



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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

REPRESENTAÇÃO N. 58/2021-MPC-RMAM

Responsabilidade indireta e solidária pelo desmatamento em 2020

Governo, Prefeitura, Ipaam, Sema

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, com fulcro na Constituição, Lei Orgânica e nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n.º 04/2002-TCE/AM, por intermédio do Procurador signatário, na defesa da ordem jurídica e da integridade dos bens ambientais do bioma Floresta Amazônica, fundamentais à saúde, ao equilíbrio climático e ecossistêmico, à sadia qualidade de vida e dignidade existencial, das atuais e futuras gerações, vem perante Vossa Excelência oferecer **REPRESENTAÇÃO** contra o Chefe do Executivo Estadual, **Senhor Governador Wilson Miranda Lima**, o Secretário de Estado do Meio Ambiente - SEMA, **Senhor Eduardo Taveira**, o Chefe do Executivo de **Guajará**, **Senhor Prefeito Ordean Gonzaga da Silva**, o Diretor-Presidente do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - **IPAAM**, Senhor Juliano Valente, a Diretora Técnica do IPAAM, Senhora Maria do Carmo Neves dos Santos, **o Gerente de fiscalização do IPAAM**, Senhor Raimundo Nonato Chuvas, para definição de responsabilidades, perante o sistema de Controle Externo, por aparentes danos florestais, ambientais, climáticos e patrimoniais, em decorrência da reiterada omissão de combate ao desmatamento ilegal no Amazonas, na porção florestal amazônica do município de Guajará, no exercício de 2020, tendo em vista os fatos e fundamentos a seguir.

1. Este MP de Contas, juntamente com a DICAMB/TCE/AM, vem acompanhando a gestão pública ambiental de enfrentamento ao grave problema do desmatamento ilegal, no contexto da crise climática global e da consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ONU-ODS-2030), tendo em vista o crescimento exponencial dos índices de desflorestamento, a partir de 2019. Nesse ano, em atenção ao assunto e sob caráter pedagógico, corretivo e prudencial, foram expedidas sucessivas recomendações às



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

autoridades executivas¹, no sentido da necessidade de priorizar e fortalecer os recursos e as ações de combate ao desmatamento ilegal, especialmente nos municípios do arco do desmatamento (sul do Estado), dentre os quais o de Guajará, diante do aumento considerável dos ilícitos no primeiro semestre daquele exercício, em virtude da ausência do Estado na região, da falta de fiscalização ambiental e da insuficiência de promoção de políticas de governança territorial e de desenvolvimento sustentável. Quadro esse empiorado pela insuficiência de atuação concomitante da União, do IBAMA, ICMBIO e do INCRA, em assunto que é objeto de competência comum material executiva, nos termos dos artigos 23 e 225 da Constituição Brasileira, que demanda providências dos três níveis de governo e gestão.

2. Em meados de 2020, tendo em vista a persistência do estado de coisas inconstitucional, com sucessivos recordes de desmatamento ilícito no Amazonas sem que houvesse aparato de polícia ambiental em campo, mais uma vez em caráter pedagógico, o Pleno do egrégio Tribunal de Contas, à unanimidade de votos, deliberou expedir alerta de responsabilidade ao Chefe do Executivo Estadual, ora representado, ao reconhecimento do visível risco de ineficácia do programa de combate aos ilícitos ambientais, previsto no PPA, por insuficiência tanto de alocações orçamentárias assim como de ações operacionais efetivas dos órgãos executivos responsáveis pelo comando e controle e pelo desenvolvimento sustentável. Conferir o v. Acórdão 826/2020- Pleno, processo n. 13741/2020 (Relator Conselheiro Erico Xavier Desterro e Silva)².

3. Mas não houve resposta satisfatória nem efeito prático. Como se anteviu e alertou, o ano de 2020 encerrou-se deixando a marca singular de devastação florestal com números inigualáveis e alarmantes. Registra o IMAZON *in verbis*³:

O ano de 2020 registrou um recorde no desmatamento na Amazônia. Entre janeiro e dezembro do ano passado, a floresta perdeu 8.058 km² de área verde.

