



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**
REPRESENTAÇÃO N. 74/2021-MPC- Coord. do Meio Ambiente
ODS/2030 – 13 e 15

Contra agentes do IPAAM, SEMA-CEMAAM

Apuratória de possível episódio de má-gestão e ilegalidade por omissão de providências hábeis a corrigir de pronto as fragilidades e deficiências, normativas e operacionais, do sistema de controle estadual sobre a exploração de recursos madeireiros e manejo florestal no Estado, para evitar desmatamento ilegal (por fraude no sistema DOF e lavagem de madeira pública irregularmente extraída com uso de PMFS expedidos e monitorados pela Administração Estadual).

Falta de atendimento integral à Recomendação Conjunta 01/2020 - PF/MPF/MPC/AM.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, por intermédio do Procurador de Contas signatário, investido em atribuição de envergadura constitucional, de defesa da ordem jurídica, do patrimônio público e ambiental e dos interesses da coletividade junto ao Sistema de Controle Externo, e com fulcro na Lei Orgânica e nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, vem perante Vossa Excelência propor **REPRESENTAÇÃO** contra o Exmo **Secretario de Estado do Meio Ambiente e Presidente do Conselho Estadual do Meio Ambiente** Senhor Eduardo Taveira, os conselheiros membros do referido colegiado administrativo, e o Ilmo. Diretor-Presidente do **Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM)**, senhor Juliano Valente (diretor-presidente), para apuração de possível episódio de ilicitude por omissão e má-gestão ambiental, resultando em ofensas aos princípios da Eficiência e Legalidade Administrativas, por falta de ultimateção de medidas normativas e operacionais para controle efetivo e *compliance* (administrativo e empresarial) no sistema de concessão e exploração de planos de manejo florestal madeireiro no Amazonas, em detrimento da garantia constitucional de uso sustentável do bioma Floresta Amazônica, pertinente ao direito fundamental à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, tendo em vista os fatos e fundamentos a seguir.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

1. Em 2019, com os resultados das investigações federais da operação Arquimedes, da qual surgiram várias ações civis públicas e ações penais por crimes ambientais, de organização criminosa e contra o patrimônio público, veio à tona lamentável estado de coisas de descontrole da Administração Estadual sobre a gestão de planos de manejo florestal, autorização das explorações e seu monitoramento, no âmbito do IPAAM¹.

2. Em 2020, diante da falta de medidas para resolver as evidências de descontrole administrativo, este MP de Contas, em parceria com a Superintendência da Polícia Federal e o Ministério Público Federal no Amazonas, expediu a Recomendação Conjunta n. 01/2020²³, conclamando as autoridades estaduais, ora representadas, a reformarem os sistemas normativos e operacionais de apreciação, aprovação e monitoramento dos planos de manejo e sua execução, na forma da Lei, de modo a superar a situação altamente prejudicial identificada, de favorecimento do comércio ilegal de madeiras, paradoxalmente, valendo-se de planos de manejos licenciados pelo IPAAM (ilicitude por “esquentamento” de madeira extraída clandestinamente de terras públicas vizinhas às áreas autorizadas bem como o uso de títulos fundiários e inventários florestais fraudulentos e inconsistentes para obtenção das autorizações).

3. É bem verdade que o dirigente do IPAAM, por efeito da referida Recomendação, providenciou e comunicou, algum tempo depois, as medidas

¹ Sobre a operação Arquimedes ver em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/operacao-arquimedes/entenda-o-caso> Sobre as fraudes e o alto grau de ilegalidade com uso de títulos estatais para esquentamento da madeira, ver em <https://www.brasilefato.com.br/2019/09/16/amazonia-em-chamas-90-da-madeira-exportada-sao-ilegais-diz-policia-federal> e em <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,fraudes-esquentam-madeira-brasileira-vendida-ilegalmente-para-o-exterior,70003745178> e em <https://www.ovale.com.br/brasil/quadrilha-investigada-por-venda-de-madeira-ilegal-usou-dados-de-criancas-e-mortos-diz-pf-1.18512>

² Confira-se resenha sobre a Recomendação em <http://mpc.am.gov.br/?p=26565>

³ Conferir o inteiro teor da Recomendação em <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-op-arquimedes>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

alvitradas para os casos concretos suspeitos, tais como a suspensão cautelar administrativa/cancelamento de certas autorizações de exploração florestal por suspeitas fundadas de envolvimento nas fraudes alvo das ações decorrentes da operação Arquimedes⁴.

