



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

SENTENÇA

Processo Digital nº: **1023452-67.2017.8.26.0053**
 Classe - Assunto: **Ação Civil de Improbidade Administrativa - Violação aos Princípios Administrativos**
 Requerente: **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
 Requerido: **Roberta Buendia Sabbagh e outros**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Fausto José Martins Seabra**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO move ação de improbidade administrativa contra RICARDO DE AQUINO SALLES, ROBERTA BUENDIA SABBAGH AHLGRIMM, DANILO ANGELUCCI DE AMORIM, FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP) e o ESTADO DE SÃO PAULO. Em 24 de junho de 2013, instaurou o inquérito civil nº 14.1090.0000101/2013-2, em seu Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA) – Núcleo Cabeceiras, para verificar a regularidade do procedimento de elaboração e aprovação do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental Várzea do Rio Tietê (APAVRT), a cargo da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA), pelo processo nº 7.324/2013. Afirma que durante a elaboração do citado plano, em 2016, os réus cometeram fraude com o propósito de beneficiar setores empresariais, em especial as empresas de mineração e filiadas à FIESP. O inquérito civil apurou as seguintes ilegalidades: a) modificação de mapas elaborados pela Universidade de São Paulo; b) alteração da minuta do decreto do plano de manejo; c) perseguição aos funcionários da Fundação Florestal. Em razão das irregularidades apuradas pelo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

GAEMA, a Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social também iniciou investigação por meio do inquérito civil nº 14.0695.0000138/2017-3, para apurar a prática de atos de improbidade administrativa nos procedimentos de elaboração e aprovação do citado plano da APVART.

O Ministério Público era o relator do plano de manejo na Comissão Temática de Biodiversidade, Florestas, Parques e Áreas Protegidas (CTBio – comissão temática do CONSEMA, Conselho Estadual do Meio Ambiente), seguindo o modelo de gestão democrática e participativa, como prevê o Decreto Estadual nº 60.302/2014 e entregou ao CONSEMA relatório final em 17/02/2016. Em 14/12/2016 pediu vista dos autos e verificou uma série de modificações, as quais foram levadas a cabo no período de fevereiro a dezembro de 2016, em gabinete fechado, pela Secretaria do Estado do Meio Ambiente em diálogo com a FIESP, FAESP e CIESP. Sustenta o autor que as entidades patronais discordaram integralmente do texto aprovado no plenário na CTBio e, assim, ele foi deliberadamente retirado da pauta do CONSEMA para tramitar no gabinete do secretário e para viabilizar as mudanças ilegais pretendidas. Acrescenta que recebeu denúncia de funcionários da Fundação Florestal e detectou que o então presidente da CTBio, Danilo Angelucci de Amorim, assumiu a relatoria do processo e pretendia apresentar a minuta final para aprovação do CONSEMA, sem que as modificações realizadas naquele curto período fossem percebidas pelos integrantes desse órgão. Há lacuna regimental, segundo o autor, acerca do procedimento de mudança na relatoria, assumida por Danilo Angelucci de Amorim, na ausência do representante do *Parquet* na referida comissão.

Sobre esse segundo relatório de encaminhamento da minuta ao CONSEMA, afirma o MP que foi elaborado de forma propositalmente genérica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

para que as alterações não fossem notadas. Danilo Angelucci de Amorim, responsável pela confecção do documento, ao prestar declarações na fase inquisitiva, afirmou que não examinara os mapas de zoneamento da APA, um dos instrumentos mais relevantes do plano. A partir desse relatório, os autos foram encaminhados ao CONSEMA e entraram para votação na reunião seguinte do órgão em 14/12/2016, mas nada foi deliberado em virtude do pedido de vista do MP. Os autos foram submetidos à análise de assistente técnica do *Parquet*, que apresentou parecer a fls. 632/684, no qual aponta alterações na minuta do decreto do plano de manejo da APAVART e também nos mapas de zoneamento da unidade de conservação, depois de sua aprovação pela CTBio. O plano foi pauta da reunião do CONSEMA de 31/1/2017 e, enquanto o Ministério Público colhia depoimentos nos inquéritos civis, o secretário Ricardo de Aquino Salles instaurou uma sindicância, presidida pelo secretário adjunto, que tinha por escopo perseguir os servidores públicos que prestaram depoimentos ao MP.

Em resumo, a petição inicial baseia-se no contido nos dois citados inquéritos e que demonstram infrações a diversos dispositivos da legislação ambiental, haja vista as adulterações nos mapas e na minuta do decreto e, também, a prática de atos de improbidade administrativa – ferindo todos os princípios da Administração Pública e com violação ao processo democrático de elaboração do plano nas instâncias participativas: Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) e a sua Comissão Temática de Biodiversidade, Florestas, Parques e Áreas Protegidas (CTBio).

Pelo exposto, pede o autor: //a anulação do processo SMA 7.324/2013, no que tange aos atos praticados após 17/2/2016; //a condenação dos requeridos, nos termos do art. 11, I, c.c. art. 12, III, da Lei 8.429/1992 (Ricardo de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Aquino Salles, Roberta Buendia Sabbagh Ahlgrimm e Danilo Angelucci de Amorim) ao ressarcimento integral do dano apurado até o final do processo; *iii)* em relação à FIESP, condenar a entidade, nos termos do art. 11, I, c.c. art. 3º e art. 12, III, da Lei 8.4.29/1992, ao ressarcimento integral do dano eventualmente apurado até o final do processo, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da última remuneração mensal bruta percebida por Ricardo de Aquino Salles, tudo devidamente corrigido, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de três anos e; *iv)* condenar todos os requeridos ao pagamento de indenização por dano moral coletivo de até R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), corrigidos na data do cumprimento definitivo da sentença (art. 1º da Lei 7.347/1985).

Negada a liminar (fls. 7081) e rejeitado o pedido de reconsideração (fls. 7081), tirou o autor agravo de instrumento (fls. 8293/8419), o qual foi parcialmente provido, pois o requerido Ricardo havia pedido exoneração do cargo de secretário. De outro lado, anotou a 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente que “a documentação juntada aos autos sugere-nos (inclusive da leitura das mensagens eletrônicas – fls. 257/446) constantes mudanças informais no projeto original sem que houvesse comprovação de autorização do Conselho Gestor” (fls. 9601/9609).

Danilo Angelucci de Amorim apresentou defesa preliminar a fls. 8427/8455 e juntou documentos a fls. 8458/8651. Alegou, em resumo, não ter participado das reuniões para alteração do mapa e da minuta do plano de manejo supracitado e ter atuado em estrita legalidade.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Pela decisão de fls. 8743 e depois de ouvido o autor, o juízo indeferiu o ingresso na lide de SPPATRIM Administração e Participações Ltda.

A FIESP apresentou defesa a fls. 8662/8692. Em preliminar, suscitou a inépcia da petição inicial e a ilegitimidade passiva. No mérito, afirmou que houve atuação da entidade em consonância com a legislação administrativa e requereu a improcedência dos pedidos, “por ser impossível vislumbrar a existência de qualquer ingerência sua nas supostas irregularidades narradas” (fls. 8677). Requereu a rejeição da petição inicial, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92.

Roberta Buendia Sabbagh Ahlgrimm apresentou defesa preliminar a fls. 8704/8725. Sustentou a improcedência da demanda nas acusações que lhe dizem respeito, pois “não pode ser responsabilizada por ato de improbidade administrativa, seja em razão da inexistência de dolo em sua conduta, seja em razão de ter atuado em estrito cumprimento às ordens do Secretário do Meio Ambiente, não cabendo a ela, portanto, qualquer decisão acerca das alterações realizadas no Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê” (fls. 8723).

