



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 12169/2016
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAAPIRANGA
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO IRREGULARIDADES
INTERESSADO(A): ZILMAR ALMEIDA DE SALES
ADVOGADO(A): NÃO POSSUI
OBJETO: REPRESENTAÇÃO Nº 034/2016-MPC-AMBIENTAL, PARA PROPOR APURAÇÃO E RESOLUÇÃO DE POSSÍVEL ILÍCITO ASSIM COMO A DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR CONDUTA OMISSIVA DO SR. PREFEITO MUNICIPAL DE CAAPIRANGA.
ÓRGÃO TÉCNICO: DICAMB
PROCURADOR: RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
CONSELHEIRO-RELATOR: ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA JÚNIOR

RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação**, formulada pelo Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador Dr. Ruy Marcelo Alencar de Mendonça, em face do Sr. Zilmar Almeida de Sales, Prefeito Municipal de Caapiranga, com o propósito de apurar exaustivamente a tomada de providências encaminhadas por meio da Recomendação n.º 47/2015-MP-RMAM, a qual aborda sobre a omissão de políticas públicas e de serviço municipal de prevenção e combate a queimadas e incêndios florestais no município de Caapiranga.

Registre-se que o Parquet de Contas encaminhou ao Prefeito do Município de Caapiranga, a Recomendação n.º 47/2015-MP-RMAM, para adoção das providências necessárias e suficientes para combater as queimadas, preconizar meios de cultivo sustentável, assim como, promover a educação ambiental, recomendando a implementação de brigadas de combate a queimadas, não havendo, portanto, resposta por parte do representado, tampouco a comprovação de esforços exaustivos no sentido de eliminar o presente ilícito e reverter seu quadro.

Nesse contexto, o representante alega extrema preocupação devido ao aumento do número de queimadas registradas por satélites do INPE ao longo de 2015 e 2016, aos



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

problemas de saúde pública durante a dura estiagem amazônica do segundo semestre de 2015.

Desse modo, a Presidência admitiu a presente Representação, nos termos do Despacho n.º 171/2016-CHEFGAB (fls. 13/14), que, na mesma ocasião, determinou o envio dos autos à SEPLENO, a fim de que esta remetesse os autos à Relatoria competente.

Em razão do objeto referenciado, através do Despacho (fl. 17), a Relatora Conselheira Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos encaminhou o feito ao DEAMB (atual DICAMB), para que este notificasse o representado e o terceiro interessado.

Por meio das Notificações n.º (s) 31/2016 – DEAMB – SECEX (fls. 18/19), a qual foi reiterada, posteriormente, nas Notificações n.º 08/2017 – DEAMB – SECEX (fls. 166/167) e 384/2018 – DEAMB-SECEX (fls. 171/172), e n.º 30/2016 – DEAMB – SECEX (fls. 20/21), os responsáveis foram instados a se manifestar. Ocorre que, o Sr. Zilmar Almeida de Sales não apresentou resposta, havendo o envio de justificativas tão somente por parte da SEMA (fls. 84/91).

O órgão técnico, por meio do Laudo Técnico Conclusivo n.º 18/2022 – DICAMB (fls. 178/187), sugeriu que o Sr. Zilmar Almeida de Sales, Prefeito Municipal de Caapiranga, nos termos do art. 20, parágrafo 4º da Lei Orgânica do TCE/AM, seja considerado revel, pelo não atendimento das Notificações n.º(s) 31/2016, 08/2017 e 383/2018 - DEAMB/SECEX, e, como consequência, seja aplicada multa, no valor máximo, prevista no art.54, Inciso IV da Lei 2423/96, Lei Orgânica deste TCE, bem como arrolou recomendações à Prefeitura de Caapiranga, a fim de reforçar ações preventivas contra as queimadas, confira:

“a) Enviar no prazo de 120 dias Plano de Ação de educação ambiental a ser desenvolvido em escolas e instituições públicas quanto a responsabilidade compartilhada do cidadão frente as questões ambientais ocasionadas pelo desmatamento e queimadas, com abrangência na sede e na área rural;

b) Implementar o Comitê Municipal de Prevenção e Combate às Queimadas;