4. Não obstante, conforme reconhece o dirigente do IPAAM representado, por meio do Ofício n. 280/2021-IPAAM⁵, de 02 de março, pendem de encaminhamento e conclusão, até aqui, reformas normativas no CEMAAM e operacionais internas preconizadas, de suma essencialidade, no sentido do retorno à legalidade e à eficiência, por meio da urgente reestruturação e modernização do sistema de controle do manejo florestal, fundamentais para refrear os ilícitos e resolver as fragilidades e inconsistências que motivaram os graves fatos identificados. São ao menos aquelas ações e melhorias positivadas nos itens finais da Recomendação Conjunta 01/2020, a saber, *in verbis*:

V – proposição de revisão, ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMAAM), da Resolução n. 30/2018 e demais atos regulamentares, sobre o devido processo de avaliação técnica, aprovação e monitoramento exploratório dos APAT (autorização prévia), planos de manejo florestal sustentável (PMFS), respectivas licenças (LI e LO), planos operacionais de exploração (POE) e autorizações de exploração (AUTEX), no sentido de contemplar requisitos e instrumentos de controle de rigor técnico, de transparência, de integridade interna, de padronização de análise e de relatórios, de atualidade científica, tecnológica e de fidedignidade das informações, para garantia de legalidade do empreendimento contra as fraudes verificadas;

⁴ Confira repercussão no noticiário em <https://amazonasatual.com.br/apos-recomendacoes-ipaam-cancela-43-licencas-para-empresas-na-operacao-arquimedes/>

⁵ Segue anexo seu inteiro teor, retirado do SEI 1326/2021.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

VI – intensificação da presença do IPAAM em campo, sem prejuízo e em cooperação com as forças federais e outros órgãos estaduais de comando e controle, para fortalecer tanto as operações de repressão estratégica aos ilícitos assim como o monitoramento das explorações que a autarquia licencia;

VII – adoção imediata, dentre outras, das seguintes medidas de fortalecimento do combate à ilicitude, em nível estadual, nos processos de exploração florestal:

a) exigência do título, do registro e da cadeia cartorial de reconstrução de origem do domínio imobiliário das áreas de exploração pretendidas bem como do atesto de regularidade de eventual concessão de uso ou posse alegada pelo requerente, em terras públicas devolutas ou arrecadadas e em terras privadas registradas, emitido pelos órgãos de controle fundiários competentes, inclusive, nos casos da Lei 11.952/2009, mediante a comprovação efetiva dos requisitos elencados no Artigo 5.º, especialmente aqueles inscritos nos incisos III (praticar cultura efetiva) e IV (comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008), abstendo-se de admitir qualquer outro documento comprobatório de regularidade da área objeto da autorização e licenciamento;

b) exigência do CAR validado durante todo o período de vigência dos processos de planejamento e de exploração, com verificação inicial e periódica de sua situação regular, obrigatoriamente sem registros de desmatamentos e queimadas ilegais recentes e de passivos ambientais pendentes de regularização via PRA ou semelhantes, sob pena de indeferimento ou de imediata instauração de medidas cautelares suspensivas e de processo de cassação se na fase executiva;



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

c) priorização da digitalização processual e da implantação do módulo de sistema de TI que garanta a transparência pública ativa dos processos de exploração florestal de acordo com a Lei n. 12.527/2011;

d) a utilização de imagens de satélite, disponíveis gratuitamente ou, em caso de impossibilidade, solicitando as referidas imagens à Polícia Federal, para verificação do disposto no inciso IV do Artigo 5.º da Lei 11.952/2009.

e) verificação criteriosa das coordenadas apresentadas no inventário florestal, subscrito por engenheiro florestal, das árvores que serão objeto da exploração;

f) exigência, por ato normativo do IPAAM, de as indústrias de desdobro manter separados em lotes próprios, e devidamente identificados, a madeira correspondente a cada árvore explorada, devendo constar da etiqueta as coordenadas geográficas da exploração até a venda ao consumidor final;

g) exigência, por ato normativo do IPAAM, como condicionante à aprovação do plano de manejo ou do uso alternativo do solo, de apresentação de amostras extraídas

das árvores correspondentes as 06 (Seis) espécies de maior volumetria no inventário florestal, observados os seguintes parâmetros:

g.1) a coleta de amostras de três árvores por cada uma das seis espécies de maior volumetria no inventário. De cada indivíduo sejam coletadas três amostras de 30 cm³

(Tamanho aproximado de uma caixa de fósforos tradicional).

g.2) as amostras de cada indivíduo sejam coletadas de forma equidistante na altura do DAP (Diâmetro na Altura do Peito).

g.3) para garantir a durabilidade das amostras sejam acondicionadas por indivíduo (3 amostras) em frasco plástico transparente estéril de 50



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

a 100 ml, sendo os espaços vazios preenchidos com sílica gel azul de grânulos de 4 a 8 mm.

