



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 09 - DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO

PROCESSO: 1035605-24.2020.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1037665-52.2020.4.01.3400

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

AGRAVADO: RICARDO DE AQUINO SALLES, UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

Cuida-se de agravo de instrumento, com pedido de concessão de efeito suspensivo, interposto pelo Ministério Público Federal em face da decisão proferida pelo Juízo Federal da 8ª. Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal que, nos autos da ação civil pública de improbidade administrativa n. 1037665-52.2020.4.01.3400, indeferiu o pedido de afastamento cautelar do requerido, ora agravado do cargo de Ministro de Estado do Meio Ambiente.

O *parquet* alega que o requerido, ora agravado, assumiu o cargo de Ministro de Estado do Meio Ambiente – MMA, em 02/01/2019, e durante a sua gestão foram praticados diversos atos em sentido contrário às diretrizes estabelecidas pelo Estado brasileiro nos últimos 40 (quarenta) anos, as quais estão alinhadas aos anseios globais, cujo compromisso principal é a proteção do meio ambiente.

Sustenta que o requerido, por ações, omissões, e discursos tem promovido à desestruturação das políticas públicas ambientais, assim como, esvaziado preceitos normativos legais, cujo efeito dessas condutas ao meio ambiente é imediato, pois os dados demonstram aumento no desmatamento, avanço de atividades econômicas ilegais em áreas de floresta nativa. Entende que tais efeitos podem se tornar irreversíveis com a permanência do requerido no cargo.

Afirma que os atos praticados pelo requerido violam os princípios constitucionais da eficiência, legalidade e da lealdade às instituições, nos termos da Lei nº. 8.429/92. Entende que o dolo pode ser aferido pelas afirmações e declarações do requerido, às quais são contrárias às finalidades do Ministério do Meio Ambiente, o que fragiliza a atuação estatal na proteção do meio ambiente.

Nesse ponto, cita como exemplo a reunião ministerial ocorrida no dia 22 de abril de 2020, ocasião em que o requerido, ora agravado, “declarou que considerava a pandemia decorrente do novo coronavírus (COVID-19) uma “oportunidade” para modificar

normas e adotar atos. Também sugeriu fazer uma "baciada" de alterações e "passar a boiada". Segundo o requerido, havia uma lista de medidas que poderiam ser simplificadas, independentemente de alterações legislativas. Entre as medidas, citou "reformas infralegais de desregulamentação, simplificação" e afirmou que "isso aí vale muito a pena" e que "a gente tem um espaço enorme pra fazer" (fl. 13 – doc. n. 82164158).

Cita, ainda, a revogação recente das Resoluções nº. 303/2002, 302/2002 e 284/2011 pelo CONAMA, as quais promoviam a preservação de áreas de restinga e manguezais, em contrapartida, no mesmo ato foi aprovada a queima de resíduos agrotóxicos e de lixo tóxico em fornalhas utilizadas para a produção de cimento.

Nesse ponto, aduz que o pedido de afastamento cautelar do requerido, ora agravado é fundamentado em três requisitos (1) plausibilidade do direito invocado, e (2) perigo de dano irreparável ao meio ambiente, e (3) existência de indícios de que o requerido esteja influenciando na apuração dos fatos, pois existe nos autos prova indiciária no sentido de que o requerido ameaçou servidores públicos de instauração de processo administrativo disciplinar, com o intuito de promover o silêncio dos servidores federais, prejudicando a busca da verdade.

Assevera que a prevenção do dano é objetivo primordial no microssistema de tutela coletiva, e com base no poder geral de cautela concedido ao magistrado, entende que no caso presente se encontra suficientemente demonstrado os requisitos necessários para o deferimento da medida cautelar de afastamento do requerido, ora agravado do cargo de Ministro do Meio Ambiente, com fundamento no art. 20, parágrafo único, da Lei nº. 8.429/92 c/c art. 12 da Lei nº. 7.347/85.

Pugna pela concessão do efeito suspensivo para que “seja concedido o pedido de afastamento cautelar de Ricardo de Aquino Salles do cargo de Ministro de Estado do Meio Ambiente, com fundamento nos artigos 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992, art. 12 da Lei nº 7.347/85 e art. 300 do CPC” (fl. 42 – doc. n. 82164158).

É o breve relatório. **Decido.**

Analisando o caderno processual, à luz da legislação de regência aplicável ao caso, não vislumbro razão nas alegações contidas no presente recurso, aptas a possibilitar a antecipação da tutela recursal vindicada.

Por oportuno, colaciono os fundamentos utilizados na decisão agravada:

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

No tópico “Desestruturação Normativa”, a petição inicial indica como causa de pedir quatro atos normativos considerados ilegais e abusivos: o Decreto nº 10.347/2020 (que transferiu o poder concedente de florestas públicas do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), o Despacho MMA nº 4.410/2020 (que permitiu a regularização de desmatamentos ilegais em área de preservação permanente no bioma da Mata Atlântica), o Decreto nº

9.6/2/2019 (que extinguiu a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas) e a Portaria Conjunta nº 298/2019 (que alterou a composição do Comitê de Compensação Ambiental Federal).

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

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

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

Para impedir a continuidade dos efeitos desses atos, o Ministério Público Federal postula o afastamento cautelar do Ministro de Estado do Meio Ambiente do exercício de sua função pública, alegando que o referido agente público continua praticando atos de desmonte das estruturas de Estado de proteção ao meio ambiente e que a medida se faz necessária porque a permanência do requerido Ricardo de Aquino Salles no cargo de Ministro do Meio Ambiente tem trazido, a cada dia, consequências trágicas à proteção ambiental, especialmente pelo alarmante aumento do desmatamento, sobretudo na Floresta Amazônica (fls. 8166).

O artigo 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92 dispõe que a autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, **quando a medida se fizer necessária à instrução processual**. (grifei)

Como se nota do destaque do texto legal, a medida cautelar de afastamento do agente público do exercício de suas funções tem como pressuposto principal e imprescindível a existência de risco concreto e efetivo à instrução processual.

A Lei nº 8.429/92 não admite o pedido de afastamento cautelar do agente público como forma de antecipação da tutela definitiva (pena de perda do cargo) e tampouco como medida preventiva ao cometimento de novos atos de improbidade.

A pretensão, repito, é exclusiva e limitada à necessidade da instrução processual, não podendo, em hipótese alguma, ter outra destinação, já que, em se tratando de medida excepcional, a sua interpretação deve ser estrita.

Assim, o afastamento cautelar da função pública em ação de improbidade administrativa só pode ser deferido se houver prova robusta de que o Ministro de Estado do Meio Ambiente está obstruindo ou atrapalhando a coleta de provas,

dirigindo a instrução, criando obstáculos ao acesso de documentos e/ou exercendo algum tipo de intimidação ou constrangimento em testemunhas.

Entretanto, o Ministério Público Federal não apresenta elemento algum que demonstre possível embaraço do Ministro de Estado à instrução desta ação civil de improbidade administrativa, pautando seus argumentos tão somente nos danos causados ao meio ambiente em razão da política empreendida pelo atual governo. Tais fundamentos não têm qualquer pertinência com o instituto processual previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92.

Nesse ponto, não se deve confundir a medida cautelar de suspensão do exercício de função pública, prevista na esfera penal, com o afastamento provisório do agente público do exercício do cargo, regido pela lei civil. São institutos jurídicos absolutamente distintos, os quais não podem ser aplicados, por analogia, entre si.

De fato, o art. 319, VI, do Código de Processo Penal, autoriza a aplicação de medida cautelar, substitutiva da prisão, de suspensão do exercício de função pública quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais.

Note-se que, na esfera penal, é possível afastar o agente público com o intuito de impedir o cometimento de crimes, mas o mesmo não se pode falar em relação ao campo do direito civil, notadamente na Lei de Improbidade Administrativa, que autoriza tão somente o afastamento da função pública para garantir a instrução processual, e não para evitar a prática de novas infrações consideradas ímprobas.

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

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

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

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

Com efeito, não há demonstração concreta da forma pela qual o mero exercício do cargo de Ministro de Estado, por si só, inviabilizará a instrução processual destes autos, não sendo admissível no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa a

presunção de prejuízo ao processo pelo fato de o agente público investigado continuar no exercício funcional.

Somente a demonstração efetiva de empecilho criado pelo agente público à instrução processual, cuja permanência no local de trabalho seria um elemento facilitador para a obstrução ou ocultação de provas, é que justificaria a medida de suspensão e afastamento da função pública, mas não há nos autos prova incontroversa de que a permanência do agente público no cargo de Ministro de Estado do Meio Ambiente importa em ameaça à instrução do presente processo.

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

*Por todo o exposto, considerando que o afastamento previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92 constitui medida cautelar eminentemente probatória, não podendo ser confundida com a antecipação dos efeitos da tutela pretendida (pena de perda da função pública), e que não há prova cabal de comportamento do Requerido que comprometa o andamento e a instrução processual, descabe a medida drástica de afastamento do Ministro de Estado do Meio Ambiente Ricardo de Aquino Salles do exercício do cargo, razão pela qual **INDEFIRO A LIMINAR**” (fls. 8201/8204 – doc. n. 353341460 – da ação principal – grifos no original).*

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

Nesse sentido, cito os seguintes precedentes, in verbis:

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

Omissis.

III. Na forma da jurisprudência do STJ, a regra do art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada se configurado risco à instrução processual, considerando que a mera menção à relevância ou posição estratégica do cargo não constitui fundamento suficiente para o respectivo afastamento cautelar. Precedentes do STJ: AgRg

no AREsp 4/2.261/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 01/07/2014; REsp 1.197.807/GO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/11/2013.

Omissis.

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

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

Omissis.

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

Omissis.

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

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

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

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

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

IV - Agravo de Instrumento improvido.

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

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

Omissis.

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

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

6. Agravo parcialmente provido.

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

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

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

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

Ante o exposto, **indefiro** a antecipação da tutela recursal pleiteada.

Comunique-se o teor desta decisão ao Juiz a quo, ao tempo em que lhe solicitem informações.

Intime-se a parte ora agravada, para os fins do art. 1.019, II, do Código de Processo Civil.

Abra-se vista dos autos à Procuradoria Regional Federal da 1ª. Região.

Após, retornem-me conclusos os autos.

Intimem-se. Cumpra-se.

Desembargador Federal **NEY BELLO**

Relator

Assinado eletronicamente por: **NEY DE BARROS BELLO FILHO**

24/11/2020 13:42:16

<http://pje2g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



201124134215789000000813

IMPRIMIR

GERAR PDF