

TCU restringe conversão de multas ambientais

Tribunal considerou que a conversão indireta burla regra orçamentária

Gustavo Leonardo Maia Pereira

23/09/2026 | 12:00



Sede do TCU em Brasília / Crédito: Evelynne Gubert/TCU/Divulgação

No Acórdão 1.348/2025, o Tribunal de Contas da União (**TCU**) tomou decisão relevante sobre a conversão de multas ambientais: concluiu que os recursos envolvidos na conversão indireta – quando o infrator aporta recursos em um projeto ambiental executado por terceiro – têm natureza pública e devem se submeter ao regime orçamentário da União. O entendimento foi mantido, em sede de recurso, pelo Acórdão 2.517/2026.

O mecanismo está previsto no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998, que permite converter a multa, antes de sua constituição definitiva, em serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental. O Decreto 6.514/2008, com alterações introduzidas em 2023, disciplinou duas modalidades: a direta, em que o autuado executa o projeto; e a indireta, em que o infrator adere a projeto de terceiro, previamente credenciado pelo **Ibama**, e o financia com recursos correspondentes ao valor da multa (com desconto).

Conheça o JOTA PRO Poder, plataforma de monitoramento que oferece transparência e previsibilidade para empresas

Para a corrente vencedora no TCU, essa diferença é relevante. Na modalidade indireta, os valores destinados aos projetos não poderiam ser movimentados à margem do orçamento e da Conta Única do Tesouro.

A preocupação é legítima. O orçamento não é mera formalidade contábil. É instrumento de definição de prioridades e de legitimação democrática do gasto público. Admitir que receitas públicas sejam arrecadadas e destinadas pela Administração fora dele pode esvaziar a função alocativa do Legislativo.

A questão é saber se os recursos da conversão indireta são, de fato, receitas públicas.

A divisão no TCU revela que a resposta não é evidente. No julgamento originário, o relator - ministro Marcos Bemquerer - ficou vencido, prevalecendo o voto do revisor - ministro Jorge Oliveira, que considerou ilegal a conversão indireta. No julgamento do recurso, a tese do Ibama, no sentido de que não haveria que se falar em receita pública no momento da conversão, voltou a encontrar apoio: o ministro Odair Cunha abriu divergência, acompanhado pelo ministro Augusto Nardes, mas prevaleceu novamente o entendimento anterior, agora, capitaneado pelo relator do Pedido de Reexame, o ministro Walton Alencar.

A legislação parece oferecer espaço para essa leitura que terminou vencida. Não criou apenas um mecanismo de arrecadação de multas com destinação específica. Criou um instrumento de solução consensual, autorizando a substituição da sanção pecuniária, antes de sua constituição definitiva, por serviços ambientais. Se o autuado opta pela conversão, é possível compreender os recursos empregados no projeto não como receita estatal, mas como meio de cumprimento da obrigação substitutiva.

Na conversão direta, isso é mais evidente. Na indireta, muda a forma de execução, mas não necessariamente a natureza do instituto. O depósito em conta garantia vinculada ao infrator e a execução por terceiro podem justificar controles de governança, transparência e rastreabilidade, sem conduzir, necessariamente, à submissão integral desses valores ao ciclo orçamentário.

Preservar a integridade do orçamento é fundamental. Mas a disciplina legal da conversão de multas também traduz uma escolha de política pública: permitir que determinadas sanções sejam transformadas em serviços ambientais. O desafio talvez esteja em assegurar controles adequados sobre esse mecanismo sem retirar dele justamente a funcionalidade que levou o legislador a instituí-lo. **🔴**

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o país, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.



GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA

Procurador Federal (AGU). Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. Pesquisador do Observatório do TCU da sbdp + FGV Direito SP

TAGS ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IBAMA MULTAS AMBIENTAIS TCU



JOTA Principal

Curadoria com informações direto ao ponto sobre o que realmente importa

Nome *

Email *

QUERO RECEBER