Ricardo de Aquino Salles ofertou defesa a fls. 8770/8806. Suscitou, em preliminar, a inexistência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, em especial por inobservância do disposto no § 6º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92. Sustentou a nulidade do inquérito civil, o qual padeceria de vício de origem, pois conferiria exclusivamente ao Procurador Geral de Justiça a instauração e condução de inquérito civil contra as autoridades previstas no artigo 116 da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo. No mérito, sustentou a validade e a legalidade na condução da elaboração e da aprovação do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

plano de que trata o processo da SMA 7.324/2013. Argumentou, também, que não houve perseguição a funcionários. Requereu o encerramento dos inquéritos civis e a rejeição da demanda diante da inexistência de ato de improbidade administrativa e de violação à legislação ambiental que mereça prosperar.

Manifestou-se, em defesa prévia, a Procuradoria Geral do Estado (fls. 8962/8976), afirmando a legalidade procedimental na aprovação do plano em testilha e a razoabilidade das alterações realizadas no que tange à permissão de atividade de mineração, bem como a legitimidade de outras alterações pontuais para acertamento técnico. Requereu, portanto, que a ação seja julgada improcedente.

Manifestou-se o MP a fls. 8981/8996, pela rejeição das defesas preliminares.

A decisão de fls. 8998/9001 recebeu a petição inicial, determinou o prosseguimento do feito, rejeitou as preliminares e concedeu prazo para oferta de contestação.

Danilo Angelucci de Amorim apresentou contestação a fls. 9016/9050. Argumentou, em resumo, que das supostas condutas infringentes à lei, apenas uma lhe foi imputada, qual seja, a de elaborar relatório genérico, por ele firmado na qualidade de Presidente da CTBio, nos autos do processo SMA nº 7.324/2013, após o relatório final aprovado por essa comissão, sem indicação objetiva dos trâmites ocorridos, salvo manifestações da Consultoria Jurídica da pasta do Meio Ambiente, e sem análise das alterações materiais realizadas no plano de manejo da APAVRT, bem como com afirmação maliciosa de ausência de relatoria a justificar o encaminhamento do processo SMA 7.324/2013 ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

CONSEMA". Alegou que não participou de reuniões, não discutiu e nem mesmo praticou ato que objetivasse a alteração dos mapas da APAVRT ou da minuta de decreto que aprova o plano; não efetuou análise técnica do plano de manejo da APAVRT como Presidente da CTBio e jamais avocou a relatoria da matéria na referida comissão temática; apenas por determinação do Presidente do CONSEMA e na qualidade de Presidente da CTBio, com amparo na competência que lhe foi conferida pelo Regimento Interno do CONSEMA, apresentou um relatório que aponta, sob o aspecto meramente formal, os trâmites registrados no processo SMA nº 7.324/2013, depois da apreciação da proposta do plano de manejo da APAVRT pela CTBio, que expressamente indica a existência de alterações na minuta de decreto, em atenção às recomendações da Consultoria Jurídica da pasta do Meio Ambiente, e a ausência de relator da matéria na comissão temática, com sugestão de submissão dos autos à consideração do Plenário do CONSEMA (fls. 9022). Alude a seus mais de vinte anos de serviço público sem mácula, tendo sido ele o único a alertar o órgão acerca das alterações na proposta inicial e que a generalidade do seu relatório se deveu ao fato de que assumira a relatoria apenas por ocasião da ausência da relatora original, promotora Tatiana Barreto Serra. Sustentou a ausência de ato de improbidade administrativa e a inexistência de danos.

Roberta Buendia Sabbagh Ahlgrimm apresentou contestação a fls. 9219/9244. Destacou a legalidade de todos os procedimentos relativos à elaboração e aprovação do plano pela SMA, ressaltando que a CTBio não constitui órgão deliberativo, mas consultivo e auxiliar do CONSEMA, este sim órgão deliberativo. Mencionou o parecer jurídico da SMA sobre as minutas aprovadas na CTBio e a convocação da FIESP e da CETESB para apresentarem as suas

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

considerações em relação ao plano, a fim de que se esclarecessem os dissensos ainda existentes. Reiterou, em sua defesa, que não tinha, em absoluto, qualquer poder decisório, que não houve, de sua parte, nenhuma decisão concernente à alteração dos mapas, tendo sido limitada sua atuação a "encaminhar *e-mails* à arquiteta e urbanista da Fundação Florestal (Sra. Fernanda Lemes de Santana, responsável por representar a Fundação em todas as reuniões realizadas e aprovar as alterações dos mapas), para agilizar o procedimento e atender as demandas do Secretário de Meio Ambiente, seu superior hierárquico, de modo a viabilizar a apresentação dos autos ao Plenário do CONSEMA para a competente deliberação" (fls. 9225). Saliu sua ilibada carreira na gestão pública e requereu a total improcedência da ação no que tange aos seus atos, uma vez que sua conduta não pode ser tipificada em nenhuma das três hipóteses previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), em razão da ausência do elemento subjetivo que as caracteriza. Subsidiariamente, arguiu a inexistência de dano ambiental e de dano moral coletivo.

Ricardo de Aquino Salles apresentou contestação a fls. 9245/9294. Inicialmente, relata que a incumbência recebida do senhor governador do estado de São Paulo, Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, de assumir a SMA, em julho de 2016, consistiu em "conciliar tal missão preservacionista com o necessário desenvolvimento sustentável do Estado" (fls. 9247) e que as decisões que consubstanciavam o Plano de Manejo da APAVRT revelavam "equívocos flagrantes" e "verdadeiros erros materiais" (fls. 9248) a motivar a necessidade e regularidade das alterações promovidas nos instrumentos do plano, a fim de evitar a "formulação de políticas públicas tecnicamente equivocadas que, ao fim e ao cabo, comprometem a defesa do meio ambiente" (fls. 9248). Nesse contexto,

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

reiterou a argumentação quanto à lisura de todo o trâmite do processo SMA nº7324/2013, destacando o caráter consultivo da CTBio e a razoabilidade das reuniões com a FIESP e com outros setores do administração paulista (CETESB, Secretaria de Energia e Mineração do Estado e servidores da SMA), as quais não interuseram qualquer óbice à permanente defesa do interesse público. Dessas reuniões, afirma que apenas 6 das 50 alterações pleiteadas foram aceitas. Destacou erros técnicos do projeto (fls. 9254/9259) a serem corrigidos para eficácia do instrumento e a inércia do MP, o qual não se manifestou por quarenta e cinco dias antes que a APAVRT fosse votada, quando referido processo ficou disponível para vista no CONSEMA. Destacou também, que a preliminar do MP na ocasião da 350ª reunião do CONSEMA foi rechaçada. Negou violação aos princípios da legalidade e moralidade administrativa, visto que as alterações eram necessárias e foram praticadas de acordo com suas competências e atribuições de secretário da pasta, configurando-se conduta lícita e regular. Aduziu a legalidade de todos os procedimentos do processo SMA nº 7324/2013, salientando que não houve alteração dolosa dos mapas de zoneamento (fls. 9278), nem criação de novas permissões minerárias, tampouco a ocorrência de reuniões secretas (e sim, às claras), bem como inexistência de perseguição a funcionários. Conclui que o *Parquet* não comprovou dano moral gerado à coletividade. Subsidiariamente, argumenta que o montante pretendido a título de indenização não corresponde a patamares razoáveis. Requereu o encerramento dos inquéritos civis que instruem a petição inicial e o julgamento pela improcedência da ação. Subsidiariamente, que a pena seja fixada no mínimo legal, dada a ausência de lesão material e fixação do valor indenizatório proporcionalmente aos danos sofridos.

