



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas

PROCESSO N. : 16994/2024

NATUREZA : REPRESENTAÇÃO

PARTE : CHEFE DO EXECUTIVO E SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE

OBJETO : POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇA DO CLIMA

PARECER N. 2699/2025 – MP – RMAM.

EMENTA:

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL, CLIMÁTICO. ODS 13. MUDANÇA DO CLIMA. POLÍTICA PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS, FUNÇÃO DE INDUTOR. POLÍTICA ESTADUAL, BAIXA IMPLEMENTAÇÃO. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, PENDÊNCIA. PLANOS DE AÇÃO CLIMÁTICA E DE ADAPTAÇÃO À MUDANÇA DO CLIMA, APROVAÇÃO, PRAZO, FIXAÇÃO. REPRESENTAÇÃO, PROCEDÊNCIA.

Constatada a baixa implementação e a deficiência da execução da política estadual da mudança do clima por falta de comprovação de resultados efetivos no sentido da redução das emissões e de medidas estruturais de adaptação aos eventos extremos, assim como a falta de planejamento para orientar a execução da política legalmente instituída, em prejuízo a indicadores, estratégias e metas de resultados de mitigação e de adaptação, deve ser recomendado ao Chefe do Executivo a prioridade de formulação dos planos e ao titular da pasta coordenadora da política, fixado prazo, com base na norma do artigo 40, VIII, da Constituição do Amazonas, para exibição do plano de ação climática estadual e do plano de adaptação à mudança climática (conforme diretrizes da Lei 14.904/2024).

RELATÓRIO

Trata-se de representação deste Ministério Público de Contas pela qual é questionada a aparente ineficácia e baixo nível de implementação da política estadual de mudança do clima.

O Laudo Técnico Conclusivo n. 030/2025 – DICAMB/SECEX é no sentido da procedência da representação. Sugere providências para remover a situação.

FUNDAMENTAÇÃO

O processo está maduro para receber julgamento. Observa-se ter havido a regular garantia de contraditório às partes: foram notificados, na forma da lei,



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas

PROCESSO N. : 16994/2024

NATUREZA : REPRESENTAÇÃO

PARTE : CHEFE DO EXECUTIVO E SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE

OBJETO : POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇA DO CLIMA

segundo certificado, o Chefe do Executivo, Senhor Wilson Lima (ofício 259/2025 – GP), e o Secretário de Estado do Meio Ambiente, Senhor Eduardo Taveira (notificação 26/2025 - Dicamb).

Agita-se, por esta representação ministerial, a função indutora de política pública que compete aos tribunais de contas; neste caso, voltada à realização progressiva do direito fundamental (de solidariedade, intergeracional e difuso) ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sobrevivência, à saúde, à economia, à inclusão, à justiça social e à sadia qualidade de vida de todos.

Isso no contexto da ameaça atual das mudanças do clima e do aumento dos impactos catastróficos avassaladores dos eventos extremos, intensificados nos últimos anos, tais como as estiagens na Amazônia e enchentes no Rio Grande do Sul em 2023 e 2024; fato esse que levou o STF a reconhecer a emergência da questão climática e o consequente dever inadiável de enfrentamento proporcional da ameaça pelo Poder Público, para garantir segurança climática às populações, sobretudo às mais vulneráveis (ver ADPF 760, 708, 743).

É modalidade de função controladora que vem ganhando destaque nos últimos anos, impulsionada pela dicção da Emenda 109/2021 (que introduziu o §16 ao art. 37 da Constituição, para inserir a obrigatoriedade de avaliação de resultados das políticas públicas), em vista da centralidade jurídica e funcional do conceito atribuído às políticas públicas, enquanto instituto hábil à consecução e à avaliação da qualidade do gasto público e da eficiência administrativa na entrega efetiva de bens e serviços à sociedade por meio de devido processo legal (ciclo das políticas).



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas

PROCESSO N. : 16994/2024

NATUREZA : REPRESENTAÇÃO

PARTE : CHEFE DO EXECUTIVO E SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE

OBJETO : POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇA DO CLIMA

Embora abalizadas vozes defendam se tratar de nova função de controle¹, entendemos implícita a competência dos tribunais de contas para avaliar os resultados e a qualidade do desempenho estatal desde 1988 no espírito normativo do artigo 74, incisos I e II, c/c artigos 70 e 71, da Constituição Brasileira, originariamente por meio de auditorias operacionais, dentre outros métodos.

Esgotadas essas considerações preliminares, cumpre abordar, quanto ao mérito, no caso concreto amazonense, a confirmação da suspeita inicial, após a instrução técnica, no sentido da ineficácia, da baixa implementação e da consequente ineficiência da política estadual da mudança do clima, em que pese a programação de financiamento orçamentário aos órgãos e entidades estaduais envolvidos e as diversas atividades realizadas para responder a demanda pública.

Sem desmerecer os esforços dos agentes diretamente envolvidos, a realidade é que a deficiência de execução da política estadual se mostra crítica e, portanto, grave, *data maxima venia*.

Em suma, temos apenas, de um lado, o marco legal regulatório inicial da Lei 3.135/2007 e, de outro, uma série de ações esparsas subsequentes, realizadas e relatadas pela SEMA a este Tribunal, mas que se revelam como ação não orientada por nenhum tipo de estudo estratégico prévio e de avaliação técnica posterior para correlacionar os gastos e os eventos com o maior ou menor alcance dos objetivos legalmente definidos como próprios e esperados para êxito da política pública estadual para o clima. Além disso, é baixo o envolvimento das demais secretarias de Estado, pois não se encontram desenvolvidos planos de ações setoriais na forma legalmente prevista.

¹ Nesse sentido, posicionam-se os eminentes professores e conselheiros Fabrício Motta e Heloisa Helena Godinho em

<https://www.tcmgo.tc.br/site/2025/05/artigo-analisa-as-funcoes-de-inducao-articulacao-e-educacao-dos-tcs/#:~:text=Os%20autores%20retomaram%20reflex%C3%B5es%20feitas,a%20efic%C3%A1cia%20das%20promessas%20constitucionais.>



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas

PROCESSO N. : 16994/2024

NATUREZA : REPRESENTAÇÃO

PARTE : CHEFE DO EXECUTIVO E SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE

OBJETO : POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇA DO CLIMA

A falta de planejamento e de aprovação dos planos de ação e de mitigação da mudança do clima são erros grosseiros que evidenciam, por si só, a baixa implementação da política pública.

Ora, precedendo as ações e programas da política, teria sido imperativa a formulação de um plano estratégico para traçar os critérios para viabilizar a implementação e cumprimento da lei a contento, elegendo-se programas, instrumentos e ações prioritários com indicadores e metas precisos, de curto e médio prazos, para garantir eficiência de resultados.

Esse plano estratégico de ações para a mudança do clima poderia ter evitado a falta de avanços significativos na agenda climática estadual até aqui. Como apontou a DICAMB, indicadores e metas do planejamento são fundamentais para ordenar um cronograma detalhado de ações exitosas.

A ausência de um plano de execução estruturado após o marco regulatório gera impactos profundos que comprometem a efetividade da política estadual de mudança do clima. Disso pode resultar até mesmo paralisia das ações, fragilidade da coordenação institucional, desmotivação da sociedade, intensificação dos impactos e passivos climáticos socioambientais, baixa execução orçamentária, desperdício de recursos, entraves à transparência, à fiscalização, ao monitoramento, à avaliação e à prestação de contas.

Aliás, a falta de planejamento compromete não apenas a efetividade da política pública, mas também o regime de Administração Pública (ver Decreto-lei 200, art. 6.º, I), pois sem planejamento fica comprometida a transparência, a governança, a avaliação e a prestação de contas à sociedade sobre os resultados. Dessa forma, faz-se essencial a adoção de medidas e técnicas preferenciais para estabelecer metas objetivas e mecanismos de execução claros, garantindo que os



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas

PROCESSO N. : 16994/2024

NATUREZA : REPRESENTAÇÃO

PARTE : CHEFE DO EXECUTIVO E SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE

OBJETO : POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇA DO CLIMA

objetivos do marco regulatório sejam devidamente cumpridos, sem prejuízo ao exame da necessidade de alteração da legislação e revisão da política como um todo.

O fato é que a execução de várias ações relativas à política pública é um passo positivo, mas não garante nem comprova por si só a satisfação dos objetivos definidos para a política. É crucial monitorar continuamente o progresso em direção aos objetivos específicos da política e ajustar as estratégias conforme necessário. Observa-se que, muitas vezes, a implementação de instrumentos e ações ocorre de forma isolada e sem uma orientação clara de um plano estratégico abrangente. Isso pode levar a uma alocação ineficiente de recursos e uma falta de alinhamento entre as ações implementadas e os objetivos finais da política.

Abstraindo a pendência/inexistência dos planos, os resultados da execução da política pública são incertos. Ora, toda política da mudança do clima, por definição e necessariamente, tem o objetivo geral de alcançar, a uma, a redução das emissões de gases de efeito estufa (pelo combate às fontes emissoras e suas causas), e, a duas, implantar os meios estruturais e emergenciais de adaptação e de resiliência ambientais para mitigação dos esperados impactos negativos dos eventos climáticos extremos. Entretanto, no caso concreto, as atividades executadas e relatadas pela SEMA até aqui não espelham nada de mensurado de concreto nessa direção. Não há qualquer estimativa, seja quanto à redução de emissão de gases de efeito estufa no Estado por efeito direto das ações estaduais; seja sobre a melhora dos índices de adaptação, mitigação de impactos e resiliência, por efeito de obras realizadas pelo Estado.

Por outro lado, as atividades informadas pela SEMA também não retratam o alcance mínimo de todos os objetivos específicos da política pública, elencados no art. 2.º da Lei 3.135/2007, a saber:



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas

PROCESSO N. : 16994/2024

NATUREZA : REPRESENTAÇÃO

PARTE : CHEFE DO EXECUTIVO E SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE

OBJETO : POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇA DO CLIMA

- I - a criação de instrumentos, inclusive econômicos, financeiros e fiscais, para a promoção dos objetivos, diretrizes, ações e programas previstos nesta lei;
- II - o fomento e a criação de instrumentos de mercado que viabilizem a execução de projetos de redução de emissões do desmatamento (RED), energia limpa (EL), e de emissões líquidas de gases de efeito estufa, dentro ou fora do Protocolo de Quioto - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), ou outros;
- III - a realização de inventário estadual de emissões, biodiversidade e estoque dos gases que causam efeito estufa de forma sistematizada e periódica;
- IV - o incentivo às iniciativas e projetos, públicos e privados, que favoreçam a obtenção de recursos para o desenvolvimento e criação de metodologias, certificadas ou a serem certificadas, de redução líquida de gases de efeito estufa;
- V - o estímulo aos modelos regionais de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas, mediante incentivos de natureza financeira e não financeira;
- VI - a orientação, o fomento e a regulação, no âmbito estadual, da operacionalização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL e de outros projetos de redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e/ou de redução de emissões de desmatamento (RED) dentro do Estado de Amazonas, inclusive perante a Autoridade Nacional Designada ou quaisquer outras entidades decisórias competentes;
- VII - a promoção de ações para ampliação da educação ambiental sobre os impactos e as consequências das mudanças climáticas para as comunidades tradicionais, comunidades carentes e alunos da rede pública escolar, por meio de cursos, publicações impressas e da utilização da rede mundial de computadores;
- VIII - a conscientização da população do Estado do Amazonas, no que se refere à difusão do conhecimento sobre o aquecimento global e suas consequências;



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas

PROCESSO N. : 16994/2024

NATUREZA : REPRESENTAÇÃO

PARTE : CHEFE DO EXECUTIVO E SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE

OBJETO : POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇA DO CLIMA

IX - a instituição de selos de certificação às entidades públicas e privadas que desenvolvam projetos no âmbito das mudanças climáticas, da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável no Estado do Amazonas;

X - o incentivo ao uso e intercâmbio de tecnologias e práticas ambientalmente responsáveis e a utilização de energias renováveis;

XI - a elaboração de planos de ação que contribuam para mitigar os efeitos adversos das mudanças climáticas, fazendo-os constar dos planejamentos gerais ou setoriais do Estado do Amazonas;

XII - a implementação de projetos de pesquisa em Unidades de Conservação, utilizando-se dos instrumentos administrativos legais em vigor;

XIII - a instituição de novas Unidades de Conservação, de acordo com o Sistema Estadual de Unidades de Conservação;

XIV - a instituição, no âmbito do Zoneamento Econômico Ecológico, de indicadores ou zonas que apresentem áreas de maior vulnerabilidade às mudanças climáticas. (grifei)

Ocorre que, em contraste com tais objetivos legais, as ações comunicadas pelo titular da SEMA, em grande parte, não tem correlação direta com os dispositivos citados ou, quando possuem, não se constituem desígnios executados mínima ou integralmente².

Em direção oposta, do relato da SEMA, destacam-se como não realizados, ainda que parcialmente, os seguintes instrumentos ou objetivos específicos previstos na lei da política estadual:

² São, em síntese, as seguintes: chamamento público para arranjos de pagamento por serviços ambientais, com execução ainda pendente por falta de consulta prévia, livre informada e de boa-fé às comunidades tradicionais; pagamento de bolsa-floresta em UCs; habilitação junto ao MMA para acessar e captar recursos por redução de emissões; atividades e campanhas educativas contra queimadas; capacitações de agentes ambientais voluntários; projeto de implementação de cadastro ambiental rural (quase sem avanço); atividades financiadas pelo projeto paisagens sustentáveis da Amazônia de apoio à ordenação de pesca (13 acordos de pesca); projeto para futura concessão florestal; atividades do projeto-piloto Floresta+ Amazônia, limitadas ao atendimento a pequenos produtores rurais; atividades do projeto-piloto "pra valer Amazonas", para apoiar proprietários a cumprirem obrigações na regularização ambiental dos passivos em seus imóveis; atividades de combate ao desmatamento e queimadas do programa PPCDQ-AM e Projeto Floresta em Pé; aquisição e instalação de 62 micro sensores para monitoramento do ar; atividades de programas relacionados a gestão hídrica; mapa de monitor de secas e hidrometeorológico; torres na RDS Uatumã e em Mamirauá para monitoramento da qualidade do ar; distribuição de algumas placas solares em comunidades.



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas

PROCESSO N. : 16994/2024

NATUREZA : REPRESENTAÇÃO

PARTE : CHEFE DO EXECUTIVO E SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE

OBJETO : POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇA DO CLIMA

- a) implantação efetiva de instrumentos econômicos para reduzir emissão de carbono;
- b) criação de novas unidades de conservação da natureza estaduais;
- c) inventário estadual de emissões;
- d) plano estratégico de execução da política estadual de mudança do clima;
- e) planos de ação climática setoriais das unidades da Administração Estadual;
- f) plano estadual de adaptação climática, com identificação das áreas mais vulneráveis aos eventos extremos.

Corroborando esse cenário, a partir de outra representação ministerial, temos outro sintoma da baixa implementação da política estadual de mudança do clima: sem nenhuma objeção da SEMA, o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas IPAAM, até hoje, não vem cobrando de empreendimentos grandes emissores de GEE, no processo de licenciamento ambiental, o componente de estudo de impacto climático e inventário de carbono no bojo do estudo prévio de impacto ambiental EPIA³. Empreendimentos como os de exploração e queima de gás natural em Silves e Itapiranga pela ENEVA, dentre outras termelétricas situadas no Amazonas, não são carbono neutro nem possuem programa de mitigação e compensação de emissões de gases GEE de curto prazo fixado por determinação do IPAAM no licenciamento ambiental das usinas a gás UTE. Por esse motivo, o Tribunal Pleno proferiu o Acórdão 840/2024 – Pleno no processo 16456/2023, veiculando recomendação ao IPAAM no sentido de exigir o estudo de impacto climático e inventário de carbono das termelétricas e demais grandes emissoras de GEE no Amazonas.

³ Antagonizando com o IBAMA, que desde 2010 cobra a medida nos estudos prévios de impacto ambientais de nível federal. Ver Instrução Normativa 12/2010 IBAMA (acessível em <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=116332>)



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas

PROCESSO N. : 16994/2024

NATUREZA : REPRESENTAÇÃO

PARTE : CHEFE DO EXECUTIVO E SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE

OBJETO : POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇA DO CLIMA

Há outras ações recentes cujo mérito não se ignora. Ressalva-se a criação de um comitê permanente de enfrentamento de mudança do clima, que pode se revelar como estratégia relevante, mas não suficiente, a ser considerada no planejamento da execução da política de ação climática do Estado do Amazonas. Igualmente, o projeto Água Boa e a distribuição de medicamentos e alimentação às populações isoladas pela seca⁴.

Não obstante, o resgate e o fortalecimento da política estadual devem ser por meio do adequado planejamento. Como adveio a Lei 14.904/2024, com diretrizes especiais de adaptação, convém orientar que tanto seja providenciado o plano de ação climática, contendo o planejamento estratégico geral de enfrentamento às mudanças do clima, assim como o plano estadual de adaptação, de caráter especial, com olhar voltado à prevenção de desastres, à mitigação dos impactos e à resiliência climática.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, este Ministério Público de Contas propõe a procedência desta representação para o efeito de:

- 1) Recomendar ao Chefe do Executivo que determine aos secretários de estado prioridade na articulação com vistas ao estudo integrado para formulação dos planos estaduais de ação e de adaptação para a mudança climática;

⁴ Sobre ações da Administração Estadual para o clima, ver ainda sumário acessível em <https://www.paineldoclima.am.gov.br/acoes-do-governo-2024/> Esforços positivos mas não suficientes para reverter a baixa implementação da política pública conforme seus objetivos de reduzir significativamente as emissões e de promover adaptação climática estrutural.



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas

PROCESSO N. : 16994/2024

NATUREZA : REPRESENTAÇÃO

PARTE : CHEFE DO EXECUTIVO E SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE

OBJETO : POLÍTICA ESTADUAL DE MUDANÇA DO CLIMA

- 2) Assinar, com base no art. 40, VIII, da Constituição Amazonense, o prazo de 60 (sessenta) dias para o titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente apresentar à Corte de Contas:

2.1) o plano estadual de ação para a mudança climática, de caráter estratégico, integrado, transversal, multidisciplinar e intersetorial, com vistas à eficiência na execução da política estadual sobre mudança do clima e seus fins (geral e específicos), sem prejuízo às ações de curto prazo e emergenciais, de mitigação e de adaptação, considerada a Lei Estadual 3.135/3007 e alterações (Lei 4.266/2015, 6.376/2023, 6.514/2023 e 6.528/2023);

2.2) o plano estadual de adaptação à mudança climática, observadas as normas gerais e diretrizes da Lei 14.904/2024, com destaque para a previsão legal de financiamento pelo Fundo Clima.

Por fim, concordamos que sejam adicionalmente expedidas as determinações sugeridas pela DICAMB, fixado igual prazo (observado que parcialmente coincidem com as propostas acima deste *Parquet*).

Manaus, 19 de maio de 2025.

RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA

Procurador de Contas