



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria do Meio Ambiente

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

REPRESENTAÇÃO N. 48/2021-MPC-RMAM

**CRISE CLIMÁTICA. ODS 13. OMISSÃO DE AGENTES PÚBLICOS.
DESMATAMENTO E CARNE ILEGAL.**

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 Presidente do Conselho de Desenvolvimento do Estado do Amazonas, **Senhor Governador Wilson Miranda Lima**, o vice-presidente Secretário Senhor **Jorio de Albuquerque Veiga Filho**, o Conselheiro Senhor **Muni Lourenço** e demais membros titulares do Conselho de Desenvolvimento do Estado do Amazonas - CODAM, por possível má-gestão no desempenho de fomento público, de que resulta favorecimento ao desmatamento, queimadas e comércio de carne ilegal no Amazonas, conforme os fatos e fundamentos a seguir.

1. Este MP de Contas, juntamente com a DICAMB/TCE/AM, vem acompanhando a gestão estadual no tocante às ações e programas de promoção do desenvolvimento sustentável e defesa do meio ambiente amazônico, em vista dos índices crescentes e alarmantes de desmatamento ilegal e queimadas nos dois últimos anos, no contexto da crise climática global e da consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ONU-ODS-2030).



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria do Meio Ambiente

2. Ocorre que, nesse contexto (ao tomar conhecimento de fato concreto que adiante qualificaremos), este *Parquet* constatou que o Conselho de Desenvolvimento do Estado do Amazonas – CODAM vem se omitindo de adotar medidas – juridicamente obrigatórias por força dos princípios constitucionais da eficiência, da prevenção e da precaução – no sentido de evitar que os empreendimentos incentivados sob seu aval, em vez de promoverem o desenvolvimento sustentável, paradoxalmente, estimulem a prática de ilícitos ambientais e o desmatamento ilegal nocivo com indesejáveis externalidades negativas.

3. Embora, à luz dos princípios jurídicos acima ventilados, a regra de prevenção a aplicar a todos os casos de incentivo público pelo CODAM seja a mesma, refere-se especificamente aqui ao deferimento de incentivo fiscal à implantação de frigoríficos em área crítica de grilagem e desmatamento ilegal, sem prudência de controles empresarial e administrativo, tendentes a mitigar o elevado risco de gerar a comercialização de “carne ilegal”, produto de “boi pirata”, comprado de pastos clandestinos e irregulares, resultantes de áreas griladas e ilicitamente desflorestadas para formação de pasto¹, em detrimento da garantia constitucional de uso sustentável do bioma Floresta Amazônica e do dever de probidade administrativa. Os conselheiros se contentam em exigir o licenciamento ambiental da indústria incentivada, mas, nada obstante, assumem indevidamente o risco de desvios na cadeia produtiva ao ignorarem contextos especiais de vulnerabilidade (não tratados no licenciamento ordinário), como o do comércio de carne ilegal ligada ao desmatamento na região do sul do Estado. , e assim tem faltado ao dever de estruturação e da exigência de programas de integridade institucional, compliance ambiental e boas práticas ESG.

4. Expedimos a Recomendação n. 61/2021 – MPC/AM como o objetivo de eliminar consensualmente a falta. Preconizamos a normatização do assunto e possível termo de ajustamento ao TCE/AM, mas não houve retorno positivo concreto, por adiamento indefinido do projeto de resolução².

¹ Sobre a dinâmica de ocupação do solo amazônico mediante desflorestamento ilegal e conversão em pasto para criação extensiva de gado, ver em

² Conferir a nossa Recomendação n. 61/2021 em <http://mpc.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/RECOMENDACAO-N.-61-2021.pdf>



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria do Meio Ambiente

5. O episódio que evidenciou a omissão ora combatida é o do Frigorífico Amazonas (Garcia e Silva Com. de Alimentos Ltda), com filial estabelecida em Humaitá, no arco do desmatamento, tido “a priori”, pela gestão estadual, como digna de renúncia fiscal e fomento para promover pecuária sustentável, mas sem exigência alguma de *compliance nem verificação da idoneidade das operações comerciais da empresa*. Vide Decreto n. 43.162, de 10 de dezembro de 2020³, fundado em deliberação do CODAM na 287.^a reunião, realizada no dia 27 de outubro de 2020, referendada pela Resolução n.º 007/2020-CODAM.

6. Nesse caso, mediante parceria apuratória, o Ministério Público Federal no Amazonas (MPF - PR/AM) identificou que o referido frigorífico, sito em área crítica e vulnerável ao desmatamento ilegal, efetuou diversas e sucessivas compras de gado clandestino (4,3 mil cabeças), oriundo de pastagens ilícitas e lesivas ao uso sustentável da Amazônia. A constatação deu-se pela análise comparativa das guias de trânsito animal GTA expedidas (que identificam a procedência animal) com a base geo localizadora das áreas embargadas/autuadas pelos órgãos ambientais, por flagrantes de foco de desmatamento recente e sem amparo legal. Com esse esteio técnico motivado, o MPF ajuizou ação civil pública perante a Justiça Federal para responsabilizar a empresa pelo comércio de carne ilegal, tendo postulado, inclusive, indenização pelos danos causados pelo desflorestamento estimulado pelas operações ilegais⁴. Na sequência, fez o que deveria ter feito antes a Administração Estadual fomentadora: celebrou termo de ajustamento com o frigorífico sob o compromisso deste de se abster de tornar a comprar gado de áreas objeto de ilícitos sócio-ambientais e de instituir e manter sistema de integridade de suas operações e colaborar para instituição de sistemas públicos de controle da cadeia da carne⁵.

