

CONTESTAÇÃO

REQUERIDO:

RICARDO DE AQUINO SALLES

**8ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO
FEDERAL**

PROCESSO Nº:

1037665-52.2020.4.01.3400

Sumário

1.	DA TEMPESTIVIDADE	4
2.	DO ESCORÇO DO PROCESSO.....	5
3.	DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO PENAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A RETROATIVIDADE DA NOVA NORMA JURÍDICA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 5º, XL, DA CF/88 E 1º, § 4º, DA LEI 8.429/92	7
4.	DA ABOLITIO ILLICITUS: (A) A REVOGAÇÃO EXPRESSA DOS INCISOS I E II DO ARTIGO 11 DA LEI 8.429/1992 E A (B) ABOLIÇÃO DA IMPROBIDADE POR VIOLAÇÃO APENAS AOS PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REFERIDOS NO CAPUT DO MESMO ARTIGO	12
5.	DA SUPERVENIÊNCIA DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E DO IMEDIATO JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO	16
6.	INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE	18
7.	DA INOCORRÊNCIA DE DESESTRUTURAÇÃO NORMATIVA E A CATEGORIA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	19
7.1.	DO DECRETO Nº 10.347/2020. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. USO LEGÍTIMO DE PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.....	20
7.2.	DO DESPACHO Nº 4.410/2020. ATO PRECEDIDO DE PARECER DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 1º, § 8º, E ART. 17, § 20, AMBOS DA LIA. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO.....	22
7.3.	DO DECRETO Nº 9.672/2019. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. USO LEGÍTIMO DE PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. INVASÃO DE ATO DISCRICIONÁRIO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.	24
7.4.	DA PORTARIA CONJUNTA N. 298/2019. INVASÃO DE ATO DISCRICIONÁRIO. ATO PRECEDIDO DE PARECER DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.	27
8.	DA INOCORRÊNCIA DE DESESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO	29
8.1.	DA ALEGADA DIMINUIÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE SOCIAL EM CONSELHOS. ATO PRECEDIDO DE PARECER DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO.	31
8.2.	DA ALEGADA RETIRADA DE INFORMAÇÕES COM MAPAS DE ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE NA INTERNET. INÉPCIA DA INICIAL. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.....	33
8.3.	DA ALEGADA INTERFERÊNCIA NA DIVULGAÇÃO DE DADOS PELO INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INÉPCIA DA INICIAL. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA E AO ARTIGO 114 DO CPC.	35

8.4.	DA ALEGADA RESTRIÇÃO INDEVIDA DA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL. INÉPCIA DA INICIAL VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, § 6º, INCISO I, DA LIA.....	37
9.	DA INOCORRÊNCIA DE DESESTRUTURAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE.....	38
9.1.	DA AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES ORÇAMENTÁRIAS E DA REGULARIDADE DA GLO. INVASÃO DE ATO DISCRICIONÁRIO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. FALTA DE COMPETÊNCIA DO MINISTRO DE ESTADO PARA A PRÁTICA DO ATO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.	39
9.2.	DA SUPOSTA INATIVAÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. INVASÃO DE ATO DISCRICIONÁRIO. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.....	51
10.	DA INEXISTENTE DESESTRUTURAÇÃO FISCALIZATÓRIA.....	54
10.1.	DO INEXISTENTE DESMONTE DA FISCALIZAÇÃO. DEMISSÕES NO EXERCÍCIO DO PODER DISCRICIONÁRIO. AUSÊNCIA DE DOLO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.....	54
10.2.	DA SUPOSTA ALTERAÇÃO DO REGISTRO DE FREQUÊNCIA E BUROCRATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES. FALTA DE COMPETÊNCIA PARA O ATO. AUSÊNCIA DE DOLO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.....	57
10.3.	DA ESCORREITA NOMEAÇÃO DE CHEFIAS. USO LEGAL DE COMPETÊNCIAS. AUSÊNCIA DE DOLO. PODER DISCRICIONÁRIO. INÉPCIA DA PEÇA ACUSATÓRIA.	60
10.4.	DA INEXISTÊNCIA DE EXONERAÇÕES DE SERVIDORES COM DESVIO DE FINALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL ACUSATÓRIA. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.	61
10.5.	DA INEXISTÊNCIA DE RISCO AOS SERVIDORES NAS ATIVIDADES DE CAMPO. INÉPCIA DA INICIAL. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.	62
11.	DA INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE: AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO MATERIAL DA NORMA E AUSÊNCIA DE DOLO.....	67
12.	DA LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ	69
13.	DOS PEDIDOS	77

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA 8ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL:

Processo nº 1037665-52.2020.4.01.3400

RICARDO DE AQUINO SALLES, já qualificado, por seus advogados infra-assinados, nos autos da “AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA” que lhe move o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, vem à presença de Vossa Excelência, nos termos do artigo 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92, oferecer

CONTESTAÇÃO

o que faz nos seguintes termos:

1. DA TEMPESTIVIDADE

1. O mandado de citação do contestante foi juntado aos autos em 24 de agosto de 2023, quinta-feira (ID 1776859055).

2. Assim, nos termos do art. 17, caput, §7º, da Lei de Improbidade Administrativa, e dos arts. 219 e 231, inciso II, do Código de Processo Civil, **o prazo de trinta dias úteis para contestar termina em 06 de outubro de 2023**, tal como constou do próprio mandado, considerando o feriado nacional do dia 07 de setembro.

3. Por tal razão, tempestivamente protocolada a presente contestação, embora tenha havido, por equívoco burocrático, abertura indevida de prazo para réplica ao Ministério Público, como se tivesse passado in albis o prazo de contestação do ora peticionante.

4. Acaso não fosse acatada a contestação do ora peticionante, por suposto encurtamento do prazo para 15 dias, haveria franca vulneração não apenas ao disposto no art. 17, caput, §7º, da Lei de Improbidade Administrativa, e aos arts. 219 e 231, inciso II, do Código de Processo Civil, mas também ao art. 5º, inciso LIV e LV, da CF/88.

5. **Requer, pois, seja recebida e conhecida a presente contestação, pois ofertada no prazo legal**, nos termos dos arts. 219 e 231, inciso II, do Código de Processo Civil, art. 5º, inciso LIV e LV, da CF/88.

2. DO ESCORÇO DO PROCESSO

6. Trata-se de Ação de Improbidade administrativa movida pelo Ministério Público Federal em face do contestante, cumulada com pedido cautelar de afastamento do cargo de Ministro do Meio Ambiente, que ocupava por ocasião da propositura da ação.

7. O pedido liminar foi indeferido por esse juízo da 8ª Vara Federal do Distrito Federal, em despacho da lavra do Dr. MÁRCIO DE FRANÇA MOREIRA (ID 353341460), e a manutenção do contestante no cargo foi confirmada em decisão monocrática proferida pelo eminente **Desembargador Federal NEY BELLO** (ID 403004924), que negou o pedido de antecipação da tutela recursal requerida pelo MPF no agravo de instrumento que interpôs, recurso que acabou r prejudicado pela perda do objeto em virtude da saída do agravado, a seu pedido, do cargo de Ministro do Meio Ambiente, diante dos prejuízos políticos causados por esta ação de improbidade.

8. Nos termos da narrativa apresentada pelo Ministério Público Federal, o contestante, no exercício e uso das prerrogativas de Ministro de Estado do Meio Ambiente, teria praticado atos que supostamente encontrariam adequação típica no artigo 11, caput, e incisos I e II, da Lei n. 8.429/92.

9. O Ministério Público Federal (MPF) alegou que o demandado teria contrariado seu dever constitucional de proteger o meio ambiente, o que caracterizaria atos de improbidade administrativa, pois violariam os princípios constitucionais regentes da administração pública, dividindo a imputação em quatro eixos assim resumidos:

(i) **Desestruturação Normativa:** Edição dos Decretos nº 9.672/2019 e nº 10.347/2020, bem como o Despacho/MMA nº 4.410/2020 e a Portaria Conjunta nº 298/2019. O Decreto nº 10.347/2020 transferiu a responsabilidade sobre florestas públicas do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O Despacho do Ministério do Meio Ambiente nº 4.410/2020 permitiu a legalização de áreas desmatadas ilegalmente na Mata Atlântica. O Decreto nº 9.672/2019 extinguiu a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas, e a Portaria Conjunta nº 298/2019 mudou a composição do Comitê de Compensação Ambiental Federal.

(ii) **Desestruturação dos Órgãos de Transparência e Participação:** O Ministério Público Federal destaca o Decreto nº 9.806/2019, que diminuiu a participação da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente. Além disso, informações sobre áreas prioritárias para conservação da biodiversidade foram removidas do site oficial do Ministério do Meio Ambiente. Há também interferências na divulgação de dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais sobre desmatamento e restrição de informações sobre o Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

(iii) **Desestruturação Orçamentária:** O MPF questiona a diminuição de recursos para o Ibama, afetando sua capacidade de policiamento ambiental. Isso ocorre enquanto as taxas de desmatamento na Amazônia Legal aumentam. Além disso, o Fundo Amazônia foi inativado pela extinção de seus órgãos de orientação e operação, o Comitê Orientador e o Comitê Técnico, através dos Decretos nº 10.144/2019 e nº 10.223/2020.

(iv) **Desestruturação Fiscalizatória:** O MPF acusa o Requerido de comprometer o trabalho dos servidores de carreira através das seguintes ações:

- ✓ Desmonte da fiscalização ambiental;
- ✓ Introdução de burocracia e alterações no registro de frequência dos servidores;
- ✓ Nomeações para cargos de chefia sem critérios técnicos e demora em definir essas posições;
- ✓ Exonerações inadequadas de servidores;
- ✓ Exposição dos servidores a riscos em atividades de campo.

10. Em virtude desses fatos supostamente ilícitos, o Ministério Público Federal postulou a condenação do demandado RICARDO DE AQUINNO SALLES nas penalidades previstas no artigo 12, inciso III da Lei n. 8.429/92, dentre elas a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por cinco anos; ressarcimento dos danos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, bem como a condenação ao pagamento das custas processuais e demais despesas a serem depositados no Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

11. Relembre-se que a presente ação teve ampla divulgação na mídia nacional e causou abalo reputacional e prejuízos políticos ao contestante.

12. Determinada a citação pessoal por oficial de justiça (Id 1670587463), foi certificada sua realização (Id 1776859047 - Certidão de Oficial de Justiça).

13. Não houve, por parte do Ministério Público, mesmo após ter sido o feito chamado à ordem e determinada a adoção das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, nenhuma emenda ou alteração da inicial e de seus pedidos, tampouco qualquer ajuste da narrativa fática.

14. Portanto, incumbe à defesa apresentar a contestação com uma análise dos impactos da alteração legislativa, a fim de demonstrar a necessidade de julgamento imediato de improcedência da ação de improbidade, ante a revogação dos tipos sancionadores manejados pelo Ministério Público Federal.

3. DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO PENAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A RETROATIVIDADE DA NOVA NORMA JURÍDICA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 5º, XL, DA CF/88 E 1º, § 4º, DA LEI 8.429/92

15. Como antes referido, a Lei 14.230/2021 produziu profundas modificações na Lei de Improbidade Administrativa, tanto de natureza processual como material. Por isso, o primeiro ponto que merece enfrentamento é a análise do conflito de leis sancionadoras no tempo.

16. Tratando-se a Lei 14.230/2021 de **norma posterior mais benéfica**, isso implica em sua **retroatividade**, nos termos do artigo 5º, inciso XL¹, da Constituição Federal.

17. E isso ocorre porque o Direito Administrativo Sancionador nasce e se alimenta de muitos dos princípios orientadores do Direito Penal, balizando-se, portanto, por princípios normativos constitucionais que objetivam, em última análise, limitar o arbítrio do Estado, em respeito às liberdades públicas e individuais dos cidadãos. A esse respeito:²

A norma jurídica não se confunde com o texto legislativo. O sistema brasileiro adotou a teoria dos precedentes. Direito Penal e Direito Administrativo confluem para dar nascimento ao Direito Administrativo Sancionador. Há princípios constitucionais comuns ao Direito Público punitivo. Ao Direito Administrativo Sancionador se aplicam os princípios do direito penal e processual penal, com matizes, por simetria. A teoria da pena deve ser observada à luz do direito positivo brasileiro e não de uma perspectiva abstrata do direito estrangeiro, o que exige um compromisso com os precedentes da civil law.

18. Aplicando-se os princípios e garantias informadores do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, **inegável a incidência da retroatividade da lei mais benigna**³:

Não há dúvidas de que, na órbita penal, vige, em sua plenitude, o princípio da retroatividade da norma benéfica ou descriminalizante, em homenagem a garantias constitucionais expressas e a uma razoável e racional política jurídica de proteger valores socialmente relevantes, como a estabilidade institucional e a segurança jurídica das relações punitivas. Se esta é a política do Direito Penal, não haverá de ser outra a orientação do Direito Punitivo em geral, notadamente do Direito Administrativo Sancionador, dentro do devido processo legal. Se há uma mudança nos padrões valorativos da sociedade, nada mais razoável do que estender essa mudança ao passado, reconhecendo uma evolução do padrão axiológico, preservando-se, assim, o princípio constitucional da igualdade e os valores relacionados à justiça e à atualização das normas jurídicas que resguardam direitos fundamentais. O engessamento das normas defasadas e injustas não traria nenhuma vantagem social. A retroatividade decorre de um imperativo ético de atualização do Direito Punitivo, em face dos efeitos da isonomia.

¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

² Osório, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle. p. 87.
Sustentamos, desde longa data, que o direito administrativo sancionador rege as ações de improbidade. Veja-se artigo publicado na Revista de Administración Pública (RAP) da Espanha 149, em 1999, nosso trabalho pioneiro nesta matéria, quando introduzimos no Brasil um novo conceito de sanção administrativa, que permitiu o alargamento do regime do direito administrativo sancionador para o campo das ações de improbidade administrativa. Na primeira edição de nossa obra Direito Administrativo Sancionador, em 2000, reafirmamos o conceito de sanção administrativa que permitiu sua aplicação pelo Poder Judiciário, alcançando as ações de improbidade administrativa, conceito este que teve repercussão na formação do convencimento dos Tribunais Superiores sobre essa matéria. Com efeito, concepção alcançou o entendimento dos Tribunais Superiores. A jurisprudência do STJ, em matéria de improbidade administrativa, tem sido sensível aos princípios do Direito Administrativo Sancionador, como se vê inúmeros julgados do STJ, destacando-se este julgamento paradigmático: “O direito administrativo sancionador está adstrito aos princípios da legalidade e da tipicidade, como consectários das garantias constitucionais”, no qual cita nossa doutrina: Osório, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência (p. 300). (RESP 87.360-SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17 de junho de 2008.

³ Osório, Fábio Medina. Op. Cit. (pp. 300-301).

19. Ademais, a adoção desses princípios no *direito administrativo sancionador*, além de se encontrar sedimentada na jurisprudência do STJ e do STF, **foi expressamente incorporada ao sistema jurídico brasileiro com o § 4º do artigo 1º da nova redação da lei de improbidade:**

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Parágrafo único. [\(Revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#) (grifei)

20. A Suprema Corte, ao julgar o ARE 843989, em sede de repercussão geral, **fixou o Tema nº 1199**, definindo a retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021 no que tange à presença de dolo específico na prática de ações previstas nos artigos 10 e 11 da referida legislação, definido as seguintes teses:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; e
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da nova lei, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

21. Das teses definidas no tema 1199 deflui que a **nova lei apenas não retroagirá⁴** nas situações previstas no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República, isso em respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e, sobretudo, à coisa julgada, o que não é o caso dos autos.

22. Nesse sentido já decidiu o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/92. **ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.230/2021. APLICAÇÃO AOS PROCESSOS EM CURSO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. ART. 11, II, DA LEI 8.429/92. REVOGAÇÃO. ART. 10, IX, DA LEI 8.429/92. DOLO ESPECÍFICO E PREJUÍZO AO ERÁRIO NÃO DEMONSTRADOS. CONDUTA (S) ÍMPROBA (S) MANIFESTAMENTE INEXISTENTE (S). ART. 17, § 11, DA LEI 8.429/92. DESPROVIMENTO DO RECURSO. SENTENÇA MANTIDA. REMESSA OFICIAL NÃO CONHECIDA. ARTS. 17, § 19, IV, e 17-C, § 3º, DA LEI 8.429/1992.**

1. Trata-se de remessa necessária e de recurso de apelação interposto pelo MPF contra sentença que, em sede de ação civil de improbidade administrativa, julgou improcedentes os pedidos para condenação dos réus como incurso nas condutas do art. 10, IX, e 11, II, da Lei nº 8.429/92, extinguindo o feito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil. O Apelante defende a irretroatividade da Lei nº 14.230/2021, requerendo o provimento do apelo a fim de que a sentença de primeiro grau seja reformada, com subsequente condenação dos requeridos nos termos postulados na inicial.

2. A Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA) sofreu significativas modificações de natureza material e processual a partir das inovações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021. O referido diploma, que entrou em vigor a partir de 26/10/2021, ao passo em que estabeleceu novas diretrizes no campo da persecução dos atos de improbidade praticados contra a Administração Pública, fixou critérios mais rígidos em matéria probatória, ampliando as garantias asseguradas ao agente, e estabelecendo, de forma expressa, que ao sistema de responsabilização por atos ímprobos aplicam-se os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador (art. 1º, § 4º da LIA).

3. A nova legislação incide no caso concreto, seja em razão da índole processual de algumas de suas regras, seja por estabelecer um novo regime jurídico persecutório (norma de ordem pública), no qual é possível aplicar os princípios do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º da LIA), sub-ramo do Direito Administrativo, que expressa o poder punitivo do Estado perante o administrado.

4. As questões de natureza material introduzidas na LIA pela Lei nº 14.230/2021, particularmente nas hipóteses benéficas ao réu, têm aplicação imediata aos processos em curso, em relação aos quais ainda não houve trânsito em julgado. Na prática, o julgamento de uma ação de improbidade administrativa que esteja em trâmite, necessariamente, levará em conta a superveniência da Lei nº 14.230/2021, permitindo a retroatividade da norma material benigna em favor do agente. Ou seja, se as inovações legais recaírem sobre elementos constitutivos do tipo, seja para excluir a ilicitude de certas condutas, seja para abrandar a punição ou, ainda, para recrudescer as condições para o juízo condenatório, a partir de exigências adicionais para a configuração do ato ímprobo, todas essas nuances deverão ser consideradas para o escoreito julgamento da causa.

5. A responsabilização por ato de improbidade administrativa, em quaisquer das suas modalidades/categorias, não prescinde da comprovação do elemento subjetivo doloso (art. 1º, §§ 1º e 2º, art. 9º, 10 e 11 da LIA, com nova redação).

6. A partir das modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, a nova redação do caput art. 10 da Lei nº 8.429/92 passou a adotar a perda patrimonial efetiva como aspecto nuclear das condutas ímprobos que causam lesão ao erário, havendo óbice, por exemplo, à configuração do ato ímprobo de ordenação de despesas não autorizadas em lei com base na culpa grave e no “dano presumido” (dano in re ipsa – cf. art. 21, I, da LIA).

Também os incisos do art. 11 da LIA deixaram de lado o caráter exemplificativo

⁴ Seja na questão que envolve culpa, seja na situação que envolve prescrição

e passaram a ostentar caráter taxativo (*numerus clausus*). Desse modo, apenas a prática das condutas expressamente tipificadas no rol do mencionado dispositivo será configurada como ato ímprobo por violação aos princípios da administração pública, sendo certo, ademais, que o inciso II do art. 11 da LIA (imputação direcionada à ré Madalena) foi expressamente revogado.

(...)

9. À luz dos balizamentos fixados pela Suprema Corte, afigura-se plenamente possível concluir que as novas disposições da LIA no que concerne à tipificação do ato de improbidade (normas de direito material mais benéficas) devem ser aplicadas às ações em curso, ou seja, nas quais ainda não se operou o trânsito em julgado. Na hipótese dos autos, considerando as modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 e os princípios do direito administrativo sancionador, há manifesta inexistência do (s) ato (s) de improbidade descritos na petição inicial (cf. art. 17, § 11, da Lei nº 8.429/92 - atual redação), não merecendo reparos a sentença que julgou improcedentes os pedidos, extinguindo a ação com apoio no art. 487, I, do CPC.

10. Descabimento do duplo grau obrigatório, uma vez que o legislador ordinário, nos termos do art. 17, § 19, inciso IV, c/c o art. 17-C, § 3º, ambos da Lei nº 8.429/1992, com redação conferida pela Lei nº 14.230/2021, fez clara opção pelo afastamento do instituto nas ações de improbidade administrativa. 11. Apelação a que se nega provimento. Remessa necessária não conhecida.

(TRF-1 - AC: 00014824020144013908, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL WILSON ALVES DE SOUZA, Data de Julgamento: 03/05/2023, 3ª Turma, Data de Publicação: PJe 03/05/2023 PAG PJe 03/05/2023 PAG)

23. E esse mesmo entendimento foi recentemente consagrado em precedente da Suprema Corte:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843989 (TEMA 1.199). **INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSO EM CURSO.** DECISÃO MONOCRÁTICA RECONSIDERADA PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a **abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade** administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.

2. No julgamento do ARE 843989 (Tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações da introduzidas pela Lei 14.231/2021 para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressaltou exceção de retroatividade relativa para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.

3. **As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.**

4. Tendo em vista que (i) a imputação promovida pelo autor da demanda, à exemplo da capitulação promovida pelo Tribunal de origem, restringiu-se a subsumir a conduta imputada aos réus exclusivamente ao disposto no caput do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) **as condutas praticadas pelos réus, nos estritos termos em que descritas no arresto impugnado, não guardam correspondência com qualquer das hipóteses previstas na atual redação dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992**, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para **julgar improcedente a pretensão autoral.**

5 Recurso extraordinário com agravo conhecido e provido para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente a ação civil pública de responsabilidade por ato de

improbidade administrativa.

(STF - ARE: 1346594 SP, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 25/05/2023, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25/05/2023 PUBLIC 26/05/2023) (grifos apostos)

24. Firmada essa premissa, passa-se a analisar os impactos da nova redação dada à Lei 8.429/1992 no presente caso.

4. DA ABOLITIO ILLICITUS: (A) A REVOGAÇÃO EXPRESSA DOS INCISOS I E II DO ARTIGO 11 DA LEI 8.429/1992 E A (B) ABOLIÇÃO DA IMPROBIDADE POR VIOLAÇÃO APENAS AOS PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REFERIDOS NO CAPUT DO MESMO ARTIGO

25. A base jurídica da imputação deduzida pelo MPF é o artigo 11, *caput*, e os seus incisos I e II, conforme o item V, alínea “e” do pedido deduzido na inicial (id. 271898871 – fl. 125/126):


e) seja julgada procedente a presente ação, declarando-se ímprobos os atos imputados ao requerido, uma vez que se amoldam ao disposto no 11, *caput*, e incisos I e II, da Lei

125

n. 8.429/92, para o fim de condenar o requerido **RICARDO DE AQUINNO SALLES** nas penalidades previstas no artigo 12, inciso III da Lei n. 8.429/92, dentre elas a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por cinco anos; ressarcimento dos danos, pagamento de multa cível e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

26. Na parte da fundamentação, também está limitada a imputação no artigo 11, *caput*, e incisos I e II da Lei 8.429/1992 (id. 271898871 – fl. 114):

PR-DF-MANIFESTAÇÃO-000016801/2020




**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
OFÍCIO DE MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

III – DO DOLO NA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As diversas condutas narradas na presente inicial subsumem-se nos tipos de improbidade administrativa abaixo transcritos:

- 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; [...]

PR-DF-MANIFESTAÇÃO-000016801/2020

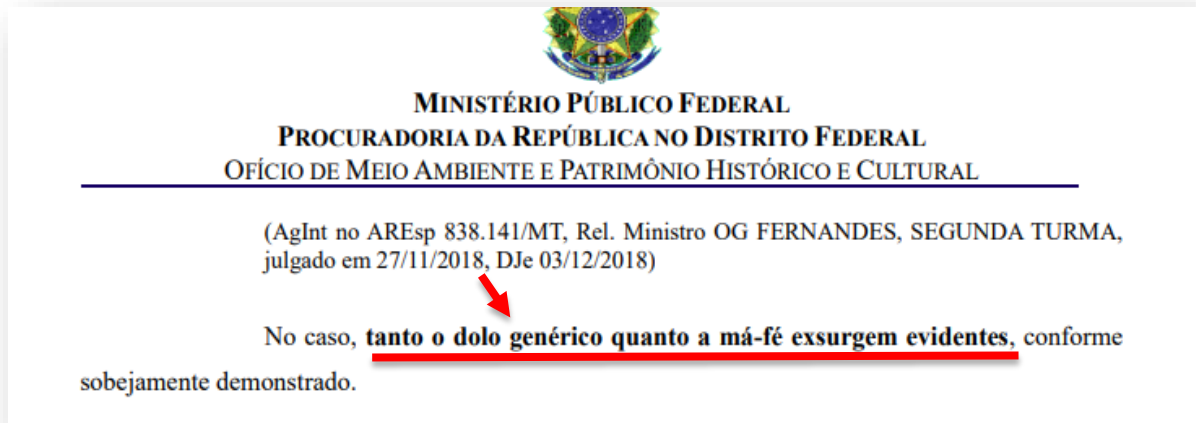


**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
OFÍCIO DE MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

Por fim, a **desestruturação fiscalizatória** ocorreu pelo desmonte da fiscalização ambiental; burocratização das atividades de fiscalização; nomeações de chefias sem critérios técnicos para DITECs e Superintendências e mora em sua definição; exonerações de servidores com desvio de finalidade; e colocação dos servidores em risco em atividades de campo, por meio de declarações e atos.

→ Assim, os atos e omissões do requerido Ricardo de Aquinno Salles importaram em **violação aos deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições**, constituindo atos de improbidade administrativa nos termos do art. 11, *caput* e incisos I e II, da Lei nº 8.429/92.

27. Quanto ao elemento subjetivo, imputa o autor da ação apenas o chamado dolo genérico. Vejamos (id. 271898871 – fl. 120):



28. Ocorre que a **Lei 14.230/2021 expressamente aboliu** como atos ímprobos a mera violação aos princípios e **também aboliu exatamente os incisos I e II** do artigo 11 da Lei 8.429/1992, além de também passar a exigir dolo específico, não mais sendo admitido apenas imputações por dolo genérico.

29. Confira-se:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

→ **§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado** nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

—
Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

→ **I - (revogado);** [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)
→ **II - (revogado);** [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

30. Logo, não se tolera como ato de improbidade administrativa a mera *violação aos princípios da administração*, anteriormente prevista na cabeça do artigo 11 da Lei 8.429/1992, além de limitarem-se às hipóteses expressas contidas nos incisos remanescentes, **não subsistindo a incidência isolada do caput**.

31. Com efeito, com a **nova redação dada ao artigo 11 pela Lei 14.230/2021**, as condutas possíveis de enquadramento típico **agora são *numerus clausus***, não mais se tratando os incisos de meras exemplificações de condutas ímprobadas definidas no *caput*, **pois suprimida a conjunção aditiva “e” e substituído o termo “notadamente”**, da anterior redação, por **“caracterizada por uma das seguintes condutas”**, o que significa não mais haver um somatório da definição do *caput* com os exemplos dos incisos.

32. E também da dicção da nova redação dado ao artigo 1º, parágrafo segundo, da Lei 8.429/1992, o **legislador alterou substancialmente a tipicidade subjetiva dos atos de improbidade, não apenas abolindo a modalidade culposa, mas também passando a exigir *dolo específico***.

33. No tocante à diferença conceitual entre *dolo específico* e *dolo genérico*, a doutrina costuma apontar como característica que aparta tais categorias a presença ou não de um fim ilícito especial na conduta voluntária do agente, além de se exigir mais do que a simples vontade do agir antijurídico⁵.

34. Essa mesma distinção é adotada na jurisprudência, que igualmente pontua a finalidade especial como a linha divisória entre o *dolo específico* e o *genérico*:

"[...] o *dolo genérico* é verificado quando a parte acusada, tendo pleno conhecimento das normas, pratica o núcleo do tipo legal, mesmo que ausente uma finalidade especial de agir. Trata-se de interpretação que confere ao instituto caráter distinto, uma vez que sua configuração não está relacionada somente com a constatação de má-fé do agente quando da prática de determinada conduta. Portanto, a existência de *dolo genérico* prescinde da comprovação de que o acusado agiu deliberadamente no sentido de causar prejuízo à Administração Pública, sendo suficiente a demonstração da vontade de

⁵ Sobre o *dolo específico*, atente-se para esta lição de HUNGRIA: “Outra relevante distinção do *dolo* é a que se faz entre *dolo genérico* e *dolo específico*. O *dolo*, conceitualmente, é a vontade de exercer-se *por causa* ou *apesar* do previsto resultado antijurídico. Acontece, porém, que, frequentemente, ao incriminar um fato a lei menciona ou pressupõe um *fim especial* ou *determinado*, de modo que este passa a ser elemento integrante do *dolo* do crime *in specie*. Em tais casos, o *dolo* se diz *específico*, em contraposição ao *dolo* alheio a qualquer fim em particular *a parte subjecti* e que se chama *dolo genérico*. O *dolo específico* é, muitas vezes, o traço distintivo entre crimes de idêntica materialidade ou afins *a parte objecti*. [...] Entende MAZINI que, quando o fim determinado é a própria *ratio essendi* da incriminação, só se pode falar de *dolo genérico*, isto é, “da vontade de cometer um fato contrário ao direito objetivo, na sua única forma punível”. Não vemos, entretanto, inconveniente algum na extensão do conceito de *dolo específico* a essa hipótese: desde que se exige, além da vontade referida ao resultado, um determinado fim do agente, o *dolo* se especifica. [...] Posto que o *dolo* ora ocorre com a simples correspondência entre o resultado e a vontade (e esta é a regra geral), ora exige, como um *quid pluris*, determinado fim do agente, não é de se desprezar a tradicional distinção entre *dolo genérico* e *dolo específico*, para falar-se tão somente em *dolo típico*. (HUNGRIA & FRAGOSO, Comentários ao Código Penal, v. I, t. II, arts. 11 a 27, Rio de Janeiro, Forense, 1978, pp. 177-178)

descumprir determinado preceito legal."⁶

35. Dessa forma, o dolo específico **traduz uma fórmula de contenção do arbítrio do acusador, pois torna fundamental uma descrição mais detalhada acerca do comportamento proibido.**

36. Exige-se que o acusado direcione sua vontade ao preenchimento de todos os elementos do tipo proibitivo, com as especiais finalidades previstas em lei, **não bastando a mera voluntariedade.**

→ **Portanto, tem-se que a Lei 14.230/2021 trouxe uma superveniente impossibilidade jurídica do pedido, estando o processo apto para julgamento, devendo a ação ser julgada inteiramente improcedente, sem embargo, conforme previsão da nova Lei de Improbidade Administrativa.**

5. DA SUPERVENIÊNCIA DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E DO IMEDIATO JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO

37. Nesse ponto, impende destacar, a doutrina majoritária entende que a impossibilidade jurídica do pedido não mais impõe a extinção do feito sem resolução do mérito, mas, do contrário, leva ao **julgamento de improcedência da ação.**

38. A esse respeito **FREDIE DIDIER** ensina⁷:

Primeiramente, não há mais menção "à possibilidade jurídica do pedido" como hipótese que leva a uma decisão de inadmissibilidade do processo. Observe que não há mais menção a ela como hipótese de inépcia da petição inicial (art. 330, § 1o, CPC)⁵⁵; também não há menção a ela no inciso VI do art. 485 do CPC, que apenas se refere à legitimidade

⁶ AgInt nos EDcl no REsp 1451163/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/04/2020, DJe 24/04/2020.

⁷ DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 365 e 366.

e ao interesse de agir⁵⁶; além disso, criam-se várias hipóteses de improcedência liminar do pedido, que poderiam ser consideradas, tranquilamente, como casos de impossibilidade jurídica de o pedido ser atendido.

(...)

Enfim:

a) o assunto "condição da ação" desaparece, tendo em vista a inexistência da única razão que o justificava: a consagração em texto legislativo dessa controvertida categoria;

b) a ausência de "possibilidade jurídica do pedido" passa a ser examinada como hipótese de improcedência liminar do pedido, no capítulo respectivo;

c) legitimidade ad causam e interesse de agir passam a ser estudados no capítulo sobre os pressupostos processuais. (grifei)

39. Também a jurisprudência vem assim se pronunciando:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RESCISÓRIA. PRESCRIÇÃO. IMPOSTO DE RENDA. CINCO MAIS CINCO. MATÉRIA NÃO TANGENCIADA PELO ACÓRDÃO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RESCINDENDO. RESCISÓRIA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A rescisória por violação de direito federal exige que a tese prestigiada no acórdão seja atacada de forma direta e específica. 2. Hipótese em que a rescisória, fundada em alegação de violação de literal dispositivo de lei, refere-se à questão diversa daquela que foi apreciada pelo acórdão rescindendo. Caso de absoluta assimetria entre o que julgou a Corte e o que alega o autor como causa de rescisão. É inviável pretender rescindir o que não declarou o acórdão, o que nele não se contém. **3. No regime do CPC de 2015, em que as condições da ação não mais configuram categoria processual autônoma, diversa dos pressupostos processuais e do mérito, a possibilidade jurídica do pedido deixou de ser questão relativa à admissibilidade e passou a ser mérito.** Afirma a Exposição de motivos do Anteprojeto do Novo CPC que "a sentença que, à luz da lei revogada seria de carência da ação, à luz do Novo CPC é de improcedência e resolve definitivamente a controvérsia". 4. Nos termos do parágrafo único do art. 974 do CPC, a conversão em multa do depósito do art. 488, II, do CPC/1973 (atual 968, II) pressupõe ser a rescisória julgada improcedente ou inadmissível por unanimidade, razão pela qual a decisão quanto ao destino do depósito somente poderá ser tomada após a conclusão do julgamento. Ação rescisória julgada improcedente.

(STJ - AR: 3667 DF 2006/0236076-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 27/04/2016, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 23/05/2016)

40. Como a nova lei determina em seu art. 17, § 11, que "*em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente*", constatada a inexistência de adequação típica e de descrição e demonstração de dolo específico, deve o comando legal ser aplicado.

41. Evidente, portanto, a impossibilidade da condenação na presente demanda, pois não há configuração de ato de improbidade administrativa nos atos realizados pelo réu, conforme alega o *Parquet* em sua inicial. **Resta, na espécie, inequívoca a necessidade de julgamento antecipado da demanda, com a improcedência dos pedidos Ministeriais.**

6. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE

42. *Ab initio*, impende destacar, na confusa inicial (126 laudas), o Ministério Público adota a odiosa técnica que a doutrina denomina de “*overcharging*” (excesso acusatório). Essa técnica consiste em apresentar os fatos de forma exagerada, de modo confuso, mas aparentemente numa teia intrincada e significativa, para ostentar uma falsa aparência de robustez nas alegações e imputações.

43. Contudo, em realidade, trata-se de acusações vagas e imprecisas, revelando apenas uma tentativa de impor ao Judiciário uma perspectiva espúria de substituir as escolhas políticas de um membro de um governo democraticamente eleito, o que não pode passar despercebido.

44. Conforme depreende-se da síntese fática apresentada alhures, o *parquet* condensa suas acusações em 4 principais tópicos, quais sejam, supostas opções equivocadas do Ministro de Estado e do Presidente da República na edição de atos normativos: i) desestruturação normativa; ii) desestruturação dos órgãos de transparência e participação; iii) desestruturação orçamentária e iv) desestruturação fiscalizatória.

45. E, partindo desses tópicos nucleares, passa a arguir uma série de ilações e falácias contra o requerido, com evidente intuito de atacar sua imagem, sua credibilidade e sua gestão no plano político, o que não é função constitucional do Ministério Público. Observe-se que o questionamento político em torno às opções de um Governo deve ser realizado no espaço adequado.

46. De início, cumpre rechaçar os argumentos apresentados pelo *parquet* em sua exordial, oportunidade em que busca afirmar uma suposta intenção predatória do contestante na esfera ambiental, sem qualquer prova ou indício quanto ao elemento subjetivo de sua conduta. De outra banda, o Ministério Público em momento algum traz indícios de conexões entre interesses do contestante e interesses privados em detrimento dos interesses públicos, difusos ou coletivos, e sequer sustenta tais perspectivas.

47. Destaque-se que a gestão do requerido à frente do Ministério do Meio Ambiente sempre observou os princípios da administração pública e as regras legais e administrativas norteadoras dos atos inseridos em suas competências legais. Opções políticas não devem ser debatidas pelo Ministério Público, repita-se.

48. Não há que se falar em intenção de desmonte da pasta ou qualquer conduta por ele perpetrada para enfraquecer a proteção ao meio ambiente, pois o princípio da eficiência administrativa admite múltiplas interpretações.

49. No plano político, não se pode esquecer que a população brasileira conferiu aproximadamente 640 mil votos no último pleito eleitoral ao contestante, sendo o 5º Deputado Federal mais votado no país, o que, de certo modo, foi um reconhecimento ao seu trabalho à frente do Ministério do Meio Ambiente.

50. Superado isso, passa-se a abordar os tópicos objetivos ventilados pelo *parquet*, os quais serão individualmente combatidos nessa oportunidade.

7. DA INOCORRÊNCIA DE DESESTRUTURAÇÃO NORMATIVA E A CATEGORIA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

51. Afirma o *parquet* que a suposta desestruturação normativa realizada pelo requerido se deu em virtude da edição de atos normativos e de decisões com eficácia normativa que não atendiam aos propósitos do Ministério que estava sob o seu comando, quais sejam: a) Decreto nº 10.347/2020: transferência do poder concedente de florestas públicas; b) Despacho nº 4.410/2020: desproteção normativa à Mata Atlântica; c) Decreto nº 9.672/2019: extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas; d) Portaria Conjunta n. 298/2019 - alteração da conformação do Comitê de Compensação Ambiental Federal.

52. Sem razão, todavia, o *parquet*. Sua narrativa não passa de um conjunto de meras especulações. Não há qualquer irregularidade praticada pelo requerido com viés de realizar desestruturação normativa, conforme adiante se demonstra, porque tais atos jamais se subsumiriam na categoria de atos ímprobos e seus resultados não seriam enquadráveis como passíveis de posicionar o contestante como réu numa ação de improbidade nas malhas da Lei 8.429/92 por atos dolosos.

7.1. DO DECRETO Nº 10.347/2020. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. USO LEGÍTIMO DE PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.

53. Consta da petição inicial que, no dia 14.05.2020, durante a pandemia, 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).

54. Afirma o MPF que tal ato seria ilegal, pois teria violado 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, alegando não ser possível transferir totalmente o poder concedente de florestas públicas para o Ministério da Agricultura.

55. Em primeiro lugar, ainda que se cuidasse de ato ilegal, cumpre referir que descaberia uma ação de improbidade, pois ao Ministério Público competiria atacar inicialmente o próprio Decreto 10.347/20, arguindo sua inconstitucionalidade, com suspensão cautelar junto ao Tribunal competente.

56. Contudo, cumpre destacar que, de acordo com o art. 87, inciso I, da Constituição Federal, **competem ao Ministro de Estado referendar** os atos e decretos assinados pelo Presidente da República, disposição seguida pelo caput do art. 28 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

57. Consoante explica o Manual de Redação da Presidência da República, "*todos os atos submetidos ao Presidente da República devem ser referendados pelos Ministros de Estado que respondam pela matéria (Constituição, art. 87, parágrafo único, inciso I), que assumem, assim, a corresponsabilidade por sua execução e observância (PINHEIRO, 1962, p. 189-190)*".

58. Desta feita, observa-se que as responsabilidades dos Ministros de Estado foram discriminadas como sendo para a execução e a observância do ato, e **não pela edição**. Isto posto, temos com clareza que **não há como se responsabilizar o requerido por ato que ele sequer tem competência para editar**.

59. Ou seja, não é cabível ou lógico que seja imputado ao requerido conduta decorrente de um Decreto, enquanto esse não possui qualquer competência para sua edição, sendo o ato administrativo por ele praticado mero ato de “referendar”.

60. É certo, outrossim, que referido decreto não contempla qualquer irregularidade e muito menos ato ímprobo, eis que, com a reengenharia administrativa promovida desde a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, que provocou a subordinação do Serviço Florestal Brasileiro ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para além da tácita revogação do art. 54 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, a função de Poder Concedente, titularizada pela União, seria desempenhada por nova Pasta Ministerial, e que o Decreto nº 10.347/2020, autônomo, observou o disposto na alínea "a" do inciso VI do art. 84 da CRFB/88.

61. Dessa forma, resta claro que, independentemente da edição da MP nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844/2020, o Decreto em questão poderia ter sido editado, em razão da autonomia do Poder Executivo para organizar sua própria estrutura, a fim de cumprir suas missões constitucional e institucional, por força do art. 84, alínea "a", da CRFB/88.

62. Tal comando constitucional permite que o Chefe do Poder Executivo disponha, mediante decreto, sobre "*a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos*";. Eis exatamente o caso, pois, via decreto idealizado nos autos, pretende-se transpor, deste MMA para o MAPA, o status e as atribuições aí inerentes de Poder Concedente ínsitos à gestão de florestas públicas.

→ O uso legítimo de prerrogativas constitucionais e legais jamais poderia ser enquadrado como improbidade administrativa, como indevidamente pretende o MPF nesta ação.

63. Deste modo, o problema apresentado subsume-se, com perfeição, a *mens* constitucional que circunda o art. 84, inciso VI, alínea "a" da CRFB/88, tudo sem olvidar que é corolário da "Teoria da Separação dos Poderes" (*rectius*: teoria da separação das funções do Estado) a capacidade ínsita de cada centro de função de apresentar sua própria e imanente organização. Na hipótese do art. 84, VI, "a" da CRFB/88, nada mais faz o Poder Executivo que organizar sua própria estrutura para poder cumprir suas missões constitucional e institucional, identicamente à auto-

organização que o Poder Judiciário e o Poder Legislativo promovem.

7.2. DO DESPACHO Nº 4.410/2020. ATO PRECEDIDO DE PARECER DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 1º, § 8º, E ART. 17, § 20, AMBOS DA LIA. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO.

64. Imputa o MPF, em sua inicial, como sendo demonstração de ato improbo, que em 06.4.2020 o requerido publicou o Despacho nº 4.410/20206, **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).**

65. De acordo com a exordial, o Despacho MMA 4.410/2020 teria imposto 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.

66. Importante destacar que **o despacho exarado pelo requerido possui como suporte jurídico o entendimento da Advocacia-Geral da União** exarado no Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, **da lavra do Advogado da União MARCO AURÉLIO CAIXETA.**

→ Portanto, ao contrário do que conjectura o MPF, o ato administrativo do demandado simplesmente executa entendimento jurídico emitido por órgão competente constitucionalmente para dirimir controvérsias jurídicas da Administração Pública Federal (art. 131, CF).

67. Como visto, a AGU manifestou entendimento técnico-jurídico sob o tema em debate, o qual foi acolhido pelo requerido, eis que cabe a AGU "*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).

68. Na espécie, observe-se que o Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU foi subscrito pelo doutor **MARCO AURÉLIO CAIXETA**, digníssimo Advogado da União. E, **segundo dispõe o 1º, § 8º e artigo 17, § 20, da Lei de Improbidade Administrativa**, em uma interpretação sistêmica, emerge do texto da nova lei que **o gestor que praticar atos de gestão baseados em prévios pareceres jurídicos revela agir de boa-fé, não podendo ser presumido o contrário.**

69. Demonstrado, portanto, estar respaldado em prévia análise da possibilidade jurídica do ato administrativo praticado, incide plenamente a nova redação do artigo 1º, § 8º, da LIA, que estabelece com todas as letras não configurar improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em parecer jurídico.

70. Esse dispositivo, em realidade, significa que o gestor que atuar em conformidade com pareceres jurídicos fundamentados de forma consistente não comete improbidade, pois revela não preencher os pressupostos da tipicidade subjetiva. Vejamos (grifos apostos):

Art. 1º (...)

§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

—

Artigo 17 (...)

§ 20. A assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ficará obrigada a defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

71. A toda evidência, em uma interpretação sistêmica, emerge do texto da nova lei que o gestor que praticar atos de gestão baseados em prévios pareceres jurídicos lastreados em posições de advogados públicos concursados, sobretudo da Advocacia-Geral da União, revela agir de boa-fé, não podendo ser presumido o contrário, não se revelando presente o necessário dolo específico de infringir a norma, como exige o artigo 1º, § 2º, da Lei 8.429/1992.

72. Outrossim, cumpre afirmar que, ao contrário do quanto alegado na exordial, não houve "*parcial recuo*" pelo requerido, mas a revogação do seu próprio ato em razão do grande debate jurídico gerado, fato que culminou posteriormente no 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 11.418/2006".

73. Por todo exposto até então, resta certo que a publicação do despacho em referência não detinha qualquer irregularidade, tampouco pode-se dizer que correspondeu a um ato de improbidade administrativa.

7.3. DO DECRETO Nº 9.672/2019. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. USO LEGÍTIMO DE PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. INVASÃO DE ATO DISCRICIONÁRIO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.

74. Consta da exordial que a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas, extinta por meio do Decreto nº 9.672/2019, assinado pelo Presidente da República em conjunto com o réu, corresponderia a ato ímprobo. Curiosamente, o ex-Presidente da República, autor do decreto, em obediência ao artigo 84, inciso VI, alínea "a", da CF/88⁸, não consta do polo passivo, violando-se regra de litisconsórcio necessário, conforme art. 114 do Código de Processo Civil.

75. Afirma o *parquet* que "*houve o desfazimento de uma estrutura organizacional, sem qualquer redimensionamento de um tema tão estratégico para o país ou justificativa para o ato, o que enseja o reconhecimento de ato de improbidade administrativa*".

76. Note-se que contra o decreto nº 9.672/2019 o Ministério Público não ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, mas optou por ajuizar contra quem não foi autor do Decreto ação de improbidade.

77. Imperioso destacar, assim como indicado no tópico VI.I, que o requerido, na condição de Ministro, **apenas referenda o Decreto publicado**, não podendo ser responsabilizado por seus termos, por falta de competência para a prática do ato e ausência de

⁸ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

relação causal com o ilícito.

78. Ora, em questões que envolvem a estrutura administrativa do governo, o Presidente pode contar com a assinatura conjunta do ministro responsável pela área em questão. No entanto, **isso não transfere a responsabilidade primária pelo decreto para o ministro**. A assinatura do ministro, nesse contexto, é um ato de concordância ou endosso à decisão, mas a competência e a responsabilidade pela decisão são do Presidente, o qual deveria figurar, no mínimo, como litisconsorte passivo necessário, nos termos do art 114⁹ do Código de Processo Civil, o que desde já se requer seja reconhecido como causa de nulidade da ação.

79. Essa prática, prevista no artigo 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal, visa a garantir a coesão das decisões do Poder Executivo e para demonstrar que o decreto em questão está alinhado com a política da pasta do ministro que o referenda. Contudo, a responsabilidade última sempre recai sobre o Presidente, que detém a competência constitucional de expedição de decretos.

80. Importante outrossim sublinhar que não se pode falar em nenhuma hipótese que referido decreto acabou com as atribuições inerentes à Secretaria em questão, **vez que todas as atribuições anteriormente exercidas pela extinta Secretaria foram absorvidas por outras unidades administrativas do Ministério**, sem prejuízo à implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC.

81. A edição de Decretos e a reestruturação da Administração Pública insere-se no poder discricionário do Presidente da República, nos termos do artigo 84, inciso VI, alínea “a”, da CF/88, como acima visto, espaço esse que não pode ser invadido arbitrariamente pelo Ministério Público.

82. Nesse sentido, o poder discricionário refere-se à margem de liberdade que a administração tem para avaliar conveniência e oportunidade ao tomar uma decisão dentro dos limites estabelecidos pela lei. Esse poder permite que o administrador público possa escolher, entre várias opções legais disponíveis, a mais adequada para atender ao interesse público em uma situação específica.

⁹ Art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.

Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será:

I - nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo;

83. Assim, a extinção da "Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas", por decreto, foi uma legítima opção do Presidente da República, no exercício de sua função, no uso do seu poder discricionário, e não pode ser avaliada na órbita da discricionariedade do Ministério Público ou do Judiciário. Em realidade, para decidir pela extinção dessa Secretaria, avaliando que tal escolha seria a mais adequada para o interesse público naquele momento, o Presidente da República valorou critérios avalizados por seus eleitores, não podendo o Ministério Público e o Poder Judiciário nisso imiscuírem-se, conforme reconhece a jurisprudência da Suprema Corte.¹⁰

84. Da mesma forma, sobre a agenda de formulação de políticas sobre mudança do clima, essa competência 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; e quanto 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 administrativa" e consequente ato de improbidade administrativa induz à clara percepção de ausência de conhecimento de gestão pública, a par de uma indevida "intromissão" do Ministério Público em assuntos de estrita competência e atribuição do Poder Executivo federal.

85. Sendo assim, não há que se falar na existência de qualquer ato de improbidade administrativa praticado pelo requerido em virtude do Decreto n. 9.672/2019, mas sim num autêntico desvio de finalidade no manejo desta ação de improbidade.

¹⁰ STF - ADI: 6062 DF - DISTRITO FEDERAL 0016923-51.2019.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 23/04/2019, Data de Publicação: DJe-085 25/04/2019.

STF - MS: 34912 DF - DISTRITO FEDERAL 0006270-58.2017.1.00.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 23/11/2017, Data de Publicação: DJe-274 30/11/2017.

7.4. DA PORTARIA CONJUNTA N. 298/2019. INVASÃO DE ATO DISCRICIONÁRIO. ATO PRECEDIDO DE PARECER DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.

86. Afirma o *parquet* que a Portaria Conjunta nº 298/2019 faria parte da suposta desestruturação normativa arguida, eis que alterou a composição do Comitê de Compensação Ambiental Federal, fato que, no seu entender (do *parquet*), corresponderia a ato ímprobo praticado pelo requerido.

87. Mais uma vez, sem qualquer razão a pretensão ministerial.

88. A Portaria em questão foi assinada não apenas pelo demandado, mas também por EDUARDO FORTUNATO BIM, então presidente do IBAMA e por RÉGIS PINTO DE LIMA, então presidente do ICMBio, tendo também sido precedida de análise de sua viabilidade jurídica pela Advocacia-Geral da União, em parecer da lavra do Advogado da União RODRIGO MAGALHÃES PEREIRA (PARECER n. 00133/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU).

89. Portanto, **deveria haver litisconsórcio passivo necessário**, nos termos do artigo 114 do CPC. Também resta afastada qualquer possibilidade da existência do dolo específico de ofensa à ordem jurídica, como exige o artigo 1º, §2º, da Lei 8.429/1992, com a redação dada pela Lei 14.230/2021.

90. Reitere-se, o Ministério Público imputa ao contestante o ato de haver assinado a Portaria Conjunta nº 298/2019, mas deixou impune os demais subscritores do ato administrativo supostamente eivado de improbidade. Portanto, ao analisar os fatos e o contexto circundante a essa Portaria, **fica patente uma disparidade no tratamento dispensado ao requerido em comparação com os demais subscritores da mencionada Portaria.**

91. Considerando o caráter coletivo e colegiado da decisão que resultou na Portaria Conjunta nº 298/2019, é, no mínimo, desconcertante que apenas o Ministro do Meio Ambiente seja individualmente acusado de improbidade. **Esta postura seletiva e parcial do Ministério Público Federal levanta questionamentos legítimos sobre as verdadeiras motivações por trás da ação.** Os artigos 114 e 115 do Código de Processo Civil são claros ao preverem que, quando a decisão deve ser uniforme para todos que deveriam ter integrado o processo, é imprescindível a formação de litisconsórcio passivo necessário. **A ausência de tal formação neste caso reforça a tese de uma pretensão ministerial não ancorada na busca pela justiça, mas sim em**

objetivos escusos de perseguição ao Ministro do Meio Ambiente.

92. O cenário desenhado é alarmante: o Ministério Público Federal, ao optar por ignorar outros signatários da Portaria e focar exclusivamente no requerido, **evidencia um espírito de mera perseguição**, sugerindo uma possível intenção de afastá-lo do cargo a qualquer preço. **Tal postura compromete a imparcialidade que deveria ser inerente ao órgão acusador.**

93. Em síntese, o fato de outros responsáveis pela Portaria Conjunta nº 298/2019 terem sido inexplicavelmente excluídos da ação por improbidade reflete uma atuação discricionária do Ministério Público Federal. Este proceder seletivo não apenas enfraquece a acusação contra o requerido, mas também macula a imagem do próprio MPF, que deveria zelar pela igualdade e imparcialidade em suas ações.

94. Ademais, cumpre destacar que o Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF, previsto na Portaria Conjunta nº 225, de 30 de junho de 2011, foi alterado quanto à sua composição pela Portaria Conjunta nº 298, de 23 de abril de 2019, com o **objetivo de dar maior celeridade e eficiência ao referido colegiado na realização de suas atribuições.**

95. Nesse sentido, impera informar que os membros do CCAF, desde sua composição originária, sempre representaram somente o MMA, o IBAMA e o ICMBIO, o que continuou após a sua alteração.

96. Assim, Portaria Conjunta nº 298, de 23 de abril de 2019 disciplinou que o MMA, IBAMA e ICMBio continuaram como membros da CCAF, mas representados pela Secretaria-Executiva, quanto ao MMA, e pelos respectivos presidentes, quanto às autarquias ambientais.

97. Os membros da CCAF eram e continuam sendo o MMA, o Ibama e o ICMBio, tendo sido alterado somente os agentes públicos que passaram a representar tais órgão e entidades no citado Colegiado.

→ 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 do controle da atuação.

98. Ademais, não há na legislação regente disposição expressa sobre o

CCAF, razão pela qual não se vislumbra qualquer impedimento quanto à alteração na sua composição, uma vez observada a legislação que rege a compensação ambiental, especialmente o art. 36, §§ 2º e 3º, da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000; o Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002; c) Resolução CONAMA nº 371, de 5 de abril de 2006; e as diretrizes e prioridades estabelecidas pela Câmara Federal de Compensação Ambiental-CFCA, bem como as competências legais e constitucionais dos órgãos licenciadores.

99. Equivocada também é a acusação de que o réu comprometeu substancialmente a efetividade e o controle da atuação do CCAF, 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 foram superiores aos anos pretéritos, conforme consta do documento ID 442384891 – pág. 24.

100. Por fim, também não merece guarida a afirmação colacionada na exordial no sentido de que *“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”*.

101. Não houve qualquer alijamento técnico em referido conselho, sendo certo que os servidores que serviam ao comitê permaneceram em suas atividades, prestando os auxílios técnicos necessários sempre que solicitados. Além disso, o artigo 6º da Portaria 225/2011 permaneceu em vigor, sendo que referido texto normativo assegurava o assessoramento técnico ao comitê.

102. Portanto, mais uma vez demonstra-se desarrazoada e despropositada a pretensão ministerial, eis que não há que se falar em qualquer prejuízo em virtude da Portaria em debate. Em verdade, observa-se flagrante perseguição promovida contra o requerido, na busca incessante em desconstituir sua gestão enquanto Ministro de Estado.

8. DA INOCORRÊNCIA DE DESESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

103. Arguiu o autor na exordial acusatória que *“os órgãos colegiados ambientais contavam com ampla participação social, em plena consonância com um dos principais*

instrumentos do desenvolvimento sustentável (transparência e participação social), porém esta foi duramente atingida pela atuação do requerido. Os atos ímprobos relacionados à falta de transparência e participação são os seguintes: a) diminuição da representatividade social em conselhos; b) retirada de informações com mapas de áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade na Internet; c) interferências na divulgação de dados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE; e d) restrição indevida da comunicação institucional”.

104. Sem qualquer razão o *parquet*, não há que se falar em qualquer irregularidade na matéria em apreço, e tampouco na existência de ato ímprobo praticado pelo requerido.

105. As políticas de governos que se sucedem podem variar sem que isso possa implicar em ato de improbidade. Querer impor, através do Poder Judiciário, uma agenda de governo distinta daquele que foi legitimamente eleito é verdadeira perversão do regime democrático, o qual o Ministério Público deveria proteger, jamais relativizar como se pretende com esta ação.

106. Não imputa um único ato ilegal, uma única norma violada. Não enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no artigo 11 e seus incisos.

→ Mesmo na vigência da lei anterior, restou assente na doutrina e na jurisprudência Constitucional e de Direito Administrativo Sancionador que a conduta (comissiva ou omissiva) praticada pelo gestor, além de ofender algum preceito legal do ponto de vista formal, deve transgredir o plano material da norma, sob pena de haver a banalização dos institutos de direito administrativo sancionador.

107. Para a caracterização da violação dos deveres do administrador público, necessário se mostra a violação dolosa dos princípios norteadores da administração pública, pois a atuação dos órgãos de controle, nesses casos, deve ter por objetivo resguardar os princípios da administração pública sob o prisma do combate à corrupção, da imoralidade qualificada e da grave desonestidade funcional, **não se prestando a punições de eventuais meras irregularidades administrativas.**

108. Nessa perspectiva, não há como sustentar essa imputação por absoluta falta de adequação típica, forma e material, na LIA.

109. Vejamos.

8.1. DA ALEGADA DIMINUIÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE SOCIAL EM CONSELHOS. ATO PRECEDIDO DE PARECER DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO.

110. Aduz o Ministério Público que o *“Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, assinado conjuntamente com o Ministro do Meio Ambiente, ora requerido, 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 decreto reduziu o número de integrantes do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 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%).”*

111. De rigor repisar uma vez mais, a imputação lançada contra o requerido nessa hipótese não é de sua competência, pois trata-se de ato de competência privativa do Senhor Presidente da República, no exercício do poder constitucional que lhe é atribuído, nos termos do art. 84, IV e VI, “a”, da CF/88, com redação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

112. Também aqui foi **atestado previamente por parecer jurídico da AGU**, firmado pelo Doutor THIAGO CÁSSIO D’ÁVILA ARAÚJO, Procurador Federal, onde não foi vislumbrada qualquer ofensa a normas de natureza constitucional na redação da minuta de Decreto, tampouco qualquer violação à legalidade.

113. Vale destacar que o Decreto nº 9.806/2019 promoveu, apenas, uma pequena redução na representatividade das entidades ambientalistas e dos governos estaduais se compararmos com a composição do CONAMA naquela época com a dos governos anteriores, sem que isso possa ser transformado em ato de improbidade. Seja por que ausente o dolo específico, seja por ter sido apenas e tão somente praticado no uso de poder discricionário de gestão do administrador público.

114. A modificação promovida foi com o objetivo de melhor tutelar o interesse público, face à necessidade de revisão e atualização da estrutura e do funcionamento do CONAMA, um órgão colegiado cujo modelo original havia sido concebido há mais de 20 anos e que,

diante das novas demandas e dinâmicas decisórias, demonstrava-se ineficiente e burocrático. A alteração teve como base, portanto, o princípio da eficiência administrativa e visou tornar o Conselho mais focado, objetivo e dinâmico, inspirando-se em referências de efetividade decisória tanto nacionais quanto internacionais.

115. No quadro comparativo fica evidenciado, por exemplo, que nos anos de 2014 a 2016, os representantes da Sociedade Civil possuíam 22 cadeiras, o que representava 20% da composição do colegiado. No governo que o demandado integrou, o mesmo setor passou a ter 4 das 23 cadeiras, representando 17% do conselho.

116. Do mesmo modo, os governos estaduais possuíam 25% da composição, tendo sido reduzida com o Decreto para 22% de cadeiras do CONAMA. Deste modo, a demonstração da mínima redução na representatividade da Sociedade Civil e dos governos estaduais.

117. Com efeito, a redução, em números absolutos, dos membros efetivos que compõem o Plenário do CONAMA, de modo algum afetou a representatividade da sociedade civil, pois tratou-se de operação baseada em proporcionalidade (inclusive com razoável aproximação matemática).

118. Para chegar-se no coeficiente proposto, o cálculo foi feito por aproximação, pela divisão da composição do CONAMA, na máxima histórica, por 5, para todas as categorias (Entidade de Trabalhadores e da Sociedade Civil, Entidade Empresarial, Gov. Municipal, Gov. Estadual e Gov. Federal).

119. Há, portanto, razoabilidade no número de vagas que foram fixadas para a sociedade civil pelo Dec. nº 9.806/19. Note-se também que o Governo Federal sempre foi a categoria com maior número de representantes no CONAMA.

120. A alteração da composição do CONAMA foi, ainda, realizada **com base em critérios de discricionariedade normativa** e, por fim, com foco em atendimento ao princípio constitucional da eficiência (caput do art. 37 da CF/88), pela alteração da estrutura do CONAMA, quanto à composição e forma de escolha de membros. A eficiência se busca pela racionalização da estrutura.

→ Destaque-se por fim que a sociedade civil estava representada no CONAMA com quatro cadeiras privativas de entidades ambientalistas. Há também duas cadeiras de entidades empresariais. Esse número guarda razoável relação de proporcionalidade com a composição anteriormente existente, de modo que a participação da sociedade civil estava assegurada. Em segundo lugar, jamais houve lei ou mesmo qualquer entendimento de que a sociedade civil devesse formar a maioria da composição do CONAMA.

121. Em sendo assim, não há que se falar em irregularidade consubstanciada no Decreto em comento, e tampouco em ato ímprobo praticado pelo requerido, o qual, repisa-se, seria inclusive impossível, vez que não é competente por editar decretos.

8.2. DA ALEGADA RETIRADA DE INFORMAÇÕES COM MAPAS DE ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE NA INTERNET. INÉPCIA DA INICIAL. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.

122. Afirma o autor que foram retirados do ar “*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*”.

123. Referida alegação do *parquet* **fundamenta-se exclusivamente em “notícias” jornalísticas**, as quais não se confirmam a partir de simples acesso ao link indicado nos autos. Outrossim, não há qualquer elemento probatório que comprove o alegado pelo autor, tudo a revelar o açodamento com que manejada esta ação de imputação indevida de atos de improbidade.

124. Nesse ponto, imperioso destacar a inépcia da petição inicial, por desobediência ao artigo 17, §6º, inciso I, da Lei 8.429/1992, que exige que a petição inicial individualize as condutas do réu e aponte os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada.

125. Ora, é pacífico no direito processual civil que a petição inicial é o instrumento pelo qual o autor exterioriza sua pretensão, detalhando a causa de pedir, ou seja, os fatos e os fundamentos jurídicos do pedido, e provoca a atuação do Poder Judiciário¹¹. Ela não é apenas um mero requisito formal, mas uma peça fundamental para a efetiva prestação jurisdicional. Portanto, ao apresentá-la, espera-se que o autor descreva, com clareza e precisão, a conduta que causou dano ou ameaça de dano aos interesses tutelados, bem como o direito que alega ter sido violado.

126. Nesse sentido, observamos uma grave falha na petição inicial apresentada, **que se caracteriza pela inépcia decorrente da insuficiência de descrição** e falta de provas mínimas quanto aos fatos alegados. **Em vez de apresentar fatos pormenorizados e detalhados sobre a conduta proibida e suas consequências, o autor limitou-se a fazer alegações genéricas**, sem detalhar ou especificar as ações ou omissões que dão substrato à sua demanda.

127. Além disso, causa espécie que, para tentar conferir alguma substância às suas alegações, o autor tenha se valido exclusivamente de notícias jornalísticas, sem trazer aos autos qualquer outro meio de prova que corrobore suas afirmações. Embora as notícias de jornais possam servir como ponto de partida ou elemento acessório em certos casos, fundar uma ação judicial exclusivamente em tais notícias, sem qualquer outra comprovação efetiva, é temerário e fragiliza substancialmente a pretensão autoral.

128. É fundamental que a inicial traga uma narração dos fatos de forma clara, coerente e substancial, evitando que a parte adversa seja surpreendida com alegações vagas e indefinidas. Usar notícias jornalísticas como principal base probatória, sem respaldo em outras provas, torna a petição vulnerável, pois as informações jornalísticas, embora importantes, não são, por si só, suficientes para comprovar fatos que requerem constatação mais robusta e detalhada.

129. Em suma, diante da insuficiência de descrição da conduta proibida e da dependência quase exclusiva de notícias jornalísticas sem outras comprovações efetivas, **a petição inicial revela-se inepta**, comprometendo a ampla defesa e o contraditório (artigo 5º, inciso LV, CF/88), bem como a possibilidade de uma adequada e justa apreciação do mérito da causa pelo Poder Judiciário.

130. Contudo, mesmo diante da insuficiência de descrição dos fatos, importante destacar, nessa oportunidade, respostas fornecidas pela Secretaria Executiva do MMA quanto a esses fatos, indicadas no ID 442384891 – pág. 30:

¹¹ Art. 319 do CPC

"Conforme solicitado seguem abaixo os esclarecimentos sobre a divulgação dos Dados das Áreas Prioritárias para Conservação, de competência da Secretaria de Biodiversidade deste Ministério:

1. No início de 2019, foi retirada a informação que estava publicada no hot site www.areasprioritarias.mma.gov.br, decorrente da segunda atualização das áreas prioritárias, pois foi verificada a necessidade de revisão no mapa das “Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios”.
2. Ressalto que, desde a primeira publicação dos mapas de áreas prioritárias, esta não teve acompanhamento do banco de dados (BD), apenas dos mapas finais, ou seja, o BD nunca esteve no site. Após as análises prévias do material, foram identificados problemas de sobreposições nos mapas, o que poderia gerar confusão em análises e interpretações equivocadas.
3. Tendo isto sido identificado pela área de competência, houve a adequada retirada do material para revisão dos mapas. As sobreposições foram corrigidas e os mapas corretos foram republicados no site após 2 meses.
4. A conclusão do banco de dados ocorrerá no segundo semestre deste ano, com suas devidas análises e revisões, de forma a permitir sua inclusão e disponibilização inédita.
5. Ainda, ressalta-se que as informações do BD são acessíveis para o cidadão, mediante solicitação específica (LAI, por exemplo) e após preparo e envio pela equipe do departamento de competência, o que tem sido feito usualmente.
6. Ademais, todos os dados coletados são de fontes públicas e, portanto, já disponíveis a todos. São utilizadas fontes de dados de registros oficiais do governo (ex: IBGE, CNUC, FUNAI, ICMBio, SPU, registros estaduais), agências reguladoras (ex: ANA, ANTT, ANTAq), universidades, institutos de pesquisa (ex: Embrapa, EPE), sociedade civil (ex: mapbiomas), papers científicos publicados, e empresas (ex: IBP, Petrobrás).

131. Como visto, mais uma vez as acusações do MPF não se sustentam, não havendo que se falar em qualquer irregularidade quanto a esse ponto.

8.3. DA ALEGADA INTERFERÊNCIA NA DIVULGAÇÃO DE DADOS PELO INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INÉPCIA DA INICIAL. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA E AO ARTIGO 114 DO CPC.

132. Afirma o Ministério Público que “*em declaração à imprensa, o Ministro culpou o instituto pela ineficiência no combate ao desmatamento e sinalizou que pretendia contratar empresa para tratar do assunto, colocando em suspeição injustificada os dados do INPE que detectaram o aumento do desmatamento.*”

133. Prossegue arguindo que “*por não aceitar a forma desarrazoada com que foram dirigidas tais críticas, por autoridades como o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente, ao sério trabalho da instituição que dirigia, o diretor Ricardo Galvão foi exonerado pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia*”.

134. Mais uma vez as alegações do *parquet* são absurdas, além de não guardarem qualquer adequação à improbidade administrativa.

→ Contudo, imperioso informar que o requerido não possui qualquer ingerência sobre o INPE, visto que se trata de unidade de pesquisa subordinada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), conforme dispõe o art. 26-B, inciso VIII, da Medida Provisória nº 980, de 10 de junho de 2020, sobretudo quanto à exoneração do diretor Ricardo Galvão.

135. O que se observa, de forma latente, é um esforço do Ministério Público em tentar responsabilizar um Ministro de Estado baseado meramente em suas opiniões e manifestações verbais. Estas não podem, sob nenhuma circunstância, ser interpretadas como atos de improbidade ou indicativos de qualquer comportamento irregular ou ilegal. Tentar censurar ou punir uma figura pública por expressar sua opinião é uma afronta ao direito fundamental de liberdade de expressão, consagrado em nossa Constituição (art. 5º, inciso IV, CF/88). Portanto, não há fundamento nas alegações apresentadas nesta parte da petição inicial.

136. A pretensão ministerial é clara tentativa de responsabilização de Ministro de Estado por emissão de simples opinião, fato que não pode ser interpretado como ato de improbidade e muito menos como conduta eivada de irregularidade ou ilicitude. Assim, também não procede a arguição da exordial nesse ponto.

137. Não bastassem tais observações, **a imputação do MPF atinge também o então Presidente da República, Jair Bolsonaro**, o qual também teria tecido as mesmas críticas ao servidor Ricardo Galvão. Não obstante, o MPF não o incluiu no polo passivo da ação de improbidade, violando a regra do litisconsórcio passivo necessário, nos termos do artigo 114 do CPC.

138. Além disso, a conduta imputada configura fato atípico, eis que o ato de demitir o Diretor Ricardo Galvão pertencia à competência do Ministro Marcos Pontes, titular à época do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), o qual tampouco foi incluído no polo

passivo desta ação de improbidade, com o que igualmente se violou o artigo 114 do CPC.

139. Uma vez mais resta violada a regra de litisconsórcio passivo necessário, nos termos do art 114 do Código Processual Civil, reforçando a ideia de tratar a presente ação de instrumento de perseguição política, **de verdadeira ativismo judicial** por parte do Ministério Público Federal.

8.4. DA ALEGADA RESTRIÇÃO INDEVIDA DA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL. INÉPCIA DA INICIAL VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, § 6º, INCISO I, DA LIA.

140. Aduz o *parquet* que, de acordo com o noticiado em site da internet, 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. (...)*”.

141. Novamente o *parquet* formula acusações genéricas **a partir de notícias jornalísticas**, escancarando a inépcia da inicial, pois não atende ao exigido pelo artigo 17, § 6º, inciso I, da Lei 8.429/1992, com a redação da Lei 14.230/2021.

142. Em qualquer processo judicial, muito mais naqueles que se buscam a aplicação de sanções, a peça inicial possui um papel crucial, sendo o instrumento que dá início à ação, e nela devem constar todos os elementos necessários para a devida compreensão e julgamento do mérito da causa. No presente caso, diante à insuficiência na descrição dos fatos e das provas, o que torna inviável o entendimento e a defesa adequada no processo, está-se diante evidente inépcia da inicial.

143. Diante disso, ao analisarmos o caso em tela, observamos que a inicial é carente de uma descrição suficiente da conduta proibida, representando uma insuficiente exposição dos fatos que fundamentam o pedido. A descrição imprecisa e inadequada dos atos supostamente ilícitos inviabiliza não apenas a compreensão clara da controvérsia, mas também obstrui o direito à ampla defesa e ao contraditório (CF/88, artigo 5º, inciso LV), princípios basilares de nosso ordenamento jurídico.

144. Ora, ao apoiar-se em notícias de jornais, sem apresentar uma efetiva comprovação ou substância probatória robusta que confirme as alegações contidas, **o Ministério Público litiga de forma temerária.**

145. As notícias jornalísticas, por sua natureza, podem conter elementos subjetivos, interpretações e até imprecisões factuais, e por isso, não podem, isoladamente, servir como fundamento para sustentar alegações de práticas ilícitas, especialmente em um contexto judicial onde a produção probatória deve observar critérios rigorosos.

146. É fundamental, para a validade e eficácia de uma ação, que as alegações sejam amparadas por provas sólidas e lícitamente obtidas, de modo a permitir a efetiva apuração da verdade dos fatos. A base da inicial em informações jornalísticas, sem o devido respaldo probatório, **evidencia uma fragilidade instrutória que compromete o inteiro teor da ação**, possibilitando o questionamento quanto à sua admissibilidade e procedência.

147. Conseqüentemente, a inicial apresenta-se inepta, na medida em que sua fundamentação não atende aos requisitos de uma descrição clara, precisa e circunstanciada dos fatos, e se baseia em elementos probatórios frágeis e insuficientes para a comprovação das alegações.

148. Enfim, não há, nesse tópico da exordial, a descrição esboçada de qualquer tipo de conduta ou ato administrativo ilícito praticado pelo requerido, não há que se falar em cometimento de ato ímprobo a partir do que se infere dos autos.

149. Destaca-se, ainda, a ausência de provas de que o réu tenha restringido a comunicação institucional das autarquias ambientais. Outrossim, não há qualquer indicativo de que modo referida conduta, se porventura existisse, extrapolaria os limites de supervisão ministerial do requerido.

150. Desta feita, improcede a exordial também nesse ponto.

9. DA INOCORRÊNCIA DE DESESTRUTURAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE

151. Prossegue o *parquet*, em sua narrativa, afirmando no tópico nuclear em epígrafe, que o requerido teria promovido desestruturação orçamentária da pasta do MMA, de modo a prejudicar os mecanismos de fiscalização ambiental, propósitos centrais da pauta de referido

Ministério.

152. Nesse sentido, afirma que *“o requerido agiu justamente na contramão desses propósitos, como se demonstrará a seguir, com base nos seguintes tópicos: a) Cortes orçamentários e custos da Garantia da Lei e da Ordem (GLO); e b) Inativação do Fundo Amazônia.”*. Adiante combateremos mais essas inverdades lançadas pelo *parquet* na exordial.

9.1. DA AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES ORÇAMENTÁRIAS E DA REGULARIDADE DA GLO. INVASÃO DE ATO DISCRICIONÁRIO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. FALTA DE COMPETÊNCIA DO MINISTRO DE ESTADO PARA A PRÁTICA DO ATO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.

153. Na construção da sua narrativa, afirma no tópico nuclear em epígrafe que o requerido teria promovido desestruturação orçamentária da pasta do MMA, de modo a prejudicar os mecanismos de fiscalização ambiental, propósitos centrais da pauta de referido Ministério.

154. Alega também que *“nos últimos anos houve um afrouxamento da atividade fiscalizatória federal, materializado na redução do número de Autos de Infração lavrados pelo IBAMA por ilícitos ambientais contra a flora na Amazônia”*. Assim, teria aumentado o desmatamento ambiental, o qual é *“resultado do doloso dismantelamento das estruturas de fiscalização do IBAMA e das atividades do MMA – conforme delineado em vários pontos desta inicial -, por parte do Ministro do Meio Ambiente requerido, mediante redução do orçamento do órgão”*.

155. Imperioso esclarecer que **a proposta e a aprovação da Lei Orçamentária Anual são de competência do Presidente da República e das Casas Legislativas**, não podendo o requerido ser processado ou responsabilizado pela edição de ato sobre o qual não possui qualquer ingerência, nos termos do art. 165 da Constituição da República, mas o Presidente não foi incluído no polo passivo da ação, o que acarreta sua nulidade, por vulneração ao disposto no art. 114 do Código de Processo Civil.

156. Contudo, passamos a combater os impropérios e inverdades lançados nos autos pelo Ministério Público.

157. Importante registrar que, conforme Nota Técnica nº 644/2020 AGU (ID 442384894), 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, **demonstram a importância de se adotar a GLO para combater o desmatamento na Amazônia**, fato destacado no Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023.

158. Outrossim, é imperioso destacar que a condição do desmatamento da região amazônica não pode ser imputada apenas ao período em que o requerido esteve à frente da pasta do MMA. **Não há mínima correlação entre as condutas imputadas e a alegado resultado ilícito**, não se podendo presumir eventual ilicitude por meras conjecturas, muito menos dolo específico calcado em presunções abstratas.

159. Tudo isso é pontualmente bem rebatido e esclarecido no **tópico 4.2 da Nota Técnica nº 644/2020 AGU** (ID 442384894), que elucida com exatidão a evolução histórica das condições ambientais da Amazônia, bem como todas as medidas adotadas pelo MMA durante o período da gestão do requerido. Assim, na presente oportunidade ratificam-se integralmente os termos de referida Nota Técnica, **como se aqui estivessem transcritos**.

160. Além disso, cumpre explanar também que o Governo integrado pelo requerido adotou outras medidas administrativas na busca da redução das queimadas, tanto que no ano de 2019 foi publicado o Decreto nº 9.992, de 28 de agosto de 2019, que suspendeu a permissão do uso do fogo no território nacional pelo prazo de 60 dias, contado da data de sua publicação. Em 2020 foi publicado o Decreto nº 10.424, de 15 de julho de 2020, que também suspendeu a permissão do uso do fogo pelo prazo de 120 dias.

→ Contudo o *parquet*, além de não justificar corretamente o seu ponto de vista, uma vez que os índices de desmatamento vêm crescendo desde o ano de 2012, conforme admitido na exordial, despreza as referidas políticas públicas diversas das medidas de comando e controle, mostrando desconhecimento da realidade e dos efeitos benéficos advindos de ações nesse sentido.

161. A prevalecer o raciocínio do Ministério Público Federal, nenhum governo sairá impune de sua gestão, pois o risco de desmatamento é inerente a qualquer governo federal. Ou seja, o risco inerente à gestão pública se transformará em improbidade administrativa.

162. Aliás, no que se refere às medidas protetivas implementadas, vale

destacar que a Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável demonstrou, na Nota Técnica nº 814/2020-MMA, a importância das medidas previstas no Plano Nacional Para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa:

4.2. Durante o ano de 2019, o Ministério do Meio Ambiente, no que se refere à política nacional para combate ao desmatamento, exerceu seu papel de articulador. Resultado claro dessa política foi, por exemplo, a articulação para o estabelecimento da GLO Ambiental em 2019 que permitiu atuação direta e alocação dos recursos aos órgãos responsáveis pela execução das políticas de combate ao desmatamento ilegal.

4.3. No período de referência reestruturou-se, ainda, a Comissão de Controle do Desmatamento Ilegal e recuperação da Vegetação Nativa – CONAVEG, conforme Decreto nº 10.142/2019 e foi lançada a nova estratégia para a política de combate ao desmatamento, discutida com os parceiros e estados, a qual foi lançada pelo Ministro contemplando os seguintes eixos: regularização fundiária, ordenamento territorial e Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, pagamento por serviços ambientais – PSA e Bioeconomia, além do eixo de comando e controle.

4.4. Tal estratégia serviu de base para a preparação do novo Plano de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. No período que antecedeu a publicação do novo Plano houve a aplicação dos planos anteriormente vigente, o MMA continuou perseguindo os objetivos inerentes aos eixos temáticos presentes do PPCDAm (I. Ordenamento Fundiário e Territorial; II. Monitoramento e Controle ambiental; III. Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis; e IV. Instrumentos Econômicos e Normativos) e trabalhou em uma transição para o novo Plano Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal, tendo em vista que a quarta fase do antigo Plano PPCDAM não atingiu os seus resultados, essa tendência de aumento no desmatamento desde 2012 o que demonstra este esgotamento e corrobora com a necessidade de desenvolver novas soluções que sejam mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal.

4.5. O Plano integra ações em todo território nacional com foco em grandes macro temas transversais como a inovação, o ambiente de negócio e financiamento de impacto. O novo plano incorpora os planos anteriores (PPCDAm, PPCerrado e Planaveg) que tratavam do desmatamento ilegal e da recuperação da vegetação e é baseado em cinco eixos: Pagamento por Serviços Ambientais, Bioeconomia, Zoneamento Ecológico Econômico, Regularização Fundiária e Tolerância Zero ao Desmatamento Ilegal. Alguns eixos são de responsabilidade compartilhada e de coordenação específica, como por exemplo a regularização fundiária com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e a Bioeconomia com o Ministério da Economia. O eixo que trata sobre prevenção e controle do desmatamento é de coordenação do Conselho Nacional da Amazônia Legal (Decreto nº 10.239/2020). No âmbito do Conselho foi criada ainda a Comissão de Preservação, que é coordenada pelo MMA, bem como a Comissão de Proteção na qual o MMA também participa conforme estabelecido pela Portaria nº 46/2020. A criação do Conselho da Amazônia reforça a necessidade de elevar o tema do controle do desmatamento ao alto nível do poder executivo, a fim de coordenar ações conjuntas com os demais Ministérios, órgãos e entidades. Além disso, as operações de controle do desmatamento ilegal e queimadas é realizada de forma conjunta e integrada entre Forças Armadas (GLO Ambiental), Ibama, ICMBio, FUNAI, Policial Federal e outros órgãos inteligência e fiscalização do Governo Federal, como o Ministério da Defesa por meio do Exército Brasileiro. Um exemplo da implementação da GLO é a Operação Verde Brasil - 2, que realiza uma força tarefa na Amazônia. Com a publicação do Decreto nº 10.341/2020 iniciou-se a ação conjunta dos órgãos de defesa, segurança e meio ambiente no combate ao desmatamento ilegal e incêndios florestais. Já foram realizadas reuniões de articulação e ações diretas nos locais.

4.6. Em reunião realizada em 23 de abril deste ano, a CONAVEG, aprovou o novo plano mencionado acima e também a criação das Câmaras Técnicas Temáticas de: Prevenção e Controle de incêndios florestais, Financiamento para Recuperação e Mercado de PSA.

4.7. Coordenado pelo MMA, especificamente por esta Secretaria, está o eixo de Pagamentos por Serviços Ambientais, que deu origem ao Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais Floresta+, o qual foi subsidiado com contribuição das partes interessadas, incluindo órgãos de governo, representantes de estados, Congresso Nacional, além de dezenas reuniões com organizações não governamentais e

setor privado.

4.8. Instituído pela Portaria nº 288 de 02 de julho de 2020, o programa tem como principal objetivo ser um instrumento moderno de conservação remunerando aqueles que exercem atividades de melhoria, conservação e recuperação da vegetação nativa. Uma importante iniciativa que pretende consolidar o mercado de pagamentos por serviços ambientais, incorporando de forma mais efetiva, a participação do setor privado na agenda de conservação florestal, proteção da biodiversidade e mitigação dos efeitos da mudança climática. O Programa Floresta+ é uma ação do Ministério do Meio Ambiente para criar, fomentar e consolidar o mercado de serviços ambientais, reconhecendo e valorizando as atividades ambientais realizadas e incentivando a sua retribuição monetária e não monetária, aplicável em todas as categorias fundiárias.

4.9. Dentro do Programa Floresta+, os serviços ambientais são um conjunto de atividades definidas, efetivas e duradouras que proporcionam benefícios ambientais relevantes, resultando em melhoria, conservação ou proteção da vegetação nativa. As atividades podem ser realizadas por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, por grupo familiar ou comunitário, de forma direta ou terceirizada. Elas incluem o combate e prevenção de incêndios, proteção, monitoramento, pesquisa de biodiversidade, conservação de solo e de recursos hídricos, entre outras. O Pagamento por Serviços Ambientais consiste, portanto, na remuneração realizada por indivíduos ou organizações, públicas ou privadas, de âmbito nacional ou internacional, aos prestadores de serviços ambientais, de forma direta ou indireta, monetária ou não monetária.

4.10. Algumas iniciativas de pagamento já estão em andamento, como a captação internacional baseada em pagamentos por resultado de REDD+ e o mercado voluntário de créditos de carbono REDD+, desvinculado da UNFCCC, reconhecido pelo governo federal como uma importante fonte de recursos, especialmente privados. Outras importantes iniciativas são as debêntures verdes, os investimentos de impacto, o turismo de natureza e os empreendimentos privados que poderão incorporar um componente de PSA nas suas estruturas. Com a regulamentação do mercado de serviços ambientais será possível obter a credibilidade necessária para que os projetos tenham segurança jurídica, garantindo o seu pleno desenvolvimento.

4.11. Importante mencionar a iniciativa já em andamento no âmbito do Programa Floresta + referente à implementação do Projeto Pagamento por resultados de REDD+ obtidos na Amazônia, conhecido como Projeto Piloto Floresta + Amazônia. O Brasil foi o primeiro país a ter uma proposta de pagamentos por resultados aprovada pelo Green Climate Fund (GCF), em fevereiro de 2019. A projeto aprovado, no valor de US\$ 96.452.228, irá apoiar a estruturação de um piloto para o Programa Floresta+, que articula iniciativas de pagamento por serviços ambientais na Amazônia e para inovação no setor florestal, além de um componente voltado para o fortalecimento da implementação da Estratégia Nacional para REDD+. O projeto foi assinado em março do corrente ano e teve seu lançamento em junho.

4.12. O MMA tem como parceiro para a implementação do projeto o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entidade acreditada pelo GCF selecionada, por meio de edital. Os principais elementos do Projeto Piloto Floresta + Amazônia são apresentados abaixo.

4.12.1. Linha de ação 1 - Piloto do Programa Floresta+ de pagamentos por serviços ambientais para a conservação e recuperação de florestas na Amazônia:

I - Modalidade Floresta+ Conservação: pagamentos por serviços ambientais para produtores da agricultura familiar que possuem excedente de Reserva Legal;

II - Modalidade Floresta+ recuperação: pagamento de incentivos para produtores da agricultura familiar que se comprometerem a restaurar suas Áreas de Proteção Permanente;

III - Modalidade Comunidades: projetos desenvolvidos com participação dos beneficiários (povos indígenas e comunidades tradicionais) e ancorados nas políticas públicas existentes para apoiar medidas como, inclusão produtiva, gestão ambiental e recuperação de florestas;

IV - Modalidade Inovação: apoio a iniciativas inovadoras para o setor florestal, visando promover desenvolvimento sustentável e dinamizar a implementação do Código Florestal e da NDC do Brasil.

4.12.2. Linha de ação 2 – Fortalecimento da implementação da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+): I - Revisão da ENREDD+;

II - Aprimoramento de Ferramentas e Sistemas (ex. Sistema de Informação sobre as Salvaguardas, monitoramento e mensuração de REDD+); III - Assegurar a participação de diferentes atores na implementação da estratégia.

4.13. No momento o projeto está na fase de estruturação e realização das consultas com

os possíveis beneficiários, processo esse que cumpre as salvaguardas nacionais e internacionais para iniciar a implementação direta. Também estão sendo desenvolvidas ferramentas para possibilitar o pagamento dos beneficiários atendendo aos critérios técnicos de acesso, como o Cadastro Ambiental Rural – CAR validado e de monitoramento.

4.14. Também nesse cenário foi reinstituída a Comissão Nacional para REDD+ (redução das emissões provenientes de desmatamento; redução das emissões provenientes de degradação florestal; conservação dos estoques de carbono florestal; manejo sustentável de florestas; e aumento dos estoques de carbono florestal) - CONAREDD+ , a qual teve sua reunião realizada em 16 de julho do presente ano tendo como resultados a reestruturação do regimento interno e criação dos Grupos de Trabalho Técnico para Monitoramento , Reporte e Verificação e de Salvaguardas.

163. Pois bem, destacadas as medidas de governo adotadas, as quais são bem descritas nos documentos técnicos aos quais se fez referência, de rigor afastar outra impropriedade da exordial, qual seja, a alegação de que o número de autuações reduziu no período em debate.

164. A Nota Técnica 644/2020 (ID 442384894), em contraponto ao alegado pelo *parquet*, demonstra não ser verídica a arguição de que houve redução no ano de 2019 do número de autos de infração lavrados pelo IBAMA por ilícitos ambientais na Amazônia. Importante nesse ponto trazermos as referências do citado documento:

De outro giro, em que pese a ausência de atribuição para as questões atinentes ao dever-poder de polícia ambiental - conceito que abarca a fiscalização propriamente dita ambiental -, colacionam-se informações obtidas junto ao IBAMA e ao ICMBio, comprovando que não há que se falar em omissões com aptidão para serem consideradas causa do desmatamento referido na representação. Ou seja, mesmo inexistindo nexos de causalidade com as funções constitucionais e legais do Ministro de Estado do Meio Ambiente, apresentam-se tais dados que poderiam ter sido facilmente obtidos pela 4ª CCR junto às repartições respectivas.

O Despacho nº 5798181/2019-CGFIS/DIPRO da COORDENAÇÃO-GERAL DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL do IBAMA, ao discorrer sobre os dados da atuação para o combate de ilícitos na Amazônia, consignou:

“1.1. Ações de fiscalização realizadas ilícitos contra a flora (janeiro a agosto/2019): 202 (redução de 7% em relação ao mesmo período de 2018); 1.2. Autos de Infração lavrados (janeiro a julho/2019): 2662 (redução de 17% em relação ao mesmo período de 2018).

(...)

Insta salientar que houve redução no número de servidores designados para atuar com a fiscalização ambiental em cerca de 10% entre 2018 e 2019, sobretudo em virtude de aposentadorias. Considerando os dados apresentados, é possível verificar que, apesar da leve redução em comparação ao ano anterior, não há omissão por parte da fiscalização ambiental desta autarquia. Um apontamento é necessário: é fato público e notório que houve um incremento no número de aposentadorias - nos três poderes, destaque-se - em razão do receio da nova reforma da previdência que estava em trâmite no Congresso Nacional. Mesmo com tal fato, não houve solução de continuidade ou uma baixa desproporcional e irrazoável na atuação fiscalizatória.”

Na oportunidade, a COORDENAÇÃO DE ANÁLISE E PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES também se manifestou, conforme o Despacho nº 5799804/2019-COAPI/CENIMA, informando dados sobre áreas de desmatamentos superiores a 60 hectares que foram enviados ao Ministério Público Federal (MPF) no âmbito da Amazônia Protege:

“a) Em 2017: 1.475 áreas (total de 2.326 Km²) b) Em 2018: 1.765 áreas (total de 1.765

Km²)

2. Dados de 2019 ainda estão sendo consolidados e melhor qualificados antes de serem enviados ao Ministério Público da União (MPU).

3. Está previsto o envio em torno de 1.800 áreas desmatadas (aproximadamente 1.800 km²) em 2019.”

No âmbito do ICMBio, a COORDENAÇÃO DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS consignou que "Mesmo com o contingenciamento repassado pelo Governo Federal de 24% (vinte e quatro por cento) do orçamento, o planejamento da COIN manteve-se o mesmo com relação a contratação do efetivo inicialmente previsto de brigadistas, privilegiando-se assim, a continuidade das ações de prevenção inicialmente planejadas pelas Unidades de Conservação Federais. Tais ações vem surtindo o efeito esperado, pois a área atingida por incêndios florestais continua menor que nos anos de 2018 e 2017 (...)", conforme tabela que comprova o afirmado.

Por sua vez, a COORDENAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO do ICMBio informou que "Até o presente momento, foram realizadas 81 ações de fiscalização com o objetivo de combate ao desmatamento no bioma Amazônico, as quais contaram com 208 participações de agentes de fiscalização, foram lavrados 254 autos de infração, o que totalizaram R\$ 89.901.014,79 em multas e 1018 dias em campo."

A DIRETORIA DE CRIAÇÃO E MANEJO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO do ICMBio destacou a política de proteção do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA (para maiores informações, consultar <http://arpa.mma.gov.br> e o material juntado pela área técnica), inclusive juntou cópia de Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o ICMBio e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, com a interveniência da União/MMA.

Mais recentemente, no âmbito da Ação Civil Pública nº 1007104-63.2020.4.01.3200, proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face da União, IBAMA, ICMBio e FUNAI, em curso na Justiça Federal do Amazonas e que tem por objeto determinar aos requeridos, em articulação, cada qual dentro de suas competências, que promovam a imediata implementação de ações de comando e controle para contenção de agentes infratores ambientais (madeireiros, garimpeiros, grileiros, dentre outros) ao menos nos dez principais hot spots de ilícitos ambientais da Amazônia[7], a Diretoria de Proteção Ambiental do IBAMA, mediante a Nota Técnica nº 2/2020/DIPRO, apresentou novos dados acerca das operações de fiscalização realizadas pelo IBAMA na Amazônia legal, a quantidade de agentes designados em operações e a quantidade de autos de infrações. Pelos dados ali referidos, tem-se, claramente, que:

- i. as atividades de fiscalização realizadas pelo IBAMA na Amazônia Legal no ano de 2019 não sofreram redução historicamente relevante;
- ii. o número de designações de agentes do IBAMA atuando na fiscalização se mantém também estável, tendo sido promovido o número total de 2.378 (dois mil trezentos e setenta e oito) designações no ano de 2019, o que representa um nivelamento geral em relação à média dos demais exercícios anteriores; e
- iii. que há inequívoca continuidade na força de atuação do IBAMA na região da Amazônia Legal. Aliás, a rigor, durante o ano de 2019, as atuações do IBAMA somaram em valor monetário de multa - a quantia total de R\$ 3.404.500.217,00 (três bilhões, quatrocentos e quatro milhões, quinhentos mil, duzentos e dezessete reais), valor esse substancialmente superior a todos os anos anteriores.

165. Ainda, esclarece a Nota Técnica:

Ao contrário da narrativa construída na petição inicial da ação civil pública nº 1007104-63.2020.4.01.3200, as atividades de fiscalização realizadas pelo IBAMA na Amazônia Legal no ano de 2019 não sofreram redução historicamente relevante. Na realidade, nesse ano, alcançou-se o número total de 274 ações de fiscalização, dado esse coerente com a média histórica de fiscalizações realizadas pelo IBAMA nos últimos anos, conforme segue:

Ano de 2014 – 204 operações de fiscalização
Ano de 2015 – 205 operações de fiscalização
Ano de 2016 – 231 operações de fiscalização
Ano de 2017 – 280 operações de fiscalização

Ano de 2018 – 287 operações de fiscalização

Ano de 2019 – 274 operações de fiscalização

(...)

Quando comparados aos números de autos lavrados em anos anteriores, verifica-se inequívoca continuidade na força de atuação do IBAMA na região da Amazônia Legal. Aliás, a rigor, durante o ano de 2019, as autuações do IBAMA somaram em valor monetário de multa - a quantia total de R\$ 3.404.500.217,00 (três bilhões, quatrocentos e quatro milhões, quinhentos mil, duzentos e dezessete reais), valor esse substancialmente superior a todos os anos anteriores, conforme segue:

- Ano de 2014 – 4730 autos – R\$ 2.095.627.078,00

- Ano de 2015 – 5438 autos – R\$ 1.792.213.387,00

- Ano de 2016 – 5532 autos – R\$ 2.252.025.358,00

- Ano de 2017 – 4526 autos – R\$ 2.029.410.801,00

- Ano de 2018 – 4104 autos – R\$ 2.053.435.690,00

- Ano de 2019 – 3446 autos – **R\$ 3.404.500.217,00**

166. Como visto, os fatos e os números divergem da arguição do *parquet*, no período em debate não ocorreu diminuição da fiscalização ambiental, muito pelo contrário, é possível observar o aumento do número de operações e maior volume de valores de Auto de Infração aplicados.

167. Ou seja, não prospera a argumentação de diminuição de recursos para desprestigiar a fiscalização ambiental, o que se observa é justamente o oposto, ou seja, verdadeiro incremento da fiscalização realizada. No entanto, ainda que tivesse ocorrido, por circunstâncias outras, a redução da fiscalização ambiental, tal fator jamais configuraria automaticamente improbidade administrativa.

168. Imagine-se uma auditoria nos trabalhos do Ministério Público Federal e a constatação de que teria havido redução na quantidade de denúncias contra corrupção ou crimes financeiros em determinado período? Por acaso tal lacuna configuraria improbidade administrativa? Evidentemente que não. E se houvesse redução orçamentária e diminuição do orçamento do Ministério Público para o combate à sonegação fiscal? Seria tal comportamento classificado como ímprobo? A resposta há de ser negativa. Tais especulações parecem absurdas, mas esta ação teratológica conduz a tais especulações.

169. Posto isso, vale também rechaçar a argumentação esposada na exordial, ao afirmar que haveria improbidade na conduta do requerido "*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*".

170. Tal imputação do MPF revela desconhecer as atribuições e competências do Poder Executivo, pois sequer pertencia ao contestante a competência para

confeccionar a Lei Orçamentária.

→ Uma vez mais, destaca-se: não é da competência de Ministro de Estado a elaboração e discussão da Lei Orçamentária, de modo que qualquer ponto relacionado a essa norma – seja positivo ou negativo - não lhe pode ser atribuído.

171. Contudo, conforme destacado no documento do ID 442384891, “O processo de elaboração do orçamento para 2020 foi melhor detalhado na Nota Técnica nº 792/2020-MMA, da Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração do MMA.

172. Na oportunidade, esclareceu-se, em suma, que a elaboração da PLOA segue o Referencial Monetário disponibilizado pelo Ministério da Economia, mas que, ainda assim, **por orientação do Ministro Ricardo Salles, a Secretária-Executiva à época encaminhou, por meio do Ofício nº 4791/2019/MMA, pedido de ampliação do Referencial Monetário em R\$ 270.756.675,00** (duzentos e setenta milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e setenta e cinco reais), dos quais R\$ 189.636.846,00 (cento e oitenta e nove milhões, seiscentos e trinta e seis mil, oitocentos e quarenta e seis reais) se destinariam ao Ibama e ao ICMBio.”

173. E prossegue afirmando: “*Contudo, segundo informado, o Referencial Monetário definitivo atribuído pelo Órgão Central ao MMA para que este elaborasse sua PLOA/2020 foi de R\$ 561.662.542,00 (quinhentos e sessenta e um milhões, seiscentos e sessenta e dois mil e quinhentos e quarenta e dois reais) a título de as Despesas Primárias Discricionárias, ou seja, 29,8% menor que o do teto disponibilizado para o MMA quando da elaboração do PLOA/2019, que foi de R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais), conforme consta do Ofício nº 62395/2018-MP, de 18 de julho de 2018.*”

174. Ainda quanto a esse tema, vale também destacar que 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 que **não foi atendida.**

175. Tal quadro 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.

176. Também não prospera a alegação de inexecução de 39% (1,27 bilhões de reais) do orçamento previsto para o Ministério do Meio Ambiente para 2019. Nesse sentido, colacionamos o que estabeleceu a Nota Técnica nº 792/2020-MMA, da Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração do MMA, indicada no documento do ID 442384891:

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:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele 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 “OZ00 – 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 SIOP 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 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.**

177. Ainda, o *parquet* repudia a adoção da GLO alegando que “a *desestruturação orçamentária do IBAMA e a diretriz do Ministro do Meio Ambiente de não adoção do PPCDAm fizeram com que a GLO, desde quando regulamentada pela Lei Complementar nº 97/99, fosse medida adotada pela primeira vez para combater a prática de ilícitos ambientais, o que acaba por implicar opção mais dispendiosa ao erário, além de estar em total descompasso com as exigências normativas para melhor consecução da política ambiental brasileira e, assim, acarretar lesão clara aos princípios da legalidade e eficiência, que regem a Administração Pública*”

→ Mais uma vez, é preciso enfatizar: 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 ato praticado pelo réu, não cabendo sancioná-lo por medida a qual não tomou, o que denota a inexistência de qualquer conduta por ele praticada também quanto a este ponto.

178. Com efeito, o Decreto nº 10.341/2020 foi assinado pelo então Presidente da República, senhor Jair Bolsonaro, precedido de parecer da Advocacia-Geral da União. Nesse sentido, o contestante não foi o autor do ato considerado ilícito e, além disso, o MPF não

ingressou com ação direta de inconstitucionalidade contra o aludido Decreto no Supremo Tribunal Federal, e muito menos obteve cautelar para suspender seus efeitos. Nesse contexto, descaberia discutir o mérito do Decreto em ação de improbidade administrativa, na qual o contestante, que não era a autoridade competente, figura como réu.

179. Além disso, decretação da GLO justificou-se pela redução expressiva do número de pessoal do Ibama e do ICMBio, as deficiências na infraestrutura logística dessas para as ações de fiscalização e a falta de apoio das Polícias Militares dos Estados nas operações dos órgãos ambientais, especialmente da PM/PA.

180. É falaciosa a arguição de que há "*diretriz do Ministro do Meio Ambiente de não adoção do PPCDAm*", **tanto que não se tem uma prova sequer nesse sentido.** Some-se a isso o fato de que o Plano foi executado em todos os seus eixos e, recentemente, aprovado novo Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020 – 2023.

181. Em verdade, o MPF, **sob o pretexto de imputar suposta inércia do titular do MMA** na adoção de medidas de combate ao desmatamento na Amazônia, **acaba revelando é a intenção de interferir, de se imiscuir mesmo, na política adotada pelo Poder Executivo para reverter a situação.**

182. Resta evidente que o MPF ignora que a GLO teve como objetivo central combater a criminalidade na floresta, e que o emprego das Forças Armadas, na forma como o decreto o instituiu, **ocorreu em articulação com os órgãos de segurança pública, e com os órgãos e as entidades públicas de proteção ambiental.**

183. Não há qualquer demonstração de que houve a relativização do protagonismo das autarquias ambientais federais, tampouco que isso decorreria da coordenação dos Comandos, nem o impedimento da adoção de medidas efetivas de inteligência por parte destes e pela Polícia Federal.

184. O *parquet* critica as ações adotadas em virtude do Decreto de Garantia da Lei e da Ordem, que permitiu o emprego das Forças Armadas na repressão a ilícitos ambientais, alegando que são metodologicamente inadequadas, contudo, **não apresentou qual seria a metodologia adequada nem as razões para se chegar a tal conclusão. Deveria ter remetido ao Presidente da República, na ocasião, outra minuta de Decreto, mas estaria usurpando as atribuições da Advocacia-Geral da União.**

→ Em verdade, 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".

185. A atuação interinstitucional articulada na área ambiental com a participação do MMA, mas sem que este concentre a coordenação do debate, também existe, por exemplo, no Conselho Nacional da Amazônia Legal, órgão colegiado encarregado de coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal, transferido para a Vice-Presidência da República com a edição do Decreto no 10.239, de 11 de fevereiro de 2020.

186. Por fim, o Ministério Público insurge-se também em face do fato de que, no seu entender, a GLO previu gastos para cada mês de funcionamento "de aproximadamente R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), sendo o orçamento anual do 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)".

187. Não obstante, nesse trecho, não ficou claro qual o ilícito descrito pelo MPF, pois em realidade não houve impugnação de inconstitucionalidade do Decreto e, repita-se, o ato não foi de competência do contestante.

188. Além disso, é certo que a mobilização de diversos agentes públicos logicamente teria um custo muito superior à atuação de apenas uma entidade. Mais ainda, o combate ao desmatamento mereceria ser feito em conjunto com as forças de Segurança Pública e as Forças Armadas, inclusive para a segurança dos próprios agentes da fiscalização ambiental. Em realidade, não é função do Ministério Público essa espécie de fiscalização quanto ao uso do poder discricionário dos agentes políticos.

189. Assim, por qualquer ângulo que se analise a questão, não se sustenta a imputação deduzida na inicial.

9.2. DA SUPOSTA INATIVAÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. INVASÃO DE ATO DISCRICIONÁRIO. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.

190. Afirma o *parquet* na exordial que “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 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”.

191. De início, impera repisar exaustivamente o que já foi afirmado nos tópicos anteriores, no sentido de 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, após colhido parecer da Advocacia-Geral da União, não cabendo imputar qualquer responsabilidade ao Ministro do Meio Ambiente.**

192. A promulgação de Decretos e a reorganização da Administração Pública estão dentro da competência discricionária do Presidente da República, conforme artigo 84, inciso VI, alínea "a", da CF/88, mas, curiosamente, o Presidente da época não foi incluído pelo MPF no polo passivo desta ação de improbidade, o que torna nulo o processo, por violação do litisconsórcio passivo necessário, nos termos do art. 114 e 115 do CPC.

193. O poder discricionário concede à administração a liberdade de avaliar a conveniência e a oportunidade das decisões, respeitando os limites legais, para melhor atender ao interesse público. O Decreto n.º 9.759/2019, que determina diretrizes, regras e limitações para colegiados federais, foi promulgado pelo Presidente da República, circunstância que torna impossível atribuir responsabilidade ao Ministro do Meio Ambiente.

194. De qualquer modo, absolutamente infundado o argumento do MPF.

195. Ness ponto, destaca-se as Informações do parecer n. 00156/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, indicada no documento constante do ID 442384891:

→ "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'".

196. Fica evidente, portanto, não caracterizar o fato imputado ato de improbidade administrativa, **por total ausência de evidências quanto ao necessário elemento subjetivo do tipo.**

197. Nesse ponto, cumpre esclarecer que o dolo específico, no contexto da improbidade administrativa, corresponde à intenção deliberada do gestor público de violar o ordenamento jurídico, conforme preceitua o artigo 1º, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

198. Para que haja configuração desse dolo, é preciso que exista uma clara e evidente intenção de lesar a administração pública ou de obter vantagem indevida. No entanto, nos casos em que o gestor público atua respaldado por pareceres técnicos ou jurídicos, como os emitidos pela Advocacia-Geral da União (AGU), resta evidente que isso não ocorreu. Esses pareceres, emitidos por órgãos competentes e especializados, têm como propósito orientar o gestor em suas decisões, de modo a garantir a legalidade e a eficiência de suas ações.

199. Adicionalmente, é essencial reconhecer que a conduta imputada ao réu foi praticada no contexto de sua discricionariedade. O poder discricionário é uma faculdade concedida ao administrador para que ele decida, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, a melhor forma de satisfazer o interesse público, sempre dentro dos limites da lei.

200. Assim, quando o gestor toma decisões respaldado por parecer da AGU e atua nos estritos limites de sua discricionariedade, está demonstrando prudência, cautela e busca pela legalidade. **Nessas circunstâncias, fica evidente que não há intenção deliberada de violar o ordenamento jurídico, estando, portanto, afastado o dolo específico exigido pela LIA.** Em suma, não se pode imputar má-fé ou intenção dolosa a um administrador que, ao exercer suas funções, busca orientação técnica e jurídica e age no âmbito de sua competência discricionária.

201. Além disso, a Nota Técnica nº 644/2020-MMA (ID 442384894), 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 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

202. Sendo assim, também não se pode dar crédito à infundada imputação de ato de improbidade administrativa, mostrando-se inepta a acusação formulada pelo MPF.

10. DA INEXISTENTE DESESTRUTURAÇÃO FISCALIZATÓRIA

203. Em seu último tópico nuclear, afirma o *parquet* que “*o requerido tem empreendido esforços para aniquilar igualmente a sua dimensão procedimental, notadamente quanto à atuação fiscalizatória e à organização das capacidades institucionais dos órgãos, em flagrante desrespeito ao caráter técnico e especial das funções.*”

204. Assim, afirma que os “*seguintes atos de improbidade serão abordados: 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 em atividades de campo.*”

205. Mais uma vez, razão alguma assiste ao autor da ação, conforme adiante se detalha.

10.1. DO INEXISTENTE DESMONTE DA FISCALIZAÇÃO. DEMISSÕES NO EXERCÍCIO DO PODER DISCRICIONÁRIO. AUSÊNCIA DE DOLO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.

206. Arguiu o MPF na petição inicial que a exoneração da equipe técnica do Ibama, que conduzia os trabalhos de fiscalização até abril/2019, causou efeito deletério

rapidamente sentido na estrutura do Ministério.

207. Ora, a montagem de uma equipe, com alocação de recursos humanos, é inerente ao espaço discricionário do Ministro de Estado e não pode ser tutelado pelo Ministério Público. Seria absurdo que o Ministério Público pretendesse montar as equipes dos Ministros de Estado no governo federal e ditar as políticas públicas.

208. Consta da exordial que nos 2 (dois) meses subseqüentes às exonerações, há 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.”*

209. Conforme já abordado em tópico anterior, o desmatamento na região amazônica não ocorre na forma descrita pelo MPF nos autos, como bem informado no item 4.2 da **Nota Técnica nº 644/2020-MMA (ID 442384894)**, que a contextualiza para demonstrar que não há mínima correlação entre as condutas imputadas ao réu e o alegado resultado ilícito.

210. Ainda, com relação às exonerações indicadas, transcreve-se os argumentos expendidos na mencionada Nota, os quais, embora tratem acerca de outros servidores, também podem ser aplicados nesse 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 que se 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 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]; servidor esses 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 destruição 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.”

211. Como se observa do trecho antes transcrito, mais uma vez a pretensão autoral não prospera.

212. Ainda, o MPF afirma que, 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. Afirma também que as demandas constantes no mencionado expediente foram simplesmente ignoradas pelo requerido.

213. 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.**

214. 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. Além disso, há 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.

215. Assim, quisesse o MPF a responsabilidade do requerido por falta de contratação de recursos humanos suficientes, deveria ter acionado também o Ministro da Economia, diante do disposto no art. 114 do CPC. Ao não o fazer, afrontou regra que impõe litisconsórcio passivo necessário, na perspectiva de sua absurda lógica acusatória.

216. Não obstante, o requerido pleiteou ao Ministério da Economia autorização para a abertura de concurso público para o Ibama e para o ICMBio, requerimento não atendido pela pasta competente, documento que pode ser obtido durante a instrução e deveria ter sido averiguado pelo MPF no bojo de suas investigações, para evitar o ajuizamento de uma ação com inobservância do litisconsórcio passivo necessário. De qualquer sorte, em sendo necessário, desde já se protesta pela posterior juntada.

217. Sendo assim, não podem prosperar as alegações do MPF também nesse ponto.

10.2. DA SUPOSTA ALTERAÇÃO DO REGISTRO DE FREQUÊNCIA E BUROCRATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES. FALTA DE COMPETÊNCIA PARA O ATO. AUSÊNCIA DE DOLO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.

218. Consta da petição inicial que, 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.

219. Afirmou-se também que, por meio do Ofício nº 103/2020/DIPLAN/IBAMA, o problema foi oficialmente comunicado ao Ministério do Meio Ambiente, que até a presente data não buscou soluções e que, 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.

220. Novamente, o *parquet* imputa ao requerido ato praticado por outrem, no caso o Secretário de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, senhor AUGUSTO AKIRA CHIBA. Como afirmado pelo próprio MPF, o SISREF **foi imposto pelo então Ministério do Planejamento, através da Instrução Normativa nº MPDG nº 2/2018.** Logo, o requerido não tem nenhuma relação com a alteração do sistema de ponto em referência, por falta de competência e relação causal.

221. Ainda assim, mesmo diante da autonomia administrativa do IBAMA, o MMA encaminhou solicitação ao Ministério da Economia, buscando a resolução do problema acerca do registro da jornada de trabalho, conforme demonstra o Ofício nº 4321/2020/MMA, de 1º de julho de 2020 indicado no tópico 168 do ID 442384891.

222. Logo, não houve qualquer omissão do MMA no episódio em questão, mas sim atuação diligente nos limites de sua competência.

223. Nesse tópico, o MPF reitera a argumentação acerca de suposta redução da fiscalização ambiental e das multas aplicadas. Tais alegações não merecem crédito, conforme amplamente explanado nos tópicos “9.1 “ e “10.5” desta Contestação.

224. Já a acusação de que a criação do Núcleo de Conciliação Ambiental dentro do Ibama e do ICMBio resultaria no represamento de multas e conseqüentemente no aumento da sensação de impunidade e incentivo ao crime, evidencia desconhecimento das modernas técnicas de resolução de conflitos na Administração Pública. Tal visão está desatualizada

frente ao Estado Democrático de Direito atual.

225. O Núcleo de Conciliação Ambiental foi estabelecido pelo Decreto nº 9.760, de 2019, modificando o Decreto nº 6.514, de 2008. O objetivo central dessa inovação foi combater a sensação de impunidade, oferecendo meios mais eficazes e céleres para o processo de fiscalização ambiental. Vale mencionar, como referido na Nota Técnica nº 644/2020-MMA, que tal modelo já foi bem-sucedido em entidades federativas, como o Estado de São Paulo.

226. Um dos principais problemas que essa reforma visou corrigir foi a morosidade nos processos sancionadores ambientais. Também como referido pela Nota Técnica 644/2020-MMA (ID 442384894), a Controladoria-Geral da União (CGU) identificou fragilidades no sistema, entre elas, um grande volume de processos físicos pendentes de digitalização e falhas nos controles de prazos prescricionais.

227. A estratégia adotada está em sintonia com as melhores práticas de resolução de conflitos, recomendadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na Resolução nº 125 de 2010, que enfatiza a importância da solução consensual.

228. O Núcleo tem como missão assegurar os direitos dos atuados, garantindo atendimento conciliatório, e oferece um espaço de diálogo entre as autoridades fiscalizadoras e os atuados, possibilitando, em muitos casos, a resolução das situações em uma única sessão. Para estimular a conciliação, são proporcionados descontos progressivos, incentivando soluções rápidas e eficazes.

229. Com essas medidas, busca-se não apenas preservar e proteger o ambiente, mas também garantir efetividade na aplicação das sanções, reduzindo a sensação de impunidade. Além disso, espera-se um aumento significativo na arrecadação de multas pelo IBAMA e ICMBIO.

230. Como pode ser observado, mais uma vez o *parquet* falha em sua pretensão. Não há qualquer ato irregular ou eivado de improbidade praticado pelo requerido, sendo de rigor o afastamento de todas as pretensões lançadas no presente tópico.

10.3. DA ESCORREITA NOMEAÇÃO DE CHEFIAS. USO LEGAL DE COMPETÊNCIAS. AUSÊNCIA DE DOLO. PODER DISCRICIONÁRIO. INÉPCIA DA PEÇA ACUSATÓRIA.

231. Afirma ainda o *parquet* que o requerido demorou para indicar chefias às superintendências do IBAMA, bem como alega que as pessoas selecionadas não seriam aptas para os cargos a que foram indicadas. Observa-se uma tentativa de ingerência indevida do Ministério Público nos espaços discricionários da Pasta, a tal ponto de tentar assumir para si o comando do Ministério do Meio Ambiente do Governo Federal, com evidente desvio de finalidade.

232. Sem razão alguma o *parquet*. De início, temos que as nomeações feitas pelo requerido não violam qualquer norma em vigor, sendo certo ainda que todos aqueles nomeados aos cargos tinham plena competência para as funções e preenchiem os requisitos legais, tanto que esta ação não busca invalidar nomeações.

233. 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 dos gestores públicos.

234. 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.

235. É certo, nesse sentido, que as nomeações indicadas nos autos atenderam aos critérios exigidos na legislação em vigor, não havendo que se falar em ausência de critério técnico para atuação nos cargos que foram empossados.

→ Estamos na verdade diante de uma **tentativa do MPF em interferir na atuação institucional do MMA**. Ora, a nomeação de cada servidor deve ser feita em atenção ao critério legal e ao planejamento pretendido para aquele órgão, o que foi feito no presente caso.

236. Assim, também não há que se falar em qualquer irregularidade nesse ponto, e tampouco na existência de ato ímprobo.

237. A petição inicial apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF) alega que o requerido demorou para indicar chefias às superintendências do IBAMA e que as pessoas selecionadas não seriam aptas para os cargos a que foram designadas. No entanto, essa acusação descreve um ato que, sob a ótica da legislação vigente, não pode ser categorizado como ato de improbidade administrativa.

238. Adicionalmente, é preocupante notar a ausência de circunstâncias concretas por parte do MPF. A mera sugestão de que os nomeados não seriam aptos para os cargos, sem uma descrição mais detalhada ou provas que comprovem tal alegação, evidencia a fragilidade da acusação. Esta abordagem não apenas carece de robustez fática e jurídica, mas pode ser vista como uma tentativa de ingerência indevida nas prerrogativas do Poder Executivo. Vale ressaltar que o critério de confiança é uma pedra angular para a nomeação de cargos em comissão. A menos que seja demonstrado o contrário, presume-se que os nomeados são competentes e satisfazem os requisitos legais estabelecidos.

239. Mais ainda, todas as nomeações questionadas foram feitas em total conformidade com o Decreto nº 9.727/2019. Este decreto estabelece critérios técnicos, meritórios e morais para a nomeação para tais cargos. Portanto, é infundada a alegação de falta de critério técnico ou de nomeações irregulares por parte do requerido.

240. Além disso, é fundamental sublinhar que a acusação do MPF, ao basear-se em alegações generalizadas e não comprovadas, ofende o estabelecido no art. 17, §6º, inciso I, da Lei 8.429/1992, conforme sua recente modificação pela Lei 14.230/2021. Assim, diante da ausência de suporte factual e legal na acusação do MPF, torna-se evidente a inépcia da petição inicial, que, por consequência, deveria ser rejeitada.

10.4. DA INEXISTÊNCIA DE EXONERAÇÕES DE SERVIDORES COM DESVIO DE FINALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL ACUSATÓRIA. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.

241. Consta da petição inicial que, 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. Posteriormente, o requerido exonerou 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 também exonerou 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.

242. Afirma o Ministério Público que referidas exonerações ocorreram com desvio de finalidade em virtude de uma espécie de “perseguição” que se operou na pasta.

243. Cumpre informar que, ao contrário do quanto 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 Presidente do Ibama ou com o Ministro do Meio Ambiente, conforme informado pela AGU no documento de ID 442384891.

244. Os demais servidores indicados nos autos foram exonerados de forma legal e escoreita, atendendo critérios institucionais. É certo que mudanças em cargos em comissão são usuais e fazem parte da dinâmica da Administração Pública, sendo absolutamente impertinentes os apontamentos da exordial nesse ponto.

245. Não é possível concluir que o ajuste do “pessoal” que integra a pasta corresponderia a qualquer ato de improbidade administrativa.

246. Ainda nesse tópico o *parquet* aduz que a gestão do requerido vetou a concessão de entrevistas pelos servidores do Ibama e ICMBio.

247. Em mais uma oportunidade o *parquet* traz alegações genéricas e sem qualquer comprovação, sobretudo no sentido de que houve algum ato de ofício praticado pelo réu em desconformidade com regras legais ou constitucionais. Assim, absurda a presente imputação como ato de improbidade administrativa.

10.5. DA INEXISTÊNCIA DE RISCO AOS SERVIDORES NAS ATIVIDADES DE CAMPO. INÉPCIA DA INICIAL. VULNERAÇÃO AO ARTIGO 17, §6º, INCISO I, DA LIA.

248. Sob este ponto, o *parquet* afirma que a conduta e discursos do requerido trouxeram riscos às atividades de campo realizadas pelos servidores do IBAMA, o que

configura uma narrativa inepta do ponto de vista de configuração de relação causal entre conduta e resultado supostamente lesivo.

249. Ao assim entender, relatou 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, utilizando microfone, indagou: "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 as 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 2019 sobre uma mensagem de áudio recebida por Antônio no Whatsapp, com um aviso de que sua morte estava sendo encomendada.

250. Afirma ainda o *parquet* que o requerido incentivaria violência contra os fiscais ambientais com suas críticas, alegando que o *“recrudescimento da violência em face dos fiscais ambientais possui relação direta com a depreciação do trabalho da fiscalização ambiental e coloca os fiscais como alvos dos transgressores da lei.* Segue afirmando o MPF supostamente haver *“uma nítida violação ao princípio da lealdade às instituições (e ao corpo técnico das instituições) na conduta que reiteradamente os deprecia e, conseqüentemente, amplia a insegurança vivenciada pelos agentes públicos envolvidos em ações de fiscalização ambiental, em especial aqueles vinculados ao IBAMA e ao ICMBio, incidindo, assim, na prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11, caput, Lei nº 8.429/92.”*

251. Refuta-se, com veemência, as acusações que sugerem que a gestão do requerido à frente do Ministério do Meio Ambiente agravou a insegurança vivenciada pelos agentes públicos envolvidos em ações de fiscalização ambiental. Tais alegações baseiam-se em interpretações distorcidas de ações e declarações, desconsiderando o contexto maior de uma gestão comprometida com o desenvolvimento sustentável do Brasil.

252. Não se desconhece a importância das atividades de fiscalização

ambiental e os riscos a ela inerentes. No entanto, alegar que o requerido ampliou a insegurança desses profissionais é simplificar e generalizar episódios isolados.

253. No encontro na região do Parque Nacional da Lagoa do Peixe/RS, ocorrido no dia 13 de abril de 2019, por exemplo, a indignação do requerido foi em resposta à ausência inesperada de servidores públicos do ICMBio em um evento que tinha a intenção de abordar questões ambientais relevantes. A reação expressa no encontro não teve como objetivo incitar hostilidade contra os servidores, mas sim expressar a preocupação com a integridade e eficiência das operações de fiscalização.

254. Em relação às declarações do requerido sobre a atuação dos fiscais do IBAMA e do ICMBio, destacamos que suas críticas foram direcionadas à burocracia e ineficiências que ele percebeu em sistemas e processos herdados de gestões anteriores. Não foi uma crítica pessoal aos servidores, mas sim um chamado à reforma e melhoria. No mundo atual, não podemos interpretar qualquer crítica à operação de uma entidade como um ataque aos seus integrantes.

255. As ameaças e perigos enfrentados pelos fiscais do meio ambiente não são novos e, infelizmente, são uma realidade em um país com vastos recursos naturais. Atribuir um aumento no risco à gestão do requerido é ignorar uma realidade complexa, em que diversos fatores, incluindo a crescente demanda por recursos naturais e as consequências econômicas disso.

256. Finalmente, a alegação de que a gestão do requerido ampliou a insegurança para os fiscais ignora os muitos esforços realizados durante sua gestão para fortalecer e apoiar os fiscais no terreno, incluindo a alocação de recursos adicionais e a introdução de novas tecnologias para auxiliar em seu trabalho.

257. Ao analisar as acusações apresentadas contra o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo de Aquino Salles, é essencial entender o contexto e as intenções por trás de suas ações e declarações. A revisão e possível anulação de multas ambientais, proposta pelo ministro, não indica um descompromisso com a proteção ambiental. Ao contrário, ela evidencia um desejo de corrigir equívocos ou excessos em processos anteriores, assegurando a justiça e proporcionalidade das penalidades.

258. Questionar a precisão dos dados sobre desmatamento demonstra uma busca por métricas mais acuradas para uma gestão ambiental eficaz. Ora, por acreditar que os dados são genéricos, essa postura é um impulso para a produção de pesquisas mais detalhadas, que são essenciais para políticas públicas mais precisas e eficientes, jamais um ato de improbidade.

259. A auditoria proposta nas multas ambientais, longe de ser um ataque à fiscalização, é um esforço claro para reforçar a credibilidade e eficiência dos órgãos responsáveis. Quanto à alegada "indústria da multa", esse questionamento é legítimo e busca garantir que as penalidades sejam aplicadas por razões genuínas e não com intenções meramente punitivas ou arrecadatórias.

260. No contexto da pandemia, governos ao redor do mundo tiveram que reestruturar prioridades rapidamente. A referência do ministro sobre "passar a boiada" alude à necessidade urgente de simplificar normas em diversos setores. **Simplificar não significa enfraquecer, mas tornar as regras mais claras e menos burocráticas, beneficiando a população e o meio ambiente**, buscando um desenvolvimento sustentável.

261. Por fim, a imprensa desempenha um papel vital na democracia, mas a gestão eficaz de políticas públicas pode exigir decisões ágeis, principalmente em momentos de crise. A proteção ambiental é uma área complexa, e os debates devem ser fundamentados em análises aprofundadas e na compreensão clara das políticas, sempre respeitando o direito de todos à livre expressão.

262. Ness ponto, também é fundamental sublinhar o direito à livre manifestação do pensamento, garantido pela Constituição (art. 5º, inciso IV). Expressar dúvidas sobre a precisão de dados ou propor revisões em processos existentes é um direito inalienável de qualquer cidadão, incluindo um ministro. Em um ambiente democrático, é imperativo que autoridades possam expressar suas perspectivas, mesmo que desafiem convenções estabelecidas.

263. De fato, as manifestações indicadas na exordial versaram o uso do direito constitucional de liberdade de expressão e prerrogativa de um Ministro de Estado se pronunciar publicamente, de modo que não há ato eivado de improbidade. Todavia, o Ministério Público sequer logrou demonstrar, minimamente, nexos causal entre a conduta do requerido e supostos resultados lesivos, ou o preenchimento dos elementos da figura típica prevista isoladamente na cabeça do extinto art. 11 da Lei 8.429/1992 (violação genérica a princípios).

264. Ao analisar o conteúdo indicado na alínea "b" supra, constata-se que a fala do requerido não se dirige especificamente aos fiscais ambientais, tratando-se de afirmação genérica, e, proferida no contexto da liberdade de sua expressão e de discurso político.

265. Com relação às postagens indicadas na alínea "c", afirma a acusação que 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, o que denotaria, por si só, carência de justa causa para a ação. Assim, o fato não tem suporte probatório idôneo e deve ser totalmente desconsiderado pelo magistrado.

266. Os ataques ao IBAMA e demais órgãos de fiscalização, repita-se, infelizmente são corriqueiros no Brasil, infelizmente. Não há como se imputar que o requerido incentive agressões de qualquer natureza contra os fiscais, muito antes pelo contrário.

267. Aliás, interessante relembrar o histórico de agressões contra agentes do IBAMA, ocorridos antes do requerido ser Ministro de Estado, o que, embora uma triste realidade, não pode ser debitado à responsabilidade do demandado:

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"*¹²

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 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."*¹³

17.04.2015: PF investiga ataque a helicóptero do Ibama em operação.¹⁴

11.11.2013: Maranhão: o ataque a Rébio 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"*.¹⁵

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"*.¹⁶

268. Assim, beira o absurdo afirmar que eventuais casos de violência praticados contra servidores decorram de condutas praticadas pelo requerido, com nexos causal estabelecido à luz do art. 11, caput, da Lei 8.429/1992, mesmo porque nem mesmo em sua redação primitiva e revogada tal Lei contemplava semelhante comportamento.

269. Outrossim, absurda também é a tentativa de punir o requerido em virtude dos fatos relatados nesse tópico, não merecendo prosperar a pretensão do MPF.

¹² <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,carro-do-ibama-e-incendiado-no-mt-em-novo-ataquecontra-o-orgao,70002075482>

¹³ <https://istoe.com.br/pm-prende-suspeitos-de-ataques-ao-ibama-no-amazonas/>

¹⁴ <https://globoplay.globo.com/v/4118184/>

¹⁵ <https://www.oeco.org.br/reportagens/27750-maranhao-o-ataque-a-rebio-gurupi-e-as-terras-dos-awa-guaja/>

¹⁶ <https://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2012/12/03/madeireiros-ameacam-incendiar-hotel-de-fiscais-do-ibamano-para.jhtm>

11. DA INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE: AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO MATERIAL DA NORMA E AUSÊNCIA DE DOLO

270. Como é assente na doutrina e na jurisprudência, inclusive do STF,¹⁷ para que haja improbidade administrativa, a conduta típica praticada pelo agente, **além de adequar-se à descrição formal do tipo**, prevista nos artigos 9º, 10º e 11º da Lei 8.429/92, **deve transgredir o plano material da norma**, sob pena de haver a banalização da ação civil pública, gerando o descrédito deste valoroso instituto de direito administrativo sancionador.

271. Antes mesmo do advento da Lei 14.230/2021, para a caracterização do ato de improbidade administrativa do tipo sancionador do artigo 11, **necessário se mostra a violação dolosa dos princípios norteadores da administração pública**, situação que não se verifica no caso, pois a LIA “visa a resguardar os princípios da administração pública sob o prisma do combate à corrupção, da imoralidade qualificada e da grave desonestidade funcional, **não se coadunando com a punição de meras irregularidades administrativas ou transgressões disciplinares**”.¹⁸

→ **A Lei nº 8.429/92 visa a resguardar os princípios da administração pública sob o prisma do combate à corrupção, da imoralidade qualificada e da grave desonestidade funcional, não se coadunando com a punição de meras irregularidades administrativas ou transgressões disciplinares, as quais possuem foro disciplinar adequado para processo e julgamento.**

272. Nesse contexto, não se verifica da conduta imputada ao peticionário desonestidade, má-fé, ou dano da *res pública*, ainda que se admita por eventual e remota hipótese que a conduta seja ilegal.

¹⁷ EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. 1. A ilegalidade, por si só, não é suficiente para configurar a conduta ímproba. No caso, o próprio Tribunal de origem concluiu que o agente público atuou sem o especial fim de agir, sem intenção clara de burlar as regras de contratação temporária. 2. Não demonstrada a existência clara do elemento subjetivo doloso, qualificado pela má-fé, não é possível responsabilizar o agente público por ato de improbidade administrativa. 3. Agravo Interno a que se nega provimento.

(STF - ARE: 1436192 SP, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/08/2023, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJE-s/n DIVULG 28-08-2023 PUBLIC 29-08-2023)

¹⁸ STJ - REsp: 1089911 PE 2008/0199891-5, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 17/11/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJE 25/11/2009.

273. Ora, os fatos narrados na excessivamente longa petição inicial passam ao largo de constituir um ato ímprobo *strictu sensu*. Não é possível aduzir da conduta do demandado qualquer desonestidade ou má-fé no trato com a Administração Pública.

274. Ademais, no Processo Administrativo Sancionador, tal qual no Processo Penal, é imprescindível que o acusador público demonstre a justa causa, ou seja, os elementos probatórios mínimos que revelem fundados indícios da prática de um ilícito, não bastando o cumprimento de critérios meramente formais. A plausibilidade da pretensão punitiva é que justifica o ônus de alguém submeter-se ao suplício do processo sancionatório, com todos os custos inerentes: carga aflitiva; impacto na imagem; danos morais e materiais; custos com a defesa.

275. O ajuizamento da Ação Civil Pública de improbidade administrativa exige a existência de justa causa (indícios de lastro probatório mínimo), que se tem por inócua quando o comportamento atribuído ao demandado nem mesmo em tese constitui improbidade.

276. Dessa forma, uma vez não configurada a ocorrência de dolo por parte do administrador – o que é a hipótese -, a responsabilidade do agente público restará afastada.

277. Tal entendimento já era amplamente adotado pela jurisprudência pátria¹⁹, restando assentado definitivamente com a nova redação dada à LIA pela Lei 14.230/21:

Art. 1º (...)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

278. No mesmo sentido já era expressa a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, estabelecendo **que o agente só responderá, pessoalmente, por suas decisões/opiniões em hipótese de dolo/erro grosseiro**, o que inclui situações de negligência grave, imprudência grave ou imperícia grave:

¹⁹ STJ - REsp: 1319831 MG 2012/0015499-2, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Publicação: DJ 18/08/2021; STJ - AgRg no REsp: 1459417 SP 2014/0131842-4, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 28/04/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/05/2015; STJ - AIA: 30 AM 2010/0157996-6, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 21/09/2011, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 28/09/2011.

→ **Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.” (grifos nossos)**

→ **Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (grifos nossos)**

279. Ora, a mera narrativa de que o peticionário agiu conforme descrito na inicial não é bastante para demonstrar que houve dolo em suposta violação de princípios administrativos.

280. Conforme já restou consignado, os atos administrativos praticados pelo peticionário não violaram qualquer princípio que rege a Administração Pública, e tampouco estão estampados em algum das hipóteses taxativa do art. 11 da LIA.

281. Com efeito, não é possível verificar no conjunto probatório acostado aos autos pelo órgão ministerial qualquer indicação apta a demonstrar que o réu tenha praticado conduta munida de dolo, desonestidade ou dotado de má-fé.

282. Portanto, verificando-se a inexistência de dolo, requisito subjetivo para aperfeiçoamento do ato de Improbidade, não há que se falar na ocorrência de eventual ato ímprobo tipificado no art. 11 da Lei nº 8.492/92, devendo a presente ação ser julgada improcedente.

12. DA LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ

283. Finalmente, imperiosa a condenação do Ministério Público Federal na multa por litigância de má-fé, prevista nos artigos 80 e 81 do CPC, porquanto **o manejo da**

presente ação, desde o início, de forma temerária, já sinalizava afronta explícita a deveres funcionais previstos no artigo 236, inciso IX, da Lei Complementar 75/1993, que exige agir com respeito à dignidade de suas funções e da justiça, desempenhado com zelo e com probidade suas funções, o que engloba lealdade processual e boa-fé objetiva.

284. Na espécie, o MPF quebrou o dever de probidade processual, litigando de má-fé, afrontando os artigos 5º, 6º e 77 do CPC e o artigo 236, inciso IX, da Lei Complementar 75/1993.

285. Probidade processual refere-se ao conjunto de princípios e deveres que norteiam a conduta de todos os sujeitos envolvidos em um processo judicial, estabelecendo um padrão ético e moral a ser seguido em prol de uma justiça efetiva e célere. O Código de Processo Civil (CPC) brasileiro, em seus artigos iniciais, fornece um alicerce de normas fundamentais que têm caráter principiológico. O artigo 5º do CPC consagra o princípio da boa-fé objetiva, estabelecendo que todos que participam do processo devem agir conforme essa boa-fé.

286. O princípio da cooperação, previsto no artigo 6º do CPC, pode ser entendido como um desdobramento da boa-fé objetiva, onde todos os sujeitos processuais têm o dever de cooperar mutuamente, buscando uma decisão justa, efetiva e em tempo razoável.²⁰

287. Ao se tratar de matéria processual, a boa-fé se fundamenta no princípio do devido processo legal e na garantia da razoável duração do processo, asseguradas pela Constituição Federal de 1988. Apesar de sua ampla abrangência e cláusula genérica, a boa-fé objetiva é, em essência, uma exigência de conduta honesta, leal, coerente e transparente das partes durante todo o trâmite processual.

288. A probidade processual, portanto, está intrinsecamente ligada à boa-fé. Ela requer que as partes e seus representantes atuem com lealdade, probidade e transparência, evitando condutas maliciosas ou fraudulentas que possam prejudicar a outra parte ou o andamento processual. O direito contemporâneo, reconhecendo a importância dessa postura ética e moral no processo, concede ao juiz poderes para agir, seja de ofício ou por solicitação da parte lesada, contra

²⁰ Boa-fé processual Nos termos do art. 5º do Código de Processo Civil, que estabelece princípio (compreendido como fundamento e não como norma) geral, “aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé”. (ANGELICA ARRUDA ALVIM, ARAKEN DE ASSIS, EDUARDO ARRUDA ALVIM, GEORGE SALOMAO LEITE. Comentários ao Código de Processo Civil (Portuguese Edition) . Saraiva. Edição do Kindle).

atitudes que violem a lealdade e a probidade processual, garantindo assim a integridade e a eficiência do sistema judiciário.²¹

289. Não obstante, mesmo após o julgamento pelo STF do ARE 843989, em sede de Repercussão Geral (Tema 1199), o Ministério Público Federal, com **deslealdade e má-fé**, insistiu na imputação de atos de improbidade baseados em dispositivos já revogados, **mesmo após a edição da Lei 14.230/2021**.

290. De fato, o Ministério Público, como instituição essencial à prestação jurisdicional do Estado e defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88), na condição de titular do direito de ajuizar ações para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, inciso III, CF/88), **deve fazê-lo com lealdade e boa fé objetiva**, não podendo abusar desse direito ao usá-lo **com desvio de finalidade**.

291. Ora, é fundamental que todas as partes envolvidas em processos judiciais atuem com transparência, lealdade e boa-fé, apresentando os fatos conforme a realidade e evitando reivindicações destituídas de fundamento.

→ É preocupante quando órgãos de controle, como o Ministério Público, parecem instrumentalizar o instituto da ação de improbidade administrativa, buscando imputar atos inexistentes com o intuito subjacente de destituir um Ministro de Estado de um governo democraticamente eleito, simplesmente por discordar de sua abordagem política.

²¹ (...) 5. O acórdão recorrido condenou a Fazenda às penas da litigância de má-fé considerando configurada a hipótese disposta no art. 17, incisos IV e V, do Código de Processo Civil, devendo pagar aos exequentes multa no importe de 0,5% (meio por cento) do valor devido. A atitude da Fazenda, ao reconhecer ser vencedora na demanda e mesmo assim apresentar recurso, importa em declarado ânimo protelatório, **conduta que avilta o dever de probidade estampado no art. 14 do CPC**. Manutenção da multa imposta pelo Tribunal a quo. 6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(STJ - REsp: 946767 SP 2007/0022301-1, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 22/06/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/08/2010)

292. A utilização do Poder Judiciário como ferramenta de pressão política, quando baseada em alegações infundadas, vai além de uma simples temeridade; **representa uma ação carregada de má-fé e um potencial [ataque aos pilares democráticos](#).**

293. Ao agir assim, o Ministério Público não apenas compromete sua própria credibilidade, mas também mina a confiança no sistema jurídico e na estabilidade institucional. É vital que a justiça seja praticada de forma imparcial e que as instituições não sejam utilizadas como ferramentas de combate político.

294. Em realidade, sob o manto do direito de ação, existem situações, como no caso, onde a real intenção é prejudicar a parte contrária, utilizando-se de aparências legais para mascarar intenções maliciosas. O abuso no exercício do direito de ação, seja ao demandar ou ser demandado, denota uma atuação temerária, apoiada em argumentos inexistentes ou distorcidos, quando a parte age em desacordo com o princípio da boa-fé processual, previsto no artigo 6º do CPC/2015, podendo ser penalizada por litigância de má-fé.²²

295. Portanto, quando o Ministério Público abusar do direito de ação por instrumentalizá-lo para perseguições políticas, deve o Poder Judiciário, até como medida profilática, aplicar com severidade as penas da litigância de má-fé.

296. Conforme descrito por Carlos Henrique Soares²³, em artigo que aborda o tema da litigância de má-fé, o ato abusivo no contexto processual caracteriza-se pela sua aparência de normalidade e legalidade, porém com objetivos ilícitos, prejudicando outra parte ou comprometendo a dignidade e o andamento adequado do processo judicial. **Tal ato é identificado como um desvio de finalidade do procedimento legal.**

297. Ainda segundo o articulista, citando as lições de Francesco Cordopatri, da obra *L'abuso del processo*, **este abuso implica uma violação aos deveres de lealdade e honestidade, ocorrendo quando uma parte utiliza indevidamente ferramentas processuais [ou pratica um ato processual válido com intenções distorcidas](#).**

298. A responsabilização deve ser **consequência impositiva para aqueles que abusam do direito de ação**, com a ilicitude emanando da transgressão ao princípio da

²² Stipsky, Paulo Ricardo. Precedentes judiciais e litigância de má-fé: a nova dimensão da responsabilidade das partes na lide de acordo com o modelo constitucional de processo civil (Portuguese Edition) (pp. 218-219). Editora Dialética. Edição do Kindle.

²³ Disponível em: [LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - RKL Escritório de Advocacia \(rkladvocacia.com\)](https://www.rkladvocacia.com) (acessado em 28/09/2023).

boa-fé. Ou seja, impõe-se sejam aplicadas as respectivas sanções a comportamentos que, mesmo amparados pelo exercício de direitos, se oponham aos valores fundamentais do sistema jurídico, representados tradicionalmente pela boa-fé e materializados pelos princípios da proteção à confiança e da prevalência da substância sobre a forma.

299. A condenação do Ministério Público por abuso de direito e litigância de má-fé não é fato inédito na jurisprudência dos Tribunais Pátrios. Colaciona-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SEM JUSTA CAUSA PARA A AÇÃO. AUSÊNCIA DE PRETENSÃO RAZOÁVEL. LIDE TEMERÁRIA. **ABUSO DO DIREITO DE AÇÃO**. MULTA. 1. Imputar ex-Governador do Estado, responsabilização por ato de improbidade administrativa por não ter licitado o transporte público intermunicipal, de responsabilidade do DAER, autarquia responsável pelo transporte público entre Municípios dentro dos limites territoriais do Estado, com pedido e obtenção, ainda, de medida liminar extrema, com decretação de indisponibilidade de seus bens, para assegurar pagamento de multa por descumprimento de decisão judicial, a qual fora aplicada expressa e exclusivamente ao DAER, e não a pessoa natural de qualquer Governador, em processo de que sequer era parte, não se mostra razoável. Tampouco justo, e menos ainda, legal. 2. Desde a inicial da Ação Civil Pública se constatava, claramente, que o agravante foi incluído no polo passivo da lide tão apenas por ter comandado o executivo estadual em determinado período para o qual foi eleito. Não se lhe imputou diretamente qualquer dolo ou mesmo culpa grave capaz de autorizar o processamento da demanda. A lide era temerária, desde o princípio. Tanto que, após expressamente reconhecida esta condição por esta Corte, ao se julgar o agravo de instrumento interposto da decisão que decretou a indisponibilidade de bens do ora recorrente, o juízo de origem deixou de receber a inicial da ação civil pública contra o agravante. E desta decisão, o órgão do Ministério Público sequer recorreu, o que apenas confirma tudo o que se está dizendo aqui: que a lide foi temerária, que houve abuso do direito processual, de ação. 3. Há manifesta violação ao núcleo essencial deste direito fundamental, e também da justiça, que constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, I, da CF). Para que se processe alguém por improbidade administrativa, é essencial que se aponte o elemento subjetivo do injusto típico administrativo, dolo ou culpa, cujo agir deva estar evitado de desonestidade e má-fé, a ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92. 4. Ausência de pretensão razoável para o ajuizamento da lide. **5. Abuso de direito processual levado a efeito pelo órgão do Ministério Público que, obviamente, conspurca frontalmente com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, insculpido no art. 1º, III, da Constituição Federal, o qual, mais do que um princípio, é um dos fundamentos do Estado Democrático e Social de Direito e de Justiça, conforme art. 3º, que estabelece como objetivos fundamentais da República constituir uma sociedade livre, justa e solidária.** É desta justiça de só processar quem tenha legitimidade para tal de que se fala. A violação de direito fundamental é tamanha que o mero ajuizamento da ação puniu o agravante liminarmente, implicando em danos não apenas na sua vida profissional, mas pessoal, homem público que é. E isto tudo sem qualquer pertinência subjetiva. 6. Multa que, se fixada no mínimo legal previsto no caput do art. 81 do CPC certamente infringiria o princípio da proibição de excesso, e, de outro lado, se fixada na exceção à regra prevista no § 2º, violaria o princípio da proteção insuficiente. Considerando o grau de gravidade da conduta levada a efeito pelo órgão do Ministério Público, causando severos danos à honra e à imagem da pessoa pública do ex-Governador Tarso Genro, impositivo que se fixe multa em valor condizente com o ato praticado e o dano causado, dentro de um juízo de razoabilidade e atenção aos princípios da suficiência e proporcionalidade, observando-se, ainda, o caráter pedagógico da sanção. RECURSO PROVIDO.

(TJ-RS - AI: 70082657073 RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Data de Julgamento: 13/11/2019, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 20/11/2019)(grifos apostos)

—

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – APELAÇÃO – Dispensa de licitação – Alegação de superfaturamento no contrato – Aquisição de insumo pelo HCFMUSP para tratamento de insuficiência respiratória – Comparação da aquisição do produto nos anos de 2019 e 2020 – Cenário da pandemia da Covid-19 – Ação julgada improcedente, **condenado o MP ao pagamento de honorários por litigância de má-fé – Recurso restrito à condenação ao pagamento de honorários – Sentença confirmada**, nos termos do RITJSP, art. 252 – Recurso de apelação desprovido. SEGUNDO RECURSO DE APELAÇÃO – Pedido de procedência da ação – Não conhecimento – Ofensa ao princípio da unicidade recursal.

(TJ-SP - AC: 10293026320218260053 SP 1029302-63.2021.8.26.0053, Relator: J. M. Ribeiro de Paula, Data de Julgamento: 09/11/2022, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 16/11/2022)(grifos apostos)

300. Também esse é o entendimento que se retira a contrário sensu da remansosa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que reconhece a possibilidade de condenação do Ministério Público quando comprovada a má-fé:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AUTOR. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS. 1. Cuida-se de Embargos de Declaração contra acórdão do STJ que conheceu em parte do Recurso Especial, somente com relação à preliminar de violação do art. 1.022 do CPC/2015, e, nessa parte, negou-lhe provimento. Ao final, condenou em honorários advocatícios os recorrentes. 2. A matéria está pacificada em precedentes do STJ, entre os quais alguns da Corte Especial. **Se a Ação Civil Pública é proposta pelo Ministério Público ou por outro órgão estatal, descabem honorários advocatícios e consectários, exceto quando comprovada má-fé.** Tal isenção bilateral, contudo, mister esclarecer, não se aplica quando o autor for entidade da sociedade civil organizada - associação, p. ex. - que aja em nome de sujeitos vulneráveis. Nessas situações, não se pode, na verdade, falar em "simetria" entre as partes do processo, e se justifica, sob argumentos éticos, políticos, financeiros e jurídicos, tratamento diferenciado, de modo a não inibir o objetivo maior da lei, exatamente a facilitação e a ampliação do acesso coletivo à justiça. 3. Embargos de Declaração acolhidos sem efeitos infringentes.

(STJ - EDcl no REsp: 1820164 ES 2019/0123701-7, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 27/10/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/07/2021)(grifos apostos)

—

PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONDENAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL AO PAGAMENTO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ. DESCABIMENTO DE CONDENAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE, IN CASU, DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA, DADO O TRÂNSITO EM JULGADO. RESPONSABILIDADE DA FAZENDA PÚBLICA PELO PAGAMENTO DA VERBA HONORÁRIA. EXPLICITAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. Não se conhece do Recurso Especial em relação à ofensa ao art. 535 do CPC/1973

quando a parte não aponta, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Aplicação, por analogia, da Súmula 284/STF. 2. **No que concerne aos casos em que há condenação do Ministério Público ao pagamento de honorários advocatícios (se provada, de modo inequívoco, a sua má fé)** - como também ocorre na hipótese dos honorários periciais -, o STJ vem aplicando, por analogia, o disposto na Súmula 232/STJ, isto é, reconhecendo caber à Fazenda Pública do ente federativo ao qual o Parquet pertence o dever de suportar os encargos da sucumbência. Precedentes: REsp 864.314/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 10/9/2010; REsp 1.105.782/SP, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 15/5/2009. 3. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(STJ - REsp: 1683003 SP 2017/0148115-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 19/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/11/2018) (grifos apostos)

301. Ademais disso tudo, **pelo só simples fato de não ter desistido desta ação** após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa promovida pela Lei 14.230/2021, tendo insistido na citação do demandado, **em manifestação lançada nos autos dia 11 de novembro de 2022** (id 1381033278), **tem-se que o Ministério Público está a deduzir pretensão contra texto expresso de lei**, porquanto o ato de improbidade administrativa pela simples lesão aos princípios da administração pública, isoladamente previstos no caput do artigo 11, bem assim os incisos I e II do mesmo dispositivo, foram expressamente revogados pela Lei 14.230/2021, **que entrou em vigor em 25 de outubro de 2021.**

302. OU seja, **em promoção lançada aos autos mais de um ano após a edição da lei que aboliu as figuras típicas** nas quais embasava o Ministério Público sua pretensão, vem ele aos autos e pede a citação do réu, em atitude que equivale a ratificar sua pretensão.

303. Porém, considerando a clareza da nova lei, incumbia-lhe ou desistir da ação, ou pedir sua rejeição, com a aplicação do artigo 17, § 11, da LIA.

304. Tal proceder tem expressa previsão no artigo 80 do CPC como conduta caracterizadora de litigância de má-fé:

Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que:

I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;

305. A insistência do MPF no prosseguimento da ação contra texto expresso de lei configura inequívoca litigância de má-fé, conforme já demonstrado alhures. Nesse sentido, tem-se a **decisão proferida pela Suprema Corte, ao julgar o ARE 843989, em sede de**

repercussão geral, ocasião que fixou o Tema nº 1199, que definiu a retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, à exceção da prescrição.

306. Com efeito, o que restou definido no tema 1199 é que **a nova lei apenas não retroagirá nas situações previstas no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República**, seja na questão que envolve culpa, seja na situação que envolve prescrição, isso em respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e, sobretudo, à coisa julgada, o que não é o caso dos autos.

307. Como o julgamento da Suprema Corte teve seu resultado publicado dia 18/08/2022, tendo sido acompanhado não só pela comunidade jurídica, mas por todo o Brasil, com ampla divulgação na mídia²⁴, a manifestação do MPF protocolada nestes autos três meses após, em 11 de novembro de 2022, insistindo na continuação da ação, também acaba por afrontar a decisão da Suprema Corte, que foi proferida em caráter vinculante, decorrente da repercussão geral conferida ao julgamento.

308. Dessa forma, conforme o definido nos artigos 80 e 81 do CPC, fica evidente a necessidade de se impor ao Ministério Público Federal as penas por litigância de má-fé, considerando que sua atuação não teve por objetivo a verdadeira proteção do meio ambiente, mas sim motivações alheias ao devido processo legal.

309. Portanto, em respeito ao princípio da lealdade processual e visando garantir a integridade das instituições e do próprio Poder Judiciário, torna-se imprescindível essa análise criteriosa e a condenação do MPF às penas da litigância de má-fé.

²⁴ [STF decide que nova Lei de Improbidade pode ser aplicada para condenados com direito a recurso | Política | G1 \(globo.com\)](#)

[STF: Lei de improbidade não retroage em decisão transitada em julgado - Migalhas](#)

[STF veda retroatividade da lei de improbidade para casos já julgados - Notícias - R7 Eleições 2022](#)

13. DOS PEDIDOS

310. EM FACE DO EXPOSTO, requer:

(i) **preliminarmente**, em **virtude da retroatividade da norma mais favorável** na nova redação da Lei 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/2021 ao caso concreto, **que aboliu** a figura típica isolada da violação aos princípios prevista no *caput* do artigo 11 da Lei 8.429/1992, bem como os incisos I e II do mesmo dispositivo, seja imediatamente julgada improcedente a ação civil pública, pelo reconhecimento da falta de tipicidade dos atos imputados ao réu, considerando, ainda, a incidência do efeito vinculante previstos nos arts. 985, § 1.º c/c art. 928; 947, § 3.º; 988, do CPC, em obediência ao comando emanado da Repercussão Geral proferida no julgamento do **ARE 843989 (Tema 1199)**;

(ii) **também preliminarmente, acaso superada a tese anterior**, em face da falta de competência do contestante para a prática dos atos consubstanciados em Decretos e ausência de relação causal com os supostos ilícitos, seja julgada improcedente a ação, por manifestamente inexistente o ato de improbidade administrativa, com suporte no art. 17, § 6-B, da Lei 8.429/1992;

(iii) **preliminarmente**, e acaso superadas as teses anteriores, em face da inépcia da inicial, que não descreve fatos verdadeiramente típicos, nem os individualiza, tampouco aponta os elementos probatórios mínimos que demonstram a ocorrência das condutas imputadas, como impõe o artigo 17, § 6º, inciso I, da Lei 8.429/1992, seja a inicial rejeitada, com base no artigo 17, § 6º-B, da Lei 8.429/1992;

(iv) **no mérito**, seja inteiramente julgada improcedente a ação, seja por ausência de tipicidade objetiva (violação material), seja por ausência de tipicidade subjetiva (dolo: vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado), seja por falta de competência para os atos imputados, seja, finalmente, porque os atos não se configuram como ímprobos, nos termos do art. 17, § 10-B, inciso I, e § 11, da Lei 8.429/1992;

(v) a condenação do Ministério à multa **por litigância de má-fé**, nos termos dos artigos 80 e 81 do CPC;

(vi) caso prossiga a ação, pelo princípio da eventualidade, protesta pela produção de todo meio de prova em direito permitido, notadamente testemunhal, pericial e documental;

(vii) que as intimações e publicações sejam realizadas exclusivamente em nome dos advogados subscritores da presente Contestação, sob pena de nulidade.

Brasília, 3 de outubro de 2023.

VICTOR HUGO VILLAS BÔAS SILVEIRA
OAB/SP 345.338

NILSON DE OLIVEIRA RODRIGUES FILHO
OAB/RS 121.624.

FÁBIO MEDINA OSÓRIO
OAB/DF 29.786