



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

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**

REPRESENTAÇÃO N. 144/2023-MPC- Coord. do Meio Ambiente

PERIGO DE DANO CLIMÁTICO - ODS 13 – LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

Por aparente violação ao princípio do poluidor-pagador por omissão de exigência de inventário e medidas compensatórias de emissões de gases de efeito estufa em estudos prévios de impactos ambientais e licenciamentos de empreendimentos grande emissores

O 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 no Controle Externo, e com fulcro na Lei Orgânica e nos artigos 54, I, e no art. 288 da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, vem perante Vossa Excelência representar contra o diretor-presidente do **Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM**, senhor Juliano Valente, por má-gestão ambiental parente, devido à omissão de exigência de inventário e de medidas compensatórias da emissão de gases de efeito estufa de empreendimentos licenciados (usinas termelétricas, incineradoras, olarias), grandes emissores e causadores de significativo impacto climático (por efeito sinérgico e cumulativo na crise do aquecimento global), pelos fatos e fundamentos seguintes.



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

1. Este MP de Contas, por sua coordenação do Meio Ambiente, considerando a exacerbação dos eventos extremos na região (enchentes, chuvas e secas excepcionais), vem acompanhando a execução das políticas estaduais para mitigação e adaptação dos impactos das mudanças climáticas, dentre outras, por medidas de controle com vistas à responsabilização de empresas pelas significativas emissões de gases de efeito estufa, sob a ótica do princípio do poluidor-pagador, eis que os grandes emissores tem transferido à sociedade e ao Estado o ônus de custear pelo erário o enfrentamento de desastres ambientais da crise climática, eis que decorrem e pioram, em parte, tendo em vista o processo produtivo com elevada pegada de carbono.

2. No bojo desse trabalho, constatamos, ao manusear os volumes de estudos prévios de impactos ambientais e licenças, que o IPAAM não vem exigindo – dos grandes empreendimentos licenciados, causadores de potenciais significativos impactos ambientais e climáticos –, o inventário de emissões de gases de efeito estufa GEE nem os consequentes programas de compensação hábeis a neutralizar, efetivamente, os impactos climáticos correspondentes por medidas de captura de carbono (reflorestamento, energias limpas, pagamento por serviços ambientais, crédito de carbono etc.).

3. Por esse motivo, preliminarmente, informado de que o Ministério Público do Estado do Amazonas - MPAM havia feito, em 2021, “recomendação administrativa” sobre o tema (Recomendação Administrativa 001.2021.CAO-MAPHURB¹), primeiramente, oficiamos ao IPAAM (Ofício 349/2023/MPC/AM - SEI 11503/2023), indagando as medidas adotadas. Mas não houve resposta alguma, em aparente falta de consideração ao ofício deste MP de

¹ Acessível em

https://www.mpam.mp.br/images/attachments/article/14467/RECOMENDA%C3%87%C3%83O%20ADMINISTRATIVA%20%C2%BA%20001.2021.CAO-MAPHURB%20-%20SEI_MPAM%20-%200665820.pdf

E noticiada em

<https://www.mpam.mp.br/noticias-mpam/14467-mpam-quer-avaliacao-de-emissao-de-gases-de-efeito-estufa-em-licenciamientos-concedidos-pelo-ipaam>



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

Contas e do Tribunal de Contas do Estado. Também não encontramos qualquer referência a estudos e reformas decorrentes do fato no âmbito do IPAAM.

4. Então, na sequência, expedimos a nossa Recomendação n. 28/2023 MPC/AM - CMA²³, em face da qual imperou novo silêncio, sem qualquer resposta ou indicativo de atendimento.

5. Como grafamos na Recomendação, a evidência é de que o IPAAM não vem exigindo, nos licenciamentos dos empreendimentos grandes emissores de GEE e potencialmente causadores de grande impacto ambiental e climático, tais como os das usinas termelétricas (UTE) por queima de combustível fóssil (tanto à diesel como gás natural) e de unidades de tratamento de gás natural (UTG), incineradoras de resíduos e olarias (dentre outros), no bojo do estudo prévio de impacto ambiental, o inventário de emissões GEE totais, o correlato componente de estudo de impacto climático com as pertinentes medidas de mitigação e compensação, pelos danos potenciais e efetivos, decorrentes da previsão de emissão de gases de efeito estufa e de seus efeitos sinérgicos e cumulativos de aumento de temperatura e poluição na atmosfera e no ciclo das águas, que formam impactos climáticos perigosos no cenário atual da emergência de mudanças climáticas, que ameaçam o bioma Floresta Amazônica e o macrobem ambiental do equilíbrio ecológico local, regional e planetário.

6. A omissão antijurídica é relevante e potencialmente lesiva ao direito fundamental à segurança climática, pois, estão em vigor diversas licenças de usinas termelétricas e, em curso, no IPAAM, processos de renovação de licenciamento e de novos licenciamentos de

² Ver inteiro ter acessível em

https://mpc.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Recomendacao_28_2023_ao_IPAAM_componente_estudo_de_impacto_climatico_EIA.pdf

³ Ver repercussão na imprensa local em

<https://www.acritica.com/politica/mpc-diz-que-ipaam-n-o-considera-gases-poluentes-em-licenciamentos-e-cobra-compensac-es-1.317610>



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

empreendimentos de usinas termelétricas e de unidades de processamento de gás (como o da UTE Azulão 3 da Eneva), dentre outros, de alto volume de emissões de GEE.

7. De acordo com o inventário do Instituto de **Energia** e Meio Ambiente, o Estado do Amazonas figura como **3.º maior emissor de GEE** no setor, o que constitui contribuição significativa para o aquecimento global e seus impactos ambientais, como externalidade negativa dos empreendimentos, em razão das **usinas termelétricas** que operam em seu território sem as devidas compensações (com destaque para **UTE Mauá 3, Ponta Negra, Tambaqui, Manauara, Jaraqui, Cristiano Rocha e Aparecida Parte I**)⁴, com perspectiva de aumento das emissões com a exploração de gás natural (**UTG + UTE 1, 2, 3**) **do campo Azulão** pela empresa Eneva SA⁵.

8. São inoldiváveis e irrenunciáveis os fundamentos doutrinários⁶⁷ e normativos⁸ para a exigência de inventário e programas de mitigação e compensação de impactos climáticos no estudo prévio de impacto ambiental e no licenciamento ambiental brasileiro.

9. As normas do artigo 225 e 170, IV, da Constituição, asseguram a todos o direito subjetivo e intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do qual decorre, logicamente, o direito fundamental ao clima estável e o dever do Poder Público de garantir

⁴ Ver a respeito em

<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53232752/estudo-mostra-que-emissoes-de-utes-cresceu-75-em-2021da>

Estudo completo acessível em

https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2022/12/termelétricas_IFMA_2021.pdf

⁵ Ver a respeito das UTE Azulão I, II e III e UTG em

<https://amazonasatual.com.br/eneva-vai-investir-cerca-de-r-6-bilhoes-na-geracao-de-energia-no-amazonas/> e em <https://eneva.com.br/noticias/eneva-e-vencedora-do-2o-leilao-de-reserva-de-capacidade/>

⁶ Ver Alexandre Gaio, Raquel Rosner e Vivian Ferreira em Revista Direito e Praxis, RJ, volume 14, n. 1, 2023, p. 594-620 acessível em <https://www.scielo.br/j/rdp/a/vwftczDQHZ8tgzNjGWGGXw/?format=pdf>

⁷ Ver especialmente sobre o gás natural em

<http://www.gcouto.com.br/publicacao/mitigacao-e-compensacao-de-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-no-brasil-o-caso-do-rejeito-de-gas-natural-flaring-venting/>

⁸ Segundo consta, ao menos dezessete estados-membros já contam com atos normativos específicos para balizar a exigência de inventários de GEE nos EIA/RIMA e licenciamentos ambientais.



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

segurança climática na função de comando e controle sobre atividades econômicas, entendimento que vem sendo amplamente reconhecido pela doutrina especializada (Wedy et al., 2020; Sarlet, 2020) e pelo STF (ver Acórdão da ADPF 708).

10. O estudo de impacto ambiental, previsto no artigo 225, IV, da Constituição, é instrumento ambiental preventivo que deve avaliar todos os possíveis impactos negativos das termelétricas e outros grandes empreendimentos causadores de significativo impacto climático, inclusive por meio da contabilidade das emissões, causadoras de danos climáticos, por efeito cumulativo e sinérgico e quadra de aquecimento global, para exigência, ao empreendedor, de inventário e de medidas preventivas de mitigação e de compensação, em conformidade com os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução.

11. O Acordo de Paris e a lei da política nacional da mudança do clima (Lei 12187/2009) preveem o dever do Poder Público de exigir a avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e o macroclima (art. 6.º, inciso XVIII) e de adequar seus instrumentos de atuação aos princípios e ditames dessa política.

12. Nessa esteira, estipula expressamente o componente climático para o fim de medidas compensatórias exigíveis a Instrução Normativa do IBAMA 12, de 23 de novembro de 2010⁹.

13. Na mesma direção, dispõe a Lei Estadual 3.135/2007 (da política estadual de mudanças climáticas), no art. 2.º, III (inventário estadual, que deve abranger ativos e passivos de carbono, públicos e privados em geral), art. 19 (controle dos impactos climáticos) e art. 23, § único, II (exigência de mecanismo de estabilização da concentração de GEE) c/c o art. 22, § 1.º, V, da Lei Estadual n. 4.266/2015 (previsão de ativo do fundo

⁹ Conferir inteiro teor em <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0012-231110.PDF>



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

estadual de mudanças climáticas decorrente de pagamento por exploração de fósseis e compensação ambiental).

14. Consoante se vivenciou, recentemente, pela amostra de colapso atmosférico e climático durante a estiagem do segundo semestre de 2023 no Amazonas, as mudanças climáticas são uma grande ameaça à vida e à sociobiodiversidade amazônica, pondo sob sério perigo a saúde humana, à segurança hídrica, alimentar e até o direito humano basilar de respirar ar puro. Então, a omissão do IPAAM é fato gravíssimo a sanear, perigoso e prejudicial à vida e sua sadia qualidade das presentes e futuras gerações.

15. Segundo a jurisprudência pacífica do STJ, sobre a dicção da Lei 6938/1981 (art. 3.º, IV), o Estado e seus agentes, em todos níveis da federação, devem responder objetivamente pelo danos ambientais por ação de terceiros, desde que decorrentes da sua omissão, negligência ou insuficiência de fiscalização:

Nesse contexto, forçoso reconhecer a responsabilidade solidária do Estado quando, devendo agir para evitar o dano ambiental, mantém-se inerte ou age de forma deficiente ou tardia. Ocorre aí inexecução de uma obrigação de agir por quem tinha o dever de atuar. [...] 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. REsp nº 1.071.741 -SP (2008/0146043-5), Min. Rel. Herman Benjamin, j. em 16.12.2010 REsp nº 1.071.741 -SP (2008/0146043-5), Min. Rel. Herman Benjamin, j. em 16.12.2010**

Administrativo. Ambiental. Ação civil pública. **Dano ambiental.** Legitimidade. Passiva. **Responsabilidade civil do Estado. Ibama. Dever de Fiscalização. Omissão caracterizada.**

1. Tratando de proteção ao meio ambiente, **não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas.** Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo.



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

2. O Poder de Polícia Ambiental pode – e deve – ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambientais é comum a todos os entes. Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração.

3. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, logo responderá pelos danos ambientais causados aquele que tenham contribuído apenas que indiretamente para a ocorrência da lesão. Agravo regimental improvido. STJ, 2ª Turma, AgRg no REsp .1417.023/PR, Rel. Min. Humberto Martins, j. 18.8.2015, Dje 25.08.2015.

16. No campo doutrinário, referindo-se à responsabilidade do Estado e de seus agentes por omissões aos deveres de enfrentamento climático, com presumido dano ambiental, temos as valiosas lições dos professores Ingo Sarlet, Gabriel Wedy e Tiago Fensterseifer¹⁰:

... a lesão ao meio ambiente, por violação ao dever fundamental de tutela do sistema climático, por si só, é inconstitucional, já que fere o art. 225 da Constituição Federa (...)a lesividade ao meio ambiente causada pelo desmatamento ou emissões irregulares de gases de efeito estufa, para além de ato ilegal em sentido lato, é ato inconstitucional que viola o núcleo essencial dos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado e ao clima propício a uma vida saudável.

Se considerarmos o regime constitucional ecológico e climático consagrado pela CF/1988, a não atuação (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a atuação insuficiente (de modo a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente), no tocante a medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate à degradação ecológica e climática, pode ensejar até mesmo a responsabilidade do Estado e de seus agentes, inclusive no sentido de reparar os danos causados a indivíduos e grupos sociais afetados pelos efeitos negativos dos danos ambientais e climáticos. A título de exemplo, a insuficiência ou deficiência – e, portanto, não apenas a completa omissão ou ausência – de medidas legislativa e administrativas voltadas à mitigação da emissão de gases de efeito estufa (ex. combate ao desmatamento florestal) e adaptação às mudanças climáticas pode caracterizar, a depender do caso concreto (como discutido na ADPF 760 perante o STF), violação

¹⁰ In Curso de Direito Climático. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 293, 169 e 305.



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

aos princípios da proibição de proteção deficiente ou insuficiente em matéria climática.

Cabe ao Estado, por força dos seus deveres de proteção para com os direitos fundamentais, assegurar uma tutela efetiva de tais direitos, especialmente no que tange – o que assume uma posição de destaque para a esfera dos direitos sociais e ecológicos – à garantia do mínimo existencial ecológico (e climático), que, nesse contexto, atua como uma espécie de garantia do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente (e ao clima)...

(...) é lícito sustentar que o Poder Público ostenta o dever de fiscalização e autuação de infrações climáticas, sob pena de responsabilização por omissão, como poluidor indireto. Ainda que não se mostre razoável demandar uma obrigação de vigilância ubíqua e onipresente, é lícito exigir medidas administrativas concretas, inclusive judicialmente para impedir a prática ou continuidade de atentados ao meio ambiente e ao sistema climático.

17. Cristalino o imperativo jurídico de remover a ilicitude e lesividade da falta de componente climático nos estudos de impacto ambiental, cumpre pontuar que não falta a previsão de devido processo administrativo revisório de licenciamentos em desconformidade com o preceito de compensação por emissões lesivas ao clima. A norma do artigo 26 da Lei 3785/2012 proclama o poder-dever de autotutela administrativa do IPAAM, para, a qualquer tempo, modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer superveniência de graves riscos ambientais e de saúde, mudanças das características do recurso envolvido, descoberta de novos dados relevantes, substancial dano para a saúde e bem estar humano e/ou superveniência de normas sobre o assunto, eis que a sociedade e o erário não podem pagar os custos dos passivos e danos climáticos causados por suas emissões de exploração econômica poluente.

18. Assim, considerando as razões acima declinadas, este Ministério Público de Contas, a teor do disposto no art. 113, I, da Lei n. 2423/96, **requer que Vossa Excelência determine:**



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

- I. a **ADMISSÃO** da presente Representação, conforme preceitua o art. 3º, II, da Resolução n. 03/12-TCE/AM;
- II. a instrução regular e oficial desta representação, mediante apuração oficial e técnica **pela DICAMB**, com garantia de contraditório e ampla defesa ao agente representado, por notificação, tendo em vista a responsabilidade pela omissão ilícita e lesiva representada;
- III. **RETORNO** do processo a este MP de Contas para convicção final sobre as irregularidades iniciais;
- IV. Julgamento desta representação com as medidas que a instrução evidenciar cabíveis e adequadas, *a priori*, aplicação de multa por omissão, determinação de estudo para promover ações judiciais para responsabilizar os grandes emissores bem como a fixação de prazo razoável ao dirigente do IPAAM para comprovação de:
- 1) ato administrativo que ofereça termo de referência e instaure a revisão de licenciamentos e respectivos estudos de impacto de usinas termelétricas (a queima de diesel e a gás), de unidades incineradoras e outras com grande volume de emissões de gases de efeito estufa, para apresentarem componente climático com inventário de emissões GEE e descrição das medidas e programas de compensação para neutralizar as quantidades e assim mitigar os efeitos que sem isso provocariam na crise das mudanças do clima pelo aquecimento global;
 - 2) ato administrativo que determine a adequação dos licenciamentos e estudos de impacto em curso, relativos ao mesmo gênero de empreendimentos (grandes emissões de GEE), para que ofereçam, em complementação, o componente de estudos climáticos, com inventário e medidas de compensação pelas emissões;
 - 3) ato administrativo normativo para disciplinar o componente de estudo de impacto climático para futuros licenciamentos e estudos prévios de impacto ambientais.

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



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

Manaus, 04 de dezembro de 2023.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas