



Número: **1037665-52.2020.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **8ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **06/07/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.546.735,00**

Assuntos: **Improbidade Administrativa, Violação aos Princípios Administrativos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)	
RICARDO DE AQUINO SALLES (REU)	
UNIÃO FEDERAL (TERCEIRO INTERESSADO)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
44239 6395	10/02/2021 12:34	Contestação União Improbidade afastamento cautelar MMA v.2	Contestação



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 8ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

**AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 1037665-52.2020.4.01.3400
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉUS: UNIÃO E RICARDO DE AQUINO SALLES**

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, representada pelos membros da Advocacia-Geral da União infra-assinados, na forma do art. 131 da CRFB/88 e da Lei Complementar nº 73/1993, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, nos autos do processo em epígrafe, apresentar a sua

CONTESTAÇÃO

aos pedidos formulados na petição inicial da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa em epígrafe, consoante os fatos e fundamentos que seguem.

I – DOS FATOS

Trata-se de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal contra Ricardo de Aquino Salles, por meio da qual requereu, em sede cautelar, o afastamento do réu do cargo de Ministro de Estado do Meio Ambiente, em razão da suposta prática de atos de improbidade, conforme previsão do art. 11, *caput*, e incisos I e II, da Lei n.º 8.429/92.

Argumentou o MPF que:

“[...] No caso do requerido, que assumiu o MMA em 2 de janeiro de 2019, diversos atos praticados em sua gestão, que serão relacionados ao longo desta peça, apontam para uma direção contrária à efetivação do projeto constitucional para o meio ambiente. Por meio de ações, omissões, práticas e discursos, o Ministro do Meio Ambiente promove a desestruturação de políticas ambientais e o esvaziamento de preceitos legais, mediante o favorecimento de interesses que não possuem qualquer relação com a finalidade da pasta que ocupa”.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Nesse sentido, o Ministério Público Federal sustenta que há um conjunto de medidas de desestruturação da proteção ambiental promovidas pelo Ministro de Estado, as quais se subdividem em: 1) Desestruturação normativa; 2) Desestruturação dos órgãos de transparência e participação; 3) Desestruturação orçamentária; 4) Desestruturação fiscalizatória.

No tocante à desestruturação normativa, o *Parquet* elenca uma série de atos e decisões com eficácia normativa, tais como: a) Decreto n.º 10.347/2020: transferência do poder concedente de florestas públicas; b) Despacho n.º 4.410/2020: desproteção normativa à Mata Atlântica; e c) Decreto n.º 9.672/2019: extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas, os quais atentariam contra os princípios da Administração Pública.

O MM. Juízo da 8ª Vara Federal primeiramente havia proferido decisão no seguinte sentido:

“[...] Ministério Público Federal sustenta que o Ministro de Estado do Meio Ambiente vem praticando dolosamente ações atentatórias ao dever constitucional de proteção do meio ambiente, as quais, em tese, configuram ato de improbidade administrativa, por violação aos princípios constitucionais que norteiam a administração pública.

No tópico “Desestruturação Normativa”, a petição inicial indica como causa de pedir quatro atos normativos considerados ilegais e abusivos: o Decreto n.º 10.347/2020 (que transferiu o poder concedente de florestas públicas do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), o Despacho MMA n.º 4.410/2020 (que permitiu a regularização de desmatamentos ilegais em área de preservação permanente no bioma da Mata Atlântica), o Decreto n.º 9.672/2019 (que extinguiu a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas) e a Portaria Conjunta n.º 298/2019 (que alterou a composição do Comitê de Compensação Ambiental Federal).

No tópico “Desestruturação dos Órgãos de Transparência e Participação”, o MPF aponta como ato ímprobo a edição do Decreto n.º 9.806/2019, que reduziu a representatividade da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Outros atos também são indicados como causa de pedir: a retirada das informações relativas a mapas de áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade do site oficial do Ministério do Meio Ambiente, as interferências na divulgação de dados de desmatamento pelo INPE e a restrição de informações relacionadas à atuação do Ibama e do ICMBio.

No tópico “Desestruturação Orçamentária”, a ação questiona a redução dos recursos orçamentários destinados ao Ibama a fim de impedi-lo de executar o poder de polícia ambiental, na contramão do incremento significativo das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, e a inativação do Fundo Amazônia pela extinção dos órgãos operacionais e orientadores (Comitê Orientador – COFA e Comitê Técnico – CTFA) pelos Decretos nos 10.144/2019 e 10.223/2020.

No tópico “Desestruturação Fiscalizatória”, a ação acusa o Requerido de inviabilizar a atuação dos servidores de carreira, mediante os seguintes atos de improbidade: a) desmonte da fiscalização ambiental; b) alteração do registro de frequência e burocratização das atividades; c) nomeações de chefias: mora e ausência de critérios técnicos; d) exonerações de servidores com desvio de finalidade; e e) colocação dos servidores em risco nas atividades de campo.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Para acolher a pretensão ministerial, a sentença deverá reconhecer a ilegalidade desses atos administrativos, os quais configuram a **causa de pedir** da condenação em improbidade administrativa.

No entanto, a fim de evitar o risco de decisões conflitantes e contraditórias, é preciso verificar a existência de outras ações do microsistema processual coletivo (ação civil pública e ação popular) que discutam a validade dos mesmos atos administrativos ora impugnados, pois fere a lógica processual que, correndo em separado as ações, um juiz declare a validade normativa dos atos e outro reconheça a sua manifesta ilegalidade, criando uma situação de incerteza jurídica em relação aos mesmos fatos.

Nesse ponto, para harmonia do sistema judiciário, o Código de Processo Civil adota o instituto da conexão para reunir os feitos perante um mesmo juiz para fins de julgamento conjunto das ações, prevenindo-se, com isso, incompatibilidade entre decisões judiciais que tratam da mesma situação fática.

Por essa razão, à luz do art. 10 do CPC, intime-se o Ministério Público Federal para informar, no prazo de 5 (cinco) dias, a existência de ações coletivas com a mesma causa de pedir ou pedido". (Id. 272344848)

Diante do conhecimento da existência da presente demanda, e visando cooperar com o Poder Judiciário na busca de resoluções não contraditórias, a União peticionou em juízo informando a existência da Ação Civil Pública n.º 1026950-48.2020.4.01.3400, de coautoria do próprio Ministério Público Federal, ajuizada em 06/05/2020, perante a 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que tem por objeto a suposta ilegalidade do Despacho n.º 4.410/2020.

Tal manifestação da União teria buscado, a um só tempo, (i) dar suporte ao MM. Magistrado com maiores informações, face ao comando contido na mesma decisão acima referida (Id. 272344848), no sentido de determinar ao Ministério Público Federal que informasse "*no prazo de 5 (cinco) dias, a existência de ações coletivas com a mesma causa de pedir ou pedido*"; e (ii) pontuar que, na eventualidade de não atendimento dessa solicitação, a medida lógica subsequente seria a extinção do processo sem resolução do mérito, na forma do parágrafo único do art. 321 do CPC.

O Ministério Público peticionou informando que não havia outra ação civil pública de improbidade administrativa com o mesmo objeto e causa de pedir.

Passo seguinte, o MM. Juízo de primeiro grau proferiu a seguinte decisão:

"[...] Em atenção à determinação judicial, a UNIÃO antecipou-se a qualquer intimação prévia e apresentou manifestação espontânea às fls. 8004/8044, apontando a existência de conexão da presente demanda com a Ação Civil Pública n.º 1026950-48.2020.4.01.3400, em curso na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, na qual se postula a nulidade do Despacho MMA n.º 4.410/2020, um dos atos motivadores da conduta ímproba do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Entretanto, o ato administrativo objeto da referida lide foi revogado logo após a propositura da demanda, o que significa dizer que aquela ação perdeu seu objeto e a





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

sentença superveniente não resolverá o mérito, devendo-se, assim, ser desconsiderada para fins de conexão, ante a inexistência de risco de decisões conflitantes.

Por sua vez, o Ministério Público Federal (fls. 8045/8098), em resposta ao despacho acima transcrito, aduziu que não existe outra ação de improbidade administrativa com a mesma causa de pedir.

Todavia, ao contrário do que afirma o Ministério Público Federal, a pesquisa ao sistema processual eletrônico Eproc do TRF/4ª Região indica a existência da Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 5011576-83.2020.4.04.7200, proposta perante a 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC por dez associações, com a mesma causa de pedir e o mesmo pedido, ou seja, para condenar o Ministro de Estado do Meio Ambiente às penas previstas na Lei nº 8.429/92 pelo desrespeito aos princípios de proteção ambiental e pela prática de intimidação e retaliação na condição de superior hierárquico contra servidores públicos a ele subordinados, inclusive com pedido de afastamento cautelar do agente político do referido cargo.

Embora o juiz natural tenha proferido sentença de extinção do feito, sem resolução de mérito, por considerar as associações autoras partes ilegítimas para propor ação de improbidade administrativa, impende salientar que no âmbito das ações coletivas em que se busca a proteção de direitos difusos não importa quem figura no polo ativo, pois o bem jurídico tutelado nesse tipo de ação é a própria sociedade e o direito subjetivo é de todos, de modo que o art. 286, II, do CPC, deve ser aplicado ao caso em exame para atrair a competência do juízo que recebeu a primeira ação, até porque o Ministério Público Federal poderia intervir naquela demanda como litisconsorte ativo, ao lado das associações, à luz do disposto no art. 17, § 4º, da Lei nº 8.429/92, e só não o fez em razão do indeferimento *ab initio* da petição inicial, ocasião em que não lhe foi dada a oportunidade de ingressar no feito e manifestar interesse no prosseguimento da ação, tanto que a mesma pretensão está sendo agora repetida nesta segunda ação de improbidade administrativa.

Vale ressaltar, por oportuno, que a sentença que indeferiu a inicial foi objeto de apelação e ainda tramita no 1º grau.

Assim, considerando a posição processual do Ministério Público Federal na ação de improbidade administrativa, seja como autor, seja como fiscal da lei, fato é que, na prática, em ambas as situações jurídicas o órgão ministerial integra a mesma relação processual e deve ser considerado, no mínimo, como litisconsorte dos outros autores na proteção do interesse público, inclusive para assumir o polo ativo em caso de exclusão das associações, podendo estas, em tese, permanecerem no feito como *amicus curiae* (art. 138 do CPC), circunstâncias que atraem a regra inserta no art. 286, II, do CPC.

A propósito do tema, destaco o seguinte trecho da decisão proferida no REsp nº 1.297.868/DF, rel. MINISTRO SÉRGIO KUKINA, Dje 21/03/2018:

Com efeito, o objeto do processo coletivo, incluindo, portanto, as ações de improbidade administrativa, não pertence ao autor, mas à própria coletividade. Desse modo, em observância ao postulado da indisponibilidade da demanda coletiva, caso haja desistência do litígio, não poderá haver automática extinção do processo, devendo o magistrado proceder à intimação do Ministério Público, para que este, querendo, assumia o polo ativo da relação processual.

Trata-se de regra prevista expressamente no texto do art. 5º, § 3º, da Lei 7.347/1985, in verbis: "Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa".

Desse modo, pode-se concluir que, também nas ações civil pública por ato de improbidade administrativa – às quais se aplica, naquilo que couber, as disposições na Lei nº 7.347/1985 –, o Ministério Público é atuante obrigatório, quer como parte, quer como fiscal da lei, podendo, ainda, consoante seu juízo de oportunidade e conveniência, assumir a titularidade ativa em caso de desistência ou abandono da causa pela parte originalmente autora da ação. (grifei)

Ademais, em função do princípio da especialidade, o art. 17, § 5º, da Lei nº 8.429/92 assevera que a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto, sem fazer menção ao fato de um deles já ter sido sentenciado, o que afasta, portanto, a incidência das regras gerais do CPC, notadamente o art. 55, § 1º, do CPC, ainda mais quando a sentença apenas indeferiu a petição inicial, sem resolução de mérito.

Vale lembrar que a mesma regra está consignada no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/85, de modo que não há razão para aplicar a regra geral do CPC no âmbito do microsistema processual da tutela coletiva (ação civil pública, ação popular, código de defesa do consumidor e mandado de segurança coletivo), que possui suas peculiaridades próprias e bem distintas das normas de processo civil individual regidas pela Lei nº 13.105/2015.

Diante de todo o exposto, com base no art. 17, § 5º, da Lei nº 9.249/92, no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/87, e no art. 286, II, do CPC, distribua-se o presente processo, por dependência, à Ação Civil Pública nº 5011576-83.2020.4.04.7200, em curso na 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC”.

Em face dessa decisão judicial, tanto a União quanto o MPF interpuseram recursos de agravo de instrumento (respectivamente, os de nº 1025273-95.2020.4.01.0000 e 1025426-31.2020.4.01.0000). Posteriormente, o MPF interpôs novo agravo de instrumento, tombado sob o nº 1031806-70.2020.4.01.0000, visando que esse Douto Juízo apreciasse o pedido de afastamento cautelar requerido.

Diante da inclusão em pauta dos 3 (três) agravos de instrumento (nº 1025426-31.2020.4.01.0000, nº 1025273-95.2020.4.01.0000 e nº 1031806-70.2020.4.01.0000), houve decisão da 3ª Turma do TRF1 no sentido de fixar a competência desse il. Juízo para processar e julgar a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, conforme ementa abaixo transcrita:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REUNIÃO DOS FEITOS. POSSIBILIDADE. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO DE ORIGEM. DECISÃO AGRAVADA. REMESSA DOS AUTOS. LITISPENDÊNCIA, CONEXÃO E DEPENDÊNCIA. INEXISTÊNCIA. AFASTAMENTO DE MINISTRO DE ESTADO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. COMPETÊNCIA DO MAGISTRADO A QUO PARA PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DO FEITO. PRECEDENTES. RECURSOS INTERPOSTOS PELO MPF PROVIDOS. AGRAVO INTERPOSTO PELA UNIÃO. DESPROVIMENTO.

1. Cuida-se de agravos de instrumento, interpostos pela União e Ministério Público Federal, contra 3 (decisões) prolatadas pelo Juízo Federal da 8ª. Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal no bojo da ação civil pública por ato de improbidade administrativa n. 1037665-52.2020.4.01.3400.

2. A presente hipótese comporta a reunião dos 3 (três) recursos – agravos de instrumento nºs. 1031806-70.2020.4.01.0000, 1025273-95.2020.4.01.0000 e 1025426-31.2020.4.01.0000, a fim de evitar decisões conflitantes e tendo em vista a identidade de partes e pedidos da ação originária – ação civil pública por ato de improbidade administrativa n. 1037665-52. 2020.4.01.3400.

3. Nos termos do art. 55, caput, do Código de Processo Civil vigente – “Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.” Nesse diapasão, justifica-se não só a declaração de conexão, como também reunião de todas as ações reputadas conexas, para um só julgamento.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

4. In casu, o Juízo de origem não acolheu a tese de litispendência arguida pela União e, considerando-se incompetente, não apreciou pedido formulado pelo parquet – afastamento do cargo de Ministro de Estado –, determinando a remessa dos autos, por suposta dependência, ao Juízo Federal da 6ª. Vara da Seção Judiciária de Santa Catarina.

5. Esta Corte Regional, no atual estágio processual e sob pena de indevida supressão de instância, não poderia determinar o pretendido afastamento de Ministro de Estado, razão pela qual foi determinado ao Juízo de origem que analisasse o pedido, o que foi cumprido.

6. Do bem lançado parecer ministerial, extrai-se que “(...), o deferimento da medida cautelar de afastamento do cargo está condicionado à demonstração dos requisitos normativos compreendidos como a plausibilidade do direito invocado e o perigo de dano de difícil/impossível reparação. No caso particular, entretanto, ingressar em tal discussão, neste momento processual, subverteria a ordem das decisões, com a configuração de decisão per saltum (supressão de instância). De fato, se a inércia do juízo de origem permanecesse, em hipótese de negação de prestação jurisdicional, poderia cogitar-se da apreciação pelo Tribunal, mas o fato é que, após a decisão do relator no agravo de instrumento 1031806-70.2020.4.01.0000/DF, deixou de existir a inércia e a hipótese excepcional de sua apreciação direta pelo colegiado. O tema, então, da configuração dos requisitos para o afastamento do cargo está, agora, submetido a uma eventual interposição de novo recurso, incidente sobre a decisão id 353341460, tomada nos autos da ACPIA 1037665-52.2020.4.01.3400, que não é objeto de nenhum dos três agravos de instrumento já submetidos ao conhecimento do Tribunal”.

7. Nas 2 (duas) ações civis públicas que tramitam na Justiça Federal do Distrito Federal não se afiguram presentes os requisitos para reconhecimento do instituto da litispendência – identidade de partes, causa de pedir e pedido. Também descabe falar em conexão ou prevenção.

8. A ação civil pública por ato de improbidade administrativa – n. 1037665-52.2020.4.01.0000, ajuizada na 8ª. Vara Federal da SJDF, a parte autora é o Ministério Público Federal, tendo por causa de pedir o suposto cometimento de atos ímprobos, por infringência a princípios da Pública Administração – moralidade, eficiência, legalidade, impessoalidade, publicidade e lealdade às instituições –, ensejando a responsabilização do requerido, com a conseqüente aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

9. A ação civil pública n. 1026950-48.2020.4.01.3400, em curso na 1ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, foi ajuizada pelas associações – ABRAMPA e SOS Mata Atlântica –, e também pelo MPF, na qual as autoras pugnam pela nulidade do Despacho n. 4.410/2020, emitido em 06/04/2020, pelo Ministério do Meio Ambiente, que afasta a aplicação da Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006), sob a alegação de favorecimento de dispositivos menos protetivos do Código Florestal (Lei 12.651/2012).

10. Verificada a extinção feita, sem resolução do mérito, por carência de legitimidade ativa, não há que se falar em conexão entre os processos, nos termos do disposto no do Código Processual em vigor: “Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. § 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado”.

11. Da manifestação da Procuradoria Regional da República da 1ª. Região, extrai-se que “a prolação de sentença terminativa nos autos da ACPIA n. 5011576-83.2020.4.04.7200 afasta até mesmo a remota possibilidade de reconhecimento de litispendência entre as demandas, não havendo justa motivação seja para promover a reunião dos feitos por dependência, como decidiu o Juízo da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, seja para declarar a extinção dos autos da ACPIA n. 1037665- 52.2020.4.01.3400 como pretende a União Federal. A despeito de a ACPIA n. 5011576-83.2020.4.04.7200 ter sido proposta em momento anterior à ACPIA n. 1037665-52.2020.4.01.3400, em 09 de junho de 2020 e 06 de julho de 2020 respectivamente, a prolação de sentença extintiva no processo em trâmite perante o Juízo da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Florianópolis/SC torna despicienda qualquer análise acerca de possível identidade entre





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

“causas de pedir e pedidos”, já que o momento processual propício para tal exauriu-se no tempo, restando preclusa a questão. Em resumo, seja por inviável a regularização de ação proposta por quem não detinha legitimidade ativa, seja por já ter sido sentenciada a ação, não há que se falar em prevenção do juízo catarinense”.

12. Agravos de instrumento interpostos pelo MPF parcialmente providos para, fixando a competência do Juízo Federal da 8ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, determinar o processamento e julgamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa n. 1037665-52.2020.4.01.3400.

13. Recurso interposto pela União parcialmente provido, mantendo-se o feito no juízo agravado”.

Da mesma forma, diante do agravo de instrumento de nº 1031806-70.2020.4.01.0000, o MM. Relator proferiu decisão nos seguintes termos:

“[...] Nesse diapasão, exercendo o poder geral de cautela, e em atenção ao princípio da celeridade processual, **concedo parcialmente** a antecipação da tutela recursal pleiteada, para determinar ao Juízo Federal da 8ª. Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal que, imediatamente, analise o pedido formulado pelo MPF, nos autos nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa — n. 1037662-52.2020.4.01.3400”.

Passo seguinte, esse Douto Juízo proferiu decisão **rejeitando** o pedido liminar formulado pelo MPF no seguinte sentido:

“[...] Em outras palavras, o at. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92 é um verdadeiro instrumento de preservação da instrução processual e não pode ser desviado para outra finalidade.

Se a ação de improbidade administrativa tivesse natureza penal, a conduta do réu diretamente relacionada ao exercício da função pública poderia ensejar a providência cautelar do art. 319. VI, do CPP, para evitar a reiteração da atividade ilícita, mas é pacífico no Supremo Tribunal Federal que a responsabilização por ato de improbidade administrativa é de caráter puramente civil (vide Pet 3240 AgR/DF).

Portanto, reitero que a medida extrema prevista na Lei de Improbidade Administrativa só é cabível quando se mostrar indispensável para garantia da instrução processual, e não para atender o próprio pedido de mérito, pois o artigo 20, caput, da Lei nº 8.429/92 diz com todas as letras que a perda da função pública só se efetiva com o trânsito em julgado da sentença condenatória, o que significa dizer que o afastamento do agente público não pode ocorrer antes da decisão definitiva, salvo se adequada e prudente a suspensão do exercício da função pública quando o agente, utilizando-se do seu cargo, prejudica a instrução processual.

O pedido do Ministério Público Federal, desprovido de provas de possível interferência do Ministro de Estado na condução processual e tecendo argumentos vagos sobre ameaças do Requerido a servidores do órgão, deturpa por completo o propósito do instituto previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92, e revela uma clara intenção de antecipar os efeitos de um eventual juízo condenatório de perda do cargo público, pena que sequer admite cumprimento provisório.

Com efeito, não há demonstração concreta da forma pela qual o mero exercício do cargo de Ministro de Estado, por si só, inviabilizará a instrução processual destes autos, não sendo admissível no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa a presunção de prejuízo ao processo pelo fato de o agente público investigado continuar no exercício funcional.

Somente a demonstração efetiva de empecilho criado pelo agente público à instrução processual, cuja permanência no local de trabalho seria um elemento facilitador para a obstrução ou ocultação de provas, é que justificaria a medida de suspensão e afastamento





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

da função pública, mas não há nos autos prova incontroversa de que a permanência do agente público no cargo de Ministro de Estado do Meio Ambiente importa em ameaça à instrução do presente processo.

Vale destacar que a hierarquia do cargo é irrelevante para fins de aplicação da medida excepcional, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, verbis: (...) a regra do art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada se configurado risco à instrução processual, considerando que a mera menção à relevância ou posição estratégica do cargo não constitui fundamento suficiente para o respectivo afastamento cautelar (AgInt no AREsp 1.241.403/RJ, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/08/2020, DJe 27/08/2020 – grifei).

Por todo o exposto, considerando que o afastamento previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92 constitui medida cautelar eminentemente probatória, não podendo ser confundida com a antecipação dos efeitos da tutela pretendida (pena de perda da função pública), e que não há prova cabal de comportamento do Requerido que comprometa o andamento e a instrução processual, descabe a medida drástica de afastamento do Ministro de Estado do Meio Ambiente Ricardo de Aquino Salles do exercício do cargo, razão pela qual INDEFIRO A LIMINAR”.

Diante desse provimento jurisdicional, o MPF interpôs novo agravo de instrumento, tendo o MM. Relator proferido decisão nos seguintes termos:

“[...] Conforme iterativa jurisprudência desta Corte Regional, em consonância com o entendimento do STJ, o afastamento do agente de seu cargo, emprego ou função é medida extrema, que exige prova incontroversa de que a sua permanência poderá ensejar dano efetivo à instrução processual, sobretudo porque a hipotética possibilidade de sua ocorrência não legitima medida tão gravosa.

Nesse sentido, cito os seguintes precedentes, in verbis:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AFASTAMENTO CAUTELAR DA FUNÇÃO PÚBLICA. ART. 20, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/92. MEDIDA EXCEPCIONAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE LIMITOU O AFASTAMENTO DA FUNÇÃO PÚBLICA AO PRAZO DE 120 DIAS, A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

Omissis.

III. Na forma da jurisprudência do STJ, a regra do art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada se configurado risco à instrução processual, considerando que a mera menção à relevância ou posição estratégica do cargo não constitui fundamento suficiente para o respectivo afastamento cautelar. Precedentes do STJ: AgRg no AREsp 472.261/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 01/07/2014; REsp 1.197.807/GO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/11/2013.

Omissis.

(STJ. AgInt no AREsp 1241403/RJ, Segunda Turma, Rel. Ministra Assusete Magalhães, julgado em 10/08/2020, DJe de 27/08/2020 - destaquei).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR. LITISPENDÊNCIA NÃO COMPROVADA. SÚMULAS 634 E 635 DO STF. MITIGAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO DO AGENTE PÚBLICO DO EXERCÍCIO DO CARGO. RISCO À INSTRUÇÃO PROCESSUAL. AUSÊNCIA DO REQUISITO.

Omissis.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

3. A espécie comporta aludida exceção, pois a jurisprudência deste Superior Tribunal é taxativa no sentido de admitir o afastamento cautelar do agente público somente quando este, no exercício de suas funções, puser em risco a instrução processual, não sendo lícito invocar a relevância ou posição do cargo para a imposição da medida.

Omissis.

(ST). AgRg na MC 23.380/MT, Segunda Turma, Rel. Ministro Og Fernandes, julgado em 20/11/2014, DJe de 05/12/2014).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AFASTAMENTO CAUTELAR DO PREFEITO DO EXERCÍCIO DO CARGO - ART. 20, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/92 - NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE EFETIVO PREJUÍZO À INSTRUÇÃO PROCESSUAL - EXCEPCIONALIDADE DA MEDIDA - AGRAVO DE INSTRUMENTO IMPROVIDO.

I - Na hipótese dos autos, o Ministério Público Federal não logrou demonstrar que, efetiva ou concretamente, esteja o ora agravado atuando ou que vá atuar com vistas a embaraçar ou obstar a instrução processual do presente feito. O fato de o réu usar eventualmente recursos estaduais, após o ajuizamento do feito, para a conclusão de obras que deveriam ser executadas com recursos federais, não afeta a sua responsabilidade, nesta ação, e não impede a produção antecipada de provas, a fiscalização de eventuais atos do Prefeito e o seu registro, sem a necessidade de utilização da medida cautelar extrema de afastamento do agente público, nos termos do art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92.

II - Quando se trata de mandato eletivo, o cuidado no exame dos pressupostos autorizadores da cautelar prevista no art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92 deve ser ainda maior, pois o respeito à vontade popular - ainda que se reconheça ou suponha a má escolha da população - deve prevalecer, ante a menor dúvida sobre a necessidade da medida. O tempo ilegitimamente suprimido de um mandato eletivo, de curso peremptório, é irrogável e violador da soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único). No caso, o Ministério Público Federal não apontou ato do agente público, demonstrador de que a permanência do Prefeito no cargo poderá ensejar dano efetivo à instrução processual do presente feito.

III - "A possibilidade de afastamento in limine do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, porquanto medida extrema, exige prova incontroversa de que a sua permanência poderá ensejar dano efetivo à instrução processual, máxime porque a hipotética possibilidade de sua ocorrência não legitima medida dessa envergadura. Precedentes do STJ: REsp 604.832/ES, DJ de 21.11.2005; AgRg na MC 10.155/SP, DJ de 24.10.2005; AgRg na SL 9/PR, DJ de 26.09.2005 e Resp 550.135/MG, DJ de 08.03.2004." (STJ), REsp 929483/BA, Relator Min. Luiz Fux, 1ª Turma, unânime, DJe de 17/12/2008.)

IV - Agravo de Instrumento improvido.

(TRF1. AG 0067885-80.2011.4.01.0000/AC, Terceira Turma, Rel. Desembargadora Assusete Magalhães, e-DJF1 de 13/07/2012).

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. FALTA DE INTERESSE DE AGIR DO MPF E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INOCORRÊNCIA. AFASTAMENTO PROVISÓRIO DE PREFEITO. POSSIBILIDADE. DECRETO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. CABIMENTO. LIMITADO AO VALOR DO DANO.

Omissis.

4. Somente se apresenta juridicamente admissível o afastamento cautelar do agente de seu cargo, emprego ou função pública, quando comprovada sua manifesta indispensabilidade, ante a efetiva demonstração de o agente, no exercício de seu cargo, estar a prejudicar a instrução do processo. Aplicação do art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92.

5. Hipótese em que não se constata a existência de prova hábil a comprovar que o agravante está praticando atos tendentes a embaraçar a instrução processual, razão pela qual não há de se falar, por enquanto, na existência de fundamento jurídico suficiente para seu afastamento liminar do cargo de Prefeito Municipal.

6. Agravo parcialmente provido.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

(TRF1. AG 2007.01.00.053476-0/BA, Quarta Turma, Rel. Juíza Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho (convocada), e-DJF1 de 04/11/2008)

Sintetizando: "A norma do art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429, de 1992, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada se presente o respectivo pressuposto, qual seja, a existência de risco à instrução processual" (STJ. AgRg na SLS 1.558/AL, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJe 6/9/2012). A mera menção à relevância ou posição estratégica do cargo não constitui fundamento suficiente para o respectivo afastamento cautelar" (STJ. AgRg no AREsp 472.261/RJ, Primeira Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 13/06/2014, DJe de 01/07/2014).

Nesse contexto, o afastamento cautelar de agente público é medida excepcional que só se justifica quando há provas de que o seu comportamento esteja dificultando a instrução processual. Ao meu sentir, não é o caso.

Com efeito, em juízo precário de cognição sumária, não vislumbro a existência de prova incontroversa de que a permanência do requerido, ora agravado, no cargo de Ministro de Estado do Meio Ambiente comprometa a instrução processual.

Ante o exposto, indefiro a antecipação da tutela recursal pleiteada". (id. 82661016)

O MPF também interpôs agravo interno em face dessa última decisão, insistindo na tese do afastamento cautelar do Ministro de Estado do Meio Ambiente, recurso esse que ainda se encontra pendente de apreciação pela Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

II - DA TEMPESTIVIDADE DESTA CONTESTAÇÃO

A determinação de citação ocorreu no dia 30/11/2020 (id. 388252382 – Despacho), tendo ocorrido via expedição no PJe no dia 09/12/2020 (id. 396339893 – Citação).

Cumprе ressaltar, nesse ponto, que os prazos processuais foram **suspensos** entre **30.11 a 10.12.2020**, conforme Portaria Presi 11876827¹, PORTARIA PRESI 11912172² e PORTARIA PRESI 11946858³.

Ademais, é interessante destacar a previsão do art. 220 do CPC/15, que trata da suspensão dos prazos processuais entre os dias 20/12 e 20/01, *in verbis*:

¹ Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/comunicacao-social/imprensa/avisos/suspensos-os-prazos-processuais-na-1-regiao-de-30-de-novembro-a-4-de-dezembro.htm>. Acesso em 11.12.2020.

² Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/comunicacao-social/imprensa/avisos/prorrogada-a-suspensao-de-prazos-processuais-na-1-regiao-ate-9-de-dezembro.htm>. Acesso em 11.12.2020.

³ Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/comunicacao-social/imprensa/avisos/portaria-prorrogada-suspensao-de-prazos-processuais-na-justica-federal-da-1-regiao.htm> e <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/comunicacao-social/imprensa/avisos/retificacao-de-portaria-que-prorrogada-suspensao-dos-prazos-processuais-na-jf1.htm>. Acesso em 12.12.2020.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

“Art. 220 do CPC/15. Suspende-se o curso do prazo processual nos dias compreendidos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, inclusive.”

Dessa forma, considerando o disposto nos arts. 188, 220 e 335, do CPC, a presente contestação é **tempestiva**.

III - DA AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. USO INDEVIDO DE INSTRUMENTOS PROCESSUAIS COM VIÉS POLÍTICO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. REJEIÇÃO SUMÁRIA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE.

Primeiramente deve ser reconhecido que a presente peça processual possui uma dimensão que, de certa forma, ultrapassaria a mera defesa usual do interesse público. Contudo, não se pode ignorar que a articulação de argumentos feita na petição inicial da ação civil pública de improbidade administrativa também possui uma extensão relativamente desproporcional ao que se desenvolve ordinariamente na prática forense, o que exigiu o desenvolvimento de argumentos multifacetados de modo a se fazer o rechaço completo da pretensão judicial.

A grande extensão da articulação das alegações da petição inicial também revela um certo inconformismo com a condução das políticas públicas ambientais e não simplesmente a imputação de responsabilidade administrativa pessoal de um agente público, o que, por esse aspecto, exige uma consideração cautelosa do Poder Judiciário, de modo a não se permitir a interferência política em questões eminentemente jurídicas.

Dessa forma, em primeiro lugar, deve-se considerar que não se está a questionar o órgão Ministério Público, pois é consabido que se trata de instituição indispensável à defesa do regime democrático e à sociedade. Contudo, não há como se desconsiderar que a atuação empreendida nesta demanda revela uma aparente litigância com viés político-ideológico, o que exigiria uma resposta do Poder Judiciário à altura da afronta ao sistema jurídico.

Com a devida vênia, esse aspecto merece ser bem analisado pelo Poder Judiciário: houve uma série de investidas processuais visando o afastamento cautelar de um Ministro de Estado, configurando (em tese) uma extrapolação do direito de postular e recorrer, em aparente abuso do exercício do direito processual.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Com efeito, o pedido de afastamento do Ministro do Meio Ambiente **foi feito por 5 (cinco) vezes: 1) como pedido de tutela de urgência na petição inicial (id. 271898847 - Petição inicial); 2) reiteração do mesmo pedido (id. 337818353 - Petição intercorrente)⁴; 3) por ocasião do pedido de efeito suspensivo no agravo de instrumento nº 1031806-70.2020.4.01.0000 (id. 77364554 - Petição inicial); 4) por ocasião do agravo de instrumento nº 1035605-24.2020.4.01.00000 (id. 82133108 - Petição inicial); 5) por ocasião da petição de agravo interno (id. 88856055 - Petição intercorrente).**

Longe de se defender teses jurídicas para a preservação do interesse público, as investidas reiteradas e contra a jurisprudência uniforme dos Tribunais brasileiros (sobre a aplicabilidade do art. 20, parágrafo único, da Lei n.º 8.429/92), aparentam uma certa espécie de perseguição político-ideológica, incompatível com as funções institucionais do Ministério Público, conforme preconiza o art. 129 da Constituição da República. O que a atuação do *parquet* revela, em juízo meramente perfunctório, é uma tentativa de se procurar substituir um Ministro de Estado em face de uma alegada – e inverídica, saliente-se – má condução da política pública ambiental no país. Aparentemente, revela-se uma demanda com acusações injustificadas e temerárias que mereceriam de plano a rejeição da ação⁵...

Evidencia-se, assim, que o propósito verdadeiro não seria a utilização da presente demanda com o fim último de proteção ao meio ambiente, mas sim procurar retirar à força um Ministro de Estado, que é cargo de confiança do Presidente da República.

Com efeito, deve ser observado que vários pontos afirmados na inicial se referem a falsas premissas que não correspondem à realidade; são conjecturas extraídas preponderantemente de matérias jornalísticas que não representam a existência de qualquer ato eivado de ilicitude. Quando não se referem a esse tipo de conteúdo, os argumentos expendidos para fundamentar a lesividade administrativa do Ministro de Estado do Meio Ambiente estão lastreadas em processos judiciais em curso ou já finalizados,

⁴ Nesta petição, o MPF acusa a demora na prestação jurisdicional em apreciar o pedido. Esse juízo rebateu de forma clara e veemente essa alegação, enunciando todos os atos processuais praticados, conforme decisão de id. 338034920.

⁵ FERRARESI, Eurico. Improbidade administrativa. São Paulo: Método, 2011. p. 207.





ADVOGACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

sendo que nestes não restou atestada quaisquer ilegalidades cometidas pelo referido agente público.

Saliente-se a gravidade: procura-se o afastamento de um Ministro de Estado simplesmente por não se concordar com seus posicionamentos públicos, ou pela sua imagem construída por determinados segmentos da sociedade; utiliza-se, para tanto, um instrumento processual de apuração de responsabilidade subjetiva de agentes públicos, imputando-se fatos que não se inserem no domínio da função pública exercida. Portanto, revela-se uma tese ousada o suficiente para se atribuir responsabilidade objetiva à pessoa física de um Ministro de Estado e, de forma insistente, a sua retirada da função pública por simplesmente não se concordar com suas falas públicas.

Portanto, buscando imprimir algum grau de racionalidade jurídica à presente demanda, não há como se permitir o seu prosseguimento por ausência manifesta de seu interesse de agir.

Segundo o art. 17, do CPC/15, *“para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade”*. E, como cediço, um viés do interesse de agir é a exigência da adequação do meio processual eleito.

Como ensina Cândido Rangel Dinamarco⁶:

O Interesse-adequação liga-se à existência de múltiplas espécies de provimentos instituídos pela legislação do país, cada um deles integrando uma técnica e sendo destinado à solução de certas situações da vida indicadas pelo legislador. Em princípio, não é franqueada ao demandante a escolha do provimento e portanto da espécie de tutela a receber. Ainda quando a interferência do Estado-juiz seja necessária sob pena de impossibilidade de obter o bem devido (interesse-necessidade), **faltar-lhe-á o interesse de agir quando pedir medida jurisdicional que não seja adequada segundo a lei.** (grifou-se)

Dessa forma, considerando que as investidas utilizadas possuem um forte apelo midiático-político, entende-se (com a devida vênia) que há uma evidente inadequação da via eleita processualmente, pois muito mais inserida em processos de deliberação político-partidária do que acertamento e solução de conflitos de acordo com o sistema jurídico.

Nesse sentido, importa destacar que os Tribunais pátrios vêm se posicionando de forma contrária à utilização desarrazoada das ações coletivas *lato sensu* quando ingressam

⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 4ª ed. v. 2. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 305-306.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

numa seara eminentemente política, como se infere da leitura das seguintes ementas de julgados:

[...] “AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MPF. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. CEFET/RJ. POLÍTICAS PÚBLICAS. JUDICIÁRIO. SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. É correta a sentença que, em ação civil pública ajuizada pelo Parquet em face da União Federal e do Centro Federal Celso Suckow (CEFET/RJ), julga improcedente pedido voltado a fazer com que o Judiciário force o administrador a adotar medidas que são de alçada administrativa e até legislativa. **Pleito com total alienação em torno da complexidade dos problemas.** 2. Postular a condenação do CEFET/RJ a abrir crédito que garanta o fornecimento de alimentação escolar adequada, a contratar nutricionista que assuma a responsabilidade técnica do PNAE, a incluir no plano orçamentário rubrica para fornecimento de alimentação e rubrica referente a construção de cozinhas e refeitórios é bonito no papel. **Se o país fosse melhorar apenas com canetadas (ou hoje, com tokentadas), melhor seria estender o pedido e resolver logo todas as deficiências do Brasil.** 3. Remessa e apelo do MPF desprovidos.

TRF2. AC/REO nº. 0056222-57.2016.4.02.5101 (2016.51.01.056222-3). 6ª TURMA ESPECIALIZADA. Rel. Des. Federal GUILHERME COUTO DE CASTRO. d. j. em **28/05/2019 (grifo nosso)**

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. LOTEAMENTOS URBANOS LOCALIZADOS EM APONTADA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. PRETENSÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, POR INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. APELAÇÃO. DESPROVIMENTO. I - A bem lançada Sentença, cujo Fundamento abaixo transcrito adota-se como razão de decidir, concluiu pela **Inadequação da Via Eleita (Ação Popular), em face da Pretensão nela formulada (exclusivamente, Obrigações de Não Fazer e de Fazer atinentes à abstenção de implantação de Loteamentos Urbanos e recuperação de apontados danos ambientais por eles causados)**, verbis: "Assim, a ação popular tem como objeto atacar o ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público e tem, por isso, natureza essencialmente desconstitutiva. A propósito, leciona José Afonso da Silva: 'o que se pede, pois, imediatamente, na demanda popular, é uma sentença constitutiva negativa, isto é, uma sentença que decreta a invalidade do ato lesivo ao patrimônio daquelas pessoas, entidades ou instituições.' Na hipótese, contudo, inexistente ato lesivo que se pretenda anular, mas sim o pedido de condenação em diversas obrigações de fazer e não fazer (f. 25-27), voltados à proteção de área tida como degradada. Ora, **embora louvável a iniciativa em buscar a proteção ambiental, não se pode admitir o desvirtuamento da ação popular, cujo alcance limita-se ao exame da legalidade e/ou lesividade de ato administrativo, para, em caso de sua ocorrência, determinar a anulação do mesmo.** Os pedidos ora formulados seriam mais adequadamente propostos na via da ação civil pública (art. 3º da Lei 7.347/85), da qual a ação popular não é sucedâneo em face da completa disparidade de ambos os institutos processuais. Diante disso, verifica-se claramente que há ausência do interesse no feito, tanto na modalidade utilidade, em face da manifesta inadequação da via eleita para pleitear a condenação dos Réus em obrigação de fazer (...)" II - Os artigos 1º e 11 da Lei nº 4.717/1965 tratam da invalidação, por meio da Ação Popular, de ato lesivo ao Patrimônio Público. No caso dos autos, a Inadequação Processual a que se refere a Sentença, à míngua de Pretensão desconstitutiva, é convergente com a orientação da Egrégia 1ª Turma do TRF-5ª Região em matéria afim. III - Desprovidimento da Apelação”.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

TRF5. AC - Apelação Cível - 559374 2000.81.00.004438-2, Desembargador Federal Alexandre Costa de Luna Freire, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data::10/12/2015 - Página::68. (**grifo nosso**)

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PETIÇÃO INICIAL DESPROVIDA DE IMPUTAÇÃO DE FATOS CONCRETOS. INÉPCIA DA INICIAL. REDUÇÃO DA CONDENAÇÃO POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. - O apelante ajuizou ação popular na qual, de forma genérica, atribui a responsabilidade pelas diversas mazelas sociais a políticos e administradores públicos, pleiteando, com base em tais colocações, inúmeras medidas judiciais. - **A via judicial não é a indicada para uma vaga dissertação sobre os problemas nacionais, sendo forçoso concluir pela inépcia da inicial.** - Má-fé do autor popular caracterizada pela utilização indevida da máquina judiciária para expor seus inconformismos através de uma narrativa que, nos termos em que foi formulada, jamais teria a potencialidade de gerar algum dos provimentos jurisdicionais objetivados. - Provimento parcial do recurso, apenas para reduzir a condenação imposta”.

TRF2. 0014135-64.1996.4.02.0000, PAULO ESPIRITO SANTO, TRF2., d. j. em 04/04/2001 (**grifo nosso**)

A reiteração de vários pedidos de afastamento do Ministro de Estado do Meio Ambiente indica uma direção perigosa de se procurar compelir o Poder Judiciário a adotar medidas de natureza eminentemente política que não lhe caberiam, pois, na verdade, esse tipo de pedido estaria distante de representar a sindicabilidade judicial de atos administrativos abusivos, onde se permitiria um nível aceitável de litigiosidade de temas políticos. Embora seja possível crer que não seria esse o intuito da ação proposta – pois ao menos no plano teórico, configura uma “aposta” na defesa do meio ambiente -, o fato é que a reiteração de pedidos de afastamento de um Ministro de Estado – contra a jurisprudência consolidada! – transparece uma tentativa de se levar a arena política para os debates judiciais, o que se tornaria inviável em um Estado Democrático de Direito.

Veja-se que, a pretensão de afastamento, e, portanto, de assunção de eventual novo Ministro de Estado do Meio Ambiente, simboliza uma tentativa de imposição de uma obrigação ao Poder Judiciário de ter que **escolher** a “melhor” forma de condução da gestão da Administração Pública do país. Nesse sentido, em relação ao desacerto de se exigir escolhas ao Poder Judiciário, deve-se destacar os escólios de Lenio Streck:

[...] “O constitucionalismo contemporâneo aposta na autonomia do Direito para delimitar a transformação das relações jurídico-institucionais, protegendo-as do constante perigo das arbitrariedades políticas. Desse modo, a defesa de um efetivo controle hermenêutico das decisões judiciais a partir do respeito à autonomia do Direito não quer dizer que, por vezes, não seja aconselhável e necessária uma atuação propositiva do Poder Judiciário. Na verdade, uma atuação mais destacada do Judiciário – no sentido em que propõe o Estado Democrático de Direito – não pode ser confundida com decisionismos e atitudes pragmatistas favoráveis ao





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

ativismo judicial. Em um regime democrático, o magistrado faz escolhas apenas em sua vida privada; já no âmbito do Poder Judiciário, suas decisões devem lançar argumentos de integridade e coerência, que emanam da própria comunidade política. É preciso compreender que a redefinição do papel exercido pelo Poder Judiciário não elevou sua posição institucional a uma atuação totalmente arbitrária, livre de qualquer controle democrático. Portanto, impedir a manifestação de ativismos judiciais contribui para a institucionalização de uma verdadeira blindagem contra os predadores da autonomia do Direito.⁷

Infelizmente, embora se valendo de argumentos de proteção do patrimônio público e do meio ambiente, a tese heterodoxa representa uma empreitada audaciosa que acaba por exigir uma postura do Poder Judiciário que o obriga a ter que fazer escolhas que não lhe cabem, pois nitidamente políticos os interesses trazidos à baila na presente ação. Esse cenário, se permitido o seu prosseguimento, possui um nítido viés antidemocrático, beirando ao ativismo:

[...] **“Assim, o ativismo configura a politização da Justiça**, o que implica numa tentativa de construção de uma democracia judicial, o que constitui uma distorção do próprio sentido democrático, bem como afeta a função do próprio direito, **tornado obscura a diferença funcional entre direito e política** (CAMPILONGO, 2000, p. 87). Observa-se que uma postura ativista se dá quando os juízes transcendem, em suas decisões, o sentido da Constituição, criando regras e as aplicando aos casos sub judice, ou seja, **sua interpretação cria uma norma não específica, mas geral para decidir o caso, a partir de uma interpretação com alto grau de subjetividade.**⁸”

A despeito de os textos supracitados se referirem ao comportamento dos órgãos jurisdicionais, é perfeitamente crível inferir que, no presente caso, a tese de afastamento do Ministro de Estado do Meio Ambiente possui justamente esse intuito, ao exigir uma decisão judicial que “tutele” a melhor escolha que o Chefe do Poder Executivo federal pode fazer diante da nomeação de cargos públicos de confiança.

Dessa forma, não se pode presumir a lesividade ao meio ambiente por meras ilações e, a partir daí, extrair a tese de responsabilização pessoal do agente público, pois há que se ter um efeito concreto subsequente ao ato, e não mera conjectura. Assim, deve-se

⁷ STRECK, Lenio Luiz, TASSINARI, Clarissa e LIMA, Danilo Pereira. A relação direito e política: uma análise da atuação do judiciário na história brasileira. Pensar, Fortaleza, v. 18, n. 3, p. 739-760, set./dez. 2013, p. 754.

⁸ SODRÉ, Habacuque Wellington. A judicialização da política, ativismo judicial, políticas públicas sociais e grupos de interesses: a análise dessa relação a partir do estudo do caso da judicialização da política pública de saúde no Supremo Tribunal Federal. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC, Belo Horizonte, ano 4, n. 16, out./dez. 2010.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

reconhecer, diante da inadequação da via eleita, por força do §8º do art. 17 da Lei 8.429/97º, a necessidade de **rejeição da presente ação de improbidade**.

Nesse sentido, são absolutamente pertinentes as considerações feitas pelo il. Juízo da 1ª Vara Federal dessa Seção Judiciária ao **rejeitar** a Ação Civil por Improbidade Administrativa n.º 1014887-25.2019.4.01.3400 nos seguintes termos:

“[...] E é necessário que não apenas o Poder Judiciário, mas também (e principalmente) o Ministério Público tenha um filtro bem apurado quando se deparar sobre a possível prática (ou não) de ato de improbidade por suposta violação a **princípios** da administração pública.

Tanto é assim que se tem visto alguns abusos e ações temerárias envolvendo a alegada violação aos princípios da Administração Pública, o que, inclusive, **e não à toa**, está sendo discutido no âmbito do Projeto de Lei 10.887/2018[16] – que resultou do trabalho de uma comissão de juristas criada pelo Presidente da Câmara, Rodrigo Maia, e **coordenada pelo e. ministro Mauro Campbell Marques, do Superior Tribunal de Justiça**.

E, dentre as alterações propostas, uma delas está no §1º, do artigo 11, que traz uma excludente de ilicitude no sentido de que **não** se configura como improbidade administrativa ‘*ação ou omissão decorrente de interpretação razoável da lei, regulamento ou contrato*’.

E ainda que se questione que essa excludente de ilicitude não deveria ser genérica, isto é, deva ser mais específica e apresentar requisitos como adequação típica de conduta e o elemento subjetivo (dolo), pano de fundo de desonestidade, **não custa lembrar que o dolo não se confunde** – como parecer fazer o MPF – **e tampouco decorre das legítimas escolhas do administrador público no campo das políticas públicas de fomento e de preservação do meio ambiente”**.

Pontue-se, por fim, a necessidade de que seja ponderado por esse Douto Juízo, na hipótese de não ser acolhido o requerimento ora formulado e, por outro lado, reconhecido o viés político aqui mencionado, a realização de comunicação ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dos fatos narrados, para eventual apuração de responsabilidade, na forma do §6º do art. 77 do CPC¹⁰.

⁹ “Art. 17 [...] § 8º. Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, **rejeitará a ação**, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou **da inadequação da via eleita**.”

¹⁰ “Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo: [...] § 6º Aos advogados públicos ou privados e aos membros da Defensoria Pública e do **Ministério Público** não se aplica o disposto nos §§ 2º a 5º, devendo **eventual responsabilidade disciplinar ser apurada pelo respectivo órgão de classe ou corregedoria, ao qual o juiz officiará**.”





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

IV – DA REJEIÇÃO DA AÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. CORREÇÃO JURÍDICA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PRATICADOS PELO MINISTRO DO MEIO AMBIENTE. IMPUTAÇÃO INDEVIDA DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA A AGENTE PÚBLICO.

Deve-se pontuar que, pelo que se verifica do andamento processual da presente demanda, não houve a intimação do Ministro de Estado do Meio Ambiente, de modo a possibilitar defesa prévia de que trata o §7º do art. 17 da Lei 8.429/92¹¹, de modo a se permitir a rejeição sumária ou liminar dos pedidos feitos na presente ação de improbidade.

Contudo, na hipótese desse juízo pressupor que a presente defesa da União supriria algum vício procedimental que não prejudicaria a ampla defesa do requerido¹², permitindo-se, por conseguinte, a rejeição sumária dos pedidos na forma do §8º do art. 17 da Lei 8.429/92¹³, é que são desenvolvidos os argumentos que seguem.

Esse aspecto deve restar claro para que não seja interpretado que a mera contestação da União aqui apresentada possuiria o condão de suprir a necessidade de notificação do requerido para sua defesa prévia, mas sim que somente se perfaz adequada ausência de prejuízo à ampla defesa se houver a rejeição sumária da ação de improbidade, na forma do §8º do art. 17 da Lei 8.429/92.

Em síntese, na extensa petição inicial de improbidade, é narrado o seguinte:

a) diversos atos praticados na gestão do requerido apontam para uma direção contrária à efetivação do projeto constitucional para o meio ambiente;

b) por meio de ações, omissões, práticas e discursos, o Ministro do Meio Ambiente promove a desestruturação de políticas ambientais e o esvaziamento de preceitos legais,

¹¹ “Art. 17 [...] § 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias”

¹² Há entendimento no sentido de que a citação supriria a necessidade notificação para defesa prévia do requerido, desde que não haja prejuízo à ampla defesa. Nesse sentido é a tese 4 da edição n.º 38 da “Jurisprudência em Teses” do STJ que dispõe: “A ausência da notificação do réu para a defesa prévia, prevista no art. 17, § 7.º, da Lei de Improbidade Administrativa, só acarreta nulidade processual se houver comprovado prejuízo (*pas de nullité sans grief*)”.

¹³ “Art. 17 [...] § 8º. Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.”





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

mediante o favorecimento de interesses que não possuem qualquer relação com a finalidade da pasta que ocupa;

c) o desvio de finalidade pode ser constatado no conjunto de ações, omissões, práticas e discursos que prejudicam concreta e imediatamente a proteção dos ecossistemas e o direcionamento do aparato estatal para a preservação da biodiversidade;

d) o requerido editou atos normativos ou proferiu decisões com eficácia normativa que não atendem aos propósitos das capacidades institucionais e da especialidade dos órgãos, especialmente ao caráter técnico nas funções, quais sejam, o Decreto nº 10.347/2020, que transferiu o poder concedente de florestas públicas do MMA para o MAPA, o Despacho nº 4.410/2020, de desproteção normativa à Mata Atlântica, e o Decreto nº 9.672/2019, que extinguiu a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas;

e) ao transferir o poder de concessão de florestas públicas do MMA para o MAPA, o art. 2º do Decreto nº 10.347 violou expressamente o disposto no § 2º do art. 49 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. A Medida Provisória nº 870, convertida na Lei nº 13.844/2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, não deu respaldo a essa inovação infralegal;

f) o réu publicou, em 06.04.2020, durante a pandemia de coronavírus, o Despacho 4.410/2020, que aprovou nota e parecer emitidos pela Advocacia-Geral da União e alterou o entendimento consolidado no Despacho MMA 64.773/2017 sobre a especialidade da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) em face do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), sendo este mais um ato de "passar a boiada", citado expressamente pelo ora requerido na reunião ministerial de 22/04/2020;

g) em 4/6/2020 houve um parcial recuo, após uma série de ações judiciais ajuizadas pelo Ministério Público Federal e outros legitimados impugnando o Despacho nº 4.410 e após a exposição pública da reunião ministerial de 22/04/2020, com a revogação, o que não afasta a tipificação do ato como improbidade administrativa, pois já havia se consumado com a publicação e porque tal revogação não significou adoção de entendimento de prevalência da lei específica da Mata Atlântica. Ao contrário, foi seguida de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 6446) objetivando a aplicação do regime ambiental de áreas





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

consolidadas às áreas de preservação permanente inseridas no bioma Mata Atlântica, invocando o direito de propriedade;

h) o réu acabou com a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas, extinta por meio do Decreto nº 9.672/2019, assinado pela Presidência da República em conjunto com ele;

i) outra medida de desestruturação normativa foi a alteração da conformação do Comitê de Compensação Ambiental Federal, responsável pela destinação de recursos de compensação ambiental às unidades de conservação, uma vez que a sua composição foi limitada exclusivamente às pessoas do próprio Ministro do Meio Ambiente, do Secretário-Executivo do Ministério, e do Presidente do IBAMA, comprometendo substancialmente a anterior composição técnica e plúrima do órgão, bem como a efetividade e o controle da atuação;

j) o Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, assinado conjuntamente com o Ministro do Meio Ambiente, reduziu drasticamente o número de assentos no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) destinados às entidades da sociedade civil que atuam na área ambiental, o que resultou em profunda disparidade representativa em relação aos demais setores sociais representados no órgão. O que o requerido buscou com o Decreto nº 9.806/2019, em verdade, foi extirpar do colegiado a participação direta da sociedade civil, em especial do seu segmento que defende com exclusividade o direito fundamental ao meio ambiente e a outros bens a ele umbilicalmente ligados, como a saúde e a vida. Pretendeu-se alijar a sociedade civil das condições básicas necessárias ao exercício da participação democrática no CONAMA, de forma a impedir não só a participação igualitária, mas a própria possibilidade de contenção e controle social do poder normativo naquele Conselho;

k) foi retirada de informações com mapas de áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade na Internet;

l) houve interferências na divulgação de dados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE;

m) o pilar da comunicação também foi atacado pelo requerido. Desde março de 2019, IBAMA e ICMBio tiveram suprimidas suas possibilidades de dialogar com a sociedade por meio de veículos de imprensa. Ambos os órgãos foram obrigados a buscar previamente a aquiescência do Ministério do Meio Ambiente para divulgar suas ações;





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

n) em 2019, primeiro ano de titularidade do réu no MMA, houve acentuado aumento no índice de desmatamento, tendo o Sistema PRODES revelado que, entre agosto de 2018 e julho de 2019, cerca de 10.300 km² da Amazônia Legal foram postos abaixo;

o) apesar do incremento significativo das taxas de desmatamento ocorrido no ano de 2019, o réu encaminhou como proposta de despesa do IBAMA para 2020, o valor de R\$ 76.833.128,00 (setenta e seis milhões, oitocentos e trinta e três mil e cento e vinte oito reais), devidamente aprovados por meio da Lei Orçamentária Anual de 2020, o que corresponde a uma redução de aproximadamente 25% em relação ao ano anterior;

p) a decretação de Garantia da Lei e Ordem pelo Governo Federal, por meio do Decreto nº. 9.985/2019, que teve prazo de vigência entre 24 de agosto e 24 de outubro de 2019 (intitulada Operação Verde Brasil) mostrou-se insuficiente ou metodologicamente inadequada na contenção de crimes contra o meio ambiente e de ameaças às populações amazônicas, além de absurdamente mais dispendiosa que o emprego de forças estruturadas e experts dos agentes do IBAMA, conforme previsão legal, em que pese a relevância da mobilização de instituições diversas na temática. Nos sessenta dias em que perdurou o Decreto de Garantia da Lei e da Ordem da Operação Verde Brasil, houve redução do número de queimadas na Amazônia Legal – isso é inquestionável, porém, não houve redução quanto ao desmatamento, que continuou em alta em relação aos mesmos meses dos anos anteriores. Em termos absolutos, houve redução de desmatamento de agosto para outubro de 2019, e a GLO pode ter colaborado para tanto: não se nega. Ainda assim, como demonstrado, os alertas seguiram superiores em área aos do ano anterior, que já havia marcado o recorde da década em área desmatada, o que demonstrou não ser a medida, por si só, suficiente para a proteção da floresta e de seus povos. Em maio de 2020, o resultado não foi diferente: a despeito da presença das Forças Armadas na Amazônia a partir de 11/05/2020, o desmatamento foi superior em 12% àquele ocorrido em maio de 2019, tratando-se do pior resultado para o mês dos últimos cinco anos. Em relação a abril de 2020, quando as Forças Armadas não estavam em campo, o crescimento foi superior a 100%. Em toda a Amazônia, portanto, o parâmetro foi constante: a implementação da GLO não foi capaz de, por si só, apresentar resultados de diminuição do desmatamento e da presença de infratores na floresta. Todavia, a medida tem previsão de gastos, para cada mês de funcionamento, de aproximadamente R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), sendo o orçamento anual do





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

IBAMA, em 2020, para realização do mesmo trabalho e com mais eficiência e efetividade comprovada, de R\$ 76.833.128,00 (setenta e seis milhões, oitocentos e trinta e três mil e cento e vinte oito reais);

q) a conjugação das medidas previstas no Plano Nacional Para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa recentemente divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente é necessária para zerar o desmatamento, contudo, a redução dos números ao menos aos patamares antes de 2019 não pode depender necessariamente dessas políticas, porquanto, entre 2016 e 2018, elas não existiam e, ainda assim, o desmatamento foi menor nesses períodos em comparação ao que se vivenciou em 2019 e ao que se vivencia hoje;

r) o réu promoveu a extinção dos órgãos operacionais e orientadores do Fundo Amazônia, quais sejam, o Comitê Orientador – COFA e o Comitê Técnico – CTFA, pelo Decreto nº 10.144, de 28 de novembro de 2019, e Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020;

s) após a exoneração dos servidores da fiscalização, em evidente represália ao sucesso das operações realizadas para combater ilícitos ambientais nas terras indígenas, o efeito deletério foi rapidamente sentido na floresta. Há indícios de que nos 2 (dois) meses subsequentes ao fato o desmatamento e a degradação voltaram a ganhar força em pelo menos 3 (três) terras indígenas que vinham sendo fiscalizadas pela equipe coordenada pelos servidores exonerados, conforme notas técnicas elaboradas pelo Greenpeace a pedido do MPF;

t) o requerido coassinou o Decreto nº 10.344, de 06 de maio de 2020, que submete os órgãos e entidades públicas federais de proteção ambiental ao comando das Forças Armadas. Com isso, IBAMA, ICMBio, Polícia Federal e FUNAI perderam seus poderes operacionais, e as Forças Armadas passaram a deter a prerrogativa de definir os locais a serem fiscalizados e o modus operandi das ações;

u) por meio do Ofício-circular nº. 14/2019/CGGP/DIPLAN, noticiou-se a implementação no IBAMA, a partir de 3 de dezembro de 2019, do Sistema de Registro Eletrônico de Frequência (SISREF), administrado e disponibilizado pelo Ministério da Economia, muito embora a autarquia ambiental já possuísse um sistema de controle eletrônico de frequência que considerava as peculiaridades logísticas dos trabalhos de fiscalização em campo, o SISPONTO. Por meio do Ofício nº 103/2020/DIPLAN/IBAMA, o problema é oficialmente comunicado ao Ministério do Meio Ambiente, que até a presente data não buscou





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

soluções. Enquanto isso, segue vedado o registro de horas excedentes à jornada dos fiscais, conforme determinação expressa do atual Coordenador-Geral de Fiscalização Ambiental do Ibama no Despacho nº 7705096/2020-CGFIS/DIPRO, implicando, a teor do que se depreende do documento, sérios prejuízos à atividade fiscalizatória do órgão;

v) desde o início de 2019 testemunha-se um intenso recrudescimento da violência em face dos fiscais ambientais do IBAMA e do ICMBio, o que possui relação direta com declarações de autoridades públicas constituídas que depreciam o trabalho da fiscalização ambiental e colocam os fiscais como alvos dos transgressores da lei;

x) em janeiro de 2019, o réu anunciou uma auditoria em todas as multas ambientais aplicadas por fiscais e a intenção de punir cada agente federal que houvesse aplicado multas consideradas inconsistentes. Em fevereiro de 2019, o jornal Folha de São Paulo publicou uma minuta de um decreto formulado pelo Ministério do Meio Ambiente que criaria um núcleo de conciliação, com poderes para analisar, mudar o valor e até anular cada multa aplicada pelo Ibama por crimes ambientais no território nacional, esvaziando, na prática, o papel do fiscal;

y) por longo período, o réu demorou a indicar chefias locais nas Superintendências do IBAMA, enfraquecendo a gestão das unidades locais e, ao nomear as chefias nacionais e locais de IBAMA e ICMBio, permitiu que fossem algumas delas ocupadas por pessoas não habilitadas na forma do Decreto n. 9.727/2019 ou, ainda que habilitadas na forma do Decreto, desprovidas de conhecimento ou experiência prévia que justificassem a escolha;

z) o Ministro promoveu exonerações com desvio de finalidade. Em 14 de abril de 2020, por meio da Portaria nº 179, de 13 de abril de 2020, o requerido exonerou Olivaldi Azevedo do cargo de Diretor de Proteção Ambiental do IBAMA. Na sequência, o requerido exonerou Rene Luiz de Oliveira do cargo de Coordenador-Geral de Fiscalização do IBAMA (CGFIS), por meio da Portaria nº 211, de 22 de abril de 2020, publicada no Diário Oficial da União de 30 de abril de 2020. Na mesma data, foi também publicada a Portaria nº 1.016, de 29 de abril de 2020, firmada pelo Presidente do IBAMA, exonerando Hugo Ferreira Netto Loss do cargo de Coordenador de Operações da CGFIS; z.1) o dolo resta demonstrado, tendo em vista que o Ministro do Meio Ambiente praticou os atos de desmonte das estruturas de proteção ao meio ambiente com vontade livre e consciente.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Com base nessas alegações, a União desenvolve os tópicos que se seguem com o intuito de demonstrar, de forma cabal, a total correção dos atos estatais praticados ou imputados ao Ministro do Meio Ambiente, revelando inexistente qualquer ato de improbidade.

Em linhas gerais, adianta-se que a tese defensiva da União é relativamente simples: **inexiste qualquer óbice jurídico** para as medidas questionadas pelo Ministério Público na presente demanda. Aliás, não só é permissível a adoção de vários atos administrativos imputados ao Ministro do Meio Ambiente, que **a maior parte deles já sofreram o crivo de legalidade pelo Poder Judiciário**, configurando-se uma tentativa de rediscussão judicial por vias transversas. Dessa forma, se inexistente óbice jurídico aos diversos atos imputados, não há que se falar em prática de ato de improbidade, o que mereceria a rejeição completa da ação proposta. Nesse sentido, temos o seguinte precedente do Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PERCEPÇÃO CONJUNTA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO E REMUNERAÇÃO DO CARGO ELETIVO DE VEREADOR. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE LEGAL. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS RAZOÁVEIS DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, §8º, DA LEI 8.429/92. REJEIÇÃO DA AÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. 1. A rejeição da ação de improbidade administrativa está vinculada ao convencimento motivado do Juízo quanto à inexistência do ato de improbidade, à improcedência da ação ou à inadequação da via processual eleita (Lei 8.429/92, art. 17, § 8º). 2. **Como preceitua o § 6º do art. 17 do aludido diploma legal, haverá o recebimento da inicial da ação de improbidade desde que presentes indícios suficientes da prática do ato ímprobo que esteja sendo imputado. Ausentes esses indícios, pode o juiz, de forma fundamentada, rejeitar a inicial.** 3. **Inexiste óbice legal** para o concomitante recebimento de proventos de aposentadoria por invalidez e subsídios relativos ao exercício de mandato eletivo (vereador), na esteira de entendimento jurisprudencial consolidado do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte Regional (REsp 1377728/CE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 02/08/2013; AC 0005278-93.2015.4.01.3814/MG, Rel. Des. Federal Carlos Augusto Pires Brandão, Primeira Turma, e-DJF1 21/02/2018; AC 0015232-55.2008.4.01.3800/MG, Rel. Des. Federal João Luiz de Souza, Segunda Turma, e-DJF1 17/03/2017). 4. O contexto fático-probatório dos autos não é suficiente para revelar a prática de ato de improbidade administrativa por parte do réu, mesmo porque não demonstrada a vontade livre e consciente de ofender os princípios referidos no art. 11, caput, da Lei 8.429/92. 5. Ausentes indícios razoáveis do cometimento de ato de improbidade administrativa, deve ser mantida a





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

sentença que rejeitou a inicial da presente ação, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92. 6. Apelação não provida.
TRF1. AC 1003161-77.2017.4.01.3900, DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, TERCEIRA TURMA, PJe 27/01/2021 PAG. (grifou-se)

Deve-se pontuar, igualmente, que a diversidade de condutas imputadas ao Ministro do Meio Ambiente na presente ação se reveste de **uma evidente impossibilidade fática, que exigiria igualmente a rejeição completa da ação**. Com efeito, os danos ao meio ambiente, o aumento do desmatamento e as queimadas (resultados imputados ao requerido) ocorrem por diversos fatores que estão totalmente distantes da prática de atos pessoais exercidos por um Ministro de Estado, conforme se demonstra mais à frente. Esse também é o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDOR PÚBLICO. ODONTÓLOGO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. CUMPRIMENTO DA JORNADA DE TRABALHO INTEGRAL. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS RAZOÁVEIS DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO DA AÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. 1. **A rejeição da ação de improbidade administrativa está vinculada ao convencimento motivado do Juízo quanto à inexistência do ato de improbidade, à improcedência da ação ou à inadequação da via processual eleita (Lei 8.429/92, art. 17, § 8º).** 2. **Como preceitua o § 6º do art. 17 do aludido diploma legal, a inicial da ação de improbidade será recebida desde que presentes indícios suficientes da existência do ato ímprobo imputado. Ausentes esses indícios, pode o juiz, de forma fundamentada, rejeitar a inicial.** 3. O contexto fático-probatório dos autos não é suficiente para revelar a prática de ato de improbidade administrativa por parte do réu, **pois manifesta a impossibilidade** de utilização do único consultório odontológico da unidade de saúde da UFRR por todos os dentistas ali lotados no cumprimento de suas jornadas semanais integrais de trabalho. 4. Não tendo ficado demonstrados indícios razoáveis do cometimento de ato de improbidade administrativa, deve ser mantida a sentença que rejeitou a inicial da presente ação, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992. 5. Apelação do Ministério Público Federal não provida.
TRF1. AC 1001143-22.2018.4.01.4200, DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, TRF1 - TERCEIRA TURMA, PJe 27/01/2021 PAG. (grifou-se)

Dessa forma, em que pese a argumentação aqui expendida se confundir com o mérito propriamente das acusações feitas, deve-se ponderar que, para que não haja violação à ampla defesa do requerido, a medida mais adequada seria a rejeição da ação por inexistir ato de improbidade administrativa. Contudo, no eventual prosseguimento da demanda,





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

impõe-se igualmente a improcedência de todos os pedidos feitos, com espeque nos argumentos abaixo delineados.

IV.1 - DA AUSÊNCIA DE CONDUTA TÍPICA COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DA AUSÊNCIA DE DOLO. DA INSURGÊNCIA CONTRA O MÉRITO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. ACUSAÇÃO DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA A AGENTE PÚBLICO.

Após realizar diversas acusações, o MPF concluiu que houve dolo na prática de atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, enquadrando as condutas narradas no art. 11, incisos I e II, da Lei n.º 8.429/92, de acordo com trecho da inicial abaixo transcrito:

“[...] Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; [...]

Restou sobejamente demonstrado que o requerido Ricardo de Aquinno Salles, ao praticar atos de desmonte das estruturas de proteção ao meio ambiente, consistente em atos que acarretaram a desestruturação (i) normativa, (ii) dos órgãos de transparência e participação, (iii) orçamentária e (iv) fiscalizatória, atentou contra os princípios da eficiência, moralidade, legalidade e da lealdade às instituições, incidindo, dessa forma, na prática de ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

O dolo resta demonstrado, tendo em vista que o Ministro do Meio Ambiente praticou os atos de desmonte das estruturas de proteção ao meio ambiente com vontade livre e consciente. As diversas falas do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo de Aquinno Salles, transcritas ao longo da exordial, demonstram que o requerido intencionalmente enfraqueceu estruturas de Estado voltadas à preservação do meio ambiente, em especial a fiscalização ambiental”.

Todavia, diante do enfrentamento de cada ponto questionado na inicial (conforme se faz mais à frente), é possível inferir que a parte autora não se desincumbiu do ônus de comprovar o cometimento de atos de improbidade administrativa pelo réu, consoante reforçam as explicações a seguir de forma mais sintetizada.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Quanto à alegada desestruturação normativa, resta demonstrado que boa parte dos atos imputados ao réu, na verdade, não foram por ele editados, inclusive por não deter competência para tanto. São eles: o Decreto nº 10.347/2020 (que dispõe sobre as competências para a concessão de florestas públicas, em âmbito federal) e Decreto nº 9.672, de 2 de janeiro de 2019 (que ocasionou a absorção por outras secretarias das matérias anteriormente tratadas pela Secretaria de Mudanças Climáticas). Já a edição do Despacho nº 4.410/2020, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, se deu em estrita observância ao entendimento sedimentado pelo Advogado-Geral da União, a quem cabe "*fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal*" (art. 4º, X, LC nº 73/93). Por sua vez, a alegada alteração da composição do Comitê de Compensação Ambiental Federal não existiu de fato, uma vez que o MMA, o IBAMA e o ICMBio continuam como únicos membros do mencionado colegiado, tendo havido apenas a modificação dos agentes públicos que representarão os referidos órgãos e entidades naquele comitê.

Ainda que ocorra a remota hipótese de se ultrapassarem os óbices acima, não há que se acolher os mencionados fatos como casos de improbidade administrativa, uma vez que se tratam de decisões de mérito administrativo, totalmente dimensionadas dentro das competências do gestor público para direcionar os rumos das políticas públicas, em cumprimento às leis e à Constituição. Ora, como admitir que um agente político, atuando como *longa manus* do Presidente da República democraticamente eleito, não tenha poder para reestruturar as atribuições das unidades que compõem a Pasta da qual é titular? Como se pode querer enquadrar como ilícito político-administrativo modificações internas de um órgão, ainda que não tenha sido apontado qualquer prejuízo prático quanto a isso? Qual a razão para querer penalizar um gestor público por seguir o posicionamento jurídico que orienta internamente o Poder Executivo do qual faz parte? Como é possível gerir um órgão sem que se possa, ao menos, estabelecer os representantes de um colegiado que funciona dentro da estrutura administrada?

Por todas as razões apontadas, resta cristalino que as condutas acima não se encaixam como ilícitos político-administrativos e que também não houve





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

comprovação de dolo na sua realização, configurando apenas atos de gestão, realizados para cumprir a agenda ambiental. Sancionar tais medidas significa violar o princípio da Separação de Poderes e, conseqüentemente, aniquilar a segurança jurídica necessária para que se leve a efeito de forma eficiente os atos de gestão.

Sobre a alegação de desestruturação dos órgãos de transparência e participação, a petição inicial fundamentou-se na diminuição da representatividade social em conselhos, na suposta retirada de informações com mapas de áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade na internet, em supostas interferências na divulgação de dados pelo INPE e na suposta restrição indevida da comunicação institucional.

Novamente, o demandante imputou ao réu ato que não foi por ele praticado, dada a ausência de competência do Ministro para a edição do Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019 (que dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conama). Além disso, as modificações realizadas na composição do mencionado conselho, ao contrário do que afirmado, não privilegiaram qualquer segmento, pois houve a redução em igual proporção para todas as categorias representadas e os atos apontados circunscrevem-se ao âmbito da discricionariedade do gestor público. Sobre a retirada de informações com mapas de áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade na internet, não há demonstração alguma nesse sentido. Já os fatos narrados como supostas interferências na divulgação de dados pelo INPE e a suposta restrição indevida da comunicação institucional afiguram-se como meras conjecturas baseadas apenas em notícias jornalísticas, também sem qualquer comprovação cabal. Ademais, o réu não possui qualquer poder de ingerência sobre o INPE.

No tocante à suscitada desestruturação orçamentária, foram mencionados os cortes orçamentários sofridos pela fiscalização ambiental, os custos da GLO e a suposta inativação do Fundo Amazônia. Os atos aqui apontados, além de também não terem sido praticados pelo réu, uma vez que são provenientes de lei (LOA) e decretos (Decreto nº 10.341/2020, prorrogada por novo decreto, e Decreto n.º 9.759/2019), não tiveram qualquer ilegalidade comprovada. A aprovação da LOA não é decisão tomada por Ministro de Estado, mas depende do envio de proposta pelo





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

Chefe do Poder Executivo, aprovação pelo Parlamento e sanção do Presidente da República. Ademais, cortes orçamentários são implementados nos mais diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, não sendo exclusividade do IBAMA. Some-se a isso o fato de que, conforme demonstrado na Nota Técnica nº 644/2020-MMA, "*o emprego de operações de GLO como forma auxiliar de combate ao desmatamento ilegal tem como fonte de recursos o que restou delimitado no âmbito da ADF 568, que reservou a importância de R\$ 630.000.000,00 (seiscentos e trinta milhões de reais) para essa empreitada*". Quanto ao Fundo Amazônia, o ato que impactou em seus colegiados foi o Decreto n.º 9.759/2019, também editado pelo Presidente da República, não cabendo imputar qualquer responsabilidade ao Ministro do Meio Ambiente. E, mesmo assim, como visto, as Informações n. 00156/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU apontaram que "*a necessidade de mudança na estrutura organizacional do fundo decorre de irregularidades apontadas por auditoria realizada pelo Escritório do Auditor Geral de Investigação da Noruega sobre a Iniciativa Internacional sobre Clima e Florestas (Anexo), referente ao período 2017-2018*" e que "*em outra auditoria realizada no Fundo Amazônia por solicitação do Congresso Nacional, desta feita realizada pelo Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 2147/2018-Plenário), com o objetivo de verificar a conformidade na gestão dos recursos, foram identificadas diversas falhas no acompanhamento da execução dos contratos e deficiências na execução física, nada obstante a conclusão se referir a uma 'satisfatória execução'*". Logo, também não há que se falar em enquadramento de tais condutas como atos de improbidade administrativa, sobretudo praticados pelo réu.

No que concerne à suposta desestruturação fiscalizatória, a parte contrária insurgiu-se em face das exonerações de 3 (três) ocupantes de cargo em comissão/função comissionada da equipe técnica de fiscalização do IBAMA, a evolução do desmatamento na região amazônica, a deficiência orçamentária e de servidores para a fiscalização; da suposta submissão do IBAMA, ICMBio, Polícia Federal e FUNAI às Forças Armadas, em razão da decretação da GLO pelo Decreto nº 10.344/2020; da suposta alteração do registro de frequência e burocratização das atividades; da mora e ausência de critérios técnicos nas nomeações de chefias; e da suposta colocação dos servidores em risco em atividades de campo. **Sobre as mencionadas exonerações, estes atos são discricionários, uma vez que**





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

estamos diante de cargo/função de livre nomeação e exoneração. Também não houve qualquer comprovação de prejuízo para a fiscalização ambiental, tendo a parte autora se limitado a citar matérias jornalísticas e a fazer ilações para sustentar o seu ponto de vista. Quanto à evolução do desmatamento na Amazônia, como visto, não há como se imputar tal fato ao réu, dado que este vem adotando medidas contra isso e não há comprovação de que ele imponha qualquer óbice à fiscalização ambiental. No que diz respeito às deficiências orçamentárias e de pessoal, ambas se configuram em problemas antigos e que não nasceram na gestão atual; não obstante, o réu tem atuado para minimizar esses entraves, por meio de pleito para ampliação da verba orçamentária e para a realização de concurso público. Já sobre a suposta submissão do Ibama, ICMBio, Polícia Federal e FUNAI às Forças Armadas, em razão da decretação da GLO pelo Decreto nº 10.344/2020, além de ter sido esclarecido que há uma articulação entre tais entes, havendo apenas uma coordenação por parte das FFAs, a parte autora não comprovou a existência de prejuízos diretos causados por esse modelo de atuação, tampouco a razão de eventual coordenação da operação por parte do MMA, que não detém esse tipo de atribuição, ter o condão de surtir efeito contrário e gerar economia de recursos, já que os órgãos e entidades envolvidos seriam os mesmos. No que tange à suposta alteração do registro de frequência e à burocratização das atividades, foi explicado anteriormente que a medida partiu de decisão do Ministério da Economia e que o réu vem diligenciando para revertê-la, porém, não possui poder de decisão final sobre o assunto. Já quanto às alegações de mora e ausência de critérios técnicos nas nomeações de chefias, elas não devem prosperar, uma vez que não há prazo para a indicação de titular de unidade; estas nunca ficaram vagas, pois existem substitutos; os nomeados possuem experiência e perfil técnico; e não houve a comprovação de qualquer prejuízo quanto a tais pontos. No tocante à alegada colocação dos servidores em risco em atividades de campo, além da ausência de provas, cujas alegações se baseiam no uso exclusivo de matérias jornalísticas com meras alegações e citação de postagens inexistentes nas redes sociais, não há qualquer lastro probatório que sustente o nexo de causalidade





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

entre a mera externalização de opiniões pelo réu e as supostas agressões sofridas por servidores da fiscalização ambiental.

Relativamente à fala do Ministro de Estado do Meio Ambiente na citada reunião ministerial ocorrida no dia 22.04.2020, não houve qualquer menção a iniciativas para a realização de algum ato ilegal. O fato deve ainda ser compreendido em seu contexto, considerando-se que a reunião não foi realizada de forma pública e teve a participação restrita aos agentes públicos imediatamente subordinados ao Presidente da República.

Por fim, sobre o elemento subjetivo das supostas condutas ímprobas, é importante destacar que a atuação do Ministro de Estado do Meio Ambiente sempre foi lastreada por manifestações da Advocacia-Geral da União, o que, conforme a doutrina e a jurisprudência pátrias, gera o afastamento do dolo, já que a autoridade atua com sua esfera volitiva vinculada pelo art. 131 da CRFB/88.

Com efeito, é de conhecimento mediano que o dolo do agente, para que se verifique a tipicidade de uma conduta, há de preencher a **abrangência, atualidade e possibilidade de influência no resultado**, conforme afirma a literatura acadêmica:

“[...] O dolo, como conhecimento e vontade, possui as seguintes características importantes:

a) **abrangência: o dolo deve envolver todos os elementos objetivos do tipo**, aquilo que MEZGER chama de “valoração paralela na esfera do leigo”. Ilustrando, espera-se, no crime de homicídio, queira o autor *matar* (eliminar a vida), tendo por objeto *alguém* (pessoa humana). **Se faltar dolo em qualquer dos elementos objetivos do tipo incriminador**, inexistente possibilidade de se configurar o homicídio, ao menos na sua forma dolosa;

b) **atualidade: o dolo deve estar presente no momento da ação, não existindo dolo subsequente, nem dolo anterior**. Algumas vezes sustentam a viabilidade de se constatar o dolo subsequente, citando, como exemplo, a apropriação indébita. O sujeito receberia um determinado bem, havendo a transferência de posse; posteriormente, quando o proprietário o pede de volta, o agente nega, apropriando-se. Ele estaria agindo com dolo *subsequente* à conduta, considerando-se esta como a entrega do bem. O equívoco dessa posição concentra-se na análise do verbo do tipo, que é *apropriar-se*. O autor somente *se apropria* do bem quando se recusa a devolvê-lo (dolo atual), e não quando o recebeu do proprietário em confiança;

c) **possibilidade de influenciar o resultado: é indispensável que a vontade do agente seja capaz de produzir o evento típico**. Na lição de WELZEL, “a vontade impotente não é um dolo relevante de um ponto de vista jurídico penal”. E ainda: “**A vontade de realização do tipo objetivo**





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

pressupõe a possibilidade de *influir no curso causal*, pois tudo o que estiver fora da possibilidade de influência concreta do agente pode ser desejado ou esperado, mas não significa querer realizá-lo. Somente pode ser objeto da norma jurídica algo que o agente possa realizar ou omitir”.¹⁴ (grifou-se)

Ora, ainda que fosse possível a subsunção abstrata dos tipos político-administrativos citados na exordial, exigir-se-ia imperativamente que a conduta tivesse um fim, qual seja, de “*praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência*” ou “*retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício*”.

As falas mencionadas na reunião ministerial, que servem em grande medida para a tese autoral, em nada se relacionam com o intuito de cometer atos em vilipêndio às normas constitucionais, mas sim imprimir maior coerência regulatória no Estado brasileiro, simplificando textos normativos e aumento a previsibilidade dos diversos setores da coletividade. Portanto, careceria a conduta imputada da *abrangência imanente ao dolo como elemento típico*.

Da mesma forma, todos os casos mencionados pelos subscritores da petição inicial comprovam justamente a *ausência de atualidade no dolo, visto se relacionarem de forma preponderante a situações anteriores à mencionada reunião; não há como se presumir contemporaneidade entre o pronunciamento feito pelo Ministro do Meio Ambiente e os resultados negativos do desmatamento ilegal, tendo em vista que o aumento desse cenário tem ocorrido desde 2012 e a gestão atual teve início somente em 2019*.

Por essa mesma circunstância, também inexistiria qualquer indício de dolo nas imputações feitas, pois não é possível se concluir que os resultados do desmatamento no Brasil são decorrência de atos do atual Ministro do Meio Ambiente. Portanto, **não há a mínima possibilidade material de influência no resultado imputado pelo MPF ao Ministro de Estado do Meio Ambiente**.

¹⁴ Nucci, Guilherme de Souza. Curso de Direito Penal: parte geral: arts. 1º a 120 do Código Penal, ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, pp. 546-567.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Com efeito, todos os casos relacionados na petição inicial não configuram *per se* qualquer ilicitude, tendo em vista que todos os atos administrativos praticados na atual gestão foram realizados em total conformidade técnica e jurídica. Da mesma forma, há uma diversidade de fatores que influenciam no desmatamento, não podendo se atribuir qualquer imputação de responsabilidade pelo resultado ao Ministro do Meio Ambiente. Inexiste, nessa circunstância, qualquer domínio de eventual cadeia causal de resultados nocivos ao meio ambiente por parte do Ministro, até porque suas funções nem de longe se configuram como atos de execução.

Ora, conforme jurisprudência reiterada do Superior Tribunal de Justiça, não se admite a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei n. 8.429/92, exigindo-se a presença de dolo nos casos do art. 11 (que tratam dos atos que atentam contra os princípios administrativos), o que, nas condutas imputadas, inexistiu, seja porque não houve qualquer conduta real e física, seja porque, ainda que se considerasse com muito esforço hermenêutico um mínimo de plausibilidade na petição inicial, não há que se falar em qualquer intuito deliberado como elemento subjetivo (diante do real contexto da reunião ministerial, bem como da refutação aos casos utilizados na petição inicial).

Nesse sentido, vejam-se exemplificativamente os seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECONHECIMENTO DO ATO ÍMPROBO PELA CORTE DE ORIGEM DISPENSANDO-SE O EXAME DO ELEMENTO VOLITIVO DO AGENTE. IMPOSSIBILIDADE, SOB PENA DE SE RECONHECER A RESPONSABILIDADE OBJETIVA ÀS SANÇÕES POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPRESCINDÍVEL O RETORNO DOS AUTOS AO COLEGIADO A QUO A FIM DE QUE SEJA APRECIADA A QUESTÃO.

1. Hipótese em que o réu, ora agravado, foi condenado por improbidade administrativa pela Corte de origem, dispensando-se a apreciação do elemento volitivo de sua conduta.

2. Para que se tenha por configurado o ato de improbidade administrativa é imprescindível o exame do elemento subjetivo do agente, ou seja, o dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11 ou, ao menos, culpa grave, quando o enquadramento se faz nos tipos contidos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992. Nesse sentido, confirmam-se: AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/9/2011; REsp 507.574/MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 20/2/2006; e REsp 1.512.047/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/06/2015.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

3. A falta ou a dispensa do exame do elemento volitivo do acusado pelo ato ímprobo torna nula a sentença ou o acórdão que reconheceu um dos ilícitos qualificados nos arts. 9º, 11 e 10 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), pois não é admissível a responsabilização objetiva da conduta do administrador ou de terceiro. Nesse sentido: AgInt no AREsp 761.173/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 12/12/2019; AgInt no AREsp 1.143.533/PI, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 28/6/2018; REsp 1.713.044/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 21/9/2020; REsp 1.319.541/MT, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/9/2013.

4. Agravo interno parcialmente provido para conhecer do agravo e dar parcial provimento ao recurso especial, anulando o acórdão recorrido.

STJ. AgInt no AREsp 1123605/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/10/2020, DJe 25/11/2020 (grifou-se)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. ART. 10. MALVERSAÇÃO DE VERBAS FEDERAIS DO FUNDO PARTIDÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEMENTO SUBJETIVO AFIRMADO COM BASE NO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ.

1. A jurisprudência desse Superior Tribunal de Justiça não admite responsabilização objetiva nas hipóteses de improbidade administrativa, exigindo para tanto a presença de elemento subjetivo.

Na hipótese de condutas que se amoldam ao art. 10 da Lei nº 8429/92, é necessário demonstrar a presença de dolo ou culpa do agente.

2. Foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos que o acórdão recorrido concluiu pela presença de elemento subjetivo - culpa - no caso em concreto. A revisão de tais fundamentos é inviável na via recursal eleita, tendo em vista a incidência da Súmula 7/STJ.

3. A jurisprudência deste Sodalício entende pela possibilidade da configuração de improbidade administrativa na modalidade culposa tendo em vista a atuação negligente ou imperita do agente público.

4. Agravo interno não provido.

STJ. AgInt no REsp 1633382/AC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/06/2018, DJe 27/06/2018

Perceba-se que, para que ocorra ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da Administração, exige-se a comprovação cabal do dolo do agente. E, nesse sentido, não se tem como estabelecer qualquer correlação entre os fatos alegados (ainda que ilícitos fossem, o que não restou comprovado, agindo os subscritores da petição inicial com base em meras ilações) e as opiniões do Ministro de Estado do Meio Ambiente ou qualquer ato administrativo por ele praticado.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

Na verdade, procura a tese autoral imputar uma responsabilidade objetiva ao agente público em uma seara que somente se admite a responsabilidade subjetiva. Ora, a simples imputação de resultado naturalístico (nocivo, é verdade) ao Ministro de Estado, que não possui domínio sobre a cadeia de eventos e fatores sobre o meio ambiente, configura uma hipótese de responsabilidade objetiva que nem mesmo para o ente público seria admissível, visto não ser possível qualquer nexo de causalidade entre as alegadas condutas e o resultado naturalístico.

Corroborando a evidente inexistência de conduta praticada pelo Ministro do Meio Ambiente, o que restou afirmado recentemente pelo Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da Pet nº 8975/STF, onde se pode claramente extrair a mesma similitude argumentativa feita pelo MPF na presente demanda. Vejam-se trechos da decisão do Ministro Alexandre de Moraes proferida naqueles autos:

“[...] Os Senadores da República RANDOLPH RODRIGUES ALVES e FABIANO CONTARATO e os Deputados Federais JOENIA BATISTA DE CARVALHO e ALESSANDRO LUCCIOLA MOLON pedem instauração de inquérito em face de RICARDO DE AQUINO SALLES, Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Inicialmente, alegam que Ricardo Salles, em vídeo gravado na reunião ministerial ocorrida em 22/4/2020, cujo acesso foi deferido pelo Min. CELSO DE MELLO nos autos do Inquérito 4.831, sugeriu “que o governo federal aproveite o momento de ‘tranquilidade’, em que imprensa está com atenção voltada para a cobertura da pandemia do novo coronavírus, para ‘passar reformas infralegais de desregulamentação’ e simplificar normas” (fl. 3).

Informam que o requerido especificou “os itens que teriam sido cobrados dos representantes do governo nas viagens internacionais”, nos seguintes termos:

“A segurança jurídica, da previsibilidade, da simplificação, essa grande parte dessa matéria ela se dá em portarias e norma dos ministérios que aqui estão, inclusive o de Meio Ambiente. E que são muito difíceis, e nesse aspecto eu acho que o Meio Ambiente é o mais difícil de passar qualquer mudança infralegal em termos de infraestrutura, é instrução normativa e portaria, porque tudo que a gente faz é pau no judiciário, no dia seguinte.

“Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos.”

Ressaltam que as mencionadas declarações foram proferidas em reunião oficial do Governo Federal, com presença das mais importantes autoridades do Poder Executivo e que “as palavras e o contexto demonstram claramente, em alto e bom som, a intenção do Sr Ministro do Meio Ambiente de afrouxar,





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

de maneira sorrateira, as normas estatais relacionadas ao meio ambiente, aproveitando-se de um momento tão crítico da história da saúde pública nacional” (fl. 4).

Afirmam que o histórico do requerido milita em seu desfavor, pois já foi condenado em primeira instância em ação de improbidade administrativa. Quanto ao ponto, asseveram que “segundo a acusação do MP-SP, acatada pelo juiz, durante esse processo de elaboração do plano de manejo da área, “foram cometidas diversas irregularidades pelos demandados”, com alterações que podem prejudicar o meio ambiente, além de intimidação de funcionários e modificação de documentos” (fl. 4).

Os requerentes, então, enumeram atos praticados na área ambiental, que teriam decorrido da manifestação do requerido na reunião ministerial, quais sejam: (a) o Decreto 10.341 de 6/5/2020, que tirou o poder de comando do Ibama e do ICMBio nas operações de suas atribuições em defesa do meio ambiente, passando para o Ministério da Defesa; (b) Operação Verde Brasil 2, com custo previsto de R\$ 60.000.000,00, e que subordina os especialistas dos órgãos ambientais ao comando das Forças Armadas (art. 4º, parágrafo único, do Decreto 10.341/20); e (c) o Despacho MMA 4.410/20, citado na reunião pelo Ministro, que reconhece como consolidadas as áreas de preservação permanentes (APPs) desmatadas e ocupadas até julho de 2008.

Argumentam que, nos termos do art. 225, § 3º, da Constituição Federal, condutas e atividades lesivas ao meio ambiente serão responsabilizadas administrativa e penalmente e que, na hipótese, o requerido “demonstrou todo o dolo para atacar regras de um meio ambiente sustentável e desprezo pelo princípio da precaução ambiental” (fl. 6). Acrescentam que a intenção do Ministro Ricardo Salles de alterar importantes regras ambientais em favor de interesses privados ou particulares é conduta tipificada nos arts. 319 e 321 do Código Penal, bem como pode configurar diversos crimes previstos nos arts. 38 a 53 e 66 a 69-A, da Lei 9.605/98.

Defendem, ainda que (a) além dos crimes comuns, o requerido também incorreu na prática de crimes de responsabilidade (art. 9º, 4, da Lei 1.079/50), pois “(...) por meio dos trechos destacados, a fala do Ministro Salles pode ser compreendida como uma verdadeira requisição ministerial ao Presidente da República para descumprir o disposto no art. 225 da Constituição Federal, que determina que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, assim como mostra um Ministro de Estado com conduta absolutamente incompatível com a defesa do meio ambiente e o interesse público” (fl. 9); e (b) “o propósito cabalmente explicitado pelo Ministro Salles de mudar o regramento ambiental, ‘passando uma boiada’, em suas palavras, enquanto toda a atenção da sociedade está voltada para a crise econômica e social provocada pela pandemia por coronavírus, demonstra a clara ofensa ao princípio da transparência administrativa, um desdobramento do princípio constitucional da moralidade” (fl. 9). (grifou-se)





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Diante dessas alegações, o Ministro Alexandre de Moraes nos autos da mencionada Pet nº 8975/STF, assim se pronunciou:

“[...] Na presente hipótese, o ilustre Procurador Geral da República afirmou que, em manifestação de arquivamento na NF 1.00.000.010304/2020-81 (instaurada para averiguação dos fatos ora noticiados), **houve manifestação de arquivamento, onde se assentou que “no contexto da reunião ministerial, o representado limitou-se a manifestar opinião sobre temas relacionados às diretrizes que poderiam vir a ser, ou não, adotadas pelo Poder Executivo” (fl. 27), não existindo, portanto, na presente petição, nenhum indício real de fato típico praticado pelo requerido (quis) ou qualquer indicação dos meios que o mesmo teria empregado (quibus auxiliis) em relação às condutas objeto de investigação, ou ainda, o malefício que produziu (quid), os motivos que o determinaram (quomodo), o lugar onde a praticou (ubi), o tempo (quando) ou qualquer outra informação relevante que justifique a instauração de inquérito ou de qualquer investigação** (JOÃO MENDES DE ALMEIDA JÚNIOR. O processo criminal brasileiro, v. II, Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1959, p. 183).

Assim, tendo o Ministério Público se manifestado pela negativa de seguimento à petição, notadamente **em razão da ausência de indícios mínimos da ocorrência de ilícito penal, DETERMINO O ARQUIVAMENTO desta notícia-crime**, nos termos dos arts. 21, XV, e 231, § 4º, do RISTF, ressalvada a hipótese do art. 18 do Código de Processo Penal. “[...] Na presente hipótese, o ilustre Procurador Geral da República afirmou que, em manifestação de arquivamento na NF 1.00.000.010304/2020-81 (instaurada para averiguação dos fatos ora noticiados), **houve manifestação de arquivamento, onde se assentou que “no contexto da reunião ministerial, o representado limitou-se a manifestar opinião sobre temas relacionados às diretrizes que poderiam vir a ser, ou não, adotadas pelo Poder Executivo” (fl. 27), não existindo, portanto, na presente petição, nenhum indício real de fato típico praticado pelo requerido (quis) ou qualquer indicação dos meios que o mesmo teria empregado (quibus auxiliis) em relação às condutas objeto de investigação, ou ainda, o malefício que produziu (quid), os motivos que o determinaram (quomodo), o lugar onde a praticou (ubi), o tempo (quando) ou qualquer outra informação relevante que justifique a instauração de inquérito ou de qualquer investigação** (JOÃO MENDES DE ALMEIDA JÚNIOR. O processo criminal brasileiro, v. II, Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1959, p. 183).

Assim, tendo o Ministério Público se manifestado pela negativa de seguimento à petição, notadamente **em razão da ausência de indícios mínimos da ocorrência de ilícito penal, DETERMINO O ARQUIVAMENTO desta notícia-crime**, nos termos dos arts. 21, XV, e 231, § 4º, do RISTF, ressalvada a hipótese do art. 18 do Código de Processo Penal”.

Portanto, ainda que fosse possível se conjecturar a tese irreal e totalmente abstrata do MPF (correlação entre resultados negativos ao meio ambiente e a ocupação de função





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

pública ministerial), reitera-se que todos os atos questionados na presente demanda se revestem de juridicidade e legitimidade constitucional, devendo-se prevalecer a presunção típica dos atos administrativos e normativos no Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, a presunção de correção jurídica dos atos administrativos praticados, além de ser reforçada pela decisão proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes na Pet nº 8975/STF, também revela a inexistência de qualquer conduta passível de responsabilidade administrativa.

IV.2 - DA PREJUDICIALIDADE DA RESOLUÇÃO DE OUTRAS AÇÕES JUDICIAIS AO EXAME DO MÉRITO DA PRESENTE DEMANDA.

Conforme destacado pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente (INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU), há diversos questionamentos que são levantados pelo MPF na inicial que possuem relação de prejudicialidade externa, considerando a pendência de outros processos judiciais:

- **Decreto nº 10.347/2020**, que deslocou a temática da concessão de florestas públicas do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA): questionado na Ação Popular n. 1029100-02.2020.4.01.3400, em trâmite na 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal/DF, movida por Enio José Verri e outros em face do Presidente da República, da Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministro de Estado do Meio Ambiente e da União (NUP: 00744.000241/2020-15), e na Ação Popular n. 1013760-70.2020.4.01.3900, em trâmite na 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Pará/PA, movida por Hugo Leonardo Pádua Mercês e Luís de Camões Lima Boaventura em face da União (NUP: 00744.000231/2020-71);
- **Despacho nº 4.410/2020**: questionado na Ação Civil Pública nº 1026950-48.2020.4.01.3400, proposta pelo Ministério Público, Fundação SOS Mata Atlântica e Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente em face da União, em trâmite na Justiça Federal de Brasília/DF (NUP: 00744.000224/2020-70), na Ação Popular nº 1024582-66.2020.4.01.3400, proposta em desfavor do Ministro de Estado do Meio Ambiente, em trâmite na Justiça Federal de Brasília/DF (NUP: 00744.000189/2020-99), e na Ação Popular nº 5009837-33.2020.4.02.5001, proposta contra o Ministro de Estado do Meio Ambiente, em trâmite na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária de Vitória/ES (NUP: 00448.002325/2020-20). Além disso, na ADI 6446, ajuizada no STF pelo Presidente da República, objetiva-se a declaração de nulidade parcial, sem redução do texto, do conjunto normativo formado pelos artigos 61-A e 61-B da Lei nº





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

12.651/2012 (Código Florestal) e artigos 2º, § único, 5º e 17 da Lei nº 11.418/2006 (NUP: 00692.001659/2020-94);

○ **Decreto nº 9.806/2019**: questionado na ADPF nº 623, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República junto ao Supremo Tribunal Federal, e na Ação Popular nº 1014527-90.2019.4.01.3400, ajuizada pelo Senador da República Fabiano Cantarato, em face da União (NUP: 00744.000166/2019-41)

○ **Adoção de ações de comando de controle na Amazônia**: discutida na Ação Civil Pública n.º 1007104-63.2020.4.01.3200, proposta por Ministério Público Federal em face da União, IBAMA, ICMBio e FUNAI (NUP: 00744.000187/2020-08), e na Ação Civil Pública n.º 1006683-89.2020.4.01.4100, proposta pelo Ministério Público Federal em face da União, ICMBio, FUNAI e Estado de Rondônia (NUP: 00744.000249/2020-73);

○ **Fundo Amazônia**: discutido na ADO n.º 59, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB e outros, em face da suposta "*omissão inconstitucional da União quanto à adoção de providência de índole administrativa objetivando a suspensão da paralisação do Fundo Amazônia*" (NUP: 00692.001673/2020-98);

Saliente-se que em nenhum destes processos restou demonstrada a ilicitude dos atos administrativos praticados pelo Ministro do Meio Ambiente, o que induz à conclusão de que grande parte da argumentação expendida pelo MPF se revela prejudicada em face da pendência destes processos.

IV.3 - DAS ALEGAÇÕES FEITAS NA INTRODUÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. INVERACIDADE. DISTORÇÃO E INCOMPREENSÃO DOS FATOS.

No tópico dedicado a introduzir a petição inicial, o MPF discorreu sucintamente que, nos últimos 40 anos, o Estado brasileiro construiu uma trajetória legal e institucional de compromisso com a proteção do meio ambiente, abordando algumas inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 6.938/81. Na sequência, defendeu que "*com base nessas diretrizes, desenvolveu-se nas últimas décadas um amplo arcabouço legislativo e administrativo para tratar das diversas pautas relacionadas ao meio ambiente. Na atual ordem constitucional, a proteção de espaços territoriais, a preservação de biomas, a progressiva estruturação dos órgãos de fiscalização, a especialização da Administração pública e o fortalecimento do controle social, entre outros temas, foram objeto de preocupação dos sucessivos governos, de distintas colorações partidárias. Apesar de variações no grau de implementação dos direitos, as sucessivas gestões do Ministério do Meio Ambiente (MMA)*





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

jamais se dedicaram a desestruturar ou minar as políticas de Estado voltadas à proteção ambiental, mas sim a aperfeiçoá-las ou incrementá-las."

Além de poder configurar uma aparente politização na atuação dos membros do MPF, deve-se afirmar que são premissas genéricas e sem qualquer comprovação prática com a realidade.

Com efeito, a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, através das INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, esclarece a confusão e distorção da narrativa empreendida, *in verbis*:

"[...] A defasagem de pessoal na área da fiscalização ambiental, por exemplo, vem sendo provocada há bastante tempo, inclusive porque, se houvesse um quadro razoavelmente preenchido, não haveria como tornar-se deficitário em apenas cerca de um ano e meio de gestão. Já em 2014, a Controladoria-Geral da União (CGU) recomendou ao Ibama que fizesse gestão junto ao MMA e ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, visando incrementar tanto o número de agentes ambientais federais quanto de outros servidores com atribuições diretamente ligadas às atividades de fiscalização ambiental, bem como adotasse medidas urgentes para recomposição do quantitativo de agentes ambientais federais que deveriam se aposentar nos próximos anos, de forma a adequar o perfil dos agentes ambientais federais às características das atividades fiscalizatórias. Contudo, no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2015 (em anexo), restou demonstrado na Recomendação 02 que o pleito não foi atendido, conforme transcrições a seguir:

Em novembro de 2015, o Instituto apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto:

'Inicialmente, consignamos que, mesmo após a realização de 4 (quatro) concursos públicos para o cargo de Analista Ambiental ainda é notória a falta de servidores em determinadas áreas do Instituto. A título de esclarecimento, lembramos que no primeiro concurso realizado pelo Instituto as vagas foram priorizadas para o fortalecimento do Licenciamento Ambiental e das Unidades de Conservação da Amazônia Legal. Num segundo momento, o Licenciamento Ambiental continuou sendo prioridade de Governo, motivo pelo qual a maioria das vagas do concurso foi novamente direcionada à DILIC. No último concurso público para o cargo de Analista Ambiental, praticamente não houve vagas destinadas à fiscalização ambiental, tendo sido contempladas outras áreas de trabalho como, licenciamento ambiental, qualidade ambiental, auditoria ambiental e a instrução e julgamento de processos administrativos de infração ambiental.

(...)

No entanto, que apesar dos esforços empreendidos pelo Instituto no sentido de recompor o quadro de pessoal da área de fiscalização ambiental, dada a atual conjuntura não houve a autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a realização de Concurso Público.

Por meio do Ofício SEI nº 11529/2015-MP, de 22 de setembro de 2015, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sob assunto de "Restituição de propostas de fortalecimento institucional do Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas", o Secretário de Gestão Pública, Genildo Lins de Albuquerque Neto, restituiu o processo nº 03000.002168/2014-51, referente a autorização para provimento adicional de 50% de vagas do concurso público para o cargo de Analista Administrativo, bem como o processo nº 03000.200549/2015-85, referente a





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

autorização para realização de concurso público para os cargos de Analista Ambiental e Analista Administrativo, considerando que não foram contemplados na **proposta** de lei orçamentária anual de 2016.

(...)

Neste ano de 2016, foi encaminhado o Ofício 02001.005562/2016-31, de 24 de maio de 2016, do Gabinete da Presidência do IBAMA ao MMA, sob o assunto de 'Concurso público para provimento dos cargos de Analista Administrativo e Analista Ambiental', tratando-se de uma reiteração da necessidade de obter autorização para a realização dos concursos públicos para provimento de 500 (quinhentos) cargos de Analista Ambiental e 180 (cento e oitenta) de Analista Administrativo, solicitando a inclusão da referida proposta de dotação orçamentária no Projeto de Lei de Orçamento Anual - LOA 2017. **Informamos que a proposta deste ano é, de fato, reiteração do pedido realizado em 2015, pois trata-se do mesmo quantitativo de vagas e da mesma distribuição, com 70% destinada à fiscalização ambiental.** A direção do Instituto decidiu por manter o mesmo estudo, aprovado pela gestão anterior.

(...)

Passados todos esses anos, o pleiteado concurso público não foi realizado, conforme extrai-se da página eletrônica do Ibama^[2]. A seguir será demonstrado que a atual gestão do Ministério do Meio Ambiente tem adotado todas as medidas administrativas possíveis para que o Ministério da Economia promova a realização do referido certame”.

Calha ressaltar que o mesmo Relatório de Avaliação da Fiscalização 2017 da CGU, mencionado pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, apontou o aumento expressivo das taxas de desmatamento nos anos 2013 a 2016, bem como **a redução do orçamento da fiscalização e do quadro de pessoal na época, in verbis:**

“[...] Ainda sobre o tema, cabe registrar um alerta sobre os recentes dados da taxa de desmatamento da Amazônia. Após chegar em 2012 ao seu menor índice histórico, verificou-se uma estagnação da trajetória queda e início de uma tendência de alta nos últimos quatro anos (2013 a 2016). Nesse período, ocorreram os três maiores aumentos da taxa em comparação ao ano anterior desde 1998, com variação de +29%, de 2012 para 2013, +24%, de 2014 para 2015 e +29% de 2015 para 2016.

Nesse contexto, vale mencionar que neste mesmo período, de 2013 a 2016, registrou-se também uma redução de cerca de 42% no orçamento da fiscalização ambiental, bem como um encolhimento de 15% do quadro de fiscais ambientais.

Assim, avalia-se que a dificuldade atual do Ibama de manter os resultados positivos já alcançados no combate ao desmatamento se relacionam, entre outros fatores, com a redução de orçamento e pessoal enfrentada pelo órgão, o que pode, como consequência, comprometer o atingimento da meta estipulada pelo Governo Federal junto à Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

A respeito da disponibilidade dos recursos humanos e materiais para realizar as ações de fiscalização (questão estratégica nº 03), conclui-se que o quantitativo atual de servidores ligados às atividades de





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

fiscalização ambiental é insuficiente para desempenhar satisfatoriamente as ações de fiscalização necessárias em todos os biomas e temas ambientais.

Nos últimos seis anos, de 2010 a 2016, verificou-se que o número de fiscais do Ibama teve uma significativa redução de aproximadamente 26%, saindo de 1.311 agentes em 2010 para 965 fiscais em 2016. Além disso, cerca de 38% dos agentes ambientais possuem 30 anos ou mais de tempo de serviço, sendo que aproximadamente 19% estão usufruindo do abono permanência. Diante desse quadro, conclui-se que existe um elevado risco de haver uma substancial redução no já escasso quantitativo de agentes ambientais, comprometendo os trabalhos de fiscalização.

(...)

Quanto aos resultados das avaliações empreendidas, foram identificadas deficiências em todas as etapas envolvidas na apreensão dos bens: desde a ausência de estrutura para transporte e armazenamento dos itens apreendidos; ausência de informações gerenciais sobre os bens e frágil controle físico-patrimonial; até a baixa destinação dos bens, que, conforme o universo apurado, destinou definitivamente menos de 3% dos itens apreendidos, o que permite concluir pela inadequada gestão desses bens.

Verificou-se, também, que grande parte dos produtos apreendidos (cerca de 74%¹¹) foram mantidos com o próprio infrator, que fica como fiel depositário do bem até a sua destinação final. (...)"

Corroborando a depreciação da força de trabalho nos períodos anteriores à atual gestão do Ministério do Meio Ambiente o Ofício nº 168/2020/DIPLAN (e anexos) do Ibama e o Ofício SEI nº 856/2020-GABIN/ICMBio do ICMBio. Ora, se de fato houve aumento nas taxas de desmatamento nos anos 2013 a 2016, não há como se estabelecer qualquer relação de causa e efeito com a atual gestão do Ministério do Meio Ambiente, sendo despropositada e leviana a inferência nesse sentido.

Aliás, sobre esse aspecto, o que se verifica é justamente o contrário do alegado na exordial, a revelar as medidas administrativas adotadas pela atual gestão da Pasta Ministerial, conforme restou afirmado na INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

"[...] Portanto, não é verdadeira a alegação apresentada na inicial de que houve progressiva estruturação dos órgãos de fiscalização pelos governos anteriores, mas, como anteriormente exposto, houve sim uma desestruturação organizacional que vem impactando fortemente a atual gestão, apesar de todos os esforços administrativos que estão sendo adotados para minimizar os problemas que foram herdados.

Sobre esse tema da carência de pessoal, faz-se mister destacar que o Ministro de Estado do Meio Ambiente, em 29.05.2020, encaminhou





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

o Ofício nº 3906/2020/MMA e o Ofício nº 3895/2020/MMA ao Ministro da Economia, solicitando autorização para realização de certame público para ICMBio e para o Ibama, o que demonstra que não há omissão de sua parte na tentativa de solucionar o problema da carência de pessoal, assim como as deficiências orçamentárias, conforme se demonstrará mais adiante, contudo, a sua gestão depende da autorização de outras instâncias, a exemplo do Ministério da Economia e da LOA. Some-se a isso o fato de que os sucessivos déficits no orçamento da União, o qual inclusive está sofrendo impacto em razão do dispêndio de recursos voltado para a contenção da pandemia de coronavírus, são fatores que dificultam o atendimento dos pleitos do MMA para reverter o quadro atual de defasagem. Ou seja, tem-se uma clara e inequívoca demonstração, por meio de atos objetivos e incontestes, de que o Ministro de Estado do Meio Ambiente envidou esforços para resolução do problema, afastando assim o elemento subjetivo da ilação ímproba descrita na inicial. Quem atua para sanar tais problemas não pode ser tido como ímprobo realizador de conduta, comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, tal como imprecado na inicial. É sempre de bom alvitre repisar que a ação de improbidade pressupõe a cabal demonstração do elemento subjetivo, inexistente, no caso em procênio, conforme prova documental”.

Também restou alegado na petição inicial que o Ministro do Meio Ambiente, ao assumir a titularidade da Pasta Ministerial em 2 de janeiro de 2019, teria praticado diversos atos que iriam de encontro à efetivação do projeto constitucional para o meio ambiente, por meio de ações, omissões, práticas e discursos, promovendo a desestruturação de políticas ambientais e o esvaziamento de preceitos legais, mediante o favorecimento de interesses que não possuem qualquer relação com a finalidade da pasta que ocupa.

Ora, essa linha de argumentação revela um total desconhecimento das funções do Ministério do Meio Ambiente, tendo em vista que a gestão da Pasta envolve uma gama de atribuições consubstanciadas no desenvolvimento da política nacional do meio ambiente, da política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, da biodiversidade e florestas, de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, das políticas para a integração do meio ambiente e a produção econômica, das políticas e programas ambientais para a Amazônia, das estratégias e instrumentos internacionais de promoção das políticas ambientais e do zoneamento ecológico econômico, nos termos do art. 39 da Lei n.º 13.844/2019.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

O universo de competências desempenhadas pelo Ministério do Meio Ambiente é, portanto, bastante vasto, e envolve diversas frentes de trabalho para a concretude de suas finalidades, exigindo que a gestão pública esteja em constante verificação e monitoramento das suas estruturas, para fazer frente à dinamicidade da proteção ambiental. Comprova essa afirmação as diversas medidas mencionadas nas mesmas INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (anexa), que também servem de embasamento para a refutação dos itens subsequentes.

IV.4 - DA ALEGADA DESESTRUTURAÇÃO NORMATIVA

IV.4.a - Decreto nº 10.347/2020: transferência do poder concedente de florestas públicas

De acordo com a parte autora, no dia 14.05.2020, durante a pandemia ocasionada pela disseminação do vírus Sars-CoV-19, foi publicado o Decreto nº 10.347/2020, que transferiu a função de poder concedente de florestas públicas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em flagrante ilegalidade. Segundo afirma, o art. 2º do mencionado decreto violou expressamente o disposto no § 2º do art. 49 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e a Medida Provisória nº 870, convertida na Lei nº 13.844/2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, os quais não confeririam respaldo a essa inovação infralegal, pois o parágrafo único do art. 39 fixa tão somente que "*a competência do Ministério do Meio Ambiente relativa a florestas públicas será exercida em articulação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*", o que é muito diferente de transferir totalmente o poder concedente de florestas públicas para este último Ministério.

Além dos aspectos de mérito legislativo mencionados nas INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU – as quais ora se remete –, importa referir que a legalidade e juridicidade da transferência do poder concedente de florestas públicas foi recentemente apreciada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, onde constou o seguinte entendimento que atesta a presunção de legalidade e juridicidade do Decreto nº 10.347/2020:





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

“[...] Importa ainda salientar, em um juízo mínimo de deliberação acerca da matéria de fundo, cabível na presente via estreita e excepcional, que, com a licença de entendimento outro, não se pode afirmar, com a necessária segurança, a ilegalidade do art. 2º, do Decreto 10.347/2020 em face da regra do art. 49, § 2º, da Lei 11.284/2006, apresentando-se, *concessa venia*, como discutível esse posicionamento, considerando os termos do estabelecido nos artigos 21, § 3º; 22, inciso VI; e 39, da Lei nº 13.844, de 18/06/2019, bem como o que restou sustentando pela requerente, no sentido de que, “(...) ao contrário do afirmado pelo juízo de primeiro grau, o Decreto nº 10.347/2020 apenas explicitou algo que decorreria da interpretação conjugada da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019 e Lei 11.284/2006, não se podendo falar de qualquer ilicitude ou exorbitância de poder regulamentar. Portanto, para que houvesse a fiel execução da Lei 11.284/2006 [conforme estipula o art. 84, IV, da Constituição da República¹⁰], no tocante ao cerne da exploração de concessões florestais, o mencionado Decreto apenas explicitou a competência do MAPA que decorreria lógica e sistematicamente da Lei n. 13.844/2019” (ID 67781035, Págs. 16/17, fls. 19/20 dos autos digitais - grifei).

Merece realce, nesse aspecto, *data venia*, a argumentação deduzida pela ora requerente, quando anotou que:

“(…)

O primeiro ponto a ser ressaltado é que o dispositivo do Decreto nº 10.347/2020 que o magistrado entendeu que estaria a exorbitar o poder regulamentar está inserido dentro de uma perspectiva que prima pela coerência lógico normativa. Com efeito, o art. 2º do mencionado Decreto apenas explicita textualmente que as competências do art. 49 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, serão exercidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, considerando algo que seria inerente e lógico em face do rearranjo normativo empreendido pela Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019.

Veja-se que a fundamentação para a edição do Decreto nº 10.347/2020 menciona textualmente os dispositivos 21 e 39 da Lei n. 13.844/2019 (conversão da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019) que estabelecem, respectivamente, as competências do MAPA e MMA. Para aquela Pasta Ministerial restaram as competências de “produção e fomento agropecuário, abrangidas a agricultura, a pecuária, a agroindústria, a agroenergia, as florestas plantadas, a heveicultura, a aquicultura e a pesca”, de “pesquisa em agricultura, pecuária, sistemas agroflorestais, aquicultura, pesca e agroindústria” e de “conservação e manejo do solo e da água, destinados ao processo produtivo agrícola, pecuário, sistemas agroflorestais e aquicultura” (conforme previsto nos incisos, II, VII e XV do art. 21 da Lei nº 13.844/2019).

Portanto, todos os aspectos ligados à exploração e gestão de florestas passaram, por lei (Lei n. 13.844/2019), a ser de competência do órgão do Poder Executivo Federal com pertinência ao fomento das atividades econômicas agropecuárias (leia-se: MAPA).

Nesse mesmo contexto, deve-se observar que com a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019 (§3º artigo 21 e inciso VI artigo 22), o Serviço Florestal





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Brasileiro passou a integrar a estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e não mais a Pasta Ambiental.

Portanto, a referida reengenharia institucional buscou nada mais que dar **concretude** ao princípio da **eficiência**, pois reuniu sob a batuta de uma mesma Pasta Ministerial um órgão (SFB) e uma entidade (a exemplo do INCRA) com atribuições afins e intimamente interligadas, em especial, no que se refere à regularização fundiária dos imóveis rurais.

Nesse aspecto, o art. 2º do Decreto nº 10.347/2020 torna apenas explícita a competência do MAPA em razão de uma interpretação sistemática de vários dispositivos da Lei n. 13.844/2019, bem como do que resta expresso na própria Lei 11.284/2006 ao definir que o órgão gestor florestas públicas para a produção sustentável é o **“órgão ou entidade do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal”**⁵.

Ora, se o Serviço Florestal Brasileiro é definido como o órgão gestor por força do texto do §3º do art. 22º da Lei n. 13.844/2019, por interpretação integrativa somente poderia se considerar o MAPA como o órgão competente para exercer as funções de poder concedente de que trata o art. 3º, III, e art. 55, Iº, da Lei 11.284/2006. Da mesma forma, o mesmo §3º do art. 22º da Lei n. 13.844/2019 afirma textualmente que o Serviço Florestal Brasileiro integra a estrutura do MAPA, reafirmando algo que seria lógico do ponto de vista normativo.

Ademais, mister frisar que a realocação do Serviço Florestal Brasileiro dentro da estrutura do MAPA não provocou qualquer alteração natureza jurídica ou competência a cargo do SFB, mas apenas alterou o vínculo hierárquico, originalmente com o Ministério do Meio Ambiente e, desde a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 até a atualidade, com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

(...)” (ID 67781031, Págs. 13/14, fl. 16/17 dos autos digitais - as expressões grifadas e em negrito constam do texto original)

.....
Observa-se mais uma vez, que o SFB recebeu a atribuição legal de agir como órgão gestor das concessões florestais, tendo, **inicialmente**, sido alocado pela Lei 11.284/2006 dentro da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, ao qual a lei, por coerência, delegou a função de poder concedente.

Ocorre que, por força de lei – **Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019** (§3º artigo 21 e inciso VI artigo 22) – o Serviço Florestal Brasileiro foi realocado dentro do MAPA, **havendo por conseguinte a transferência legal de todas as suas atribuições ao MAPA, do que se deduz, pela teoria dos poderes implícitos, a transferência do próprio poder concedente ao MAPA**. Caso contrário, haveria um hiato na estrutura administrativa que impediria o próprio exercício pleno, efetivo e eficiência das atribuições legais a cargo do SFB.

Imperioso ressaltar que a mera alteração na estrutura do Poder Executivo Federal, por si só, não enseja o desvio dos objetivos legalmente atribuídos ao ente realocado, afinal, tanto o Serviço Florestal Brasileiro quanto a Pasta Ministerial em comento se encontram atrelados ao Princípio da Legalidade, entre outros preceitos constitucionais.

De outro giro, deve-se reconhecer que, a despeito da permanência do texto do §2º do art. 49 da Lei 11.284/2006, no tocante ao exercício do poder concedente





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

pelo Ministério do Meio Ambiente, há de se reconhecer que a Lei n. 13.844/2019 operou a revogação tácita do dispositivo. Em outras palavras, não há como sustentar a vigência do mencionado dispositivo, considerando que mencionada competência foi realocada ao MAPA, em face do que restou pontuado acima a respeito da reengenharia administrativa feita pela Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019.

Dessa forma, ao contrário do afirmado pelo juízo de primeiro grau, o Decreto nº 10.347/2020 apenas explicitou algo que decorreria da interpretação conjugada da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019 e Lei 11.284/2006, não se podendo falar de qualquer ilicitude ou exorbitância de poder regulamentar. Portanto, para que houvesse a fiel execução da Lei 11.284/2006 (conforme estipula o art. 84, IV, da Constituição da República¹⁰), no tocante ao cerne da exploração de concessões florestais, o mencionado Decreto apenas explicitou a competência do MAPA que decorreria lógica e sistematicamente da Lei n. 13.844/2019.

(...)” (ID 67781031, Págs. 16/17, fls. 19/20 dos autos digitais - as expressões grifadas e em negrito constam do texto original).

Ainda em juízo mínimo de delibação da matéria de mérito, cabe salientar não se poder também afirmar, com a necessária segurança, o que restou indicado na v. sentença impugnada, no sentido “(...) da possibilidade de danos irreparáveis ao meio ambiente serem praticados com suporte em atos inconstitucionais” (ID 67784044, Pág. 40, fl. 747 dos autos digitais - grifei), pois, como asseverou a ora requerente:

“(...) a pauta do desenvolvimento sustentável não é temática exclusiva de uma Pasta Ministerial e sim, pela inerente transversalidade do tema ambiental, deve permear todas as áreas produtivas que tenham interface com o uso de recursos naturais, a exemplo das florestas. Logo, a construção do desenvolvimento sustentável passa pela perspectiva de uma Pasta Ministerial que se dedique ao fomento e à promoção de uma produção em bases que não comprometa à exaustão os recursos naturais, para além das preocupações de caráter social.

De outro lado, a transferência do exercício do poder concedente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, tendo em consideração também a transferência legal das atribuições do Serviço Florestal Brasileiro, não acarretou qualquer mudança no dever legal de cumprir os fins colimados ao instituto da concessão florestal. Ao contrário, com a reorganização administrativa, tais finalidades poderão ser alcançadas com maior celeridade, economicidade e eficiência, haja vista as alterações operadas pela Lei nº 13.844, de 2019 no tocante ao SFB” (ID 67781031, Pág. 20, fl. 23 dos autos digitais – as expressões grifadas e em negrito constam do texto original).

*Assim, com a devida licença de posicionamento distinto, o afastamento da eficácia de norma regulamentar – dotada de presunção relativa de validade – que, em princípio, explicita a competência de órgão da Administração Pública Federal diante dos termos dos artigos 21, § 3º; 22, inciso VI e 39, da Lei nº 13.844/2019, restringe, de forma direta, a atuação do Poder Executivo na seara da gestão das florestas públicas e invade, *data venia*, o espaço que lhe é reservado, caracterizando, mais uma vez pedindo-se licença a entendimento outro, hipótese de violação à ordem pública.*





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

TRF1. SLAT 1023509-74.2020.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL
I'TALO FIORAVANTI SABO MENDES, PJE 31/07/2020 PAG." (grifos contidos
no original)

Portanto, ao contrário do alegado pelo MPF, subsiste a presunção de legalidade e constitucionalidade do Decreto nº 10.347/2020, que realizou a transferência do poder concedente de florestas públicas do MMA para o MAPA.

IV.4.b - Da edição do Despacho nº 4.410/2020 do Ministro do Meio Ambiente

Narra a inicial que o Ministro do Meio Ambiente publicou, em 6.4.2020, o Despacho n.º 4.410/20206, que aprovou nota e parecer emitidos pela Advocacia-Geral da União e alterou o entendimento consolidado no Despacho MMA n.º 64.773/2017 sobre a especialidade da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) em face do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). De acordo com aquela peça, em síntese, o Despacho MMA n.º 4.410/2020 impôs uma vinculação dos entes públicos federais que atuam na esfera ambiental a um entendimento de prevalência de norma geral mais prejudicial, qual seja, a que prevê a consolidação de ocupação de áreas de preservação permanente desmatadas ilegalmente até 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, sobre norma especial do bioma Mata Atlântica mais protetiva, que não permite a consolidação de supressão clandestina e não autorizada de vegetação nativa ou o perdão por essa prática ilícita.

Totalmente despropositada a alegação, pois não houve ato de improbidade administrativa, uma vez que o mencionado despacho foi proferido em observância ao entendimento firmado pelo Advogado-Geral da União, a quem cabe "*fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal*" (art. 4º, X, LC nº 73/93). Também não houve "*parcial recuo*" pelo Ministro de Estado, mas a revogação do seu próprio ato, e, posteriormente, o ajuizamento pelo Presidente da República, representado pela Advocacia-Geral da União, de Ação Direta de Inconstitucionalidade "*objetivando a declaração de nulidade parcial, sem redução do texto, do conjunto normativo formado pelos artigos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) e artigos 2º, § único, 5º e 17 da Lei nº*





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

11.418/2006, de modo a excluir do ordenamento jurídico interpretação inconstitucional dos referidos dispositivos que impede a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas a áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, e com isso esvazia o conteúdo do direito de propriedade e afronta a segurança jurídica (...)"

As razões para a revogação do Despacho n.º 4.410/2020 podem ser sumarizadas em face das conclusões constantes na Nota Técnica n.º 603/2020-MMA, *in verbis*:

"[...] Portanto, considerando todas as razões acima mencionadas, onde essencialmente há risco de que o entendimento da Advocacia-Geral da União exarado no Parecer DECOR n.º 115/2019/DECOR/CGU/AGU – em que pese correto, frise-se -, diante do cenário de crescente judicialização, deve-se adotar uma medida que seja proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais, o que, ao que tudo indica, ocorreria exatamente no presente momento.

Com efeito, tendo em vista que não há ainda repercussão prática na fiscalização ambiental do comando contido no Despacho n.º 4.410/2020, bem como diante da iminente propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Advogado-Geral da União (representado o Presidente da República), que tem por escopo justamente imprimir a derradeira segurança jurídica ao excluir interpretação inconstitucional que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas previsto no Código Florestal de todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, a medida menos impactante à coletividade e ao mesmo tempo eficiente no atual estágio, seria sustar os efeitos do mencionado despacho de forma cautelar, até que se ultime definitivamente a controvérsia".

Descabida, pois, a alegação feita pelo MPF na exordial.

IV.4.c - Da alegada extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas

Outro argumento utilizado pelo MPF para fundamentar o pleito de condenação do réu por improbidade administrativa foi a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas por meio do Decreto n.º 9.672/2019, assinado pelo Presidente da República em conjunto com o Ministro de Estado do Meio Ambiente.

De acordo com o MPF, teria havido o desfazimento de uma estrutura organizacional, sem qualquer redimensionamento de um tema tão estratégico para o país ou justificativa para o ato, o que ensejaria o reconhecimento de ato de improbidade administrativa e, ao acabar com secretaria que atuava no combate a mudanças climáticas e de ações que geram





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

potencial desequilíbrio no ecossistema do planeta, o Ministro teria sinalizado que a referida matéria não era prioridade da pasta ambiental e do governo federal, o que distanciou o país dos esforços de cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), em especial no Acordo de Copenhague (2009) e no Acordo de Paris (2015), incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro através da Política Nacional de Mudanças do Clima - PNMC (Lei nº. 12.187/2009) e dos seus decretos de regulamentação (Decretos nº. 7.390/2010 e nº. 9.578/2018).

Mais uma vez, o MPF parte de ilações sem conhecer adequadamente o Ministério do Meio Ambiente, dada a realização de alterações meramente formais; não há, pois, que se falar em “esvaziamento da matéria” e, conseqüentemente, em ato de improbidade administrativa, até porque o Brasil continua signatário dos compromissos internacionais assumidos.

Nesse sentido, são esclarecedoras, neste tópico, as INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

“[...] A modificação acima já foi objeto de questionamento ao MMA pelo Ministério Público Federal, tendo esta Consultoria Jurídica, após consultar o Departamento de Gestão Estratégica (DGE), a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) e o Departamento de Conservação de Ecossistemas da Secretaria de Biodiversidade (DECO/SBio), formulado as seguintes considerações, na Nota n. 00391/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU (seq. 9, NUP: 02000.013879/2019-01), aprovada pelo Despacho n. 01548/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU e pelo Despacho n. 01572/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

Cuida-se do Ofício nº 8941/2019/GABPR9-WRAN/PRDF/MPF, por meio do qual o Ministério Público Federal solicitou ao Secretário-Executivo do MMA “informações circunstanciadas sobre: i) os eventuais estudos técnicos que embasaram a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima; ii) se as atribuições anteriormente exercidas pela Secretaria de Mudanças do Clima foram transferidas para outra unidade administrativa; iii) os eventuais impactos decorrentes da extinção da Secretaria de Mudanças do Clima sobre a política nacional de meio ambiente”.

No âmbito do MMA, foram provocados o Departamento de Gestão Estratégica (DGE), mediante o Despacho nº 44264/2019-MMA, a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) e ao Departamento de Conservação de Ecossistemas da Secretaria de Biodiversidade (DECO/SBio), estes últimos por meio da Cota n. 00499/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU, desta Consultoria Jurídica.

Em sua resposta, o DECO/SBio, no Despacho nº 44553/2019-MMA, afirmou que, com as mudanças operadas, não houve transferência de atribuições para si e que as atribuições diretas e indiretas relativas ao clima, que





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

constam em sua estrutura, já eram de sua responsabilidade desde o Decreto nº 8.975, de 24 de janeiro de 2017.

De fato, as competências do referido Departamento para avaliar e monitorar os riscos e as ameaças sobre os ecossistemas, em especial os impactos da mudança do clima, das mudanças no uso das terras e da degradação ambiental, e propor políticas e ações de prevenção, mitigação e adaptação, previstas no art. 14, inciso IV, do Decreto nº 9.672, de 2 de janeiro de 2019, já eram previstas anteriormente. Em complementação, no Despacho nº 44902/2019-MMA, da Secretaria de Biodiversidade, foi exarada a informação de que "as atividades referentes à Mudança do Clima não foram atribuídas à SBio mas sim à Secretaria de Relações Internacionais (...)".

O DGE, por sua vez, emitiu o Despacho nº 45227/2019-MMA, alegando que não dispõe de conhecimento acerca da existência de estudos técnicos que embasaram a extinção da referida Secretaria (SMCF), que isto só poderia ser obtido junto à equipe de transição de governo, que atualmente esta agenda está sendo conduzida pela SRI do MMA, bem como o que se segue, in verbis: (...)

- Mesmo considerando as alterações de estrutura, a agenda de enfrentamento da mudança do clima e de seus efeitos continua sendo prioridade e foco de atuação do MMA. A liderança e o protagonismo dessa agenda que, no passado, era feito pela extinta Secretaria de Mudança do Clima e Florestas - SMCF, agora são de responsabilidade da Secretaria de Relações Internacionais - SRI.

- Como exemplo disso, em 2019, durante a elaboração do Plano Plurianual PPA 2020-2023, o MMA liderou, com a coordenação do Ministério da Economia, a formatação do Programa Temático Mudança do Clima, que apresenta como objetivo implementar políticas, ações e medidas para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, fomentando uma economia resiliente e de baixo carbono.

- No referido Programa, que atualmente está detalhado no PL nº 21/2019-CN, estão alocadas as ações orçamentárias referentes ao Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima; Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima; Iniciativas para Implementação e Monitoramento da Política Nacional sobre Mudança do Clima e da Contribuição Nacionalmente Determinada; e Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação.

- No PPA anterior – período 2016-2019, o Programa era coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Comunicação – MCTIC (Programa 2050, ainda em vigência).

- Ademais, por meio do que foi definido pela Portaria nº 628, de 1º de novembro de 2019, constitui meta institucional do MMA para fins de avaliação de desempenho individual e institucional e de atribuição da gratificação a redução do consumo de substâncias que destroem a camada de ozônio. Na temática de proteção da camada de ozônio, o Brasil se antecipou aos prazos estabelecidos pelo Protocolo de Montreal e eliminou 37% do consumo dos Hidroclorofluorcarbonos (HCFCs) em total parceria com o setor produtivo. O MMA tem apoiado empresas brasileiras na inovação tecnológica. Recentemente recebeu reconhecimento internacional





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

pelo projeto desenvolvido para o setor de refrigeração comercial tendo como público-alvo o setor supermercadista.

- É importante destacar, também, que é objetivo do MMA fortalecer os arranjos institucionais, os meios de implementação e a cooperação técnica e científica para a mitigação da mudança do clima e adaptação aos seus efeitos adversos, a proteção da camada de ozônio, a prevenção e o combate ao processo de desertificação e a degradação de solos.

- Para isso, estão sendo priorizadas a implementação de medidas de mitigação, de estratégias de financiamento sobre a mudança do clima no Brasil; da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), do Plano Nacional de Adaptação (PNA), do Programa Brasileiro de Eliminação dos HCFCs (PBH), e do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca PAN-Brasil

Já a SRI/MMA, por intermédio do Despacho nº 45319/2019-MMA, informou o seguinte:

Cumprimentando-o, faço menção ao Ofício nº 8941/2019/GABPR9-WRAN/PRDF/MPF datado de 20/11/2019 o qual solicita informações sobre três aspectos relacionados com a agenda sobre mudança do clima tratada pelo Ministério do Meio Ambiente, a saber: i) os eventuais estudos técnicos que embasaram a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima; ii) se as atribuições anteriormente exercidas pela Secretaria de Mudanças do Clima foram transferidas para outra unidade administrativa; iii) os eventuais impactos decorrentes da extinção da Secretaria de Mudanças do Clima sobre a política nacional de meio ambiente.

Nesse sentido, cumpre informar que até o encerramento de 2018 o Ministério do Meio Ambiente (MMA) operava por meio de cinco Secretarias finalísticas, sendo uma delas a Secretaria de Mudança do Clima e Florestas. Esta Secretaria possuía três Departamentos que tratavam de diferentes aspectos da agenda sobre mudança do clima: i) formulação de políticas sobre mudança do clima; ii) florestas e combate ao desmatamento; e iii) monitoramento e financiamento para ações em mudança do clima.

Com a mudança de gestão foi necessário formular uma nova proposta de estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente para o governo que se iniciava. A redistribuição dos departamentos buscou explorar sinergias entre outras unidades do MMA que tratam de temas que se relacionam indiretamente, otimizando resultados e gerando aumento de eficiência.

A agenda de formulação de políticas sobre mudança do clima foi redistribuída para a Secretaria de Relações Internacionais. Florestas e combate ao desmatamento se integrou à Secretaria de Biodiversidade. Quanto ao tema de financiamento para mudança do clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) foi alocado na Secretaria Executiva do MMA. Outros aspectos relacionados ao monitoramento da implementação de políticas em mudança do clima, assim como o desenvolvimento de instrumentos financeiros para captação de recursos, e o acesso a outras fontes nacionais e internacionais para financiamento também foram inseridas na Secretaria de Relações Internacionais.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Entendemos que não houve prejuízo na implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) uma vez que todas as competências tratadas anteriormente estão abarcadas em outras estruturas do MMA.

Conforme é sabido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mais precisamente no art. 84, inciso VI, alínea "a", estabelece que compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Em comentários ao referido dispositivo, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que "este é o regulamento previsto no art. 84, VI, "a". Mera competência para um arranjo intestino dos órgãos e competências já criados por lei"

Contudo, no que tange às competências do Ministério do Meio Ambiente, a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, no art. 40, inciso VII, estabeleceu que integram a sua estrutura básica até 5 (cinco) secretarias. Assim, na linha da legislação precedente, ou seja, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 (art. 16, inciso x), inclusive com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001), da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (art. 29, inciso xv), também mesmo após a redação conferida pela Lei nº 11.284, de 2006, e da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, o legislador deixou a cargo do Poder Executivo a criação das secretarias da mencionada Pasta, limitando-as quanto ao número.

Diante disso, o Decreto nº 9.672, de 2 de janeiro de 2019 estabeleceu na estrutura do MMA as secretarias de Biodiversidade, de Florestas e Desenvolvimento Sustentável, da Qualidade Ambiental, de Relações Internacionais e de Ecoturismo.

Mais especificamente no que concerne ao quesito relativo a eventuais estudos técnicos que embasaram a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Floresta, muito embora as áreas técnicas consultadas não tenham apresentado-os, o DGE/SECEX indicou onde eventualmente podem ser localizados.

No que concerne ao questionamento sobre se as atribuições anteriormente exercidas pela aludida Secretaria foram transferidas para outra unidade administrativa, o DGE e a SRI afirmaram que sim, tendo esta última alegado, como visto acima, que "a agenda de formulação de políticas sobre mudança do clima foi redistribuída para a Secretaria de Relações Internacionais. Florestas e combate ao desmatamento se integrou à Secretaria de Biodiversidade. Quanto ao tema de financiamento para mudança do clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) foi alocado na Secretaria Executiva do MMA. Outros aspectos relacionados ao monitoramento da implementação de políticas em mudança do clima, assim como o desenvolvimento de instrumentos financeiros para captação de recursos, e o acesso a outras fontes nacionais e internacionais para financiamento também foram inseridas na Secretaria de Relações Internacionais".

De acordo com a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, art. 5º, incisos I e X, são diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima "os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário" e "a





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

promoção da cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de mitigação e adaptação, incluindo a pesquisa científica, a observação sistemática e o intercâmbio de informações". Revela-se, portanto, o envolvimento do país com a comunidade internacional para o tratamento do tema, o que justifica que o seu cuidado, no âmbito do MMA, fique a cargo também da Secretaria de Relações Internacionais, cujas competências e de seus departamentos são as seguintes, previstas no Decreto nº 9.672, de 2 de janeiro de 2019:

Art. 24. À Secretaria de Relações Internacionais compete:

I - promover e defender em nível internacional as políticas de governo e os programas ambientais nacionais, interagindo de forma bilateral, regional, multilateral e global, em coordenação com entidades governamentais relevantes; e

II - subsidiar o Ministro de Estado do Meio Ambiente para, em conjunto com os demais ministérios, determinar políticas, programas e iniciativas de atuação internacional alinhada com os princípios do desenvolvimento sustentável.

Art. 25. Ao Departamento de Meio Ambiente e América Latina compete:

I - desenvolver estratégias de apoio às políticas e programas ambientais brasileiros, com ênfase em países fronteiriços e nas regiões latino-americanas;

II - atuar como ponto focal para contatos com representantes de governo, do setor privado e da comunidade científica internacional, no âmbito de suas atribuições;

III - desenvolver ações de apoio às secretarias de biodiversidade, desenvolvimento sustentável, qualidade ambiental e de ecoturismo;

IV - desenvolver a atuação institucional com organismos regionais relevantes e definir estratégia ambiental de ação nessas entidades; e

V - apoiar o desenvolvimento e implementação de políticas de cooperação bilateral, de intercâmbio, de capacitação de pessoal e de gestão de unidades de conservação transfronteiriças.

Art. 26. Ao Departamento de Temas Globais e Organismos Multilaterais compete:

I - desenvolver estratégias de apoio as políticas e programas ambientais brasileiros em questões de são de natureza e abrangência global;

II - desenvolver a atuação institucional com organismos internacionais relevantes e definir estratégia ambiental de ação nestas entidades;

III - atuar como ponto focal para contatos com representantes de governo, do setor privado e da comunidade científica internacional para assuntos globais e multilaterais; e

IV - desenvolver ação institucional com outros órgãos do governo para definir estratégias convergentes com os interesses nacionais.

Art. 27. Ao Departamento de Economia Ambiental e Acordos Internacionais compete:

I - gerar informação técnica dos aspectos econômicos relativos aos ativos e passivos ambientais para subsidiar políticas de governo fundamentados em dados e informações oficiais;





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

II - desenvolver cooperação com entidades de pesquisa nacionais com vistas a identificar, monitorar e analisar informações relacionadas a temas globais que subsidiem as estratégias de governo referentes a acordos internacionais; e

III - monitorar em nível internacional as questões ambientais e seus impactos no desenvolvimento sustentável de países e regiões para apoiar as políticas de governo.

Por sua vez, também por meio do aludido Decreto, as políticas ambientais florestais e de desenvolvimento sustentável passaram a ser de competência da Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável. Veja-se:

Art. 18. À Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável compete:

I - incorporar, avaliar, gerir e conceder a exploração e o manejo sustentável das florestas nacionais;

II - propor políticas e estratégias para promover o desenvolvimento sustentável em bases territoriais; e

III - apoiar a disseminação de tecnologias sustentáveis e boas práticas que visem à conservação dos solos, das águas, da vegetação nativa e da biodiversidade.

Art. 19. Ao Departamento de Florestas compete:

I - promover políticas e estratégias para a incorporação, a avaliação, a gestão, a exploração e o manejo sustentável das florestas nacionais concedidas;

II - promover estudos, programas e projetos para monitorar, qualificar e avaliar os processos de concessão da exploração sustentável das florestas nacionais; e

III - apoiar e fomentar a adoção de boas práticas nas atividades relacionadas ao manejo e à exploração sustentável de florestas nativas.

Art. 20. Ao Departamento de Desenvolvimento Sustentável compete:

I - promover a definição de indicadores de sustentabilidade em bases territoriais aplicados às atividades energético-mineradoras, industrial-urbanas e agrossilvopastoris;

II - detectar, identificar, qualificar, quantificar, cartografar e monitorar os desafios do desenvolvimento sustentável em diversos recortes territoriais (biomas, bacias hidrográficas, unidades administrativas etc.);

III - apoiar com informações qualificadas, numéricas e cartográficas, as atividades das Secretarias do Ministério do Meio Ambiente em prol do desenvolvimento sustentável do Brasil; e

IV - apoiar estudos e iniciativas visando a remuneração dos serviços ambientais promovidos voluntariamente nas cadeias econômicas, bem como a disseminação tecnologias sustentáveis e boas práticas que visem à conservação dos solos, das águas, da vegetação nativa e da biodiversidade.

Já a definição da proporção da aplicação dos recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima cabe ao Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima:

Art. 38. Ao Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima cabe exercer as competências estabelecidas no § 1º do art. 5º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e no art. 9º do Decreto nº 7.343, de 26 de outubro de 2010.

Inclusive, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 14, do Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, com a redação dada pelo Decreto nº 10.143, de 28 de





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

novembro de 2019, o Comitê Gestor do FNMC será presidido pelo Secretário-Executivo do MMA ou, em suas ausências e impedimentos, pelo seu respectivo suplente, e a Secretaria-Executiva também será exercida pela citada Pasta, que lhe prestará o apoio técnico e administrativo.

Além disso, é importante registrar ainda que o art. 14, inciso IV, do Decreto nº 9.672/2019 prevê que ao Departamento de Conservação de Ecossistemas da Secretaria de Biodiversidade compete "avaliar e monitorar os riscos e as ameaças sobre os ecossistemas, em especial os impactos da mudança do clima, das mudanças no uso das terras e da degradação ambiental, e propor políticas e ações de prevenção, mitigação e adaptação".

Por fim, é importante reiterar que a SRI/MMA esclareceu que "não houve prejuízo na implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) uma vez que todas as competências tratadas anteriormente estão abarcadas em outras estruturas do MMA".

As modificações em questão foram objeto de considerações pela Nota Técnica nº 644/2020-MMA:

Os subscritores da representação insistem existir uma "desorganização administra" que acarretaria danos ao meio ambiente, elencando uma série de atos/fatos que não seriam - mesmo por hipótese - razões para os resultados apontados.

Primeiramente, em relação ao Decreto n. 9.672/2019, que a 4ª CCR questiona referente à extinção da Secretaria de Mudanças do Clima, deve se ter presente que todas as atribuições anteriormente exercidas pela extinta Secretaria foram absorvidas por outras unidades administrativas deste Ministério, sem prejuízo à implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. Da mesma forma, sobre a agenda de formulação de políticas sobre mudança do clima, essa atribuição foi redistribuída à Secretaria de Relações Internacionais - SRI/MMA; a temática relativa às florestas e ao combate ao desmatamento foi integrada à Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável; equanto ao financiamento para a mudança do clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC foi alocado na Secretaria Executiva -SECEX/MMA.

Portanto, querer utilizar a reestruturação administrativa feita pelo Decreto n. 9.672/2019 como elemento de "desorganização administra" induz à clara percepção de ausência de conhecimento de gestão pública, tendo em vista que a 4ª CCR poderia ter obtido facilmente a informação de que as funções da antiga Secretaria permaneceram intactas".

Portanto, a reestruturação administrativa feita pelo Decreto nº. 9.672/2019 não alterou em nada as funções da antiga Secretaria, tendo estas permanecido inalteradas.

IV.4.d - Da alteração da composição do Comitê de Compensação Ambiental Federal

Para o MPF, a alteração da conformação do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), responsável pela destinação de recursos de compensação ambiental às





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

unidades de conservação, feita pela Portaria Conjunta nº 298, de 23 de abril de 2019, também se inseriria nas medidas de “desestruturação normativa”, uma vez que, de acordo com a inicial, ao limitar a composição do comitê exclusivamente às pessoas do próprio Ministro do Meio Ambiente, do Secretário-Executivo do Ministério, e do Presidente do IBAMA, o réu teria comprometido substancialmente a anterior composição técnica e plúrima do órgão, bem como a efetividade e o controle da atuação. Ainda de acordo com aquela, o alijamento de técnicos do IBAMA e do ICMBio, que detêm o conhecimento e a memória institucional acerca do planejamento de todo o sistema nacional de unidades de conservação, impede a devida atuação na proteção das unidades de conservação.

Mais uma vez, calha reproduzir trechos das INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

“[...] Quando em vigor a Portaria Conjunta nº 225, de 30 de junho de 2011^[13], o CCAF era composto pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria-Executiva e da então Secretaria de Biodiversidade e Florestas, pelo IBAMA, mediante a Assessoria da Presidência e a Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC, e pelo ICMBio, por intermédio da Diretoria de Planejamento - DIPLAN e da Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral - DIREP. Ou seja, **a composição do referido Colegiado era restrita à participação apenas do MMA, IBAMA e ICMBio**, conforme demonstra o antigo dispositivo da mencionada Portaria, a seguir:

Art. 1º Criar, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, o Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF, integrado por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos e entidades:

I - Ministério do Meio Ambiente:

- a) Secretaria-Executiva;
- b) Secretaria de Biodiversidade e Florestas;

II - IBAMA:

- a) Assessoria da Presidência;
- b) Diretoria de Licenciamento Ambiental-DILIC;

III - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes:

- a) Diretoria de Planejamento-DIPLAN; e
- b) Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral - DIREP

§ 1º Os membros do CCAF serão indicados pelo titular das Secretarias e Institutos relacionados no caput deste artigo e designados, mediante Portaria, pela Ministra de Estado do Meio Ambiente.

(...)

(Grifou-se)

Com o advento da Portaria Conjunta nº 298, de 23 de abril de 2019^[14], aqueles (MMA, Ibama e ICMBio) continuaram como membros da CCAF,





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

mas representados pela Secretaria-Executiva, quanto ao MMA, e pelos respectivos presidentes, quanto às autarquias ambientais. Veja-se:

Art. 1º O artigo 1º da Portaria Conjunta nº 225, de 30 de junho de 2011, publicada no Diário Oficial da União de 1º julho de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º Criar, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, o Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF, integrado por:

I - Secretária-Executiva do Ministério do Meio Ambiente;

II - Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; e

III - Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes.

Consequentemente, não houve mudança entre os membros do conselho, mas apenas de quem os representa dentro de cada estrutura, não havendo que se falar em comprometimento substancial da anterior composição técnica e plúrima do órgão, nem da efetividade e o controle da atuação. Os membros da CCAF eram e continuam sendo o MMA, o Ibama e o ICMBio, tendo sido alterado somente os agentes público que passaram a representar tais órgão e entidades no citado Colegiado. Ora, se o titular da Pasta não tiver o poder discricionário de ao menos fazer remanejamentos internos nas estruturas do órgão, o que lhe restará a fazer como gestor público? Será mera figura decorativa.

A acusação de que o réu comprometeu substancialmente a efetividade e o controle da atuação do CCAF é completamente descabida, pois, além de não apresentar qualquer comprovação, consoante o Despacho nº 25614/2020-MMA, da Secretaria-Executiva do MMA, a mudança em questão culminou numa maior eficiência do Comitê, visto que os valores médios destinados, em 2019 e 2020, por reunião, foram e estão sendo superiores aos demais anos:

[...]

Ora, não há qualquer comprovação de que o ritmo de destinação e execução da Compensação Ambiental tenha praticamente sido anulado em um primeiro momento e muito menos que isso decorreu da alteração provocada pela Portaria Conjunta nº 298/2019, que, repise-se, manteve no CCAF os mesmos órgãos e entidades. E não há que se falar em concentração do destino dos montantes compensatórios, visto que, além da participação também do ICMBio ter sido garantida pelo novo ato normativo, mesmo antes da alteração em comento não havia participação social nas discussões, a não ser a possibilidade de "convidar representantes de outras unidades das instituições integrantes, ou de outras entidades, para participar dos trabalhos com a finalidade de colaborar tecnicamente nos temas ou atividades específicas em análise pelo comitê, sem direito a voto", dispositivo que manteve-se incólume após a mudança.

Assim sendo, não procedem as alegações da parte autora, não ensejando a alteração da composição do Comitê de Compensação Ambiental Federal ato de improbidade administrativa".

IV.5 - Da alegada desestruturação dos órgãos de transparência e participação

SETOR DE AUTARQUIAS SUL - QUADRA 03, LOTE 05/06, ED. SEDE I - AGU, 5º/ 6º ANDAR, BRASÍLIA-DF

Página 58 de 77





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

IV.5.a - Diminuição da representatividade social em conselhos

Narra a inicial que o Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, assinado conjuntamente com o Ministro de Estado do Meio Ambiente, teria reduzido drasticamente o número de assentos no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) destinados às entidades da sociedade civil que atuam na área ambiental, o que, segundo a parte autora, resultou em profunda disparidade representativa em relação aos demais setores sociais representados no órgão. Alega ainda que o decreto reduziu o número de integrantes do Conselho de 96 para 23, resultando num aumento proporcional da representatividade do governo e redução substancial da representatividade da sociedade civil (redução de mais de 80%).

Primeiramente, é preciso repisar que a presente imputação atribuí ao réu ato praticado pelo Presidente da República, uma vez que aquele não tem competência para editar decretos. Logo, também quanto ao presente ponto, o requerido é parte absolutamente ilegítima para figurar no polo passivo da presente demanda.

Conforme esclarecem as INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

“[...] O tema em questão já foi enfrentado por esta Consultoria Jurídica em mais de uma ocasião. **Cumprir esclarecer que a redução do número de integrantes do CONAMA se deu de forma proporcional para todos os seguimentos que o compõe**, com vistas a racionalizar a atuação do colegiado e proporcionar uma maior eficiência ao processo de decisão. A quantidade de membros do Governo Federal, que era de 40 representantes, passou a ser de 8 com a atuação composição. Os governos estaduais e municipais que tinham 27 vagas para o primeiro e 8 para o segundo, passaram a contar, respectivamente, com 5 e 2 membros. Por sua vez, as entidades empresariais tiveram sua participação reduzida de 8 para 2 vagas, enquanto que as entidades da sociedade civil diminuíram de 22 para 4 representantes. **Sendo assim, verifica-se que todos os segmentos tiveram sua participação reduzida de forma igualmente proporcional, sendo descabida a alegação de que a mudança resultou "num aumento proporcional da representatividade do governo e redução substancial da representatividade da sociedade civil (redução de mais de 80%)", pois todos tiveram semelhante percentual de redução**”.

IV.5.b - Retirada de informações com mapas de áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade na Internet





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

Segundo argumenta a inicial, foram retiradas as imagens que indicavam áreas com ecossistema em extinção ou com espécies endêmicas e que precisam de proteção, sendo mais sensíveis ao país. Essas informações orientavam técnicos e órgãos como o ICMBio e o Ibama em fiscalizações e possibilitavam a transparência e o acompanhamento inclusive por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas.

Ocorre que a acusação se baseia exclusivamente em matéria jornalística. O próprio *link* transcrito na petição inicial (<http://areasprioritarias.mma.gov.br>), enquadrado como estando inacessível, **está plenamente em funcionamento**. Até mesmo a tal inacessibilidade imputada pelo MPF foi feita com base em matérias jornalísticas, não havendo qualquer imagem da tela comprovando o fato, não se sabendo, portanto, se houve verificação prévia do conteúdo pela parte autora. **E o mais grave é que as mencionadas matérias foram publicadas em abril de 2019, ou seja, há mais de 1 (um) ano**, sendo que uma delas (<https://www.em.com.br>) até trouxe uma suposta resposta do MMA dada na época da reportagem, informando que o *hotsite* foi retirado do ar, "*pois foi verificada a necessidade de ajustes no mapa das áreas prioritárias para conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*", que "*os ajustes se fizeram necessários, pois havia um sombreamento entre biomas. A decisão de retirar do ar ocorreu para evitar a disseminação de informação equivocada.*" e que "*(...) os ajustes já estão sendo realizados e encontram-se em fase final. Tão logo seja finalizado, as informações serão republicadas*".

Ora, a imputação feita não tem qualquer contemporaneidade com a realidade atual dos fatos, com indicação de fato que não corresponde à realidade ("*Tais informações estavam armazenadas no subdomínio <http://areasprioritarias.mma.gov.br>, agora inacessível*") e desprovida de um simples pedido de esclarecimento prévio à Pasta comandada pelo réu, o que se afigura bastante preocupante e, conseqüentemente, não podendo jamais servir de sustentáculo para uma condenação por improbidade administrativa.

IV.5.c - Supostas interferências na divulgação de dados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE

Novamente, o MPF alega na inicial que houve interferências na divulgação de dados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Ocorre que, mais uma vez, não há





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

como se relacionar o pretense fato ao Ministro do Meio Ambiente, tendo em vista que ele não possui qualquer poder para a prática do ato, ante a inexistência de qualquer subordinação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) ao MMA.

Com efeito, o Ministro do Meio Ambiente não possui qualquer ingerência sobre o INPE, visto que se trata de uma unidade de pesquisa do MCTI, conforme dispõe o art. 26-B, inciso VIII, da Medida Provisória n.º 980/2020, sobretudo quanto à exoneração do diretor Ricardo Galvão. Dessa forma, além de desconhecer as estruturas da Administração Pública federal, procura o MPF imputar fatos estranhos à gestão do Ministério do Meio Ambiente.

IV.5.d - Suposta restrição indevida da comunicação institucional

De acordo com a petição inicial, desde março de 2019, IBAMA e ICMBio tiveram suprimidas suas possibilidades de dialogar com a sociedade por meio de veículos de imprensa, tendo ambos os órgãos sido obrigados a buscar previamente a aquiescência do Ministério do Meio Ambiente para divulgar suas ações.

Mais uma vez, as acusações são genéricas e baseadas exclusivamente em notícias de jornal, que não mostram prova alguma, sobretudo de algum ato de ofício praticado pelo réu, não havendo que se falar em comprovação de ordem nesse sentido.

Por conseguinte, não existe qualquer cabimento quanto à imputação como ato de improbidade administrativa, uma vez que não há nos autos prova alguma de que o réu tenha restringido a comunicação institucional das autarquias ambientais e, ainda que isso tivesse ocorrido, caberia a parte autora comprovar que, na prática, foi extrapolado o poder de supervisão ministerial pelo requerido, o que não aconteceu.

IV.6 - Da alegada desestruturação orçamentária

IV.6.a - Cortes orçamentários e custos da GLO

Narram os membros do MPF na exordial que, no primeiro ano de titularidade de Ricardo de Aquino Salles à frente do MMA, teria havido acentuado aumento no índice de desmatamento, tendo o Sistema PRODES revelado que, entre agosto de 2018 e julho de 2019,





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

cerca de 10.300 km² da Amazônia Legal foram postos abaixo, tendo sido o maior índice de desmate dos últimos 10 (dez) anos. Alegaram também que, apesar de incremento significativo das taxas de desmatamento ocorrido no ano de 2019, o réu encaminhou como proposta de despesa do Ibama, para 2020, no valor de R\$ 76.833.128,00 (setenta e seis milhões, oitocentos e trinta e três mil e cento e vinte oito reais), devidamente aprovados por meio da Lei Orçamentária Anual de 2020, e que tal valor corresponde a uma redução de aproximadamente 25% em relação ao ano anterior, que teve o valor previsto, para a mesma ação programática, de R\$ 102.887.966,00 (cento e dois milhões, oitocentos e oitenta e sete mil e novecentos e sessenta e seis reais).

Sobre o tema, deve-se frisar que **a proposta e a aprovação da Lei Orçamentária Anual são de competência, respectivamente, do Presidente da República e das Casas Legislativas, não podendo o réu ser processado pela edição de ato sobre o qual não possui qualquer ingerência.**

Nesse ponto, remete-se mais uma vez às INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

“[...] É preciso ressaltar, ainda, que a redução expressiva do número de pessoal do Ibama e do ICMBio, as deficiências na infraestrutura logística para as ações de fiscalização e a falta de apoio das Polícias Militares dos Estados nas operações dos órgãos ambientais, especialmente da PM/PA, conforme a manifestação e documentação apresentados na Nota Técnica nº 644/2020, demonstram a importância de se adotar a GLO para combater o desmatamento na Amazônia. O ex-diretor de Proteção Ambiental do Ibama, Olivaldi Alves Borges Azevedo, já cobrou a colaboração dos estados no combate ao desmatamento, consoante demonstra o trecho a seguir, que expressa sua fala: Segundo Azevedo, governos estaduais precisam se dedicar à fiscalização. “A competência primária é dos Estados de acordo com a Lei Complementar 140 de 2011. Mas eles não assumem isso porque há desgaste político em destruir máquinas, então se escoram num órgão federal. É mais fácil”, afirmou.

Inclusive, a necessidade de atuação dos demais entes federativos foi destacada no Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, in verbis: A implementação das ações previstas para combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios florestais, não depende apenas da atuação da esfera ambiental federal. Conforme o Art. 8º, inciso XIII da Lei Complementar nº 140/2011, é prerrogativa dos estados “exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados.” Esta mesma prerrogativa de fiscalização se aplica aos municípios. Nestes casos o governo federal deveria agir apenas de forma supletiva. No





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

entanto, devido à falta de estrutura dos estados e municípios, o órgão federal atua em muitas das áreas de responsabilidade dos demais entes federativos. (...)

Para melhorar a efetividade das ações de fiscalização, faz-se necessária a interação entre as três esferas, que devem agir de forma articulada no combate ao desmatamento. Também é importante a articulação com outros órgãos do executivo e judiciário, pois os crimes contra a flora, em especial o desmatamento ilegal, muitas vezes estão associados a outras infrações não ambientais como a grilagem de terras públicas.

Esses problemas são frutos de anos de carência, não tendo surgido na atual gestão, como quer fazer crer a parte autora. Mais uma vez invoca-se o Relatório de Avaliação da Fiscalização 2017 da CGU (em anexo), citado no início da presente manifestação, para demonstrar que já naquela época, as deficiências que afligem o Ibama se acumulavam. Veja-se:

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

Dentre as conclusões, em relação aos bens apreendidos, destaca-se a ausência de infraestrutura logística para retirada e transporte dos bens, a ausência de locais adequados para guarda e o baixo percentual de destinação final dos bens (menos de 3%). Tais fragilidades representam a ineficácia da apreensão dos bens apreendidos do Ibama e revelam falha na estratégia de descapitalizar o infrator, tendo em vista que o próprio autuado, em regra, é o fiel depositário.

Quanto à estrutura disponível, verificou-se o escasso quantitativo de fiscais ambientais, agravado pelo fato de que há uma redução maior em potencial, tendo em vista que 19% dos fiscais ambientais recebem abono de permanência e já possuem os requisitos necessários para a aposentadoria.

Sobre o ponto, remete-se o órgão contencioso solicitante ao item 4.2 da Nota Técnica nº 644/2020-MMA, que contextualiza a evolução do desmatamento na região amazônica, para demonstrar que não há mínima correlação entre as condutas imputadas e o alegado resultado delitivo, não se podendo presumir eventual ilicitude por meras conjecturas. A citada Nota Técnica trata também acerca da questão orçamentária, inclusive sobre os recursos direcionados à implementação da GLO "como forma auxiliar de combate ao desmatamento ilegal tem como fonte de recursos o que restou delimitado no âmbito da ADF 568, que reservou a importância de R\$ 630.000.000,00 (seiscentos e trinta milhões de reais) para essa empreitada". Portanto, por determinação judicial foram direcionados esses recursos diretamente para as ações voltadas à GLO. Remete-se também ao item 4.8 da mencionada NT, que traz impugnação específica às afirmações sobre desperdício de recursos públicos com a GLO.

[...]

No tocante ao enquadramento do réu na prática de atos de improbidade administrativa previstos no art. 11, caput e incisos I e II, da Lei nº 8.429/92, "ao proporcionar o encolhimento do orçamento necessário ao IBAMA para enfrentamento ao desmatamento e queimadas na Amazônia, deixando de garantir o papel central da Autarquia, mesmo ciente das necessidades concretas, o que levou a gastos emergenciais, e maiores, através de GLO, em que pese todos os alertas oficiais realizados", o autor novamente não leva





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

em consideração que o Projeto de Lei Orçamentária Anual não é enviado ao Congresso Nacional por Ministro e que, na confecção da proposta, este deve seguir o planejamento idealizado para a implementação das políticas públicas pelo Poder Executivo federal. Diante disso, a Secretaria-Executiva do MMA, no Despacho nº 25714/2020-MMA, explicou que que todos os esforços para manter a capacidade orçamentária dos órgãos integrantes da Pasta foram por ela adotados e que o valor estipulado para a Proposta de Lei Orçamentária Anual - PLOA não é competência do Ministério do Meio Ambiente - MMA, mas sim do Ministério da Economia. Eis o teor dos esclarecimentos formulados no mencionado ato:

[...]

Ainda sob o aspecto orçamentário, o requerido encaminhou solicitação de ampliação do Referencial Monetário da Pasta em mais R\$ 51.000.000,00 (cinquenta e um milhões de reais), a ser distribuído, exclusivamente, entre o Ibama e o ICMBio, demanda esta que não foi atendida. O que demonstra que as alegações constantes na petição inicial não condizem com a realidade dos fatos, pois o Ministro de Estado do Meio Ambiente adotou todas as medidas que estavam ao seu alcance para o incremento do valor orçamentário ao Ibama e ao ICMBio. [...]

[...] Quanto à afirmação autoral de que houve a “não execução de 39% (1,27 Bilhões de reais) do orçamento previsto para o Ministério do Meio Ambiente para 2019, mesmo com o aumento substancial das taxas de desmatamento e queimadas para o ano...”, a Nota Técnica nº 792/2020-MMA, da Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração do MMA, esclareceu o seguinte, in verbis:

3.4. No que tange a “não execução de 39% (1,27 Bilhões de reais) do orçamento previsto para o Ministério do Meio Ambiente para 2019, mesmo com o aumento substancial das taxas de desmatamento e queimadas para o ano...”, valer informar que: 3.4.1. Em consulta realizada ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, base dia 20/7/2020, cujo detalhamento apresenta a Dotação Autorizada (LOA + Créditos), a Dotação Empenhada e a Dotação Paga, colunas “a”, “b” e “d”, verifica-se que o valor de Dotação não Empenhada é de R\$ 740.630.887,00 (setecentos e quarenta milhões, seiscentos e trinta mil, oitocentos e oitenta e sete reais). Já a Dotação não Paga monta R\$ 1.233.609.300,00 (um bilhão, duzentos e trinta e três milhões, seiscentos e nove mil, trezentos reais), que se aproxima do valor apresentado no Inquérito como não tendo sido executado, ou seja, “1,27 Bilhões de reais”. Segue quadro com a consulta supracitada, em R\$ 1,00:

(...) Figura

3.4.2. Neste ponto, como o Inquérito não indica a memória de cálculo para ser afirmar que o montante não executado foi de R\$ 1,27 Bilhão, somente é possível inferir que os autores devem ter utilizado como referência, o valor da Dotação Paga. Sendo assim, cabe enfatizar que, s.m.j., essa referência não é a mais precisa para mensurar a capacidade de execução das despesas, considerando o previsto do Art. 35, da lei nº 4.320/1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”, que diz:





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas. (grifo nosso)

3.4.3. Desse modo, a diferença entre o valor da Dotação Empenhada, R\$ 2.885.819.552,00 (dois bilhões, oitocentos e oitenta e cinco milhões, oitocentos e dezenove mil, quinhentos e cinquenta e dois reais) e a Dotação Paga, R\$ 2.392.841.139,00 (dois bilhões, trezentos e noventa e dois milhões, oitocentos e quarenta e um mil, cento e trinta e nove reais), que monta R\$ 492.978.413,00 (quatrocentos e noventa e dois milhões, novecentos e setenta e oito mil, quatrocentos e treze reais) não pode ser desconsiderada da execução orçamentária do Ministério, uma vez que o Art. 36, da mesma Lei nº 4.320/1964, estabelece previsão legal para sua contabilização, na figura de Restos a Pagar. Segue a íntegra da legislação indicada:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

3.4.4. Desse modo, levando em consideração a Dotação Autorizada não Empenhada ao invés da Dotação Autorizada não Paga, o percentual de não execução cai de 34,0% para 20,4%. Ainda assim, conforme pode ser verificada na consulta, esses valores devem receber uma outra consideração, muito importante para apuração da capacidade de execução orçamentária. Trata-se da análise da ação orçamentária "0Z00 - Reserva de Contingência". Essa ação foi "definida pelo art. 8º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001, alterado pelo art. 1º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 18 de junho de 2010, atualizada, vigorando com a seguinte redação:"

Art. 8º A dotação global denominada "Reserva de Contingência", permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, bem como a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, quando houver, serão identificadas no orçamento de todas as esferas de Governo pelos códigos "99.999.9999.xxxx.xxxx" e "99.997.9999.xxxx.xxxx", respectivamente, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o "x" representa a codificações das ações e o respectivo detalhamento. Parágrafo Único. As reservas referidas no caput serão identificadas, quanto à natureza da despesa, pelo código "9.9.99.99.99".

3.4.5. Essa ação orçamentária, conforme consta do Manual Técnico Orçamentário - MTO para o exercício de 2019[1], foi aprovada na Lei Orçamentária Anual de 2019, Lei nº 13.808/2019, na modalidade de aplicação[2] descrita abaixo:

99 - A definir: Modalidade de utilização exclusiva do Poder Legislativo ou para classificação orçamentária da Reserva de Contingência e da Reserva do RPPS, vedada a execução orçamentária enquanto não houver sua definição. (grifo nosso)

3.4.6. Diante do exposto, o resultado da consulta feita ao SIOF foi duplicado, em uma nova planilha, mas excluída a ação orçamentária "0Z00 - Reserva de Contingência", que apresentava, para o exercício de 2019, um valor de





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Dotação Autorizada (LOA + Créditos) de R\$ 514.740.984,00 (quinhentos e quatorze milhões, setecentos e quarenta mil, novecentos e oitenta e quatro reais). Essa adequação, resultado do que foi explanado sobre as características da ação, reduz para R\$ 225.889.903,00 (duzentos e vinte e cinco milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, novecentos e três reais) a Dotação Autorizada não Empenhada, ou seja, 7,3% de não execução.

3.4.7. Segue quadro com a consulta, excluído a programação em tela:

(...) Figura

3.4.8. Em relação à não execução citada no Inquérito, cabe uma última consideração, que diz respeito ao fato de que parte da Dotação Autorizada, R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), só recebeu limite para empenho no dia 19 de dezembro, por meio do Decreto nº 10.181/2019. Esse valor teve como origem um Crédito Especial, aberto em favor do Ibama, para cumprir decisão do Supremo Tribunal Federal - STF, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais - ADPF nº 568/PR de 2019. Contudo, por uma questão de adequação técnica, não foi possível o emprego da dotação em 2019, e sim, por se reabrir o crédito em 2020, opção prevista na Constituição Federal de 1988, fato já concretizado.

3.4.9. Diante disso, deduzindo esse montante dos R\$ 225.889.903,00 (duzentos e vinte e cinco milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, novecentos e três reais), chega-se ao um valor de não execução, da ordem de R\$ 175.889.903,00 (cento e setenta e cinco milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, novecentos e três reais), ou seja, 5,8% da Dotação Autorizada para o exercício.

É público e notório que as contas públicas vem sofrendo déficits nos últimos anos. Segundo dados do Tesouro Nacional, o resultado ficou negativo em R\$ 95,1 bilhões no ano de 2019, contra déficit de R\$ 120,3 bilhões registrado em 2018. Aquele foi o sexto ano seguido de resultado negativo nas contas públicas[20]. Consequentemente, os órgãos e entidades acabam tendo que se adaptar à nova realidade fiscal.

Igualmente, não é novidade a existência de cortes orçamentos na área ambiental. No ano de 2016, por exemplo, houve a adequação do Programa Bolsa Verde, previsto pela Lei nº 12.512/2011 e direcionado ao incentivo das famílias em situação de extrema pobreza às práticas de proteção a natureza, considerando o decote de 30% na verba destinada ao programa, conforme relatado na Ata da 10ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor do Programa de Apoio à Conservação Ambiental (P. 17/23, componente digital 4, seq. 1, NUP: 02000.000730/2016-10)".

Mais uma vez, é preciso enfatizar que a decretação da GLO é fruto da edição de decreto (Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020, prorrogada por novo decreto); não é, pois, ato praticado pelo réu, não sendo possível sancioná-lo por medida que não tomou, o que denota a sua ilegitimidade passiva também quanto a este ponto. Além disso, a decretação da GLO justifica-se pela redução expressiva do número de pessoal do Ibama e do ICMBio, as deficiências na infraestrutura logística dessas entidades para as ações de fiscalização e a falta





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

de apoio das Polícias Militares dos Estados nas operações dos órgãos ambientais, especialmente da PM/PA.

O MPF critica as ações levadas a cabo atualmente em virtude do Decreto de Garantia da Lei e da Ordem, que permitiu o emprego das Forças Armadas na repressão a ilícitos ambientais, alegando uma série de generalidades sem lastro cognoscível.

A GLO é desempenhada justamente com a articulação entre as Forças Armadas, órgãos ambientais federais e Polícia Federal, e a articulação entre "*equipes interinstitucionais formadas, ao menos, por forças de comando e controle suficientes para contenção dos ilícitos ambientais e socioambientais de cada região, a exemplo de fiscais do IBAMA e do ICMBio, Força Nacional, militares das Forças Armadas e das Polícias Militares Ambientais, Policiais Federais, servidores da FUNAI*".

É importante ressaltar que essa atuação integrada foi medida pleiteada pelo próprio Ministério Público Federal na Ação Civil Pública nº 1007104-63.2020.4.01.3200, proposta em face da União, IBAMA, ICMBio e FUNAI. Mas, ainda assim, o demandante insiste em desconsiderar as ações da União. Isso torna ainda mais evidente a intromissão no mérito das decisões Poder Executivo, uma vez que a insatisfação da parte autora está se direcionando a detalhes da implementação das políticas públicas conduzidas no âmbito administrativo. Para o requerente, não basta mobilizar equipes de diversos órgãos e entidades, conforme pedido por ele formulado, sendo necessário que tal tarefa não seja desempenhada na forma concebida como GLO. Porém, a parte autora sequer comprova a possibilidade de melhores resultados caso a mobilização das equipes se dê por outra via que não aquela escolhida pela autoridade competente.

IV.6.b - Da suposta inativação do Fundo Amazônia

Nos termos defendidos pelo MPF na exordial:

"[...] a partir do novo ciclo político iniciado em 2019 com a nomeação de Ricardo Salles para o Ministério do Meio Ambiente, o funcionamento do Fundo Amazônia foi paralisado e a sua importância repetidas vezes diminuída, de maneira dolosamente inverídica, ao longo do ano de 2019. Tudo isso em prejuízo à arrecadação de receitas para financiamento de medidas de proteção ao meio ambiente. O Ministro do Meio Ambiente promoveu a extinção dos órgãos operacionais e orientadores do Fundo





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Amazônia, quais sejam, o Comitê Orientador – COFA e o Comitê Técnico – CTFA. O CTFA estava previsto pelo art. 3º do decreto que regulamentava o Fundo Amazônia (Decreto nº 6.527/2008) e foi extinto pelo Decreto nº 10.144, de 28 de novembro de 2019 (assinado também por Ricardo Salles). O COFA, por sua vez, estava previsto pelo artigo 4º do Decreto nº 6.527/2008 e foi extinto pelo Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, ambas as extinções fruto de ação direta do Ministro do Meio Ambiente e de suas atitudes dolosas, diversas vezes declaradas publicamente. O próprio IBAMA teve orçamento complementado mediante projetos apresentados ao BNDES via Fundo Amazônia, o que economizou ao erário federal valor relevante, do qual Ricardo Salles dolosamente resolveu dispor em sua cruzada injustificada contra o Fundo".

Deve-se mais uma vez frisar que o Decreto n.º 9.759/2019, que extinguiu e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, foi editado pelo Presidente da República, não cabendo imputar qualquer responsabilidade ao Ministro do Meio Ambiente pela execução do ato normativo.

Pede-se vênia para se remeter, neste aspecto, mais uma vez, às INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

"[...] Ao contrário do afirmado, as Informações n. 00156/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, acima, apontaram que "a necessidade de mudança na estrutura organizacional do fundo decorre de irregularidades apontadas por auditoria realizada pelo Escritório do Auditor Geral de Investigação da Noruega sobre a Iniciativa Internacional sobre Clima e Florestas (Anexo), referente ao período 2017-2018" e que "em outra auditoria realizada no Fundo Amazônia por solicitação do Congresso Nacional, desta feita realizada pelo Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 2147/2018-Plenário), com o objetivo de verificar a conformidade na gestão dos recursos, foram identificadas diversas falhas no acompanhamento da execução dos contratos e deficiências na execução física, nada obstante a conclusão se referir a uma 'satisfatória execução'". Eis, na íntegra, a manifestação:

[...]

A Nota Técnica nº 644/2020-MMA, mais precisamente no item 4.5, reforça parte dos argumentos expendidos nas Informações n. 00156/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU. Veja-se:

A alegação de inviabilização da atuação do Fundo Amazônia também é inverídica e não corresponde à realidade dos fatos, por duas razões fundamentais. A primeira é que o Fundo Amazônia é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Nacional – BNDES e não pelo Ministério do Meio Ambiente. O BNDES gerencia o Fundo e possui a responsabilidade para captação de recursos, da contratação e do monitoramento dos projetos e ações apoiados, conforme dispõe o Decreto 6527/2008, in litteris:

Art. 1º Fica o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES autorizado a destinar o valor das doações recebidas em espécie apropriadas em conta específica denominada Fundo Amazônia, para a





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, o qual contemplará as seguintes áreas:

- I - gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
- II - controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- III - manejo florestal sustentável;
- IV - atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
- V - Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
- VI - conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
- VII - recuperação de áreas desmatadas.

§ 1º Poderão ser utilizados até vinte por cento dos recursos do Fundo Amazônia no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais. (grifou-se)

A segunda razão fundamental que não se pode imputar qualquer responsabilidade pessoal ao Ministro do Meio Ambiente pela ausência de aportes ao Fundo da Amazônia, tendo em vista que, apesar de iniciativas de diálogo e convencimento feitas pelo próprio Ministro, a Noruega informou, através de carta enviada no dia 19/09/2019 (anexa), que, em razão do Decreto Presidencial nº 9.759, de 11 de abril de 2019[28], não contribuiria mais para o Fundo, tendo em vista que, na sua concepção, inexistiria uma estrutura de governança operacional para manutenção de doações, conforme previsto em contrato com o BNDES.

Ora, querer imputar a responsabilidade pessoal ao Ministro de Estado por ato praticado no exercício de competência exclusiva do Presidente (conforme preceitua o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição da República), é vilipendiar qualquer entendimento basilar de configuração de ato ilícito; não se admite nem por hipótese a possibilidade de imputação de improbidade ou crime de responsabilidade por fatos que fogem à esfera de vontade do agente.

Portanto, a argumentação expendida pelos subscritores da recomendação revela a adoção de um posicionamento que se relaciona mais a concepções ideológicas que em base fático-jurídicas".

Dessa forma, não é possível a tipificação em questão de ato de improbidade administrativa, como procura fazer o MPF.

IV.7 - Da suposta desestruturação fiscalizatória

IV.7.a - Da fiscalização ambiental

Segundo a tese do MPF, as exonerações da equipe técnica do Ibama que conduzia os trabalhos de fiscalização até abril causaram efeito deletério rapidamente sentido na floresta.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Consoante a inicial, nos 2 (dois) meses subsequentes às exonerações, haveria indícios de que o desmatamento e a degradação voltaram a ganhar força em pelo menos 3 (três) terras indígenas que vinham sendo fiscalizadas pela equipe coordenada pelos servidores exonerados e que, em evidente represália ao sucesso das operações realizadas para combater ilícitos ambientais nas terras indígenas, o réu exonerou, em abril de 2020, toda a cúpula da fiscalização do IBAMA.

Sobre este tópico, reproduzem-se trechos das INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

“[...] Sobre a evolução do desmatamento na região amazônica, novamente remete-se ao item 4.2 da Nota Técnica nº 644/2020-MMA, que a contextualiza para demonstrar que não há mínima correlação entre as condutas imputadas ao réu e o alegado resultado delitivo.

Quanto às citadas exonerações, transcreve-se os argumentos expendidos na mencionada Nota, os quais, muito embora tratem acerca de outros servidores, servem para o presente caso:

Ora, apontar irregularidades que nem de longe se relacionam com a gestão do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles é um claro indicativo de uso político do instrumento da representação, desvirtuando a sua escorreita função. Neste aspecto, mais uma vez, haveria quese ter uma preocupação institucional, de modo a se verificar eventual abuso de exercício das funções pelos representantes.

Considerando essa alegação leviana, sem qualquer base fática, por via de consequência também não procede a ilação genérica de que teriam ocorrido exonerações de Superintendentes regionais do Ibama “normalmente quadros técnicos qualificados do órgão, para substituí-los por pessoas sem a necessária qualificação técnica e experiência necessária”.

Ocorre que, em que pese servidores de carreira do órgão/entidade tenham normalmente preferência nas indicações, deve-se pontuar, conforme conhecimento mediano, que cargos em comissão na estrutura organizacional da Administração Pública são revestidos e fundados na confiança que lhe são inerentes, conforme entendimento pacífico na literatura jurídica:

O cargo em comissão é aquele preenchido com o pressuposto da temporariedade. Esse cargo, também denominado cargo de confiança, é ocupado por pessoa que desfruta da confiança daquele que nomeia ou propõe a nomeação. Se a confiança deixa de existir ou se há troca da autoridade que propôs a nomeação, em geral o ocupante do cargo em comissão não permanece; o titular do cargo em comissão nele permanece enquanto subsistir o vínculo de confiança, por exemplo: o cargo de Ministro de Estado. Os cargos em comissão, sendo cargos públicos, são criados por lei, em número certo; a própria lei menciona o modo de provimento e indica a autoridade competente para nomear, usando, por exemplo, a expressão seguinte: “de livre provimento em comissão pelo Presidente da República”. Por vezes a lei fixa alguma condição, limitando o âmbito da escolha; por





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

exemplo: livre provimento, em comissão, entre portadores de diploma de curso superior. Segundo o art. 37, II, da CF, os cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, não exigem concurso público. Com a mesma facilidade com que é nomeado o titular de cargo em comissão, ele o perde, sem garantia alguma, pois é de livre exoneração; daí dizer-se que seus ocupantes são demissíveis ad nutum, pois esta expressão significa literalmente “um movimento de cabeça”. De acordo com a Constituição Federal, art. 37, V, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”. [30] (grifou-se)

Os cargos em comissão, ao contrário dos tipos anteriores, são de ocupação transitória. Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns os denominam de cargos de confiança. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante. Por essa razão é que são considerados de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF). [31] (grifou-se)

Ademais, todas as nomeações operadas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente para os cargos de direção, chefia e assessoramento da Administração Pública Federal estão fulcradas no Decreto nº 9.727/2019, que passou a exigir critérios técnicos, meritórios e morais para a investidura deste tipo de função e, assim, observou-se a legislação de regência. Destaque-se que o referido Decreto é uma inovação institucional concretizadora dos princípios da eficiência, moralidade, isonomia e impessoalidade. A representação não infirma a aplicação de tal diploma, sequer o comenta, na verdade.

Por fim, deve-se ter igualmente presente que a indicação de servidores de carreira dos órgãos não é sinônimo de imunidade a ocorrência de delitos, considerando que justamente 3 (três) ex-Superintendentes do IBAMA foram presos em operações da Polícia Federal [32]; servidores sesses que foram exonerados na atual gestão do Ministério, frise-se.

Idêntico raciocínio não pode prosperar sobre as afirmações sobre “exoneração de servidores no curso de operações que estavam sendo efetivas”, “exoneração de servidores da fiscalização do Ibama por, de maneira competente e eficaz, atuarem visando a desintrusão de áreas indígenas que estão sendo criminosamente ocupadas aumentando o risco de contaminação com a Covid-19” e “inviabilização do exercício de poder de polícia federal, através da extinção de gerência e cargos”, considerando o que já se afirmou a respeito de natureza dos cargos ad nutum.

Portanto, totalmente errônea e despropositada a alegação.

Ademais, ao contrário do que sustentado na exordial, o ex-diretor Olivaldi Alves Borges Azevedo disse ter sido exonerado a pedido, por motivos pessoais, e negou ter sido exonerado por discordâncias com o





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Presidente do Ibama ou com o Ministro do Meio Ambiente^[23]. Todos os servidores exonerados foram substituídos por profissionais qualificados e nomeados de acordo com o Decreto nº 9.794/2019.

De acordo com a Nota Técnica nº 6/2020/DIPRO (seq. 14, NUP: 02000.002852/2020-19), "as atividades de ações de fiscalização ambiental desenvolvidas nas TI Apyterewa, Araweté do Igarapé Ipixuna e Trincheira-Baeajá, previstas para serem iniciadas em 04/04/2020, somente foram desencadeadas no dia 10/04/2020, tendo em vista a ausência do apoio de segurança da Polícia Militar do Estado do Pará, sendo que após seu início não sofreu nenhuma descontinuidade, sendo levada a efeito até o dia 24/04/2020 conforme planejamento inicial, bem como não houve alterações ou interrupções nas ações fiscalizatórias devido a movimentação de pessoal no Órgão e os custos da operação foram supridos conforme planejamento prévio relativos a diárias, passagens e horas de voo".

A parte autora mostra irresignação com base ainda no fato de que, segundo ela, por meio do Ofício nº 80/2019/CGFIS/DIPRO, de 25 de agosto de 2019, o então Coordenador-Geral de Fiscalização Geral do Ibama solicitou empenho da Presidência do Ibama e do Ministério do Meio Ambiente para que demandas necessárias à atuação da fiscalização ambiental pelo órgão fossem atendidas, destacando o trecho que aponta a necessidade de recomposição do quadro de AAFs com ao menos 1.100 analistas ambientais. Segundo ela, as demandas constantes no mencionado expediente foram simplesmente ignoradas pelo demandado. Todavia, por meio de uma simples análise do funcionamento da administração pública federal, é possível constatar que a contratação de pessoal pela Pasta não depende exclusivamente do seu titular. É necessária autorização do Ministério da Economia e a existência de recursos orçamentários, o que foge completamente ao poder de decisão do Ministro de Estado do Meio Ambiente. Existe ainda o óbice previsto no art. 8º, inciso V, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, até 31 de dezembro de 2021. Não obstante isso, foi demonstrado anteriormente que o réu pleiteou ao Ministério da Economia autorização para a abertura de concurso público para o Ibama e para o ICMBio, bem como que o déficit de pessoal é problema antigo, tratado no tópico II.2.

Alegou-se ainda que "poucos dias depois das aludidas exonerações, e em vez de cumprir seus deveres legais de buscar melhorias ao funcionamento do poder público naquilo que compete à pasta, inclusive às autarquias vinculadas, o requerido coassinou o Decreto nº 10.344, de 06 de maio de 2020, que submete os órgãos e entidades públicas federais de proteção ambiental ao comando das Forças Armadas. IBAMA, ICMBio, Polícia Federal e FUNAI perderam seus poderes operacionais, e as Forças Armadas passaram a deter a prerrogativa de definir os locais a serem fiscalizados e o *modus operandi* das ações". Esse assunto já foi tratado anteriormente, tendo sido pontuada a impossibilidade de se imputar a Ministro de Estado a edição de decreto, visto que este é ato exclusivo do Presidente da República, que não houve perda de poderes operacionais pelos referidos órgão e entidades federais, uma vez que, além de o Decreto nº 10.341/2020 ter previsto a articulação entre as Forças Armadas e os demais órgãos e entidades





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

envolvidos, a coordenação dos Comandos a que se refere o art. 3º não tem o condão de revogar as competências legais dos entes públicos envolvidos. Frisa-se que o IBAMA e ICMBio permanecem executando as suas ações de fiscalização de acordo com seus planos nacionais anuais de proteção ambiental. Considerando o raciocínio da parte autora, caso o MMA coordenasse a operação, como idealiza, haveria a mesma perda de poderes operacionais, inclusive das próprias FFAs, considerando que as autarquias possuem personalidade jurídica própria e os órgãos de segurança pública não são subordinados a esta Pasta?"

Portanto, mais uma vez descabida a tentativa de correlação feita pelo MPF sobre as exonerações ocorridas, tendo em vista a continuidade do planejamento das ações de fiscalização ambiental.

Da mesma forma, não prospera a alegação de que as exonerações empreendidas teriam ocorrido com desvio de finalidade.

Com efeito, o MPF cita as seguintes exonerações: 14 de abril de 2020, por meio da Portaria nº 179, de 13 de abril de 2020, exonerou Olivaldi Azevedo do cargo de Diretor de Proteção Ambiental do Ibama, posteriormente, o servidor Rene Luiz de Oliveira do cargo de Coordenador-Geral de Fiscalização do IBAMA (CGFIS), por meio da Portaria nº. 211, de 22 de abril de 2020; e Hugo Ferreira Netto Loss do cargo de Coordenador de Operações da CGFIS, pela Portaria nº 1.016, de 29 de abril de 2020, firmada pelo Presidente do IBAMA.

Conforme demonstrado anteriormente, o ex-diretor Olivaldi Alves Borges Azevedo disse ter sido exonerado a pedido, por motivos pessoais, e negou ter saído por discordâncias com o Presidente do Ibama ou com o Ministro do Meio Ambiente. Além disso, o cargo em questão já foi ocupado, no dia subsequente à referida exoneração, inclusive por pessoa que possui experiência e características semelhantes, pois ambos são egressos da Polícia Militar do Estado de São Paulo e com formação acadêmica e profissional parecidas, não havendo que se falar em descontinuidade dos serviços prestados pela Diretoria de Proteção Ambiental nem comprometimento da fiscalização.

Ademais, mudanças em cargos em comissão são usuais e fazem parte da dinâmica da Administração Pública. Atualmente, com o advento do Decreto nº 9.727/2019, as nomeações para cargos de direção, chefia e assessoramento da Administração Pública Federal exigem critérios técnicos, meritórios e morais para a investidura, sendo o mencionado ato infralegal uma inovação institucional concretizadora dos princípios da





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

eficiência, moralidade, isonomia e impessoalidade. Some-se a isso o fato de que todos os exonerados foram substituídos por pessoas com perfil técnico para ocupar os respectivos cargos e que, quanto a Hugo Ferreira Netto Loss, este foi exonerado pelo Presidente do Ibama, por meio da Portaria nº 1.016, de 29 de abril de 2020, não cabendo, à vista disso, imputar tal fato ao réu.

IV.7.b - Colocação dos servidores em risco em atividades de campo

O MPF acusa ainda o réu de, no curso de sua gestão à frente do Ministério do Meio Ambiente, por meio de práticas e discursos, ter ampliado a insegurança vivenciada pelos agentes públicos envolvidos em ações de fiscalização ambiental, em especial aqueles vinculados ao Ibama e ao ICMBio. Para tanto, citou os seguintes fatos: a) no dia 13 de abril de 2019, o requerido atacou, de modo público e desrespeitoso, servidores públicos do ICMBio. Em encontro na região do Parque Nacional da Lagoa do Peixe, no Rio Grande do Sul, diante de produtores rurais, o requerido teria indagado: "*Gostaria que os servidores do ICMBio viessem aqui participar conosco. Não tem nenhum funcionário?*". Diante da ausência de respostas, continuou, desconsiderando que os servidores sequer haviam sido convidados ao evento: "*Na presença do ministro do Meio Ambiente e do presidente do ICMBio, não há nenhum funcionário aqui, embora tenham nos esperado lá em Mostardas [cidade vizinha]. Determino a abertura de processo administrativo disciplinar contra todos os funcionários*"; b) em 9 de setembro de 2019 – mês seguinte ao episódio que ficou conhecido como dia do fogo, quando grandes áreas da Floresta Amazônica foram incendiadas por criminosos, de modo aparentemente coordenado, o requerido voltou a deslegitimar a atuação dos fiscais do Ibama e do ICMBio, qualificando sua atuação como corporativista, anticapitalista e preconceituosa; c) servidores que tiveram sua imagem diante da opinião pública afetada apresentaram representações contra o ministro, mencionando duas postagens nas redes sociais; d) paralelamente aos discursos contra servidores públicos, a gestão do requerido vetou a concessão de entrevistas pelos servidores do Ibama e ICMBio; e) os agentes delitivos sentem-se mais livres para intimidar, exemplo disso é a situação narrada em outubro de





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

2019 sobre uma mensagem de áudio recebida por Antônio no Whatsapp, com um aviso de que sua morte estava sendo encomendada.

Sobre este tópico, remete-se mais uma vez às INFORMAÇÕES n. 00184/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

"[...] No tocante à alínea "b", ao analisar o trecho transcrito na petição inicial, constata-se que a fala do réu não se dirige especificamente aos fiscais ambientais, tratando-se de uma afirmação genérica, e, goste-se ou não, foi proferida no contexto da liberdade de sua expressão. Veja-se:

— Isso infelizmente é uma chaga que permeia todo o serviço público e precisamos acabar com isso. Isso serve para todos os órgãos da administração pública, sem exceção. Essa mentalidade corporativista, sindicalista, arrebentou o nosso país, afirmou. — Temos que dar uma resposta à sociedade para que haja efetivamente proteção ao meio ambiente, cuidado com os valores de preservação, de conservação, e também respeito ao setor privado. Nós não podemos ter essa visão preconceituosa, anticapitalista, que rechaça o empresário como se fosse um bandido em potencial.

Acerca das postagens citadas na alínea "c", o requerente afirmou que elas não foram encontradas no perfil do requerido na rede social Twitter, deduzindo que teriam sido apagadas. Tem-se, então, na peça exordial, mais um fato alegado sem qualquer comprovação. Assim, esse fato deve ser totalmente desconsiderado pelo magistrado, uma vez que se trata de meras acusações em provas.

Quanto à alínea "d", sem perder de vista a gravidade do suposto caso de ameaça, novamente os requerentes baseiam-se apenas em matéria jornalística, sem trazer qualquer comprovação tanto da mensagem quanto do liame estabelecido entre o fato e a causa a ele atribuída. A comprovação probatória da conduta, do dano, do nexo de causalidade e do elemento subjetivo é o mínimo que deve estar presente numa peça acusatória de ato por improbidade administrativa.

Infelizmente, o IBAMA já foi atacado diversas vezes no passado, o que mostra que isso não é exclusividade da gestão atual. Aliás, o Brasil é um país com índices de criminalidade altíssimos. As estatísticas de homicídio, por exemplo, o coloca em patamar elevado no ranking da violência, apresentando a segunda maior taxa na América do Sul[26]. Na verdade, a criminalidade no país é um problema sistêmico, que vem se agravando há anos. Portanto, não há como prosperar a atribuição a falas do réu como causa para os abomináveis atos cometidos contra os servidores da fiscalização. Eis alguns exemplos de ataques ocorridos durante gestões anteriores:

07.11.2017: Carro do Ibama é incendiado em MT, em novo ataque contra o órgão: "Mais uma viatura do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) foi incendiada nesta terça-feira, 7, em meio a uma série de retaliações que têm ocorrido nos últimos meses contra as ações do órgão de combate a desmatamento e ao garimpo ilegal"[27];

30.10.2017: PM prende suspeitos de ataques ao Ibama no Amazonas: "Em retaliação à operação Ouro Fino, de combate ao garimpo ilegal de ouro no





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Rio Madeira, um grupo botou fogo nas sedes do Ibama, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e em parte do prédio do Incra e tentou invadir a sede da Marinha."[28];
17.04.2015: PF investiga ataque a helicóptero do Ibama em operação.[29];
11.11.2013: Maranhão: o ataque a Rebio Gurupi e às terras dos Awá Guajá: "Confiança na impunidade: Funcionários do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) possuem documentos que comprovam as devoluções. Eles não querem se identificar, pois alegam ser constantemente ameaçados".[30];
03.12.2012: Madeireiros ameaçam incendiar hotel de fiscais do Ibama no Pará: "No mesmo final de semana em que madeireiros atacaram a tiros índios e fiscais do Ibama em Nova Esperança do Piriá (PA), outro município da região também foi alvo de conflito envolvendo o combate à extração ilegal de madeira".[31]
Na verdade, o próprio réu já foi alvo de ataques, quando visitou o Parque Nacional do Pau Brasil, em Porto Seguro (BA).[32]"

Portanto, não há como imputar eventuais casos de violência sofridos por servidores da fiscalização ambiental federal ao Ministro de Estado do Meio Ambiente, por falta de comprovação do nexo de causalidade entre tais fatos e as condutas narradas, bem como do elemento subjetivo, não havendo que se falar em tipificação de ato de improbidade administrativa.

V - DOS PEDIDOS

Diante do exposto, em virtude da argumentação apresentada e restando demonstrada a ausência de qualquer direito a amparar a pretensão da parte contrária, a **UNIÃO** requer:

- a) o acolhimento das questões preliminares suscitadas nesta petição, rejeitando-se o prosseguimento da demanda, na forma do §8º do art. 17 da Lei 8.429/97, **seja por inadequação da via eleita, seja por inexistência de ato de improbidade administrativa;**
- b) na hipótese de prosseguimento da demanda, **seja o Ministro de Estado do Meio Ambiente notificado para apresentar defesa prévia,** na forma §7º do art. 17 da Lei 8.429/92;
- c) ainda no tocante ao prosseguimento da demanda, a extinção do processo com resolução do mérito, para **o fim de julgar improcedentes os pedidos,** na forma do art. 487,





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**

I, do CPC, bem como seja oficiado ao Conselho Nacional do Ministério Público, para eventual apuração de responsabilidade, na forma do §6º do art. 77 do CPC; e
d) a condenação da parte autora aos ônus sucumbenciais.

Nestes termos, pede juntada e espera deferimento.

Brasília/DF, 09 de fevereiro de 2021.

(assinado eletronicamente)

FÁBIO ESTEVES VEIGA RUA

Advogado da União

Coordenador-Geral de Atuação Estratégica da PRU 1ª Região

(assinado eletronicamente)

DIOGO PALAU FLORES DOS SANTOS

Advogado da União

Procurador-Regional da União da 1ª Região

(assinado eletronicamente)

VINÍCIUS TORQUETTI DOMINGOS ROCHA

Advogado da União

Procurador-Geral da União