g.4) remessa, em até 48 horas, das amostras entregues, no prazo máximo de 15 dias após sua coleta, ao laboratório de análise de isótopos estáveis da Polícia Federal no Amazonas para análise em caráter de cooperação interinstitucional no combate à ilicitude, assegurada a devolução das amostras ao requerente, para manutenção em depósito em local seco e arejado para eventual contraprova durante o período de vigência da Autex/POE;

h) a exigência, por ato normativo do IPAAM, de instalação de rastreadores e GPS Tracker nos veículos de transporte de madeiras;

i) a expedição e transparência de relatórios gerenciais que permitam aos órgãos de controle e à sociedade a avaliação da veracidade das informações prestadas pelos manejadores e seus responsáveis técnicos;

j) Sistematização do intercâmbio e análise de relatórios do IBAMA de movimentação suspeita no DOF no estado do Amazonas com designação de técnicos específicos para monitorar a movimentação de guias no DOF/SINAFLOR;

k) rigor na exigência de apresentação e na análise de relatórios pós-exploratórios;

l) análise criteriosa das informações prestadas no cadastro do SINAFLOR com exigência de toda a documentação exigível como condição ao licenciamento;

m) o fortalecimento dos mecanismos de autuação e embargos remotos de áreas desmatadas sem autorização do IPAAM, quando incidentes em áreas registradas no CAR ou no SIGEF.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

5. No tocante à insuficiência de fiscalização da exploração madeireira, o dirigente do IPAAM representado reconhece limitações operacionais da autarquia ambiental, por insuficiência de recursos, de ordem a impossibilitar o cumprimento, a contento, de seu papel de controlador da exploração madeireira em geral e mesmo das operações que autoriza/licencia formalmente. Mas não é dado ao público gestor tão só apresentar a escusa e se conformar, de modo a criar o risco de dano mediante a continuidade de liberação das atividades potencialmente incontroláveis e nocivas, sem que envide os meios para evitar o resultado lesivo indesejado, máxime ante a constatação de cenários de fraudes e uso indevido das autorizações e licenças expedidas para extração irregular de madeira de florestas públicas (imóveis de propriedade pública). A autoridade elenca óbices e necessidades institucionais, mas não revela seu esforço exigível, de reversão e solução administrativas, restando aparentemente passivo ou conformado com a continuidade do estado de coisas ilícito e ineficiente nesse interregno considerável, o que constitui violação ao princípio da eficiência administrativa e pode, em tese, configurar negligência ou até mesmo erro grosseiro.

6. Quanto ao problema da expedição de APAT e demais atos sobre terras públicas, em benefício de pessoas privadas, o gestor do IPAAM cita determinações corretivas no tocante ao uso de títulos precários de posse em imóveis federais, mas nada apresenta no sentido de garantir ou providenciar no tocante às demais situações, de fraude e clandestinidade de possessões em terras estaduais e municipais não destinadas em articulação com os correlatos órgãos fundiários. Isso é intolerável porque os próprios órgãos fundiários reconhecem o descontrole das ocupações e não terem perfeito conhecimento de quem está efetivamente ocupando as terras públicas, grande parte a mercê da grilagem, razão pela qual terceiros acabam forjando documentos para legitimar sua presença a revelia de antigos ocupantes e de primitivos assentados na gleba estatal. Então usam astuciosamente tais documentos precários (meros requerimentos e grilagem) junto a órgãos



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

ambientais para legitimar indevidamente as concessões de manejo florestal sem receber a devida reprimenda na análise administrativa.

7. Igualmente resta pendente, no âmbito do IPAAM, a falta de transparência ativa e digitalização processual dos atos de licenciamento dos manejos florestais. O sistema SINAFLOR/DOF não permite e não há sistema digital estadual em operação que seja capaz de garantir a funcionalidade e transparência pública de dados.

8. Sobre o sistema de rastreabilidade, embora o IPAAM seja o ente gestor dos licenciamentos, segundo informa, permanece à espera de desenvolvimento de projetos e ferramentas federais (Sinaflor+/DOF+ Rastreabilidade). Nada foi feito, de forma autônoma, pela Administração Estadual (SEMA/IPAAM), no sentido de concretizar a preconizada rastreabilidade assim como a análise de movimentações suspeitas no sistema DOF ou noutro sistema próprio digital de licenciamento. De ver também não ter sido ultimada a revisão dos termos de referência para relatório e monitoramento da realização das explorações.

9. Doutra banda, é bem de ver, em semelhante prumo, que continua admitida, indiscriminadamente, no processo administrativo de licenciamento, a dispensa de vistoria das áreas pretendidas para manejo florestal, com base na regra meramente infralegal da Resolução n. 30/2018 CEMAAM, que é o frágil regulamento estadual, pendente de reforma.

10. As autoridades representadas, consultadas sobre as pendências, limitaram-se a informar que o assunto (da reforma normativa da resolução) estaria em discussão no âmbito do Conselho Estadual do Meio Ambiente CEMAAM. Mas o tempo decorrido desde o conhecimento do fato aliado à continuidade das explorações madeireiras (fora os casos que se mantem paralisados por efeito da recomendação conjunta e de decisão judicial) indicam a falta de razoabilidade desse estado de



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

indefinição das reformas e melhorias gerenciais e operacionais na Administração Estadual, podendo configurar até mesmo, a depender das circunstâncias e caderno probatório, o dolo eventual dos agentes no sentido de permitir a prosperidade dos riscos de danos e danos em benefício do seguimento econômico, ou a não menos grave negligência, imperícia e imprudência no trato do relevante assunto, a todas as luzes, em qualquer hipótese, condutas ofensivas aos princípios da Eficiência e da Legalidade Administrativas e que precisam ser removidas pela atuação do Sistema de Controle Externo.

11. Imperioso destacar que o CEMAAM está há meses com assunto em mesa (por meio de sucessivos órgãos fracionados, referidas câmaras técnica, jurídica e sucessivas reuniões) e não resolve a pauta de reforma no nível normativo. Paralelamente, há indícios de que os gestores enfrentam apelos/pressões dos empresários do ramo para fazer passar as suas reivindicações⁶. Enquanto isso, as explorações madeireiras fraudulentas prosperam sob a vulnerabilidade do sistema atualmente em operação, com o pernicioso efeito de estimular a clandestinidade, a ilicitude e o desmatamento ilegal com o consequente curso de destruição do bioma Floresta Amazônica rumo ao “tipping point”⁷.

12. Diante disso, a persistir a omissão de reformas, as autoridades administrativas com atuação legalmente delimitada devem ter sua responsabilidade solidária definida nos termos do artigo 54 da Lei Orgânica do TCE/AM. Dessa maneira até porque vigora, em direito ambiental, para o Estado e seus agentes, o regime de

⁶ Ver evento feito pela SEMA e IPAAM em meados de 2021 atendendo solicitação da indústria madeireira noticiada em <http://www.amazonas.am.gov.br/2021/07/forum-reune-estado-e-representantes-do-setor-madeireiro-para-discutir-desenvolvimento-da-atividade-florestal/>

⁷ 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>



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

responsabilidade solidária por omissão de fiscalização de ilícitos privados sujeitos a tutela estatal, conforme patenteia a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁸:

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)

13. Enfim, embora parcialmente não atendidas, salta aos olhos que as medidas recomendadas faltantes – tanto as de âmbito normativo do CEMAAM, como as de ordem operacional no IPAAM – mostram-se essenciais para reverter e eliminar o quadro de violações ao princípio constitucional da Eficiência Administrativa e de dano, potencial e consumado, ao patrimônio público florestal e ao direito fundamental à higidez ecológica, pela falta de governança, *compliance* e controle minimamente razoáveis para prevenção de ilicitudes na gestão de manejos florestais em âmbito estadual na exploração do bioma Floresta Amazônica. Portanto, devem alicerçar a fixação de prazo para fiel cumprimento da Lei, nos termos da norma do artigo 40, VIII, da Constituição Amazonense.

⁸ Conferir REsp 1071741 / SP



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coord. do Meio Ambiente

14. Assim, considerando as razões acima declinadas, e especialmente a urgência por perigo de dano de difícil reparação por possível ordem de início e continuidade da obra irregular, este Ministério Público de Contas a teor do disposto no art. 113, I, da Lei n. 2423/96, **requer que Vossa Excelência determine:**

I. a **ADMISSÃO** emergencial da presente Representação, conforme preceitua o art. 3º, II, da Resolução n. 03/12-TCE/AM;

II. a instrução regular e oficial desta representação, assegurada a prioridade regimental, 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 e sujeitos à condenação ao ressarcimento de possível dano consumado a liquidar, e responsabilidade solidária de indenizar danos florestais e ambientais decorrentes do fato ilícito e a recuperar as áreas afetadas;

IV. **RETORNO** do processo a este MP de Contas para convicção final sobre as irregularidades iniciais;

V. Julgamento desta representação com as medidas que a instrução evidenciar cabíveis e adequadas, a priori, a aplicação da sanção do artigo 54, VI, da Lei Orgânica, e fixação de prazo para fiel cumprimento da Constituição e das leis, no sentido de tornar eficiente a gestão e garantir controle efetivo sobre a exploração madeireira no Estado do Amazonas.

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

Manaus, 06 de outubro de 2021.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas