



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA YARA AMAZÔNIA LINS
RODRIGUES PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO AMAZONAS**

REPRESENTAÇÃO N.63 /2025 – MPC/ RMAM

ODS - 13

*Ref. SEI 005803/2025 – combate grave omissão de enfrentamento à emergência da mudança
do clima. Processo estrutural de política pública.*

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, por intermédio do Procurador de Contas signatário, investido em atribuição de envergadura constitucional, de defesa da ordem jurídica, financeira, do patrimônio público e ambiental e dos demais 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 PREFEITO DE BORBA, Senhor RAIMUNDO SANTANA DE FREITAS**, por aparente episódio de má-gestão financeira e climática, consistente na **omissão de política pública municipal, de planos e de finanças para o clima**, com a conseguinte exposição da população e comunidades a riscos e ameaças de impactos negativos e de difícil reparação nos sistemas econômicos, social, ambiental, escolar, de saúde, abastecimento, dentre outros, conforme os fatos e fundamentos que passa a expor.

1. Este Ministério Público de Contas tem intensificado o acompanhamento das políticas públicas municipais para o clima, nos últimos exercícios, por



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

atestar o avanço dos referenciais fáticos e científicos de recrudescimento dos impactos da crise climática do aquecimento planetário, no Brasil, especialmente em vista da proliferação e intensificação dos eventos extremos, nos últimos anos, tais como as chuvas e enchentes no Rio Grande do Sul, a seca e estiagem na Amazônia e as ondas de calor e de fumaça em praticamente todo o País.

2. Por outro lado, de par com esses fatos, advieram, o amadurecimento e o consenso jurídicos, em torno da exigibilidade da atuação imediata do Estado para o enfrentamento da emergência climática, tendo por base a lei da política nacional (Lei 12.187/2009), reforçada agora pela Lei 14.904/2024 e pela jurisprudência do STF, com destaque para o julgado da ADPF 708, que reconhece o estado de emergência climática, assim como proíbe a inércia do Poder Público e o contingenciamento de fundos ambientais.

3. Nesse contexto, atento à realidade regional, este *Parquet* apurou que os municípios amazonenses se ressentem de grave falha estrutural, consistente na falta de orçamentos, marco regulatório e de planejamento estratégico, financeiro e operacional para as ações de enfrentamento da mudança do clima em nível local (que não se confundem nem se limitam ao sistema de defesa civil), tanto no eixo de mitigação de emissões quanto de adaptação e mitigação aos impactos e resiliência.

4. Em razão disso, ao Prefeito representado foi endereçada a Recomendação n. 35/2025 – MPC/AM-CMA (anexa), no sentido de priorizar investimentos financeiros e operacionais na formulação e execução de planos de enfrentamento à crise da mudança do clima, para garantir em favor das populações vulneráveis mitigação de emissões, adaptação e resiliência¹.

¹ Notícia sobre as recomendações acessível em

<https://mpc.am.gov.br/2025/04/planos-de-acao-climatica-mpc-recomenda-aos-62-prefeitos-amazonenses-prioridade/>



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

5. Em resposta, o prefeito representado, por meio da procuradoria municipal (Ofício n. 099/2025 - Gab), afirma que atenderá futuramente a recomendação mas que possui limitações financeiras e operacionais neste primeiro ano de mandato. Não concedeu maiores esclarecimentos e comprovações pertinentes, de resolução à grave pendência.

6. Ocorre que a omissão de política pública e de planejamento municipais para enfrentamento à mudança do clima no curto prazo, enquanto não removida, pode ser qualificada como grave falha estrutural, ou mesmo “estado de coisas inconstitucional”; isto é, omissão intolerável de máxima ofensa à ordem jurídica, que autoriza a intervenção dos órgãos de controle por ameaçar a eficácia dos direitos fundamentais. Com efeito, sem medidas de mitigação das emissões e de adaptação aos efeitos negativos da mudança climática sonega-se o direito fundamental à segurança das populações vulneráveis, com grave ameaça a todos os direitos humanos à sadia qualidade de vida, pela falta de arrefecimento dos impactos que da intensificação dos eventos extremos surge nos sistemas econômico, social, educacional, de segurança alimentar e hídrica, de saúde, infraestrutura, transporte dentre outros, com prejuízo direto à dignidade da pessoa humana.