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

c) *Implementar campanha publicitária em parceria com veículos de comunicação (rádios, tvs, voz comunitária etc) para orientação da população quanto a prevenção de queimadas;*

d) *Elaborar a Agenda 21 local com ênfase nos temas críticos (agenda marrom) do município;*

e) *Reforçar ações preventivas contra queimadas, mediante ao estabelecido no Plano Diretor contra queimadas, por intermédio de atividades de educação ambiental junto aos produtores rurais;”*

Por fim, a Procuradoria de Contas, por meio do Parecer n.º 877/2022 – MPC – RMAP (fls. 188/195), manifestou-se nos seguintes termos:

“Por todo o exposto, tendo em vista a evidência de ilegalidade por omissão qualificada por culpa grave, este Ministério Público propõe a procedência desta representação para o efeito de:

1) aplicar a multa do artigo 54, VI, da Lei Orgânica, contra o ex-prefeito notificado, responsável pela gestão municipal no exercício de 2015;

2) com base no artigo 40, VIII, da Constituição do Estado, fixar-se prazo razoável ao Prefeito de Caapiranga, para elaborar plano de ações, mediante inserção no PPA e LDO, em caráter prioritário, de programas de policiamento florestal e de brigada de combate a queimadas, em regime de conjugação de esforços com o Estado (SEMA, IPAAM, SSP, Bombeiros, Defesa Civil) e com a sociedade local, assim como de educação ambiental de grande alcance, informando todos os dados a este Tribunal de Contas, contendo, inclusive, cronograma executivo e fonte de recursos financeiros para assegurar a implantação, formação, admissão, capacitação e estruturação das equipes de combate a queimadas e incêndios florestais com materiais, equipamentos e veículos, sob pena de incidir, se vencido o prazo sem resposta, em multa diária pelo eventual descumprimento (astreintes, cf. art. 536, § 1.º, do CPC);

3) com base no artigo 40, VIII, da Constituição do Estado, fixar-se prazo ao Prefeito de Caapiranga, para o amadurecimento e apresentação de projetos, em articulação com o Estado, que contemple o incentivo à promoção de ações econômicas sustentáveis (incentivo à pesca sustentável, ecoturismo, artesanato, produtos orgânicos e outros), na forma acima, no sentido de dinamizar a economia local e reduzir o uso do fogo por agricultores familiares, monocultores, pecuaristas, garimpeiros e madeireiros;



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

4) recomendar ao Prefeito de Caapiranga que busque recursos via instrumentos de cooperação federativa e celebre o termo de cooperação técnica oferecido pelo Estado, por meio da Secretária de Estado de Meio Ambiente, de modo obter cooperação para concepção e implementação de ações no sentido de combate a queimadas;

5) com base no artigo 40, VIII, da Constituição do Estado, fixar prazo razoável à Administração Estadual, na pessoa do Secretário de Estado de Meio Ambiente, para providências no sentido da intensificação de ações descentralizadas de fiscalização, monitoramento e controle nas áreas críticas com a reestruturação, ampliação e operação dos escritórios do IPAAM em zonas interioranas, dentre outras possíveis medidas para compensar a diminuição de postos proveniente da reforma administrativa de 2015 e falta de implantação das medidas de compensação ambiental, considerando a prioridade constitucional do direito fundamental à proteção à Amazônia e à sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações e antecedendo medidas de concessão florestal dentre outras impactantes sem que o Poder Público tenha recursos para fiscalizar;

6) fixar prazo ao IPAAM para apresentar ao TCE/AM prova das autuações, multas e embargos aplicados nos últimos dois anos contra queimadas não autorizadas e ilegais no Estado.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando o feito, examino a presente Representação, formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas, em face do Sr. Zilmar Almeida de Sales, Prefeito de Caapiranga, para propor apuração e resolução de possível ilícito, assim como a definição de responsabilidade então Prefeito daquela municipalidade, com aplicação de multa ante a conduta omissiva.

Avulta salientar que a Representação é procedimento específico deste Tribunal, disponível a qualquer pessoa, órgão ou entidade, pública ou privada, em que se afirme ou se requeira a apuração de ilegalidade ou de má gestão pública, conforme se depreende do art.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

288, da Resolução TCE/AM n.º 04/2002. Dessa forma, considero preenchidos os requisitos de admissibilidade, de modo que deve ser conhecida a presente medida processual, oportunidade em que acompanho o Despacho n.º 171/2016-CHEFGAB (fls. 13/14) quanto à admissibilidade da presente Representação.

O douto representante da Procuradoria de Contas estabelece como alvo desta Representação, na defesa da ordem jurídico-ambiental, a adoção de providências necessárias e suficientes no sentido combater as queimadas e incêndios florestais no município de Caapiranga.

Cumpra salientar que as intervenções estatais, no que diz respeito ao Meio Ambiente, são de competência comum dos entes federativos (*ex vi* do art. 23, inciso VI, da CF/88); havendo, ainda, concorrência no que diz respeito às atividades legislativas (art. 24, incisos VI e VIII, da CF/88). Nesse cenário, entendo razoáveis as diligências do MPC quanto ao objeto constante nos presentes autos.

Depreende-se das documentações acostadas no bojo deste processo que o *Parquet* encaminhou Recomendação (fl. 06) à origem, a fim de que esta adotasse todas as providências necessárias e suficientes no sentido de combater as queimadas existente no município, recomendando a implementação de brigadas de combate a queimadas.

Naquele íterim, malgrado tenha sido devidamente recebida à referida diligência ministerial, o gestor, à época, manteve-se silente frente à recomendação, motivo pelo qual, foi interposta a presente representação.

Com efeito, após a admissão da representação pelo Gabinete da Presidência do TCE (fls. 13/14), foram remetidas notificações, com Avisos de Recebimento (fls. 163/164 e 173), a fim de assegurar ao representado e ao terceiro interessado o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Todavia, vislumbra-se que o gestor, Sr. Zilmar de Almeida Sales, não conduziu resposta, ocasião em que deverá ser considerado revel, com fundamento no art. 20, §4º, da Lei Orgânica do TCE/AM.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

Em resposta à Notificação n.º 30/2016 – DEAMB/SECEX (fls. 20/21), o Secretário de Estado de Meio Ambiente, Sr. Antonio Ademir Stroski, confeccionou o Ofício SEMA Nº 923/2016-GS (fls. 84/91), apresentando resumo de suas atividades no controle e monitoramento de queimadas e incêndios florestais.

Em que pese a ausência de manifestação por parte do responsável pela Prefeitura de Caapiranga, em tese, dificultar a análise da regularidade do cumprimento dos preceitos legais e sobre a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a Unidade Técnica Especializada realizou consulta junto ao site do INPE/Prodes, a fim de verificar o quantitativo de desmatamento e focos de calor ocorridos no Amazonas em 2015 e nos anos subsequentes.

De acordo com os registros do Prodes de 2005 a 2020, há um total acumulado de 23,4 km² de áreas desmatadas no município de Caapiranga. À vista disso, a DICAMB aduz que política de combate requer atuação de diversas instituições federais, estaduais e municipais, pois as ações da exploração ilegal devem ser combatidas com monitoramento constante, planejamento, dotação orçamentária e outros elementos.

Diante disso, recomenda à Prefeitura de Caapiranga: “a) *Enviar no prazo de 120 dias Plano de Ação de educação ambiental a ser desenvolvido em escolas e instituições públicas quanto à responsabilidade compartilhada do cidadão frente às questões ambientais ocasionadas pelo desmatamento e queimadas, com abrangência na sede e na área rural; b) Implementar o Comitê Municipal de Prevenção e Combate às Queimadas; c) Implementar campanha publicitária em parceria com veículos de comunicação (rádios, tvs, voz comunitária etc.) para orientação da população quanto a prevenção de queimadas d) Elaborar a Agenda 21local com ênfase nos temas críticos (agenda marrom) do município; e) Reforçar ações preventivas, mediante ao estabelecido no Plano Diretor contra queimadas, por intermédio de atividades de educação ambiental junto aos produtores rurais”.*

Nesse particular, alega o Parquet de Contas que: “[...] *as medidas relatadas constituem iniciativas tímidas e incipientes para o enfrentamento da problemática relativa ao aumento das queimadas, desmatamento e mudanças climáticas no Amazonas, evidenciando que o assunto*



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

não é prioridade para o efeito de ações e de investimentos públicos, em menosprezo ao ditame constitucional, o que caracteriza conduta negligente e antijurídica [...]”.

Desta maneira, considera que, na esfera municipal, é imperiosa a necessidade de capacitação e estruturação das unidades de guarda florestal com setor de brigadas, dotando-os de materiais, equipamentos (abafadores, balaclava, máscara com filtro, cinto de guarnição, capacete, óculos e outros), bem como frota de veículos/drones, a fim de promover o monitoramento e controle das áreas.

Enfatiza, ainda, que não serão necessários vastos investimentos em policiamento, pois é possível que as autoridades promovam, na forma da lei, políticas e ações voltadas ao efetivo desenvolvimento sustentável em níveis local e regional, por meio de cooperação técnica, com os pertinentes instrumentos econômicos de conservação e fomento, no sentido de combater as queimadas.

A partir dessas informações, cumpre a esta Relatoria delinear as atribuições de cada ente público, no que tange às competências relacionadas ao Meio Ambiente, sobre as quais destaco as seguintes atribuições:

Art. 23, da CF/88. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...] omissis.

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Art. 24, da CF/88. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:

[...] omissis.

VI - florestas, caça, pesca, fauna, **conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;**

VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

[...] omissis.

Art. 225, da CF/88. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, **incumbe ao Poder Público:**

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

(Grifos meus)



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

Conforme acima anunciado, compete ao Poder Público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como à coletividade, a preservação do meio ambiente, tendo o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, não remanesce dúvidas, pelos fatos apresentados, o potencial lesivo ao meio ambiente quanto à omissão dos governantes na prevenção e combate as queimadas e incêndios florestais.

Desta feita, entendo que compete a esta Corte de Contas à imposição de determinações para correção das falhas e adequação à legislação pertinente quanto à implementação de políticas de combate as queimadas, sem aplicação de multa.

Assim, concordando parcialmente com a Unidade Técnica e com o Ministério Público junto a esta Corte de Contas, sou pelo conhecimento e procedência parcial da presente Representação, devendo ser recomendado à Prefeitura Municipal de Caapiranga e à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA que adotem as medidas cabíveis para prevenção e combate às queimadas.

É a fundamentação.

VOTO

Com base nos autos, em parcial consonância com o Ministério Público de Contas e em parcial consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- Conhecer** a presente **Representação** formulada pelo **MPC** em face do Sr. Zilmar Almeida de Sales, Prefeito Municipal de Caapiranga, a fim de propor apuração e resolução de possível ilícito por omissão, em detrimento de obrigação de fazer da Recomendação n.º 47/2015-MP-RMAM a qual pretendia a requisição de informações sobre as medidas de prevenção e combate a queimadas, assim como indicativo de implantação de brigadas com vistas à prevenção dos eventos da previsível estiagem de 2016, com base no art. 288 da Resolução nº 04/2002 – TCE/AM;



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

- 2- **Considerar revel o Sr. Zilmar Almeida de Sales**, Prefeito Municipal de Caapiranga, tendo em vista a ausência de manifestação válida e regular no presente feito, com fulcro no art. 20, §4º, da Lei n.º 2.423/1996 c/c art. 88, da Resolução n.º 04/2002 – TCE/AM;
- 3- **Julgar Procedente** a presente **Representação**, formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas, em face do **Sr. Zilmar Almeida de Sales**, Prefeito Municipal de Caapiranga, considerando a omissão do gestor na prevenção e combate às queimadas, tendo em vista que a fiscalização florestal deve ter caráter obrigatório e prioritário nas finanças e gestão municipais, pois traduzem medidas de efetivação de direitos constitucionais fundamentais, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de dignidade vital, nos termos do art. 23, inciso VI, c/c art. 225, da CF/88 e da Lei n.º 6.938/1987 (Lei de Política Nacional de Meio Ambiente);
- 4- **Determinar à Prefeitura Municipal de Caapiranga, com base nas sugestões da DICAMB**, que no prazo de 18 (dezoito) meses:
- a) Confeccione Plano de Ação de educação ambiental a ser desenvolvido em escolas e instituições públicas quanto à responsabilidade compartilhada do cidadão frente às questões ambientais ocasionadas pelo desmatamento e queimadas, com abrangência na sede e na área rural;
 - b) Institua o Comitê Municipal de Prevenção e Combate às Queimadas;
 - c) Implemente campanha publicitária em parceria com veículos de comunicação (rádios, tvs, voz comunitária etc.) para orientação da população quanto a prevenção de queimadas
 - d) Elabore a Agenda 21 local com ênfase nos temas críticos (agenda marrom) do município;
 - e) Reforce ações preventivas, mediante ao estabelecido no Plano Diretor contra queimadas, por intermédio de atividades de educação ambiental junto aos produtores rurais;
- 5- **Determinar à Prefeitura Municipal de Caapiranga, com base nas sugestões do MPC**, que no prazo de 18 (dezoito) meses:
- a) Elabore plano de ações, mediante inserção no PPA e LDO, em caráter prioritário, de programas de policiamento florestal e de brigada de combate a queimadas, em regime de conjugação de esforços com o Estado (SEMA, IPAAM, SSP, Bombeiros, Defesa Civil) e com a sociedade local, assim como de educação ambiental de grande alcance, informando todos os dados a este Tribunal de Contas, contendo, inclusive, cronograma executivo e fonte de recursos financeiros para assegurar a implantação, formação, admissão, capacitação e estruturação das equipes de combate a queimadas e incêndios florestais com materiais, equipamentos e veículos;
 - b) Apresente projetos, em articulação com o Estado, que contemple o incentivo



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior

Tribunal Pleno

à promoção de ações econômicas sustentáveis (incentivo à pesca sustentável, ecoturismo artesanato, produtos orgânicos e outros), na forma acima, no sentido de dinamizar a economia local e reduzir o uso do fogo por agricultores familiares, monocultores, pecuaristas, garimpeiros e madeireiros;

c) Busque recursos via instrumentos de cooperação federativa e celebre o termo de cooperação técnica oferecido pelo Estado, por meio da Secretária de Estado de Meio Ambiente, de modo a obter cooperação para concepção e implementação de ações, no sentido de combater as queimadas;

- 6- **Determinar ao Secretário de Estado de Meio Ambiente**, que no prazo de 18 (dezoito) meses, tome providências no sentido da intensificação de ações descentralizadas de fiscalização, monitoramento e controle nas áreas críticas, considerando a prioridade constitucional do direito fundamental à proteção à Amazônia e à sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações e antecedendo medidas de concessão florestal dentre outras impactantes sem que o Poder Público tenha recursos para fiscalizar;
- 7- **Determinar à DICAMB** que monitore as providências e o grau de resolutividade quanto às recomendações acima elencadas, de modo contínuo; devendo sugerir diligências ou a formulação de nova Representação ao Secretário de Controle Externo ou ao Procurador de Contas competente, de acordo com o grau de necessidade, a ser verificado *a posteriori*;
- 8- **Notificar o Sr. Zilmar Almeida de Sales e a SEMA**, a fim de que sejam cientificados da presente decisão, e;
- 9- **Arquivar** os presentes autos, após expirados os prazos legais e cumpridas as determinações anteriores.

É o voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 15 de Março de 2022.

Ari Jorge Moutinho da Costa Júnior
Conselheiro-Relator