7. Asseverou o autor da ação civil pública acertadamente que “ao transacionar produtos bovinos de fazendas que desmataram ilegalmente, o frigorífico violou seu dever de diligência e cuidado e, com sua parceria empresarial com fazendeiros ilegais, não só usufruiu do resultado do

³ Acessível em file:///E:/Usu%C3%A1rios/TCEAM/Downloads/diario_am_2020-12-10_completo.pdf

⁴ Fato repercutido amplamente pela imprensa. Conferir em <https://amazonasatual.com.br/mpf-quer-r-43-milhoes-de-frigorifico-no-am-por-comercio-de-carne-bovina-de-origem-legal/> e em

<https://radioriomarfm.com.br/frigorifico-do-am-e-acusado-de-comprar-43-mil-bois-de-area-desmatada-ilegalmente/>

⁵ TACA acessível em <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/tac-frigorifico-amazonas>



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria do Meio Ambiente

desmatamento ilegal como também estimulou economicamente que outros desmatamentos fossem realizados.”

8. É bem de ver que a mesma sentença se aplica juridicamente ao gestor estadual, ciente da grave onda de ilegalidade e inidoneidade da origem animal, não faz nada para reverter o quadro e evitar que o fomento público seja malversado em benefício de infrações gravemente lesivas ao desenvolvimento econômico sustentável. Ora, “ubi eadem ratio ibi idem jus” (onde impera a mesma razão deve prevalecer o mesmo direito), é o princípio de hermenêutica jurídica.

9. Em que pese o elogiável esforço hercúleo do MPF, de adequar as condutas e combater os ilícitos, sistematicamente, dispondo inclusive do intitulado e bem-sucedido “Programa Carne Legal”⁶, não pode marchar solitário e exercer completamente o *munus* de controle preventivo que constitui dever irrenunciável do público administrador do Estado, no sentido de exigir *compliance* ambiental das empresas que incentiva e de instituir seu próprio sistema de controle administrativo, de sorte a mitigar, por meio de auditorias e sistemas/tecnologias, o risco do cometimento de ilícitos, corrupção e danos na atividade empresarial contra os bens e interesses gerais e difusos propulsores do autêntico desenvolvimento sustentável.

10. O *compliance* se tornou dever da Administração Pública com fulcro no princípio constitucional da Eficiência Administrativa (também chamado princípio da boa-administração sustentável) desde que se evidenciam os riscos de danos e de ilícitos na gestão; logo, tal princípio deve impor a medida tanto na área das contratações públicas assim como nas de fomento público, polícia administrativa e de prestação de serviço público, pois, sem governança, gestão de riscos e de integridade, não pode haver concretizada lídima eficiência administrativa⁷.

11. Em vista disso, no caso específico objeto desta representação, implica considerar que não é dado aos gestores do CODAM manterem-se inertes ao argumento de que se trata de um

⁶ Conferir

<https://informemanaus.com/2020/carne-legal-mpf-inicia-planejamento-para-definir-protocolo-de-auditoria-de-fornecimento-de-gado-da-amazonia/> e em

<https://www.beefpoint.com.br/nova-plataforma-digital-amplia-transparencia-do-programa-boi-na-linha/>

⁷ Registra-se amplo programa do TCU no sentido de exigir da Administração federal a implantação de planos de governança, *compliance*, gestão de integridade e de risco. Conferir paradigmas em

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/modelos.htm#>



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria do Meio Ambiente

problema exclusivo dos órgãos ambientais. Não é lícito nem ético que o órgão de fomento ignore o alto risco de vulnerabilidade, com insuficiência de ações de comando e controle e falta de governança territorial no sul do Amazonas. Somente com a gestão de riscos e o controle administrativo preventivo é que se poderá promover o indispensável efeito inibitório/dissuasório para garantia efetiva de integridade e de sustentabilidade socioambiental no regime de incentivos.

12. A não ser assim, o CODAM estará se distanciando, leniente, da realização do fim legal do regime de incentivos, que não é outro senão a promoção do desenvolvimento sustentável, conforme a Lei n. 2826/2003, em linha de interpretação conforme a Constituição Brasileira (art. 170 e 225) e a Constituição Estadual (art. 229, §1.º), que, aliás, expressamente, determina o controle da produção e a prevenção de riscos (art. 229, IX, e art. 233). Também é consonância com as leis estaduais 3135/2007 (da política estadual de desenvolvimento sustentável) e 4419/2016 (da política econômica e ambiental do Estado). Sem esquecer os compromissos assumidos em nível internacional, em harmonia com os objetivos de desenvolvimento sustentável ODS-ONU-2030.

13. No tocante à exigência de controle preventivo e gestão de riscos ambientais, não é novidade na legislação. A lei de política nacional do meio ambiente (Lei 6938/81), em seu art. 12, § único, obriga de há muito os órgãos que concedem incentivo a exigirem das empresas beneficiárias a estruturação de plano de controle ambiental, o que se afigura, inegavelmente, pioneiro instrumento de controle e compliance.

14. A persistirem na recalcitrância, os agentes representados devem ser responsabilizados pelos danos florestais e ambientais decorrentes do desmatamento e queimadas, motivadas pela conduta temerária e ilegal dos empreendimentos incentivados e dos desmatadores diretos, isso a título de responsabilidade subjetiva e solidária do estado e seus agentes por omissão antijurídica e culposa de prevenção e controle sobre a pecuária⁸.

⁸ Ver a respeito da relação causal entre pecuária (ligada à grilagem) e desmatamento na Amazônia em <https://www.brasildefato.com.br/2019/09/05/pecuaria-e-responsavel-por-80-do-desmatamento-na-amazonia-afirma-pesquisadora>. Refere-se à pecuária extensiva irresponsável ligada à grilagem, sem generalizar. Entre os produtores honestos e que fazem uso sustentável de seus lotes e fazendas, infiltram-se os grileiros que optam pela ilicitude e por crimes organizados de devastação florestal em detrimento dos relevantes serviços ecossistêmicos que a Amazônia oferece para a saúde, o clima saudável e fértil e para o ciclo das águas, fundamental à prosperidade do próprio setor primário.



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria do Meio Ambiente

15. Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁹:

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.

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 desautoriza a tese de que a responsabilidade, no âmbito do Estado, por falta de fiscalização, seria apenas do órgão ambiental licenciador¹⁰:

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).

⁹ Conferir REsp 1071741 / SP

¹⁰ Trecho da ementa. Consultar STJ - REsp 1802031 / PE dentre outros.



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria do Meio Ambiente

17. 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 cases da Holanda¹¹ e da França¹².

18. *Data maxima venia*, o fato lesivo que motiva esta representação é muito grave, catastrófico, razão pela qual não pode ser negligenciado impunemente: a conversão da floresta em pasto por condutas ilícitas de exploração nociva e à margem da Lei. O ano de 2020 encerrou-se deixando a marca singular de devastação florestal com números inigualáveis e alarmantes. Registra o IMAZON *in verbis*¹³:

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. 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%).

19. 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 predatório¹⁴. Pede-se licença para reproduzir a série histórica do Estado na tabela abaixo¹⁵:

Ano	Desmatamento (Km ²)	Ano	Desmatamento (Km ²)	Ano	Desmatamento (Km ²)
2004	1232	2010	595	2016	1129

¹¹ Conferir judiciosa abordagem do prof. Gabriel Wedy em <https://www.conjur.com.br/2021-jan-02/ambiente-juridico-urgenda-licoes-litigios-climaticos-brasil>

¹² Conferir em <https://climainfo.org.br/2021/02/03/governo-frances-e-condenado-em-tribunal-de-paris-por-omissao-contra-a-mudanca-do-clima/>

¹³ Conferir em <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-30-em-um-2020-e-bate-recorde-dos-ultimos-dez-anos/>

¹⁴ Sobre o retrocesso, são fidedignas as informações acessíveis em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2020/09/02/queimadas-seguem-rastro-de-novo-arco-do-desmatamento-no-amazonas.htm>

¹⁵ Conferir em <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria do Meio Ambiente

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		

20. 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/agrícolas, 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 retorno¹⁶ (em que há um efeito dominó das bordas ao centro)¹⁷. A área florestal, a despeito de continental, se continuar sofrendo as taxas de destruição, não conseguirá favorecer o clima pela absorção de CO₂¹⁸ e o regime das chuvas e das águas (com os rios voadores) para o equilíbrio climático global e a agricultura estará fadado ao desaparecimento.

21. 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,

¹⁶ 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/ju/artigos/luiz-marques/ponto-critico-na-amazonia>

¹⁷ Conferir em

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

¹⁸ 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
Coordenadoria do Meio Ambiente

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.

22. No caso concreto, uma vez reconhecida essa responsabilidade, se não houver termo de ajustamento de gestão, 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. 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 qualificáveis como de negligência/culpa grave que tornaram possíveis e em grau elevado os eventos combatidos de comércio ilegal de carne e desmatamento ilegal. Em todo o caso, imprescindível a fixação de prazo para remoção do ilícito omissivo e cumprimento da Lei mediante determinação de instituição de regime de compliance ambiental no âmbito da atividade fomento do CODAM.

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;

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
Coordenadoria do Meio Ambiente

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;

IV. 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, sexta, 13 de agosto de 2021.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas