação de vinculação entre o objeto da atuação e o projeto selecionado. Ora, a recuperação ambiental ou a destinação de recursos deve guardar relação direta com a infração apurada. Da forma como se apresenta, o decreto permite escolher projetos e direcionar recursos para outras regiões ou ações sem relação com o objeto da atuação, perdendo-se a oportunidade de reparar o prejuízo ambiental onde eventualmente ocorreu. ■

## Perspectivas e desafios

A segurança jurídica é um dos pontos centrais de preocupação, pois se vislumbra potencial conflito de interesses entre a administração pública e o terceiro setor.

Proprietários de terras e pecuaristas nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do País, ao responderem indagações, foram unânimes no que diz respeito à criação de uma indústria de multas ambientais a partir de denúncias anônimas. De acordo com as respostas, gera-se aplicação de multas infundadas, que demandam a interposição de recursos administrativos e não raro a propositura de ações judiciais para desconstituir os autos de infração.

A mesma teratologia jurídica pavimentou o caminho da compensação ambiental, em que órgãos ambientais acabam engessando valores que deveriam apoiar a criação ou a manutenção de unidades de conservação ou – pior ainda – criam leis estaduais de compensação ambiental, como no caso do Mato Grosso do Sul, que legitimou o direcionamento de recursos privados para execução de atividade fim do próprio órgão que deveria ser custeada com orçamento do Estado.

A situação é de alerta. No caso de projetos executados por terceiros, permanece a vinculação do atuado até o fim do projeto, e o termo de compromisso limita-se às esferas administrativa e civil, o que se mostra arriscado em longo prazo, no caso de não conclusão do projeto, pois poderá haver a execução extrajudicial da obrigação contra o atuado, e não o terceiro que inadimpliu com o projeto. Além disso, a adesão ao compromisso não ilide as consequências penais que potencialmente afetarão o atuado.

Fazendo uma releitura de Margaret Thatcher quando profetizou que "não existe essa coisa de dinheiro público; existe apenas o dinheiro dos pagadores de impostos", pode-se dizer que há o financiamento de atividades do terceiro setor às custas do aumento do custo Brasil para produção e redução da competitividade dos produtos nacionais, importantíssimos na nossa pauta de exportação e gerador de divisas e oportunidades de ocupação e renda. ■



## Construindo valor em celulose e papel

As raízes da Kemira estão na indústria de Celulose e Papel.

Trabalhando em parceria com o cliente, investimos continuamente em P&D para criar valor através do aprimoramento da eficiência de nossos processos, produtividade e qualidade do produto final. Nossos produtos e conhecimento técnico em aplicações cobrem todo o processo, do cavaco ao coater.

Vamos trabalhar juntos para agregar valor à celulose e papel.

[www.kemira.com.br](http://www.kemira.com.br)

**Kemira**  
Where water  
meets chemistry™