¹ Recomendação 194/2019 ver em http://mpc.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/recomenda%C3%A7%C3%A3o_2019194.pdf

Recomendação n. 210/2019 ver em <http://mpc.am.gov.br/?p=21888>

Recomendação 197/2019 ver em http://mpc.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/recomenda%C3%A7%C3%A3o_2019197.pdf

² Conferir notícia em <http://mpc.am.gov.br/?p=25894>

³ Conferir em

<https://amazonia.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-30-em-um-2020-e-bate-recorde-dos-ultimos-dez-anos/>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

É a maior dos últimos dez anos. Houve um aumento de 30% em comparação com 2019, quando foram derrubados 6.200 km². Os dados são do Sistema de Alerta de Desmatamento do Imazon. Em dezembro, os satélites registraram 276 km² de devastação, também um recorde de dez anos. No ranking dos estados que mais desmataram a Amazônia no ano passado, o Pará aparece em primeiro lugar, com 42% de todo o desmatamento registrado em doze meses. Em seguida vem Amazonas (17,2%).

4. Entre os Estados, os números do Amazonas somente ficaram aquém aos do Pará e representam recorde destrutivo e perigoso ao País, ao Continente e ao Planeta. Assinala-se retrocesso na governança territorial que coloca o Amazonas como nova rota de avanço da fronteira agropecuária nociva, surgida pelo desflorestamento predatório⁴. Pede-se licença para reproduzir a série histórica do Estado na tabela abaixo⁵:

Ano	Desmatamento (Km ²)	Ano	Desmatamento (Km ²)	Ano	Desmatamento (Km ²)
2004	1232	2010	595	2016	1129
2005	775	2011	502	2017	1001
2006	788	2012	523	2018	1045
2007	610	2013	583	2019	1434
2008	604	2014	500	2020	1512
2009	405	2015	712		

5. Nesse horizonte catastrófico, Guajará despontou como um dos municípios com a floresta mais devastada no Amazonas. Segundo o PRODES/INPE, foram 20,64 km² desflorestados ilegalmente em 2020, superando 2019 (com 18,93 km²). Confirmam-se os alertas pelas bases do Mapbiomas.alerta⁶ e do INPE/DETER⁷.

6. Os focos alcançaram áreas de relevante interesse ambiental, preservadas, no vale dos rios Juruá e Ipixuna.

⁴ Sobre o retrocesso, são fidedignas as informações acessíveis em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2020/09/02/queimadas-seguem-rastro-de-no-vo-arco-do-desmatamento-no-amazonas.htm>

⁵ Conferir em <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

⁶ Conferir em [https://plataforma.alerta.mapbiomas.org/mapa?monthRange\[0\]=2020-01&monthRange\[1\]=2020-12&territoryType=city&territory=17041&territoryIds\[0\]=17041&authorization=false](https://plataforma.alerta.mapbiomas.org/mapa?monthRange[0]=2020-01&monthRange[1]=2020-12&territoryType=city&territory=17041&territoryIds[0]=17041&authorization=false)

⁷ Conferir em <http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/daily/>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

7. Não se trata de radicalismo ambientalista em detrimento de oportunidades de desenvolvimento humano. É oportuno sublinhar que, embora tenhamos outras faixas extensas do bioma relativamente preservadas, tal taxa de desmatamento intenso e em expansão nas bordas da Floresta Amazônica, segundo a Ciência, é suficiente para tornar ainda mais perigosas as mudanças climáticas e o aquecimento global bem como para provocar grave prognóstico de destruição das funcionalidades do bioma e inviabilizar sua manutenção e as próprias atividades econômicas/agrárias, isto é, ameaça séria tanto à manutenção dos relevantes serviços ecossistêmicos prestados pela Floresta Amazônica à Humanidade e bem como à existência da Floresta, condenando-a a se tornar, até o final do século, uma savana, pela degradação em si e pelo aquecimento do remanescente, considerando o alcance do denominado “tipping point” ponto de não retorno⁸ (em que há um efeito dominó das bordas ao centro)⁹. A área florestal, a despeito de continental, se continuar sofrendo as taxas de destruição, não conseguirá favorecer o clima pela absorção de CO₂¹⁰ e o regime das chuvas e das águas (com os rios voadores) para o equilíbrio climático global e a agricultura estará fadado ao desaparecimento.

8. Em que pesem as advertências quanto à gravidade do fato e o dever de agir, persistiu o quadro de relativa inércia por insuficiência de ações de comando e controle por parte das autoridades representadas, que aparentam ter permanecido dolosamente alinhadas ou displicentemente a espera de atuações exclusivamente federais em menosprezo à competência comum constitucionalmente delimitada bem como à relevância e gravidade emergencial do assunto.