A FIESP apresentou contestação a fls. 9457/9512. Destacou a

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

legalidade de sua atuação, pois “detém, assim, porquanto titular de cadeira no CONSEMA, de prerrogativa legal de participar das deliberações acerca dos planos de manejo, representando, neste ato, não só os interesses do setor produtivo da indústria, mas os da própria sociedade civil” (fls. 9469). Além de legitimidade e prerrogativa, afirmou que as propostas de alteração visavam a corrigir erros técnicos e adequar o referido instrumento, ao passo que apenas sete das quarenta e quatro propostas de alteração pleiteadas foram atendidas. Entre outros argumentos, ressalta que não houve qualquer ato por parte dos membros da FIESP ou da instituição que possa ser considerado ilegal ou que viole interesse público. Em preliminar, suscitou a inépcia da petição inicial e ilegitimidade passiva, visto que “é impossível vislumbrar a existência de qualquer ingerência sua nas supostas irregularidades narradas” (fls. 9479) e que a entidade não extrapolou as suas competências e faculdades. Alega a intempestividade da propositura da ação, uma vez que o MP não finalizou os inquéritos que instruem a petição inicial. No mérito, sustentou a inexistência de ato de improbidade (fls. 9487), a inexistência de dano ao erário e tampouco de benefício auferido por essa requerida (fls. 9488). Argumenta que as alterações aceitas “por seu turno, visavam tão somente à correção de erros materiais de zoneamento” (fls. 9505), afirmando a ausência do elemento subjetivo (dolo), que remeta atos da ré à LIA e da ausência de gravidade que justifique o prosseguimento da demanda (fls. 9511). Requereu, assim, o julgamento pela improcedência total da ação.

Na réplica de fls. 9524/9553, o autor reafirmou a validade e a legalidade dos inquéritos civis, ressaltando que, diferentemente do afirmado pelos réus, as alterações no plano não consistiram em mudanças pequenas, técnicas ou pontuais, mas em modificações expressivas em termos numéricos qualitativos, as

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

quais descaracterizaram o plano analisado e recomendado pela CTBio. Especificou, ainda, os atos de improbidade administrativa imputados aos réus: i) existência de despacho com informação inverídica nos autos do processo SMA nº 7324/2013 (fls. 9538); ii) realização de reuniões sem qualquer formalização nos autos e alijando-se os demais membros da CTBio (fls. 9539); iii) mácula ao artigo 54 do regimento interno do CONSEMA (fls. 9539); iv) os autos do processo SMA nº7324/2013 não foram formalmente encaminhados à CTBio para fins de manifestação do réu Danilo Angelucci de Amorim (fls. 9544); v) propostas extemporâneas de alterações no plano de manejo feitas pelas secretarias estaduais de recursos hídricos e de energia e mineração; vi) modificações irregulares nos mapas do plano de manejo; vii) retaliação a funcionário da Fundação Florestal; viii) afronta à portaria normativa nº 243/2016 da Fundação Florestal; ix) inexistência de análise do plano de manejo pelo conselho gestor da unidade; x) afronta ao Decreto Estadual nº 60.302/2014, que institui o sistema de informação e gestão de áreas protegidas e de interesse ambiental do estado de São Paulo e xi) afronta aos artigos 53 e 54 do regimento interno do CONSEMA. Concluiu, sustentando que houve “afrontosa desobediência a todo um arcabouço jurídico que rege a elaboração de planos de manejo. Ademais, tal desobediência às formalidades trouxe diversos prejuízos ao regramento do meio ambiente, como exposto no parecer técnico que instrui a inicial” (fls. 9551).

A fls. 9583/9584 foi proferida a decisão de saneamento do feito, determinando-se a produção da prova oral.

Na audiência de instrução e julgamento foram colhidos os depoimentos dos corréus Ricardo, Roberta e Danilo, bem como os de treze testemunhas (fls. 9895/9909).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Sobrevieram as alegações finais dos litigantes, nas quais reiteraram suas ponderações anteriores com considerações sobre as provas produzidas ao longo do feito (fls. 9932/9984, 10019/10030, 10031/10048, 10051/10057, 10058/10072, 10073/10116, 10117/10160).

É o relatório.

Fundamento e decido.

O Ministério Público reiterou em suas alegações finais o pedido para a realização de prova pericial. Reproduziu o que havia dito na fase de especificação de provas (fls. 9568/9572), olvidando que a preclusa decisão de fls. 9583/9584 (saneamento) fixou os pontos controvertidos e estabeleceu:

Caberá ao autor comprovar o alegado trâmite irregular do processo administrativo SMA nº 7.324/2013, bem como o intuito fraudulento e o escopo ilícito nas alterações promovidas no Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê (APAVRT), as quais são incontroversas, conforme se verifica nas contestações ofertadas, divergindo os litigantes acerca de seu propósito (correção de irregularidades e erros técnicos ou intuito beneficiar setores econômicos com lesão ao meio ambiente).

À luz da controvérsia estabelecida e dos pontos sobre os quais deverá recair a prova, de rigor a rejeição, ao menos nesta fase, da perícia pedida no item 2.1 da manifestação de fls. 9.568. As alterações, conforme já salientado, são incontroversas, ao passo que o objetivo das modificações poderá ser comprovado pelos outros meios probatórios requeridos pelos litigantes, tanto que alguns já arrolaram testemunhas técnicas, o que poderá ser suficiente para a formação de juízo seguro de convencimento, propiciando a economia processual e a razoável duração do processo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

De acordo com a delimitação da controvérsia, estabelecida na decisão de saneamento, cabia ao autor comprovar o trâmite irregular do processo administrativo, o intuito fraudulento e o escopo ilícito nas *incontroversas* alterações promovidas no plano de manejo. Aliás, cumpre a qualquer demandante instruir a petição inicial “com os documentos indispensáveis à propositura da ação” (art. 320 do Código de Processo Civil) e o fez, juntando entre milhares de papéis, um parecer técnico de seu órgão de apoio.

Inútil produzir prova pericial dispendiosa e demorada, a qual seria alvo de reiteradas impugnações de cunho subjetivo e sem vincular o julgador (art. 479 do CPC). De outro lado, informações acerca de licenciamentos e autuações pela SMA – entre outros propósitos da prova pericial pedida pelo MP - poderiam ser obtidas pelo próprio autor ainda na fase do inquérito civil, mediante simples expedição de mensagem ou ofício, como ocorreu naquela fase (v. fls. 3447) e também como fez ao juntar os documentos que acompanham as suas alegações finais e que serão objeto de análise adiante.

Por fim, basta ler as mais de 10.000 laudas dos autos e assistir ao audiovisual da longa audiência de instrução, para detectar que a ampla dilação probatória foi propiciada aos litigantes, sobretudo nos aspectos técnicos das alterações realizadas no plano originário.

A petição inicial imputa aos requeridos as condutas previstas no artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92:

“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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência”.

