



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Procedimento de Controle Administrativo – PCA nº 1.01023/2024-52

Requerente: Taquer Junio Queiroz Ribeiro (OAB/AM nº 13.226)

Requerida: Procuradoria da República no Amazonas

Interessado: Ministério Público do Estado do Amazonas

Relator: Conselheiro Paulo Cezar dos Passos

DECISÃO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO AMAZONAS. RECOMENDAÇÃO LEGAL Nº 01/2024. MECANISMOS DE CRÉDITO DE CARBONO. LIMINAR VINDICADA PARA SUSPENSÃO DO ATO RECOMENDATÓRIO E DOS PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS QUE LHES DERAM ORIGEM OU QUE DELE TENHAM SIDO ORIGINADOS, ATÉ O JULGAMENTO DEFINITIVO DO PROCEDIMENTO. PRESENÇA DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. TUTELA DE URGÊNCIA CONCEDIDA.

1. Trata-se de procedimento de controle administrativo, com pedido liminar, instaurado por provocação do advogado Taquer Junio Queiroz Ribeiro, que questiona a juridicidade da Recomendação Legal nº 01/2024, expedida no último dia 8 de agosto pela Procuradoria da República no Amazonas.

2. Assinalando que com a Recomendação “*os Procuradores signatários se insurgem contra o mecanismo de projetos de geração de créditos de carbono em florestas, denominado REDD+, apontando suposta falha no processo de consulta pública do projeto*”, o requerente destaca os termos do seu objeto, *in verbis*:

“[...] RECOMENDAR ao Governador do estado do Amazonas, ao Secretário de estado de meio ambiente do Amazonas (SEMA/AM) e



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

aos demais Secretários do estado do Amazonas, aos Prefeitos e Secretários Municipais das Prefeituras do estado do Amazonas, às empresas, instituições, ONGs, certificadoras e todos os atores públicos ou privados que atuam no mercado de crédito de carbono / REDD+ com utilização de territórios indígenas e de comunidades tradicionais no Amazonas (com ou sem regularização fundiária definitiva) que:

I – suspendam todas as operações, contratos e tratativas em andamento no tema crédito de carbono / REDD+ no estado do Amazonas, incidentes sobre territórios indígenas e tradicionais no estado, com ou sem regularização fundiária definitiva (inclusive áreas de supostos títulos privados mas incidentes sobre áreas tradicionais de moradia, caça, pesca, coleta de extrativismo de comunidades ribeirinhas, quilombolas e indígenas);

II – suspendam a comercialização de créditos carbono no Brasil ou no exterior oriundos de territórios indígenas e tradicionais no estado do Amazonas, com ou sem regularização fundiária definitiva;

III - encaminhem a presente Recomendação Legal a todos os atores envolvidos nas tratativas e negociações em andamento, já iniciadas ou finalizadas, desde comunitários, lideranças, empresas e instituições nacionais ou internacionais para ciência e adoção das medidas recomendadas;

IV – dêem ampla publicidade à presente Recomendação Legal em todas as mídias sociais, páginas da internet e grupos de aplicativos pertencentes aos referidos órgãos e empresas ou em que participam;

V – informem ao MPF no estado do Amazonas todas as tratativas, iniciativas, contratos em negociação, andamento ou já finalizados envolvendo o tema crédito de carbono / REDD+ no estado, bem como as coordenadas geográficas de incidência, períodos de geração de créditos carbono e todos os demais dados pertinentes aos referidos projetos; bem como as medidas adotadas para sua suspensão;

VI - permaneçam com as tratativas, contratos, comercialização suspensas enquanto cumulativamente (todos os requisitos abaixo precisam ser cumpridos para qualquer continuidade de tratativas no tema):

1. não demonstrada a eficácia concreta da mitigação dos impactos climáticos via compensação de créditos carbono / REDD+, por meio de estudos científicos idôneos e internacionalmente reconhecidos;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2. enquanto não demonstrada a não violação dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais no estado do Amazonas, bem como de seus territórios tradicionais, decorrentes das tratativas e da aplicação de tais projetos;

3. enquanto não realizada a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé com os povos indígenas e comunidades tradicionais potencialmente afetados pelos projetos, nos termos da Convenção 169 da OIT;

4. enquanto não regulamentado o tema, com respeito aos três itens acima, de modo a gerar segurança jurídica, aos povos e garantir a aplicação adequada dos princípios da prevenção e precaução;" (fl. 1/2)

3. Segundo as alegações vertidas na peça inicial, o ato recomendatório:

i) invade a atribuição do Ministério Público do Estado do Amazonas, por versar sobre política pública estadual, relacionada apenas e tão somente a unidades de conservação estadual, não havendo indicação de comunidades indígenas com direitos violados, unidades de conservação federal em risco ou agentes federais como atores de suposta violação de direitos, a justificar a atribuição federal, nos moldes do art. 109, CF/88;

ii) é excessivamente genérico, pois não aponta sequer uma comunidade indígena envolvida/atingida ou sobreposição territorial de áreas estaduais com áreas federais;

iii) invade potencialmente a atribuição de todos os Ministérios Públicos dos Estados da Amazônia, uma vez que se arvora em espécie de atribuição natural e universal sobre todo o território da Amazônia Legal;

iv) incorre em equívoco ao invocar o caso do Estado do Pará como paradigma, situação em que de fato existia interesse federal a justificar a atuação do Ministério Público Federal (MPF), por tratar de contrato celebrado entre uma empresa e uma comunidade indígena, tendo como objeto a geração de créditos de carbono em território indígena concretamente demarcado;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

v) é manifestamente ilegal. Primeiro, porque retrata uma insurgência acadêmica dos Procuradores contra o mecanismo de REDD+, de sorte que, acreditem eles ou não em sua eficiência, cuida-se de instrumento legal, vigente e eficaz no ordenamento jurídico brasileiro, não lhes competindo questionamentos acerca da sua validade científica. Ademais, o Estado do Amazonas possui legislação sobre o tema, consistente na Lei nº 4.266/2015 e no Decreto nº 44.968/2021, encontrando-se o Edital de Chamamento SEMA nº 002/2023, objeto da Recomendação, nela amparado. Segundo, porque, ao contrário do que se registra, “*o processo de consulta pública está sendo realizado e amplamente divulgado*” (fl. 7);

vi) “*tem efeitos ‘ampliadíssimos’, alcançando prefeituras, Estado e secretarias, inclusive com efeitos globais alcançando jurisdição internacional sem o menor respeito à cooperação jurídica internacional e aos instrumentos do sistema brasileiro estabelecidos com o objetivo de alcançar os compromissos climáticos previstos no Acordo de Paris.*” (fl. 8);

vii) invade as atribuições do Superior Tribunal de Justiça e da Procuradoria-Geral de República bem como do Ministério Público e do Tribunal de Justiça Estaduais, se consideradas as consequências de natureza penal e civil a serem adotadas em face de eventual desatendimento da Recomendação pelo Governador do Estado, um dos destinatários da medida;

viii) por interferir em seara própria do Ministério Público Estadual, em desrespeito à distribuição de atribuições, configura atuação excessiva e ilegal dos membros signatários, podendo caracterizar ainda ofensa à independência e à autonomia daquela Instituição.

4. Nesse contexto, o requerente postula o quanto segue:

“a. concessão de medida liminar, *inaudita altera pars*, com fundamento no art. 43, VIII do RICNMP, determinando a sustação dos efeitos dos atos reclamados, qual seja, a RECOMENDAÇÃO 01/2024 e, bem como dos procedimentos investigatórios que lhes deram origem ou que delas tenham sido originados, até o julgamento definitivo do presente procedimento;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

b. com a suspensão dos atos, seja o Ministério Público do Estado do Amazonas devidamente cientificado para conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis, dentro de sua absoluta independência funcional constitucional;

c. sejam ouvidos o **Ministério Público do Estado do Amazonas**, o **Governo do Estado do Amazonas**, por intermédio da Procuradoria Geral do Estado; e a **Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA/AM**;

d. seja ouvida a **Aliança Brasil Nature-based Solutions**, associação privada sem fins lucrativos inscrita no CNPJ nº 45.249.819/0001-25, com sede à Rua Gomes de Carvalho, nº 1510, Conj. 191 e 192; Bairro Vila Olímpia, CEP: 04.547-005, São Paulo/SP, na qualidade de instituição atuante no mercado voluntário de créditos de carbono no Brasil; e

e. ouvida a digna autoridade reclamada, na forma regimental, seja a Notícia de Fato recebida e acolhida, para o fim de se sustar e anular definitivamente a RECOMENDAÇÃO 01/2024, bem como os procedimentos investigatórios que lhes deram origem ou que delas tenham sido originados, ao final, afirmando-se a atribuição natural do Ministério Público do Estado do Amazonas para atuação, por todas as suas promotorias especializadas, no que concerne ao tema do Edital de Chamamento Público 002/2023, que trata de parceria público privada sobre o desenvolvimento de projetos em unidades de conservação estaduais (florestas públicas estaduais).” (fl. 11)

5. A demanda encontra-se instruída com cópia da recomendação contestada, nota da instituição Aliança Brasil NBS sobre o assunto e documento de identificação do autor (fls. 12/32).

6. Antes de apreciar os requerimentos formulados, com esteio no art. 43, inc. VIII e § 3º, e no art. 126, ambos do Regimento Interno do CNMP¹, solicitei

¹ “Art. 43. Compete ao Relator:

[...]

VIII – conceder medida liminar ou cautelar, presentes relevantes fundamentos jurídicos e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação;

[...]

§ 3º Na hipótese do inciso VIII deste artigo, o Relator poderá determinar a oitiva prévia da parte requerida, no prazo de até 5 (cinco) dias, bem como submeter a decisão ao referendo do Plenário. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 43, de 22 de fevereiro de 2022)”

“Art. 126. O Relator requisitará informações dos requeridos no prazo de 15 (quinze) dias úteis, podendo



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

à Procuradoria da República no Amazonas e ao Ministério Público do Estado do Amazonas informações acerca do pleito de urgência no prazo de 2 (dois) dias úteis, facultando-lhes complementar a manifestação em 15 (quinze) dias úteis (fls. 39/44).

7. Em resposta (fls. 49/56), o Ministério Público Federal, por intermédio do Procurador da República Fernando Merloto Soave, consigna que a representação formulada não merece acolhimento.

8. De partida, sustenta a preliminar de inadequação do pedido, haja vista que a Recomendação decorre da atividade-finalística extrajudicial do *Parquet*, em respeito à garantia constitucional da independência funcional.

9. No tocante ao mérito da pretensão, principia assinalando não só a atribuição do MPF para atuar em defesa dos povos indígenas, quilombolas e das comunidades tradicionais como também a competência jurisdicional federal para a matéria.

10. Cita, a propósito, os Enunciados nºs 17 e 19 da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (6ªCCR) e precedente do TRF da 1ª Região em que se discutiu na Justiça Federal causa relacionada a comunidades tradicionais (ribeirinhas) no Amazonas, referindo-se ao caso do Pólo Naval de Manaus/AM.

11. Ainda pontua que *“a Recomendação do MPF é expressa em ressaltar que além das comunidades tradicionais, **também direitos indígenas estão sendo violados**, apesar de se tratar de unidades de conservação estaduais, há sobreposição de parte delas com áreas de uso tradicional e territórios indígenas. Um dos documentos mencionados como originadores da recomendação é a carta-denúncia **anexa**, da APIAM (Articulação dos povos indígenas do Amazonas) entidade representativa dos povos indígenas no estado do Amazonas, vinculada diretamente à COIAB (representação dos povos indígenas na Amazônia Brasileira) e à APIB (representação dos povos indígenas em todo país). Um dos considerandos*

determinar a publicação de edital para notificação dos interessados.”



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

da Recomendação é expresse quanto à referida carta e à violação também de direitos indígenas no projeto de crédito carbono envolvendo a SEMA/AM” (fl. 53).

12. Por fim, o Procurador assinala haver confusão por parte do autor quando aborda a possível punição criminal de Prefeitos, Governador e Secretários de Estado e alega a suposta invasão da atribuição de outros entes, como PGR e STJ.

13. Informa que os subscritores da Recomendação oficiam em matérias cíveis e constitucionais alusivas a direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, vinculadas à temática da 6ª CCR, e que foi dentro dessa específica esfera de atribuições que expediram a Recomendação. Esclarece que o ato, portanto, não possui objeto ou fins criminais e que se eventualmente for constatado qualquer reflexo dessa natureza envolvendo autoridades com prerrogativa de foro, a atuação caberá aos órgãos competentes, não sendo ainda este o caso no momento.

14. O Procurador-Geral de Justiça do Estado do Amazonas também se pronunciou (fls. 62/75), sustentado a inexistência de usurpação de atribuições do órgão estadual, por ter o MPF se valido da Recomendação no exercício do seu múnus institucional de tutelar os direitos relacionados aos povos indígenas e tradicionais.

15. Também assinala não vislumbrar plausibilidade no argumento autoral de que o ato impugnado apresentaria risco potencial de invadir as atribuições de todas as unidades do Ministério Público Estadual que atuam na Amazônia, uma vez seu objeto não se refere indistintamente a questões ambientais de toda a Amazônia Legal, mas a questões relativas ao mercado de crédito de carbono com utilização de territórios indígenas e de comunidades tradicionais no Amazonas.

16. Afirma que *“sendo a Recomendação Legal nº 01/2024 destinada a resguardar os interesses e os direitos dos territórios e das comunidades tradicionais e dos povos indígenas, não há invasão das atribuições do Ministério Público Estadual, pois a referida recomendação não abarca as áreas do território estadual que não sejam ocupadas por povos indígenas e demais comunidades tradicionais, as quais seguem no escopo das atribuições do Parquet estadual”* (fl. 71).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

17. Em relação às colocações trazidas na inicial a respeito do mérito da Recomendação e da regularidade da política pública realizada por meio do mecanismo de REDD+, menciona que o assunto se insere na atividade finalística do Ministério Público Federal bem como que outros argumentos em defesa do ato podem ser apresentados pelo próprio órgão emissor.

18. Sobre as consequências advinhas do descumprimento da Recomendação, entende que mesmo que se adotasse a premissa de que ela ultrapassou a seara de atuação do MPF, não seria possível concluir pela invasão das atribuições de outros entes, porquanto subsistiria àquele órgão a possibilidade de instar as autoridades competentes para adotar as providências que fogem do seu escopo institucional.

19. Por considerar improcedentes os fundamentos consignados na inicial, a chefia do MP/AM finaliza sua manifestação acentuando a ausência dos requisitos para a concessão da tutela de urgência e pugnando pelo indeferimento dos pedidos deduzidos, com o consequente arquivamento do feito.

20. **É o relatório.**

21. Nos termos do art. 43, inc. VIII, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, a concessão de liminar pressupõe a demonstração concomitante de seus requisitos, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

22. Compulsando os autos, verifico, ao menos neste juízo de cognição sumária, próprio desta fase incipiente do feito, que se fazem presentes os elementos autorizadores do deferimento da tutela de urgência vindicada.

23. A Recomendação Legal nº 01/2024, como se observa do seu trecho já reproduzido acima, orienta os destinatários a permanecerem com as tratativas, os contratos e a comercialização suspensas enquanto não demonstrada, entre outras condições que elenca, “1. [...] a *eficácia concreta da mitigação dos impactos*



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

climáticos via compensação de créditos carbono/REDD+, por meio de estudos científicos idôneos e internacionalmente reconhecidos;” (destaquei).

24. Não obstante louvável a preocupação externada pelo Ministério Público Federal em torno da matéria, não se pode desprezar o aparato regulamentar existente sobre o assunto, de modo que respaldar o ato recomendatório em condicionante alusiva à eficácia de tais mecanismos como instrumento de combate à crise climática parece-me extrapolar o âmbito de atribuições do órgão ministerial, por desbordar para discussões em seara estranha ao seu espectro de atuação.

25. Aí considero residir a plausibilidade do direito invocado na peça de ingresso.

26. O perigo da demora, por sua vez, também está caracterizado, tendo em vista que diante do exaurimento do prazo de 15 (quinze) dias conferido para os destinatários da Recomendação prestarem informações sobre as medidas recomendadas, poderá o *Parquet* passar a adotar as providências de cunho judicial e extrajudicial cabíveis, consoante deixou assinalado no ato, em prejuízo aos que são por ela alcançados.

27. A considerar, portanto, uma possível extrapolação das funções ministeriais, circunstância que, em tese, pode ensejar repercussão na seara disciplinar, o que autoriza, excepcionalmente, o exame de atos relativos à atividade-finalística do Ministério Público, como o presente, entendo prudente suspender a Recomendação questionada, para uma análise mais abalizada e cautelosa do caso, o que será feito no momento processual adequado.

28. Assim sendo, por estarem atendidos os pressupostos da espécie, **concedo o pedido liminar** para determinar a suspensão da Recomendação Legal nº 01/2024, expedida pela Procuradoria da República no Amazonas, bem como dos procedimentos investigatórios que lhes deram origem ou que dela tenham sido originados, até o julgamento definitivo do procedimento.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

29. Registro, por relevante, que a suspensão ora determinada não significa valoração antecipada do mérito da causa, tampouco obsta eventual e ulterior decisão para sustar a suspensão, dado o seu caráter provisório.

30. Intimem-se, com urgência, a Procuradoria da República no Amazonas e o Ministério Público no Estado do Amazonas.

31. Dê-se ciência ao requerente.

32. Publique-se.

Brasília, *data da assinatura eletrônica.*

(assinado digitalmente)
PAULO CEZAR DOS PASSOS
Conselheiro Relator