⁸ Sobre a iminência do ponto de não retorno ver em <https://www.nature.com/articles/d41586-020-00508-4> e <https://www.theguardian.com/environment/2020/oct/05/amazon-near-tipping-point-of-switching-from-rainforest-to-savannah-study> e <https://www.unicamp.br/unicamp/iu/artigos/luiz-marques/ponto-critico-na-amazonia>

⁹ Conferir em <https://brasil.elpais.com/sociedade/2021-08-05/mudancas-climaticas-iogam-humanidade-em-era-de-incerteza-e-a-meacam-gerar-ruptura-social-diz-ipcc.html#:~:text=No%20informe%2C%20a%20temperatura%20pode,a%20temperatura%20global%20esteja%20estabilizada>.

¹⁰ Conferir aqui resenha de estudo da NASA sobre a ameaça ao sequestro de carbono em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/07/14/amazonia-perde-capacidade-de-absorver-co2-com-desmatamento-mostra-estudo> e https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2021/07/15/interna_nacional.1286902/amazonia-ja-possui-regioes-que-emitem-mais-gas-carbonico-do-que-absorvem.shtml e <https://www.tecmundo.com.br/ciencia/150374-20-floresta-amazonica-libera-co2-absorve.htm>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

9. Nem mesmo recursos disponíveis foram aproveitados. Com efeito, não foram executados no exercício de 2020, de imediato, os recursos oriundos da operação lava-jato, transferidos pela União, em caráter emergencial, mediante autorização do STF (ADPF 568), para combate ao desmatamento ilegal em meados de 2020, a partir da comoção nacional e internacional aos números alarmantes de desmatamento e queimadas em plena pandemia, fato esse reconhecido pela Administração Estadual por meio do Ofício n. 277/2021/GS/SEMA, de 23 de março de 2021 (anexo). Os anunciados projetos Floresta Viva e Amazonas Mais Verde também não somaram no exercício.

10. No tocante à denominada operação Curiquetê 2, de comando e controle, integrante do PPCDQ-AM - SEMA, lançada pelo titular da SEMA com órgãos parceiros em junho de 2020¹¹, em que pese o esforços dos agentes diretamente envolvidos, *data venia*, não representou mais empenho institucional do Estado ao interesse geral de reversão ao uso nocivo e à devastação florestais no sul do Amazonas. Os efetivos, diminutos, mantiveram-se de junho a setembro sediados em Apuí¹², combatendo queimadas, sem operações ostensivas de repressão aos focos de desmatamento ilegal na grande região intermunicipal ameaçada, focos esses que, historicamente, tendem a ser expressivos até o referido mês. Além disso, não há registro de adesão e engajamento das autoridades municipais.

11. Nos meses seguintes de operação (out a nov), ampliaram ações para quatro municípios, mas sem reprimir efetivamente os ilícitos de desflorestamento, tendo sido realizadas pouquíssimas autuações de infratores e embargos de áreas, em número bem aquém do quantitativo de focos de desmatamento registrados por imagens de satélite, insertos em área registradas no SICAR como de ocupações/propriedades individuais de titular conhecido (o que possibilitaria a autuação fiscal nominal remota pelo IPAAM).

12. A operação Curuquetê 2 envolveu poucos fiscais ambientais. Segundo consta, apenas dois fiscais do IPAAM permaneciam em campo, logo, humanamente impossível de

¹¹ Conferir em

<http://www.amazonas.am.gov.br/2020/06/governo-do-estado-lanca-operacao-curuquete-2-para-combater-desmatamento-ilegal-e-queimadas-no-amazonas/> e <http://meioambiente.am.gov.br/governo-do-estado-lanca-operacao-curuquete-2-para-combater-desmatamento-ilegal-e-queimadas-no-amazonas/>

¹²

<https://lnoticias.com.br/setima-fase-da-operacao-curuquete-2-intensifica-acoes-em-humaita-e-mais-quatro-municipios-do-am/>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

cobrir a área de milhares de quilômetros quadrados. A ação nesses termos se afigura *data venia* meramente figurativa, tanto assim que os números não reduziram e não se constatarem autos de infração e termos de embargos em número proporcional ao de focos de desmatamento registrados, no período, por imagens de satélites e disponibilizados pelo INPE, MAPBIOMAS e PLANETS.

13. Deveras. Em todo o exercício de 2020, foram 5293 alertas de desmatamento ilegal em 2020 (com cruzamento com inscrições no CAR), dos quais 298 somente em Guajará; ao passo que o IPAAM, expediu apenas pouco mais de 100 autos de infração do gênero em todo o Amazonas em 2020! Ressai disso, o dolo das autoridades representadas de permitir que tivesse curso a onda de desflorestamento sem adotar medidas ao máximo possível para conter minimamente o quadro presente. O Estado do Amazonas nem mesmo ajuizou ação contra a União, evidenciando assim seu alinhamento voluntário ao desmonte das políticas ambientais que lamentavelmente ainda prospera na Administração Federal.

14. Em vista desses motivos, as autoridades representadas devem se submeter ao devido processo para definir penalidades tendo em vista o regime jurídico da (ampla cadeia de) responsabilidade ambiental, direta e indireta, objetiva e solidária, conforme a dicção da Lei n. 9605/98, art. 2.º, art. 70, § 3.º; e na Lei 6938/81, art. 3.º, IV, c/c art. 12, parágrafo único, e art. 11, II, da Lei n. 8429/1992. Nesses termos, não são apenas os grileiros desmatadores os únicos responsáveis; quem contribui para o resultado lesivo, indiretamente, por ação e omissão, responde solidariamente por ele, não apenas por mau-propósito, mas por negligência, imprudência ou por assumir o risco de dano por não fazer nada para evitar o resultado lesivo.

15. Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça¹³:

Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem.

¹³ Conferir REsp 1071741 / SP



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa. (trecho da ementa do julgado)

16. Em semelhante sentido, o STJ assenta não proceder a responsabilidade única do agente licenciador por dano ambiental decorrente da falta de fiscalização. O critério legal do licenciamento uno (cf. LC 140) não se confunde nem infirma a competência de todos os entes federativos para promover a defesa do meio ambiente e a fiscalização em geral dos ilícitos ambientais¹⁴:

Distinguem-se competência de licenciamento e competência de fiscalização e repressão, inexistindo correlação automática e absoluta entre os seus regimes jurídicos. Segundo a jurisprudência do STJ, atividades licenciadas ou autorizadas (irrelevante por quem) - bem como as não licenciadas ou autorizadas e as não licenciáveis ou autorizáveis - podem ser, simultaneamente, fiscalizadas e reprimidas por qualquer órgão ambiental, cabendo-lhe alçadas de atuação, além de outras, daí decorrentes, como interdição e punição: "havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa, porque não se pode confundir

competência para licenciar com competência para fiscalizar" (AgInt no REsp 1.484.933/CE, Relatora Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 29/3/2017, grifo acrescentado). No mesmo sentido: AgRg no REsp 711.405/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 15/5/2009; REsp 1.560.916/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 9/12/2016; AgInt no REsp 1.532.643/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 23/10/2017. Cf. também: "o poder de polícia ambiental pode ser exercido por qualquer dos entes da federação atingidos pela atividade danosa ao meio ambiente" (AgInt no AREsp 1.148.748/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 24/5/2018, grifo acrescentado).

17. De conformidade com a premissa teórica e jurisprudencial acima, não deve prosperar a costumeira objeção de responsabilidade exclusiva da omissão da Administração Federal. As áreas griladas e alvo de desflorestamento, embora abarquem, em parte, glebas federais sob a gestão do INCRA para fins de assentamento, são objeto de comando e controle concorrente das Administrações Estadual e Municipal, tendo em vista a já referida competência comum fixada nos artigos 23 e 225 da Constituição. Por outro lado, o

¹⁴ Trecho da ementa. Consultar STJ - REsp 1802031 / PE dentre outros.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

licenciamento dos usos nessas terras de assentamento, de acordo com a norma geral da Lei Complementar n. 140, compete ao IPAAM (órgão ambiental estadual) ouvida a esfera municipal.

18. No sentido da responsabilidade da esfera municipal em situações desse jaez, consultar, ainda, na jurisprudência do STJ, o julgado do RESP 1.356.992 – SP. Da definição constitucional de competência do município para exercer o poder de polícia ambiental em nível local resulta caracterizada, no caso concreto, a omissão juridicamente relevante que denota a responsabilidade solidária do prefeito representado, por permitir, com sua inércia, a proliferação dos desflorestamentos, sem ao menos manifestar a reivindicação de colaboração aos demais entes federados ou qualquer esforço de combate aos ilícitos em sua base territorial.

