



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**

REPRESENTAÇÃO N. 183 /2017-MPC-RMAM - AMBIENTAL

- 1) Por má-gestão e omissão de prestação de contas do Contrato entre KfW (banco alemão) e o Estado do Amazonas do PROFLORAM
- 2) E por omissão de execução da política estadual de desenvolvimento sustentável do Amazonas e de medidas socioambientais de PSA e RDD.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio do Procurador signatário, com fulcro nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n.º 04/2002-TCE/AM, vem perante Vossa Excelência oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO** com o objetivo de apurar possível má gestão e falta de **controle** e prestação de contas dos atos executivos e jurídicos assim como dos produtos decorrentes do **Contrato de Contribuição Financeira de 23/11/2010**, entre **KfW FRANKFURT AM MAIN** e o **ESTADO DO AMAZONAS – SEMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente**, no valor de EUR 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil euros), para a execução do projeto Prevenção e Combate ao Desmatamento e Conservação da Floresta Tropical no Estado do Amazonas – **PROFLORAM**, assim como de apurar **omissão ilegal** de execução **da política estadual de mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável** no Amazonas, inclusive pela falta de concepção e concreção de arranjos de pagamento por serviços ambientais, pelos fatos e fundamentos seguintes.

1. Ao nos certificarmos quanto à ausência de dados em sucessivas prestações de contas da Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA/AM sobre o programa PROFLORAM e, ao mesmo tempo, ao nos depararmos com

REPRESENTAÇÃO N. 183 /2017-MPC-RMAM - AMBIENTAL



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

a alusão a financiamentos de objetos da referida Secretaria pelo banco alemão KfW (este ano, em especial, ao se representar contra a Concorrência n. 010/2017-CGL), este Ministério Público requisitou informações específicas sobre o assunto ao então Secretário de Estado de Meio Ambiente Dr. Antônio Ademir Stroski (Ofício n. 070/2017/MP/RMAM).

2. Segundo informou o ex-titular da SEMA (cf. Ofício SEMA n. 318/2017-GS), o PROFLORAM constitui projeto de prevenção e combate ao desmatamento e conservação da Floresta Amazônica no Estado, a partir de instrumento de cooperação financeira internacional, entre o Estado do Amazonas e o Governo Alemão, por meio do Banco KfW, no valor de EUR 10.500.000,00, com contrapartida declarada do Estado no valor de EUR 8.980.000,00. Qualifica-se, juridicamente, como contrato de doação com encargo, que não prescindiria de autorização legislativa, sujeição ao controle de Administração Pública e às normas gerais do regime jurídico administrativo e de finanças públicas, ao que consta, requisitos preteridos no caso concreto.

3. O objetivo formal do ajuste é de apoio às ações de prevenção, combate e a redução do desmatamento, por meio do fortalecimento da gestão ambiental, ordenamento territorial e regularização fundiária em área de atuação que abrange doze municípios amazonenses nas regiões do baixo-amazonas, sul e sudeste do Estado. Abarca o Zoneamento Ecológico Econômico das Sub-regiões do Madeira e do Baixo Amazonas. O ex-gestor da SEMA afirma que não há, segundo o ajuste, transferência de recursos financeiros aos cofres estaduais e que o doador fará o pagamento diretamente aos colaboradores a serem contratados pelo Estado, após a apresentação dos relatórios de medição da obra a serem realizadas pela SEINFRA, encaminhados ao banco KfW pela SEMA.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

4. O gestor enviou ao MPC o anexo termo contratual de contribuição financeira de 23/11/2010, mas não apresentou os documentos formais alusivos a seus desdobramentos e modificações assim com a sua regular execução. Apresenta, ainda, um termo “ajuda memória”, pelo qual são relatadas medidas executivas e realizados novos compromissos com prorrogação do projeto até 2018. *Data venia*, o texto afigura-se confuso e não parece ter passado pelo crivo do assessoramento jurídico da Procuradoria Geral do Estado. Aí se refere à interveniência do consórcio GOPA/PIATAM como consultoria para os projetos de desembolso. Nele se encontra a previsão de relatório de execução do projeto em julho de 2017. No documento constam justificativas para o baixo desembolso das contribuições financeiras (EUR 939.264,33) em vista de questões de reestruturação administrativa da Administração Estadual (IPAAM, SEMA, ITEAM, que foi extinto), no período de 2014/2015, como motivo impeditivo para início e conclusão de muitos processos. Segundo consignado, a prorrogação 2017/2018 restou limitada à construção da sede, elaboração e adequação de leis ambientais, elaboração de manuais de licenciamento ambiental, com perda do importante subsídio de contribuição ao desenvolvimento sustentável local.

5. Não é do conhecimento ter havido alguma nova tratativa e renovação, mas aparenta ter-se esgotado a relação contratual, nesse estágio de claro reconhecimento de conduta gerencial deficiente e divorciada do princípio da Eficiência Administrativa em detrimento da credibilidade internacional e do imperativo de sustentabilidade, com desperdício do contributo oferecido pela Alemanha. Isso sob o agravante da revelia ao regime de acompanhamento e controle externo concomitante a cargo deste Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado. Aliás, nem mesmo resta apurado o regime de contabilidade patrimonial dos produtos do contrato no âmbito estadual. Doações com encargos devem ser tanto autorizadas legalmente assim como devem se submeter ao crivo da accountability. Entretanto, o assunto merece ser investigado em maior



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

profundidade, não apenas para auditar irregularidades e omissões, mas também garantir seja eficientemente tratado o assunto, vez que é ordem do dia a captação de fontes financiadoras e pagadoras dos serviços ambientais florestais (PSA) em vista da valiosa redução de emissões do desmatamento na Amazônia (RDD+), imprescindíveis ao desenvolvimento sustentável em escala global.

6. Não obstante, o objeto desta representação não deve se limitar à avaliação do caso consumado. Além de avaliar a conduta e responsabilidade do gestor pela execução parcial do contrato acima, faz-se inadiável e constitui dever do serviço de controle externo da Administração Pública apurar e eliminar o aparente estado de inércia e insuficiência de medidas executivas de promoção da política estadual de desenvolvimento sustentável, em especial, quanto aos arranjos de pagamento de serviços ambientais.

7. Flagra-se a omissão das autoridades estaduais em dar concreção articulada e integral à Lei de Regência, a despeito de ser a sustentabilidade valor e princípio de alta relevância constitucional e de as unidades de conservação carecerem de condições mínimas para garantir a qualidade de vida às comunidades tradicionais à sociedade amazonense como um todo, sempre a mercê dos ataques ao modelo ZFM, a despeito do seu reconhecido mérito sócio-ambiental. Há suporte jurídico e legislativo para a ação. O Estado possui marco regulatório de sustentabilidade, consubstanciado na Lei n. 3.135/2007 (de política estadual de mudanças climáticas, com alteração da Lei n. 4.266/2015). Além disso, existem os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, da Lei Nacional de Sistema Unidades de Conservação da Natureza, do Código Florestal e da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Contudo, as iniciativas de implementação das políticas públicas constantes dessas leis são tímidas até aqui.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

8. Consoante a norma do artigo 3.º da Lei de Desenvolvimento Sustentável do Estado, compete ao Executivo promover e estabelecer instrumentos de incentivos para a execução de atividades e projetos que visem à redução das emissões originárias do desmatamento e das emissões líquidas de gases de efeito estufa, incrementando as ações de conservação ambiental e de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas; fomentar a realização de planos de ação por órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Amazonas, que contribuam para a redução do desmatamento e das emissões líquidas de gases de efeito estufa, a conservação ambiental, o combate à pobreza e o desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas; incentivar a pesquisa e a criação de modelos de atividades e projetos por meio do estabelecimento de convênios de cooperação técnica, científica e econômica no âmbito nacional, internacional, público e privado; disseminar as informações relativas aos programas e às ações de que trata esta lei, contribuindo para a mudança progressiva de hábitos, cultura e práticas que tenham reflexos negativos na mudança global do clima, na conservação ambiental e no desenvolvimento sustentável; propiciar a máxima adesão aos Programas Estaduais sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, por meio da disseminação das informações e da capacitação de entidades públicas e privadas.

9. A Lei revela-se de efeito concreto ao instituir, em seu artigo 5.º, em ressonância às diretrizes acima, determinados programas executivos da política estadual de mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável:

- I - Programa Estadual de Educação sobre Mudanças Climáticas, com a finalidade de promover a difusão do conhecimento sobre o aquecimento global junto à rede estadual escolar, às instituições de ensino existentes no Estado e à rede mundial de computadores;
- II - Programa Bolsa Floresta, com o objetivo de instituir o pagamento por serviços e produtos ambientais às comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, conservação, proteção ambiental e incentivo às políticas voluntárias de redução de desmatamento;



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

III - Programa Estadual de Monitoramento Ambiental, com a finalidade de monitorar e inventariar, periódica e sistematicamente, os estoques de carbono da cobertura florestal e da biodiversidade das florestas públicas e das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, para fins de natureza científica, gestão sustentável das florestas, sustentabilidade das suas comunidades e futuros mercados de redução de emissões líquidas de gases de efeito estufa e de redução de emissões de desmatamento;

IV - Programa Estadual de Proteção Ambiental, visando ao fortalecimento dos órgãos de fiscalização e licenciamento ambiental e à formação de agentes ambientais voluntários;

V - Programa Estadual de Intercâmbio de Tecnologias Limpas e Ambientalmente Responsáveis;

VI - Programa Estadual de Capacitação de Organismos Públicos e Instituições Privadas, objetivando a difusão da educação ambiental e o conhecimento técnico na área de mudanças climáticas, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável;

VII - Programa Estadual de Incentivo à Utilização de Energias Alternativas Limpas e Redutoras da Emissão de Gases de Efeito Estufa, pela adoção de novas tecnologias ou mudança da matriz energética, em especial incrementando o uso de biodiesel.

10. Acontece que esses planos e programas ainda não se encontram minimamente executados ou representam acanhado índice de equidade social (em benefício às comunidades tradicionais e compensação aos governos locais) e de eficiência econômica.

11. Na modalidade de pagamento por serviços ambientais e redução de emissões, embora preconize elaboração de projetos variados, a Lei se ateve a instituir o programa Bolsa Floresta e este, embora tenha saído do papel, encontra-se estagnado. Ocorre que o Estado, em um primeiro momento, inseriu na lei permissivo para entregar a uma organização não governamental (Fundação Amazonas Sustentável - FAS) o papel de gerente e executor do bolsa Floresta e a captar recursos de outras fontes; no caso, externo, realizado via Fundo Amazônia, junto ao BNDES, com total desembolsado de R\$ 19.166.347,89. Ocorre que, em 2015, o dispositivo de lei foi revogado e o programa estatal em parceria com a FAS, exaurido sem sucedâneo. Desde então, o Estado – SEMA não avançou na implantação seja do bolsa Floresta seja de outros mecanismos de pagamento por serviços ambientais, e a FAS vem, por conta própria, habilitando-se junto ao BNDES para obter recursos do Fundo



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

Amazônia, e de outras fontes, para outras iniciativas, independentemente de continuidade da parceria com o Estado para o programa bolsa floresta. Aliás, a FAS aparenta fazer o papel que caberia ao Estado – SEMA, a julgar pela participação ativa na COP-23, presença em unidades de conservação, produção de eventos e publicações e no recente lançamento (em 22/11/17) do “guia para iniciativas sustentáveis de pagamento por serviços ambientais”, feito com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas sem qualquer participação ou supervisão da SEMA/Estado do Amazonas, que não pode ficar a reboque em matéria de tão fundamental e estratégico interesse público.

12. Noutra ponta, a compensação ambiental se ressentem de sistema jurídico e operacional estaduais compatíveis com a grandeza do mecanismo, enquanto estratégia de sustentabilidade. O órgão ou organização de gerenciamento das compensações não consta previsto em lei e implantado adequadamente. Não há em sede legal ou regulamentar critérios e sistemática bem definidos para disciplinar o instituto e seu emprego no financiamento e/ou execução de projetos fundamentais à gestão das unidades de conservação estaduais.

13. Nada disso é ideal de longo prazo a depender do humor do governante. Trata-se de política de estado determinada constitucionalmente. O Poder Executivo está juridicamente obrigado a avançar no sentido da implementação da política de pagamento de serviços ambientais, seja por meio do bolsa floresta ou de outro instrumento disponível, porque se trata de medida essencial à garantia do desenvolvimento sustentável no Amazonas enquanto estado situado no coração da Amazônia Brasileira e vocacionado ipso facto a dela abstrair a sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, mediante a priorização da definição de arranjos institucionais e operacionais de novos programas e projetos correlatos à política de RDD+. Segundo a



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

Constituição, o desenvolvimento sustentável é princípio da ordem econômica e a Amazônia é patrimônio nacional de conservação obrigatória e estratégica para a sadia qualidade de vida, tendo prioridade sobre outras ações de governo e de Estado.

14. *Concessa venia*, a inercia/inoperância do Poder Público é injustificável vez que se reconhece crescente o interesse das organizações públicas e privadas nacionais em investir na remuneração de serviços ambientais e na redução de emissões provenientes de desmatamento, até mesmo por interesse econômico imediato (abstraido o desiderato de conservação dos bens ambientais naturais), para ver liberados seus empreendimentos com a aprovação social mediante a devida compensação em favor da sadia qualidade de vida, sob a ótica dos princípios do poluidor-pagador e do protetor-recebedor, observados os institutos jurídicos adequados.

15. Ora, a promoção das políticas públicas de sustentabilidade consubstancia princípio constitucional de concreção imperativa. A esse respeito, o eminente professor Juarez Freitas doutrina que "as condições estão dadas. À luz da Constituição, o novo desenvolvimento, moldado pela sustentabilidade como valor e como princípio, mostra-se perfeitamente racional, plausível e cogente. Lógico: quanto mais forem proteladas as medidas obrigatórias de mitigação e de adaptação, mais graves serão as perdas perfeitamente evitáveis. Vale dizer, quanto mais proteladas as medidas de sustentabilidade, mais dispendiosas serão e maior a probabilidade de que cheguem fora do prazo hábil (...) Acolhida essa premissa, a perda da biodiversidade, por exemplo, não prosseguirá no presente ritmo delirante, uma vez que será considerada inconstitucionalidade manifesta. A falta de água potável, a seu turno, não continuará absurdamente indigna: o saneamento e a racionalização do uso dos recursos hídricos se impõem, afastadas as indefinições (escapistas) de



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

titularidades. A moradia em zonas seguras será vista como direito insofismável, por força direta da Constituição. Enfim, a preponderar esse modo de ver a Carta, evoluir-se-á para a condescendência zero em relação à insustentabilidade, entendida como verdadeira inconstitucionalidade, cujos efeitos não podem deixar de ser coibidos pela jurisprudência.”¹

16. Por essa ótica, tal estado de ineficiência administrativa por omissão, *data venia*, é gravemente ofensivo à ordem jurídico-constitucional e apanha tanto os instrumentos de comando e controle assim como os econômicos, de sorte a demandar, tanto em um sentido como em outro, repulsa enérgica por parte da Corte de Contas que se notabilizou internacionalmente na defesa da política socioambiental em vista das mudanças climáticas.

17. Consoante disserta Ana Maria de Oliveira Nusdeo (USP), “as limitações dos instrumentos de comando e controle a insatisfação delas decorrentes resultaram em propostas de criação de normas que trabalhassem com outra estrutura de condução dos comportamentos dos seus destinatários. Assim, ao invés da imposição de comportamentos obrigatórios baseados na potencialidade de uma sanção, passou-se a reclamar a criação, na política ambiental, de instrumentos que incentivassem a adoção voluntária de práticas de redução da poluição ou de preservação ambiental ou, ao menos, que desse aos destinatários um espaço de escolha entre meios alternativos para a consecução dos seus objetivos. A defesa dos instrumentos econômicos para o cumprimento desse papel surge juntamente com as críticas aos instrumentos de comando e controle, nos anos 80.”² A ideia básica do pagamento por serviços ambientais é compensar com dinheiro ou outros meios aqueles que ajudam a conservar ou produzir serviços ambientais mediante práticas, técnicas ou

¹ In Sustentabilidade : direito ao futuro. 2 ed. Belo Horizonte. Forum, 2012.

² In Pagamento por Serviços Ambientais, sustentabilidade e disciplina jurídica, ed. Atlas. 2012 p. 100.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

projetos de manutenção florestal, financiado tanto poder público como pela iniciativa privada, nacional e internacional (compensações, doações, incentivos públicos e privados, tributário e outros).

18. Assinalam-se iniciativas avançadas, nesse sentido, em outros estados da Federação, mesmo fora do raio amazônico. Conforme matéria publicada no Portal Saneamento Básico em 1.º/12/2017, a chamada "moeda verde" foi usada para resolver déficit de saneamento básico (resíduos sólidos) em cidades do interior do Ceará, a partir de investimentos privados, por aterro ecológico de iniciativa empresarial, tendo o município apenas que arcar com a isenção fiscal (imposto verde) para obter tratamento que garante a sadia qualidade de vida de seus habitantes. Em outros estados, destacam-se os preceitos de ICMS ecológico, que motivam as Administrações locais a buscarem a sustentabilidade. O Banco Mundial apresenta-se como incentivador global dos instrumentos de precificação como medida inadiável de redução de emissões aliando-se a chamada economia do baixo carbono com expectativa de aumento do PIB. Consoante o Ministério do Meio Ambiente, os casos de pagamento por serviços ambientais cresceram consideravelmente nos últimos dois anos. O próprio MMA lançou em 2017, em parceria, guia para a formulação de políticas públicas estaduais e municipais de pagamento por serviços ambientais, disponível no portal eletrônico governamental.

19. Portanto, a proposta ministerial é de que o egrégio Tribunal de Contas do Estado admita e instrua esta representação para reconhecer esse quadro de ilegalidade por omissão e de má-gestão socioambiental, que se pode qualificar como estado de coisas inconstitucional, apto a comprometer a aprovação das contas públicas das autoridades responsáveis, por ser gravemente lesivo ao direito fundamental à saúde pública das presentes e futuras gerações e ao desenvolvimento sustentável na Amazônia, que tem prioridade sobre outras ações e investimentos de Estado. Isso tanto na auditoria do contrato objeto desta



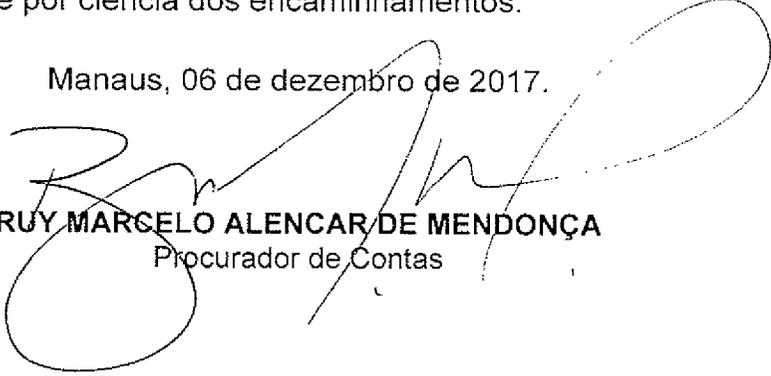
Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

postulação assim como na fixação de prazo para inexecução da lei de sustentabilidade pelas autoridades estaduais.

20. Requer-se a notificação dos titulares da SEMA, SEPROR, SRMM, SECTI, ADS, IDAM, ADAF, FAPEAM, assim como do eminente Senhor Procurador Geral do Estado – PGE/AM, para representação da pessoa jurídica do Estado perante o Tribunal. Requer-se, ainda, quanto ao contrato referido na primeira parte desta representação, a notificação dos ex-titulares da SEMA no período de sua execução. Isso sem prejuízo a eventual proposta no sentido de audiência e proposição de termo de ajustamento de gestão, para, a tempo e modo, mitigar e resolver a grave omissão antijurídica e lesiva.

21. Espera controle externo tempestivo, eficaz e efetividade da ordem jurídica. Protesta-se por ciência dos encaminhamentos.

Manaus, 06 de dezembro de 2017.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas