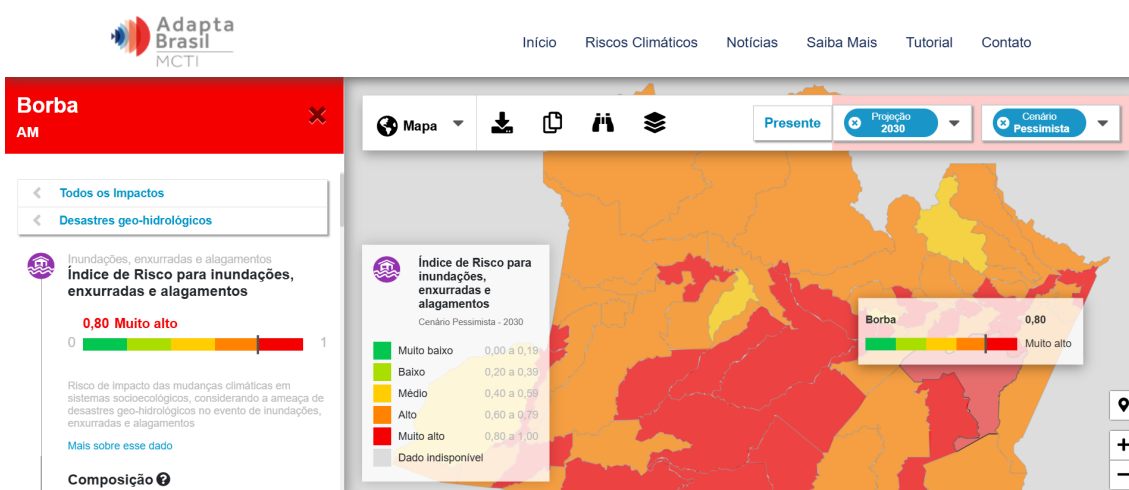
7. Ora, a omissão se mostra intolerável a esta altura até porque a adesão ao Acordo de Paris, o Plano Clima da União e o Pacto de Transformação Ecológica entre os três Poderes da República (em 21 de agosto de 2024) são o reconhecimento oficial, pelo Estado Brasileiro, do dever e da necessidade qualificada e emergencial de intensificar ações de enfrentamento à crise ecológica e climática. À luz da garantia constante do art. 225 da Constituição, tal reconhecimento impõe a adoção de medidas estruturantes inclusive no curto prazo, mediante programas de descarbonização nos setores público e privado, bem como políticas de adaptação aos efeitos da mudança do clima, diante da intensificação e agravamento de eventos extremos.



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

8. No Bioma Floresta Amazônica, onde se situam os municípios amazonenses, a iminência de se atingir o ponto de não retorno/inflexão representa a ameaça concreta à integridade ecológica regional, continental e planetária, tornando extremamente vulneráveis suas populações, a economia e suas formas de vida e manifestação. O aquecimento global intensifica, na região, a ocorrência de estiagens, ondas de calor e secas mais severas, desestabilizando o regime das chuvas e o ciclo hidrológico da bacia do Amazonas, com consequências adversas à regulação climática, à qualidade das águas e do ar, à fertilidade do solo, à preservação da fauna e da flora, bem como à manutenção dos modos de vida tradicionais e da sociobiodiversidade local.

9. Nos últimos anos, Borba vem sofrendo severamente com as sucessivas estiagens severas e enchentes extraordinárias. Isso deve piorar. Segundo avaliação constante da plataforma AdaptaBrasil do MCTI, o município de Borba tem índice “muito alto” de risco para inundações, enxurradas e alagamentos nos próximos anos. Veja-se:



10. Em vista desse panorama, o direito ao meio ambiente equilibrado, garantido pelo art. 225 da Constituição, impõe ao Prefeito representado o dever



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

inadiável de adotar ações preventivas e concretas, pautadas nos princípios da Eficiência, Prevenção e Precaução, para evitar riscos ambientais (prevenção de desastres, catástrofes ecológicas e danos socioambientais) e promover políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas, mitigação de impactos e construção de ambientes sustentáveis e resilientes. Ao decidir as ADPF 708 e 760, por reconhecer o estado de emergência climática e o dever constitucional de ação do Poder Público, o STF reputou reprovável a inércia estatal na atualidade, reprovabilidade essa que se estende, por imperativo lógico, a governadores e prefeitos.

11. A atuação estatal deve se concretizar por meio de políticas públicas e ações efetivas e inadiáveis no sentido da adaptação e da resiliência, tais como a eliminação de vulnerabilidades climáticas, o desenvolvimento de infraestrutura resiliente, o fortalecimento das comunidades, a implementação de sistemas de alerta e evacuação, a redução do desmatamento e das queimadas, o controle das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e a promoção contínua da educação ambiental e climática.

12. Ademais, as normas gerais previstas nos microssistemas jurídicos da Lei n. 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), e da Lei Federal n. 14.904/2024 combinada com a Lei Estadual n. 6.528/2024 (AM), estabelecem normas e diretrizes para a elaboração e implementação de políticas e planos de adaptação às mudanças climáticas.

13. São imprescindíveis, a formulação e a aplicação de instrumentos normativos e planejadores estratégicos, que assegurem a efetividade, continuidade e abrangência das ações públicas no campo da mitigação e de adaptação à mudança do clima.

14. Por mais que a Prefeitura venha adotando ações práticas próprias da agenda ambiental e de defesa civil, de prevenção de desastres e climática,



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

sem marco regulatório e sem planos estratégicos de mitigação e de adaptação, tais medidas são insuficientes e incapazes de nortear uma atuação firme, duradoura, inteligente e completa em todas as dimensões requeridas jurídica e tecnicamente para o enfrentamento climático como política pública de estado de realização dos direitos humanos e da natureza.

15. A inexistência de um marco regulatório específico limita sobremaneira a capacidade institucional de promover, monitorar e fiscalizar medidas voltadas à redução das emissões no âmbito municipal, bem como compromete a garantia de recursos financeiros seguros e perenes para tal finalidade. Por esse motivo, este MP de Contas chegou a disponibilizar, em cooperação, um modelo de anteprojeto de lei para subsidiar a iniciativa de prefeitos. Conferir em:

<https://mpc.am.gov.br/2025/05/mpc-am-disponibiliza-modelo-de-pl-para-at-uacao-climatica-nos-municipios/>

16. De igual modo, a elaboração de planos de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, na forma recomendada, torna-se imprescindível para a efetiva redução da vulnerabilidade social e da infraestrutura física do município diante dos impactos já verificados e previstos, tais como eventos meteorológicos extremos, ondas de calor, chuvas, enchentes e secas severas. A ausência dessa ferramenta culmina em ações dissociadas e predominantemente reativas, incapazes de promover resiliência sustentável a médio e longo prazo.

17. A limitação da política municipal climática a meras iniciativas pontuais executivas, sem articulação e integração estratégicas, contraria os preceitos basilares das melhores práticas nacionais e internacionais, as quais recomendam a articulação integrada entre normatização, planejamento estratégico e mobilização social. Assim, a redução da política pública a tais



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

ações isoladas não somente compromete sua robustez e efetividade, como também pode induzir a uma equivocada percepção de cumprimento das obrigações governamentais, quando o município permanece vulnerável e despreparado para os desafios climáticos emergentes.

18. Aliás, independentemente da existência de legislação local específica e de planos de adaptação, a autoaplicabilidade das normas constitucionais que definem e garantem os direitos fundamentais e que consagram os princípios da eficiência, da prevenção, da precaução e da sustentabilidade (arts. 37 e 225 da CF/88), impõe ao Poder Público municipal o dever jurídico de atuação imediata com as melhores práticas disponíveis. Nesse sentido, o art. 7.º da Lei 14.904/2024 dispõe que “Independentemente dos planos de adaptação previstos nesta Lei, a identificação de vulnerabilidades e a gestão do risco climático deverão ser levadas em consideração nas políticas setoriais e nas políticas de desenvolvimento e de ordenamento territorial.”

19. Quanto ao financiamento da política pública, em reforço ao erário municipal, a Lei Federal n. 14.904/2024, e a Lei Estadual n. 6.528/2023 (AM), preveem fontes, como o Fundo Clima, para custeio da elaboração e execução de planos de enfrentamento às mudanças climáticas. Nesse contexto, revela-se juridicamente possível e legítima a inserção de programas e ações correlatas nas leis orçamentárias para contemplar o necessário financiamento municipal. Por outro lado, o município encontra-se selecionado para receber auxílio da União por capacitação via MMA programa Adapta Cidades, fundamental à qualificação dos projetos e captação de recursos. <https://mpc.am.gov.br/2025/07/adaptacidades-o-mpc-am-destaca-oportunidade-aos-municipios-para-a-agenda-climatica-local/>

20. Desse modo, é exigível que o gestor municipal priorize, em coerência com o caráter emergencial e ameaçador da crise do clima, investimentos financeiros e operacionais na formulação e execução de plano de mudança do



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

clima, reunindo estratégias, programas e ações estruturantes para combater e mitigar tanto as causas da mudança climática em nível local (redução de emissões por combate ao desmatamento e queimadas, incineradores e outras chaminés irregulares e poluentes) assim como para evitar a vulnerabilidade das populações e ecossistemas e os possíveis impactos contra eventos extremos (chuvas extraordinárias, deslizamentos, inundações e enchentes, seca e estiagem severas, nível crítico de poluição do ar etc.) por planejamento e realização de medidas de prevenção, de adaptação e de educação climáticas; observadas as diretrizes da Lei 14.904/2024.

21. Não há qualquer impossibilidade jurídica no controle externo tendo em vista esse resultado. Segundo o Supremo Tribunal Federal, na tese do Tema 698, é legítima a intervenção para corrigir grave falha estrutural em política pública de realização de direito fundamental sem que disso resulte qualquer mácula ao princípio da separação de poderes. Nesta seara, cumpre advertir o Administrador a sair da inércia, fixando-lhe prazo para o devido e adequado planejamento executivo, prerrogativa de seu múnus.

22. Referindo-se à responsabilidade do Estado e de seus agentes por falta de atuação para tutela climática às populações vulneráveis, transcrevemos as valiosas lições de Ingo Sarlet, Gabriel Wedy e Tiago Fensterseifer²:

... 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 Federal. Não há necessidade de comprovação desse binômio para a procedência da demanda, porque 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.

² In Curso de Direito Climático. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 293, 169 e 305.



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

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 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.

23. Nesse contexto, compete ao controle externo zelar pela legalidade, eficiência e sustentabilidade da gestão pública, tanto em seus aspectos operacionais quanto patrimoniais, com especial atenção à prevenção de danos, passivos e impactos ambientais. Tal atuação deve considerar o risco de dano ambiental, as externalidades socioambientais e a responsabilidade objetiva do



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

Estado, em estrita conformidade com os princípios constitucionais da Eficiência (art. 37), da Prevenção e da Precaução (art. 225), que orientam a atuação pública frente à ameaça ou possibilidade de lesão ao meio ambiente.

24. Então, se restar comprovado, no caso concreto, que o prefeito municipal agiu negligente ou dolosamente com desprezo ao dever juridicamente definido, o caso será de incursão na multa do inciso VI do artigo 54 da Lei Orgânica, por negligência gravemente ofensiva à ordem jurídica, agravado pela lesividade ambiental e aumento de risco de dano climático.

25. 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:

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, como incurso na sanção do artigo 54, VI, da Lei Orgânica;

III. o final julgamento com fixação de prazo ao **prefeito representado**, determinando-se a adoção imediata de ações estruturadas contra a crise climática, com projetos, planos, orçamentos e medidas de adaptação, mitigação, educação ambiental e resiliência comunitária, conforme preceitos constitucionais, os marcos legais nacionais e estaduais, e os compromissos internacionais firmados pelo Brasil;

IV. aplicação de multa do art. 54, VI, da Lei Orgânica, por negligência administrativa por omissão de iniciativa de formulação da política e plano municipais de enfrentamento climático e de medidas executivas para adaptação e redução de impactos dos eventos climáticos extremos (desmatamentos, queimadas, ondas de calor, estiagens com isolamento, desabastecimento, enchentes e inundações com desalojamento das comunidades vulneráveis dentre outros).



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas
Coordenadoria de Meio Ambiente

P. deferimento.

Manaus, 07 de agosto de 2025.

RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas

Este documento foi assinado digitalmente por RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA em 08/08/2025.
Para conferência acesse o site <http://consulta.tce.am.gov.br/spede> e informe o código: D892DBD0-973B46A1-F95F3F12-44F24C25