19. Não se diga que a pandemia constitui justo motivo escusável para não fiscalizar o ano inteiro. O comando e controle ambientais de repressão a ilícitos administrativos e penais são serviços essenciais e pertinentes à segurança pública. Após a primeira onda de casos, o Chefe do Executivo ora representado promoveu progressiva flexibilização das atividades privadas, com manutenção continuada dos serviços essenciais. Ademais, a Administração Estadual dispõe de sensoriamento remoto e aeronaves fretadas, que lhes possibilitaria ir diretamente às áreas sob desmatamento ilegal, sem risco à saúde de servidores, se tivesse havido a vontade de agir para efetivamente reprimir. É bem de ver que as atividades de licenciamento não foram paralisadas no IPAAM, o que pressupõe inspeção dos empreendimentos no período. Aliás, a falta de fiscalização em campo certamente produziu efeito negativo sobre o combate à pandemia vez que assim os grileiros/madeireiros ficaram com um incentivo a mais para expandir sua ação no território, sujeitando, pelo contato, as comunidades tradicionais e povos indígenas ao risco de contágio e genocídio pelo novo coronavírus¹⁵. Por outro lado, as queimadas são problema grave de saúde pública que exaspera os casos de crise respiratória¹⁶.

¹⁵ Conferir sobre o assunto a abordagem em <https://deolhonosruralistas.com.br/2020/04/05/invasao-de-madeireiros-no-arco-do-desmatamento-ambienta-risco-de-contagio-na-amazonia/>

¹⁶ Conferir em <https://portal.fiocruz.br/noticia/queimadas-em-meio-covid-19-ameacam-atendimento-na-amazonia-e-pantanal> e em <https://reporterbrasil.org.br/2020/05/em-meio-a-covid-19-queimadas-na-amazonia-ampliam-risco-de-morte-e-de-colapso-hospitalar-por-doenca-respiratoria/>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

20. No Direito Comparado, assinalam-se precedentes dos sodalícios superiores condenando e definindo responsabilidade dos estados e seus agentes por inércia no combate às causas humanas das mudanças climáticas. Confirmam-se os casos da Holanda¹⁷ e da França¹⁸.

21. No caso concreto, uma vez reconhecida essa responsabilidade, faz-se imperativo que a unidade técnica estime e liquide o dano florestal, de logo ou mediante tomada de contas especial, para se imputar o valor solidariamente aos representados, de acordo com métodos de cálculo disponíveis, tendo em conta o carbono liberado, o preço dos recursos naturais (patrimônio florestal, demais elementos bióticos e abióticos) e o custo de recuperação das áreas desflorestadas¹⁹.

22. Além disso, estão as autoridades representadas incursas na sanção do inciso VI do artigo 54 da Lei Orgânica em virtude da prática reiterada de atos omissivos dolosos de falta de exação contra os infratores que praticam o desmatamento ilegal, atos esses que, mesmo sem dolo, são qualificáveis como de negligência/culpa grave que tornaram possíveis os danos florestais.

23. Por todo o exposto, considerando que o Ministério Público de Contas tem o dever de militar na defesa da ordem jurídica e fiscalização da Lei, a teor do disposto no art. 113, I, da Lei n. 2423/96, **requer Vossa Excelência determine:**

- I. o encaminhamento dos autos à DIEPRO para autuação de Representação, conforme determina o artigo 228, parágrafo 2.º, da Resolução n. 04/02-TCE/AM, c/c o art. 4.º da Resolução n. 03/12-TCE/AM;
- II. a admissão presidencial da presente Representação, conforme preceitua o art. 3.º, II, da Resolução n. 03/12-TCE/AM;

¹⁷ Conferir judiciosa abordagem do prof. Gabriel Wedy em <https://www.conjur.com.br/2021-jan-02/ambiente-juridico-urgenda-licoas-litigios-climaticos-brasil>

¹⁸ Conferir em <https://climainfo.org.br/2021/02/03/governo-frances-e-condenado-em-tribunal-de-paris-por-omissao-contra-a-mudanca-do-clima/>

¹⁹ Sobre metodologia, ver em <http://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/boletim-n-13/326-plataforma-calcula-quanto-custa-recuperar-florestas>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

III. a instrução regular e oficial desta representação, mediante apuração oficial e técnica **pela DICAMB**, com garantia de contraditório e ampla defesa aos agentes representados, por notificação, como incursos na sanção do artigo 54, VI, da Lei Orgânica;

V. Retorno do processo a este MP de Contas para convicção final sobre as irregularidades iniciais apontadas;

Protesta por controle externo em conformidade com o Direito e a Justiça.

Manaus, 20 de agosto de 2021.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas