

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-020.184/2022-0

Natureza: Representação.

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

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

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

RELATÓRIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Instrução inicial

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

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

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

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

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

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

II - (VETADO);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EXAME TÉCNICO

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

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

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

I - após oitiva do órgão jurídico;

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

III - presença de razões de relevante interesse geral.

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

§ 2º O compromisso:

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

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

III - preverá:

a) as obrigações das partes;

b) o prazo e o modo para seu cumprimento;

c) a forma de fiscalização quanto a sua observância;

d) os fundamentos de fato e de direito;

e) a sua eficácia de título executivo extrajudicial; e

f) as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Análise

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMENTÁRIOS DO IBAMA

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

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

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

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

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

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

CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

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

É o Relatório.