Com farta referência doutrinária e jurisprudencial, ressalta José Antonio Lisbôa Neiva que tal proceder é doloso e não se configura com a exclusiva violação ao princípio da legalidade, exigindo também a má-fé do agente público. Ademais, “a afronta que enseja a improbidade seria aquela em que o agente público *marque sua atividade administrativa pela perseguição de fins particulares, motivações egoístas, ambições pessoais que se sobreponham ao interesse público*, em estreita sintonia com a quebra do dever de honestidade e de lealdade à Instituição à qual pertence” (*Improbidade administrativa*. 5ª edição. Niterói, RJ: Impetus, 2013, p. 158/162).

Mas para a configuração da hipótese do artigo 11 da LIA e a aplicação das sanções correspondentes, basta o dolo genérico, não se exige enriquecimento patrimonial do agente nem lesão ao erário (art. 21, I) É suficiente, pois, a *vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora*, conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 765212, 2ª Turma, Rel. Herman Benjamin, DJe 23/6/2010). Recorde-se que o dolo é composto da *consciência* e da *vontade*. Na primeira das duas fases da conduta (interna e externa), o autor do ilícito propõe-se a um fim, seleciona os meios para realiza-lo e considera os efeitos concomitantes que se unem à finalidade pretendida (Julio Fabbrini Mirabete. *Manual de Direito Penal*, vol. 1. São Paulo: Atlas, 1985, p. 38).

Postas tais premissas, cabe verificar à luz das provas produzidas e dos pontos controvertidos fixados na decisão de saneamento se



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

agiram os réus, em especial o requerido Ricardo Aquino de Salles, visto que era o titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e o superior hierárquico dos outros servidores demandados, com dolo.

Em 31 de julho de 2013, o diretor executivo da Fundação Florestal encaminhou (ofício de fls. 3655) ao secretário executivo do CONSEMA, Germano Seara Filho, o plano de manejo da APAVRT. Lembrava o subscritor do documento que o plano, finalizado em 25 de maio, resultara de dois anos de trabalho da Fundação Universidade de São Paulo e “com a participação intensiva dos membros do Conselho Gestor”. A fls. 3657/3658 consta a deliberação do conselho, “no exercício de sua competência legal, em especial da atribuição que lhe confere o artigo 4º do Decreto Estadual nº 48.149/2001” pela aprovação do documento “na íntegra e ratificação das Deliberações supracitadas – nº 07/2012 e nº 02/2012”.

Realizaram-se reuniões da equipe da Fundação Florestal com membros do Ministério Público, bem como debates em sessão plenária do CONSEMA e da CTBio, os quais resultaram em pleitos de ajustes formais e materiais a cargo da fundação.

Em 28 de janeiro de 2014 O MP assumiu a relatoria do plano de manejo e os citados ajustes foram realizados pela fundação. Diante disso, a Secretaria Executiva do CONSEMA reencaminhou o denominado *relatório resposta* à CTBio para a apreciação do tema, o que ocorreu em 11 de novembro de 2015. Depois de esclarecidas as dúvidas, decididas as divergências pela maioria dos conselheiros e ajustado o texto, o relatório foi aprovado e deliberou-se encaminhá-lo à plenária do CONSEMA em fevereiro de 2016. Este órgão, por sua vez, encaminhou os autos à Consultoria Jurídica da Secretaria do Meio Ambiente, que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

apresentou o parecer CJ nº 390/2016 (fls. 3960/3978), recomendando ajustes de redação na minuta e, depois de passar pelo CONSEMA em 1º de julho de 2016, o processo foi remetido em 3 de agosto para manifestação da Fundação Florestal.

Ricardo de Aquino Salles assumira dias antes a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, precisamente em 18 de julho de 2016 e *constatou que havia muitos temas parados na referida Pasta, entre os quais o Plano de Manejo da APA do Rio Tietê*. Disse, também, que o Ministério Público ficara sem representante no CONSEMA por cerca de cinco meses (depoimento prestado no inquérito civil – fls. 8759).

Todavia, em 15 de junho de 2016, o Núcleo de Planos de Manejo da Fundação Florestal já havia ofertado informação técnica ao MP de que o plano aguardava a análise da Consultoria Jurídica (fls. 3990/3991). Em 18 de agosto e da lavra do mesmo núcleo, sobreveio a informação técnica DE/NPM nº 86/2016 e duas minutas de decreto: a primeira, conforme aprovada pela CTBio e com as considerações apresentadas naquela 51ª reunião; a segunda, de acordo com o parecer CJ nº 390/2016 e denominada de *versão atualizada* em 17 de agosto de 2016.

Todavia, em 1º de setembro os autos foram remetidos *preliminarmente, ao Secretário do Meio Ambiente e Presidente do CONSEMA, para conhecimento e orientação* (despacho especial nº 054/2016 – fls. 4041). Encartou-se, sem nenhum registro de tramitação, no período em que já ocorriam as reuniões na Secretaria de Meio Ambiente e que motivaram o ajuizamento desta ação de improbidade administrativa, uma nova minuta, denominada de *versão 29/9/2016* (fls. 4043/4290), com dois anexos (memorial descritivo dos limites e cartas de zoneamento da APA). Enviado o feito à Consultoria Jurídica, devolveu-o à Chefia



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

de Gabinete, a pedido e sem manifestação, em 11 de outubro (fls. 4294). A assessoria técnica do Gabinete do Secretário Adjunto anotou que, em decorrência de reuniões realizadas com a Consultoria Jurídica da pasta, encartava aos autos a *versão 25/10/2016* (fls. 4295/4307), substituindo a anterior e *permanecendo inalterados o Anexo I – memorial descritivo e o Anexo II – mapas do zoneamento* (fls. 4308), sem prestar esclarecimentos sobre os motivos da nova redação da minuta do decreto. Em 27 de outubro os autos retornaram à Consultoria Jurídica que, em 4 de novembro, apresentou o parecer CJ/SMA nº 711/2016 (fls. 4313), no qual afirmou que a análise jurídica já havia sido feita no parecer anterior (CJ/SMA nº 390/2016) e que *a nova minuta de decreto apresentada às fls. 398/404, com anexos às fls. 268/392, fruto de reuniões realizadas entre a Área Técnica da Pasta e esta Consultoria Jurídica, traz as adequações sugeridas no citado parecer e apresenta um texto em harmonia com a legislação federal”. Concluiu o subscritor que “sob o ponto de vista jurídico, a nova minuta de decreto encontra-se em termos para ser apreciada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) e, posteriormente, pela autoridade competente para a edição do ato (Chefe do Poder Executivo).*

A defesa sustenta que em julho de 2016, quando Ricardo de Aquino Salles assumiu a Secretaria de Meio Ambiente, a promotora Tatiana Serra já não representava mais o Ministério Público no CONSEMA, afirmação que resultou na juntada da mensagem de fls. 9985 e nas atas de fls. 9987/9998 nas alegações finais do autor. A primeira traz a informação de que em virtude do término do mandato da promotora em 7 de outubro de 2016, havia a necessidade de designação de membros do Ministério Público para o biênio 2016/2018, até 19 de setembro, o que foi feito pelo Procurador-Geral de Justiça em 22 de setembro. No entanto, como observou a defesa a fls. 10170/10173, de fato não há registro da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

presença de nenhum promotor de justiça nas deliberações do CONSEMA entre maio e setembro de 2016, mas eventual falta de assiduidade de algum membro do conselho não justifica a conduta ímproba dos demais.

A Área de Proteção Ambiental Várzea do Rio Tietê (APAVRT) foi instituída pela Lei Estadual nº 5.598/87 e regulamentada pelo Decreto nº 42.837/98. Abrange 12 municípios da região metropolitana de São Paulo. *Manejo* é definido pelo inciso VIII do artigo 2º da Lei nº 9.985/2000, a qual institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, como “todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas”, ao passo que *plano de manejo* é “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (inciso XVII do artigo 2º da Lei nº 9.985).

O Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo (SIGAP), instituído pelo Decreto nº 60.302/2014, é regido por inúmeros objetivos e diretrizes, entre os quais “garantir a realização, execução e periódica atualização e revisão de planos de manejo, com base em metodologias que privilegiem ampla participação da sociedade” (art. 2º, inciso XXVI).

Inegáveis, em consequência, a importância e a complexidade de um plano de manejo para a tutela de direito fundamental à sociedade, bem como a necessidade de que seja precedido de “ampla participação da sociedade”, isto é, com *democracia*, franqueando-se o diálogo, o debate, a divergência de ideias

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

e de opiniões divergentes.

A propósito do valor fundamental que é a tutela do meio ambiente, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um direito típico de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a *defesa do meio ambiente* (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. O princípio do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações" (MC em ADIn 3.540-1/DF, Pleno, j. 1º.9.2005, rel. Celso de Mello, DJU 3.2.2006).

A tutela do meio ambiente equilibrado está acima de convicções político-partidárias. Cuida-se de interesse difuso que transcende o indivíduo, o grupo, a categoria ou a classe. Tem por escopo a salvaguarda das gerações humanas atuais e futuras, bem como a proteção de outras formas de vida existentes no planeta.

Ao depor, o requerido Ricardo de Aquino Salles várias vezes sustentou que o tratamento adequado dos temas ambientais pressupõe o desapego ideológico. Curiosamente, no *Dicionário Houaiss* há pelo menos duas definições marxistas do vocábulo *ideologia* e, numa delas, afirma-se que é a *totalidade das formas de consciência social, o que abrange o sistema de ideias que legitima o poder econômico da classe dominante (ideologia burguesa) e o conjunto de ideias que expressa os interesses revolucionários da classe dominada (ideologia proletária ou socialista)*. A defesa do meio ambiente equilibrado é obrigação de todos e, em especial, dos agentes públicos que juram cumprir a Constituição Federal e as leis,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

independentemente de sua orientação política à direita, esquerda ou centro. É assunto jurídico, embora alguns economistas, por exemplo, vejam o tema ambiental como uma *falha de mercado* ou *externalidade negativa*.

Mesmo ao dispor sobre a ordem econômica, a Carta Magna prevê que a *livre-iniciativa* observará, entre outros princípios, a defesa do meio ambiente (art. 170, inciso VI). Logo, trata-se de valor jurídico que prepondera sobre as exigências do mercado ou das aspirações de grupos empresariais.

Os documentos acostados, além dos depoimentos dos demandados e das testemunhas, comprovam de modo satisfatório que o então Secretário de Estado do Meio Ambiente incidiu no artigo 11, I, da Lei nº 8.429/92, reiterando-se que tal proceder independe do prejuízo aos cofres públicos ou do enriquecimento do agente, exigidos nas figuras dos artigos 9º e 10 da LIA.

O substancial parecer técnico do CAEx (Centro de Apoio Operacional à Execução) do Ministério Público do Estado de São Paulo, juntado a fls. 3435/3638, não foi contrariado pela defesa por meio de dado imparcial de convicção de igual valor. Um dos réus juntou parecer jurídico em que se sustenta a regularidade do procedimento que resultou nas modificações, ao passo que o requerido Ricardo trouxe trabalho realizado pela Secretaria Estadual de Energia e Mineração com comparações entre os planos. O parecer não se ateve a importantes fatos que serão descritos a seguir e foram elucidados pelo relato das testemunhas, enquanto que o trabalho de outra secretaria estadual não afasta a força probante dos demais elementos de convicção contidos nos autos, notadamente o fluxograma e o quadro comparativo inseridos nas alegações finais do Ministério Público.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Ao analisar a última versão da minuta, isto é, aquela que os requeridos sustentam ter sido confeccionada para sanar meros erros materiais das anteriores, concluiu o CAEx que as modificações e os prejuízos ambientais a elas atrelados podem ser agrupados em seis temas: *impermeabilização do solo resultante da instalação de novas indústrias ou a ampliação daquelas já existentes, contaminação da água e do solo por agentes agroquímicos decorrente da falta de controle e de projetos; prejuízo para a conservação da diversidade biológica e pela manutenção de cultivos transgênicos e riscos de contaminação ambiental pela falta de exigência de receituário; prejuízo para a conservação da diversidade biológica por meio da liberação de cultivos de espécies invasoras; perpetuação das atividades minerárias, contrariando a sua eliminação gradativa, conforme previsto no Plano de Manejo e; continuidade de danos ambientais decorrentes da implantação do Programa Várzeas do Tietê* (fls. 3498/3499).

Tais conclusões não foram afastadas em juízo. Embora tenha sido comprovado que erros aconteceram no plano original, cuja elaboração começou em 2011 e, assim, estava desatualizado quando Ricardo assumiu a secretaria, o fato é que assiste razão ao Ministério Público ao sustentar que a *forma* e o *conteúdo* das alterações perpetradas saltam aos olhos e nada trouxeram de benéfico ao meio ambiente.

Ao depor em juízo, Ricardo de Aquino Salles afirmou que recebeu *visita institucional* da FIESP, logo depois de ter assumido a Secretaria de Meio Ambiente. O plano de manejo estava na Consultoria Jurídica para a formulação do parecer final e encaminhamento ao CONSEMA. A FIESP encarregou-se de apontar erros no trabalho e, segundo o depoente, *havia erros materiais crassos, concretos, evidentes. Erros de redação, erros formais e que demandavam uma certa atuação de ofício do secretário, que é também presidente do CONSEMA.* Como



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

não havia mais a relatoria do MP, o depoente formou um grupo para analisar os 33 pontos suscitados pela FIESP e realizou várias reuniões na Secretaria do Meio Ambiente.

Indagado pelo julgador como eram convocadas as reuniões, respondeu que isso se dava por meio do *e-mail* institucional da secretaria, como forma de *dar celeridade ao processo e desburocratizar*. No entanto, nenhuma cópia dessas convocações foi juntada aos autos, ao contrário do que se viu na elaboração do plano original. Teceu críticas à gestão anterior, sustentando que em virtude de *questões ideológicas ou funcionais ou administrativas, seja lá qual for o motivo*, não foram corrigidos os erros materiais detectados. Disse que as mudanças foram feitas em consenso, mas não custa lembrar que a maioria dos participantes de tais reuniões integrava o quadro da própria Secretaria de Meio Ambiente. Depois de responder ao Ministério Público que o *terceiro setor* de que trata o despacho de fls. 4293 era a própria FIESP, a sua memória falhou: não soube dizer quem elaborou esse documento, não lembrou se havia lista de presença nas reuniões, tampouco de algum dissenso ocorrido.

Afirmou, contudo, que as poucas divergências eram por ele resolvidas: *alguém tinha que tomar a decisão. E assim foi feito. Como o secretário é a maior autoridade do sistema ambiental paulista, é secretário de estado, o representante do governador e é o presidente do CONSEMA*. Perguntado por que nenhuma das mudanças no plano original foi mais benéfica ao meio ambiente, respondeu que não era verdade e que *todas as alterações foram feitas para dar segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade em relação aos diversos setores econômicos com o meio ambiente e que visavam, dentre outras razões, evitar que de forma injustificada, criasse uma situação legal de colocar essas empresas, pessoas físicas, pessoas jurídicas e inclusive o*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

próprio Estado – por que ali nós estamos falando também de obras públicas inclusive – na ilegalidade de maneira injustificada.

Claro, pois, que o foco do então secretário era a defesa da atividade econômica e, *sob a ótica da mineração*, como ele próprio disse, deslocar uma atividade para mais longe criaria mais problemas ambientais, como se não fosse possível coibir atividades predatórias aos ecossistemas em qualquer lugar. Evidente que qualquer intervenção humana potencialmente lesiva à natureza exige o prévio licenciamento, mas se a moldura legal genérica é mais branda, o Poder Público tem de autorizar a atividade nociva, já que a permissão de uso ou de atividade é ato administrativo vinculado ao regramento jurídico. E, para combater o que denominou de burocracia e ideologias, o requerido criou, conforme asseverou na audiência de instrução, uma equipe permanente *interna corporis* da Secretaria do Meio Ambiente, composta por servidores que eram seus subordinados, para que lá fossem produzidos os planos de manejo.

Tal proceder viola a *ampla participação da sociedade* na “realização, execução e periódica atualização e revisão dos planos de manejo”, conforme prevê o art. 2º, inciso XXVI, do Decreto Estadual nº 60.302/14. Já o envio do plano da Secretaria diretamente ao plenário do CONSEMA, vulnera o art. 47, I, do Regimento Interno desse órgão, o qual determina que as comissões temáticas analisem “antes de qualquer deliberação do Plenário, normas e medidas destinadas à gestão da qualidade do meio ambiente”. Destarte, a aprovação do novo plano pelo plenário não convalidou os vícios ocorridos no procedimento que resultou nas alterações feitas a pedido da FIESP, apenas na Secretaria do Meio Ambiente, e apesar da participação de alguns membros a ela vinculados e com assento no CONSEMA.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Irrelevante, por outro lado, que das 33 postulações da FIESP, menos de uma dezena tenha sido acolhida. Observa-se que não consta do rol de objetivos e prerrogativas da entidade, previsto no artigo 2º de seu estatuto, a defesa do meio ambiente, conquanto tenha departamento e conselho para tratar do tema, subordinados ao Instituto Roberto Simonsen e com a missão institucional de “ser instrumento estratégico para manter a FIESP como referência na sustentabilidade do setor industrial contribuindo para a consolidação do conceito de Desenvolvimento Sustentável no Estado de São Paulo”, segundo informa o seu *site*.

No que toca ao procedimento adotado para as modificações nos mapas e ao responder outra pergunta do MP, o requerido Ricardo confirmou que não lhes conferiu transparência nem publicidade, uma vez que *não era da lógica dos mapas conter essas legendas, não havia essas legendas antes, não era para ter depois*. Acrescentou que adotar o modo sugerido pelo cartógrafo (cujo relato será visto adiante) de dar destaque às modificações *seria subverter o papel da hierarquia e do funcionário*. Fez também questão de frisar que o servidor tinha oito níveis hierárquicos abaixo do seu e que *os mapas lhes foram encaminhados para que fossem desenhados, não havia essa discricionariedade do funcionário para decidir como ele queria fazer os mapas, que legendas iria colocar e por quais razões, todas elas ideológicas, tenho certeza, queria colocar nesses mapas*.

Três servidores do Setor de Geoprocessamento e Cartografia da Fundação Florestal foram ouvidos no inquérito civil: Bruno do Nascimento Bueno, Victor Godoy Alves Costa, que pediu exoneração de seu cargo alguns dias depois de receber ordens *desprovidas de justificativa e consistiam, em síntese, na determinação de mudança do zoneamento do plano de manejo* (fls. 962), além de Jorge



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Luiz Vargas Iembo.

O primeiro disse que receberam pedido verbal de Fernanda Lemes, coordenadora do Núcleo do Plano de Manejo, afirmando que *“pessoas da FIESP e o Secretário de Meio Ambiente, Sr. Ricardo Salles, sustentavam que o zoneamento então vigente não estava adequado, posto que as coordenadas geográficas não permitiam a adequada delimitação do perímetro da APA (fls. 1054). Isso teria ocorrido numa reunião em que estavam presentes pessoas ligadas à FIESP, o Secretário de Meio Ambiente, além de funcionários e da Coordenadora do Núcleo de Plano de Manejo da Fundação Florestal. O grupo pedia alterações no trabalho anterior e as postulações consistiam na mudança de zoneamento de algumas áreas, a fim de que se tornassem menos restritivas do que estavam (fls. 1055). Em juízo, reiterou que houve pressão das superiores para que fizessem as alterações, as quais fugiram totalmente do padrão. Indagado pelo juízo se havia pedido de urgência, disse com segurança que tínhamos que fazer no mesmo dia e encaminhar para elas. Cumprimos as alterações com ressalvas, porque esse pedido foi feito totalmente fora do padrão, há portarias que regulam como devem ser feitas as alterações, o pedido via processo. A localização de áreas de imóveis, informações minuciosas geográficas são de responsabilidade de quem está trazendo o pedido dessas alterações. Fizemos, ainda sob pressão, fizemos e colocamos bem explícito no mapa que era um exercício baseado em rascunho, não tinha sido protocolado, por isso deixamos bem explícito no mapa que não era uma base confiável, não tinha sido protocolado, era um rascunho.”*

Perguntado pelo Ministério Público a razão do trabalho do setor de cartografia não ter sido aceito, informou *“que a base cartográfica, tudo veio totalmente fora do rito processual, a gente entendia que o trabalho não deveria nem ser feito. Mas, como havia essa pressão, essa ordem enérgica, a única forma da demanda ser*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

atendida, era não ser passado como algo oficial, porque não era! Justamente porque não passou pelo rito correto dentro da instituição, porque a instituição é responsável, é gestora da APA. Deixamos bem claro que não era o mapa final.

Como se viu, o servidor de vários níveis hierárquicos abaixo do secretário – como este fez questão de frisar - agiu em estrita legalidade.

Jorge Luiz Vargas lembo disse que *não nos foram dadas as razões pelas quais o Gabinete pretendia aquelas alterações; que a demanda nos causou estranheza, especialmente em razão da pressa em que ela deveria ser atendida, de um dia para o outro. Que não nos foi apresentada qualquer justificativa ambiental para tais alterações* (fls. 1045/1051). Em juízo, reafirmou que deveria existir o registro de todos os atos do processo administrativo, mas isso não ocorreu. Há um número de protocolo para cada documento, denominado NIS *e tudo vem com histórico, embasando os pedidos que são feitos. Nesse caso não veio com isso. Nesse caso não foi com processo, foi uma demanda.*

Oportuna a transcrição literal das seguintes perguntas e respostas:

Ministério Público: Todos os mapas que seu setor e você fizeram deixaram bem claro as alterações?

Jorge Luiz Vargas lembo: Sim, deixamos bem claras as modificações, com balões, legendas, linhas pontilhadas, deixando bem claro que era uma proposta, não um documento oficial.

Ministério Público: Houve reclamação?

Jorge Luiz Vargas lembo: Sim, disseram que não era para fazer



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

daquele jeito.

Ministério Público: Houve retaliação?

Jorge Luiz Vargas lembo: Sim, um colega saiu de férias e foi transferido (Bruno). O Victor era coordenador, deixou de ser no dia seguinte e Maria Emilia disse que o Bruno ia ser mandado embora, que ela que pediu para ele não ser.

Bastante esclarecedores tais testemunhos, cuja credibilidade não foi abalada por nenhuma prova em contrário produzida pela defesa. Claro ficou que o então secretário, a pretexto de corrigir erros materiais no plano original, acabou por atender aos pedidos de flexibilização da FIESP, em especial do setor de mineração, ao possibilitar modificações no zoneamento da APAVRT e, para tanto, descumpriu os atos regulares do processo administrativo, os quais conferem segurança, publicidade e previsibilidade, usando ainda de sua superioridade hierárquica para que o interesse de um grupo prevalecesse sobre um direito coletivo.

Calha, para reforçar tais conclusões, retornar aos depoimentos colhidos em juízo no que diz respeito às reuniões ocorridas na Secretaria do Meio Ambiente e ao trâmite do processo administrativo.

A requerida Roberta esclareceu que depois da *conversa institucional* entre a FIESP e o secretário, formaram-se dois grupos: um interno, composto por integrantes da própria secretaria e outro mais ampliado com alguns representantes de órgãos externos. Não havia um modo específico de convocação *e a gente combinava na própria reunião quando seria próxima e aquele arquivo que a gente tinha concluído naquele dia, a gente começava no dia seguinte. Não tinha um envio formal, teve uma vez ou outra que a gente enviou quando foi para uma discussão um pouco com a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

FIESP.

Fernanda Lemes Santana, representante da Fundação Florestal confirmou que as reuniões se deram depois da "demanda" da FIESP. Vale transcrever alguns trechos de seu relato:

Ministério Público: Fernanda, boa tarde, o objetivo específico dessas reuniões qual era?

Fernanda Lemes de Santana: Na verdade, trabalhar o tema FIESP, né? Porque foi a demanda. Quando a gente recebeu, já tinha isso como pauta. A reunião não foi uma reunião surpresa, foi uma reunião com pauta conhecida: discutir os pontos levantados pela FIESP. Lembrando que esses pontos, eles já tinham sido, na verdade, destacados no relatório da CTBio, um consenso que ela tinha colocado no relatório.

Ministério Público: Destacados, é... A senhora poderia dizer se além de destacados, eles foram rechaçados na CTBio?

Fernanda Lemes de Santana: Como assim?

Juízo: Se foram rejeitados.

Ministério Público: Esses pleitos que a FIESP trouxe, haviam sido rejeitados na CTBio?

Fernanda Lemes de Santana: Sim. Na CTBio é uma discussão técnica, então todos os posicionamentos são colocados e, no caso da votação, os levantados pela FIESP, sim, tinham sido negados.

Ministério Público: Quando vocês discutiam sobre os pontos, então, pretendidos pela FIESP sempre houve consenso da equipe, da estrutura da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Secretaria de Meio Ambiente em relação aos assuntos?

Fernanda Lemes de Santana: Não.

O descaso com o tema ambiental e o escopo de beneficiar o setor de mineração foi também revelado:

Ministério Público: A senhora poderia explicar exatamente em que consistia essa questão? A FIESP pretendia o que em relação à mineração?

Fernanda Lemes de Santana: Então, na verdade, o que estava se colocando era um questionamento sobre a atividade não ocorrer no território. E a proposta do Plano original inicial não previa atividade nessa unidade. Tudo bem, a gente, na verdade, fez uma discussão na sala do Secretário, a gente levou esse dissenso, como sendo um dissenso, um ponto mais sensível para discutir e colocou-se, então, para deliberar na sala do gabinete. É isso.

Juízo: E foi aprovado?

Fernanda Lemes de Santana: Foi aprovado.

Ministério Público: De quem partiu a decisão final para esse ponto ser aprovado?

Fernanda Lemes de Santana: A presidência do senhor secretário, a decisão foi dele, do Secretário Ricardo.

Embora não soubesse precisar tecnicamente se a mineração traria algum impacto ambiental, afirmou que tinha preocupação com o tema, *porque do ponto de vista técnico, a gente colocou isso como algo importante a ser ponderado, para mineração em outros lugares que não nas áreas de preservação que sobraram.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Deixou evidente, por outro lado, que nesse assunto as divergências não eram motivadas apenas por questões terminológicas, justamente porque o plano original *propunha a não mineração nas planícies conservadas*.

Os professores Cleide Rodrigues e Jurandyr Luciano Sanches Ross não hesitaram em afirmar que a mudança de zoneamento e a permissão para a atividade mineradora, por exemplo, têm aptidão para lesar o meio ambiente. A primeira, especialista em geomorfologia fluvial aplicada, disse que na elaboração do plano original *o critério orientador foi verificar as formas fluviais relictuais com morfologia preservada, que é um forte indicador que este sistema ainda vive, sendo, portanto, passível de ações de preservação* (fls. 2107) e concluiu que *qualquer intervenção na planície fluvial da Várzea, seja ela de alteamento ou de rebaixamento, como diques (Parque Várzeas do Rio Tietê) ou cavas de mineração, destrói a morfologia original da própria várzea, ou seja, vai no sentido contrário da sua preservação* (fls. 2109). O segundo, ao analisar os mapas já alterados, sustentou na audiência de instrução que deveriam ser mantidos os originais. No que toca aos mapas de fls. 3489/3490, especificamente, afirmou que *a área mais conservada foi alterada para ZPF. Não foi de forma eticamente adequada, mas também tinha mata galeria e mudou para ZRAP, que é mais flexível o uso*.

Já a presença de servidores da CETESB e da própria Fundação Florestal (uma das gestoras do plano) nas referidas reuniões foi insuficiente para atender ao regramento legal, o qual exigia a avaliação das modificações substanciais pela CTBio e também não evitou que as substanciais alterações no zoneamento, a pedido da FIESP, fossem concretizadas.

Rodrigo Antônio Braga Moraes Victor participou de três reuniões técnicas, nas quais estavam presentes apenas a FIESP e órgãos da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

secretaria. Na qualidade de integrante da Fundação Florestal, divergiu da questão relativa à mineração, mas o dissenso foi decidido pelo secretário a favor daquela entidade. Na fase do inquérito civil, mencionou que os pleitos *consistiam na diminuição de restrições no uso da Várzea da APA do Rio Tietê. A FIESP apresentou um rol de demandas, com alterações formais e de conteúdo na minuta do decreto* (fls. 1247). Não foram lavradas atas de reunião, os convites por meio de mensagens eletrônicas não foram enviados a outros integrantes (e prováveis opositores) do sistema ambiental, ao passo que *a realização de tais reuniões foi determinada pelo Secretário de Estado do Meio Ambiente Ricardo de Aquino Salles, para que se avaliasse a incorporação dos pleitos da FIESP, os quais não haviam sido atendidos na CTBio, no Plano de Manejo. Em tais reuniões, além de órgãos e entidades ligados à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da FIESP, não havia ninguém. Havia, pela FIESP, vários representantes dos diversos setores* (fls. 1249).

Germano Seara Filho só tomou conhecimento das alterações no plano original quando foi levado à votação no CONSEMA. Reiterou que é imprescindível, segundo o regimento interno do órgão, um relatório final para que o tema fosse apreciado, o que não ocorreu. Mesmo assim, o plenário não concordou com a questão de ordem suscitada pelo MP para que o processo retornasse à CTBio e votou o mérito. E tal votação, como lembrado nas alegações finais do autor, não sanou os vícios do procedimento, pois fases do fluxograma de fls. 9953 foram deliberadamente suprimidas por determinação do secretário, ao passo que os conselheiros do CONSEMA partiram do pressuposto de que as alterações perpetradas tinham passado pelo crivo técnico da CTBio, o que não aconteceu. Ademais, esclareceu a testemunha em audiência que nenhum projeto do governo fora reprovado no plenário nos últimos anos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Caracterizada, portanto, a improbidade administrativa. Além da violação de normas legais e regulamentares com a plena consciência de que tolhia a participação de outros setores que compunham o sistema ambiental e de que atendia a interesses econômicos de um grupo restrito em detrimento da defesa do meio ambiente – escopo de sua pasta no Poder Executivo, o então secretário violou os princípios constitucionais administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, dos quais decorrem os deveres tutelados pelo art. 11 da Lei nº 8.429/92.

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada” (Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 975).

No que toca a Danilo e Roberta, subordinados a Ricardo, a demanda deve ser julgada improcedente, pois os dados de convicção são insuficientes para extrair de suas condutas o imprescindível dolo.

O primeiro pode até ter agido com imprudência e negligência, as quais caracterizam culpa, instituto inexistente no artigo 11, I, da Lei de Improbidade Administrativa. Embora sua defesa tenha procurado se alinhar com a de Ricardo, suas respostas às indagações do MP na audiência de instrução –



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

não contrariadas por outras provas – revelam que não tinha a vontade livre e consciente de beneficiar a FIESP em detrimento da proteção ambiental e até colaborou para fortalecer o acervo probatório contra o então secretário:

Ministério Público: O senhor chegou a se aprofundar em relação às mudanças que tinham acontecido no decreto e nos mapas?

Danilo Angelucci de Amorim: Eu me filiei às duas minutas de decreto e aos dois pareceres da CJ. Era o que constava. Os demais documentos, que eram os demais anexos, que eu cito inclusive no relatório, eles foram encartados posteriormente. Em especial as plantas, que elas ainda estavam em finalização na Fundação Florestal. O importante do relatório era efetivamente demonstrar pós o relatório da relatoria anterior, o que tinha acontecido, mas eu não avoquei a relatoria para mim, fiz o que foi solicitado, eu sai tão somente como presidente da CTBio.

...

Ministério Público: Qual é a prática quando o relator não está mais presente?

Danilo Angelucci de Amorim: Quando o processo ainda está dentro da CTBio, é nomear um novo relator, por eleição ou aclamação se só tiver um candidato, nomear um novo relator.

Juízo: E pode ficar sem relator?

Danilo Angelucci de Amorim: Lá excelência, o que aconteceu, é que já tinha relatoria. Normalmente pós relatoria terminada, vai a CJ para identificar no caso concreto a minuta de decreto, a CJ se pronuncia sobre a minuta de decreto, porque depois o passo seguinte é passar para a plenária CONSEMA e, o passo seguinte, se aprovado, se



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

favorável a plenária, vai ao senhor excelentíssimo governador para análise e aprovação, e publicação.

Ministério Público: Danilo, em que outros casos, ou algum outro caso que isso tenha acontecido? Que o senhor, como presidente, tenha feito esse relatório para encaminhamento para o CONSEMA?

Danilo Angelucci de Amorim: Não, como presidente foi a primeira vez, mas também foi a primeira vez que tiveram esses novos elementos, em especial sobre a questão da minuta de decreto, de dois pareceres da CJ. Quero crer que foi só por esse motivo que o Secretário me pediu para eu fazer esse relatório, para detalhar exatamente o que constava nos autos naquele momento para envio para a plenária, da forma mais clara possível.

...

Ministério Público: Minha última pergunta excelência: por acaso, no seu relatório final, Danilo, também houve a juntada ao procedimento administrativo, a juntada de novos mapas de zoneamento e de uma nova minuta do decreto? Tudo junto, né? Pelo menos não há formalização de qualquer diferença aí no processo administrativo. Minha pergunta, portanto, é: quem que juntou estes novos mapas e essa nova minuta de decreto por ocasião do seu relatório final?

Danilo Angelucci de Amorim: A primeira e a segunda minuta já estavam nos autos. Pós o meu relatório, todos os documentos foram juntados no gabinete, eu não sei precisar por quem, por qual pessoa.

Ministério Público: Concomitante à juntada do seu relatório houve a juntada de uma nova minuta de decreto e de novos mapas de zoneamento.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Danilo Angelucci de Amorim: Isso eu não sei informar para o senhor.

No que tange à requerida Renata, todos os dados de convencimento indicam que não tinha nenhum poder decisório e era mera executora das ordens do secretário. Sua principal tarefa era a de interlocução com os setores envolvidos nas alterações dos mapas de zoneamento e nas minutas de decreto. Várias testemunhas disseram que o papel dela não era técnico, mas sim de mediação, sempre por ordem de seu superior hierárquico. Recebia e compilava as alterações, mas não emitia nenhum juízo de valor. Quando não havia consenso, tratava de levar o assunto ao secretário, mas sequer opinava.

Diante de tal quadro, bem como do que alinhavaram seus defensores ao longo do feito, não agiram com dolo e, assim, improcede a demanda contra eles.

Resta, pois, apreciar os pedidos formulados na petição inicial em relação aos outros demandados.

A anulação do processo SMA 7.324/2013 a partir de 17 de fevereiro de 2016 é de rigor, uma vez que os vícios ocorridos desde que o feito passou a tramitar exclusiva e irregularmente no gabinete do secretário comprometem os atos posteriores e, assim, as máculas não se convalidaram com a deliberação do plenário do CONSEMA. Ademais, lembre-se que a 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça, ao apreciar o agravo de instrumento nº 2110336-47.2017.8.26.0000, tirado pelo MP contra a decisão de fls. 7081, decidiu que *a liminar pretendida, ainda que não integralmente, deve ser deferida, porquanto demonstra-se que o dano compagina-se com o fato sub exame no sentido de que a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

*lesão ao processo administrativo ficou evidenciado. O douto relator, Nogueira Diefenthaler, ainda ponderou, *ipsis litteris*:*

Saliento, entretanto, que Ricardo Aquino Salles peticionou às fls. 3425/3429 pediu exoneração do cargo de Secretário de Estado do Meio Ambiente, tendo o ato de exoneração sido publicado no dia 30/08/2017, não podendo o ato desta liminar alcançá-lo, em razão da perda de objeto.

Devem, ainda serem suspensos os atos administrativos praticados após a elaboração do relatório final apresentado junto ao CONSEMA, datado de 17/02/2016, afim de que se proceda adequada apuração de irregularidades.

Compete a este juízo cumprir o determinado pela superior instância.

Prejudicado o pedido de perda da função pública e lembrado que a infração ao art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa independe de dano, descabe condenar os réus ao ressarcimento de prejuízos morais coletivos ou danos materiais. Conquanto ilícitas as condutas, não houve prejuízo efetivo (danos emergentes) ao meio ambiente, pois o processo administrativo foi suspenso e agora é anulado a partir de 17 de fevereiro de 2016, enquanto que o plano alterado não foi aprovado pelo chefe do Poder Executivo e a demora em sua apreciação e votação, por si só, não tem o condão de trazer danos à coletividade, malgrado seja a sua breve conclusão de interesse público. Embora cabível o ressarcimento de prejuízos morais coletivos em ação de improbidade, “a aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa” (STJ, REsp



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

960.926/MG, rel. Castro Meira, j. 18.3.2008).

Por fim, no tocante aos outros pedidos, as sanções devem ser arbitradas de modo razoável e proporcional aos atos de improbidade cometidos. Não houve dano, tampouco incidência nas hipóteses mais graves dos artigos 9º e 10 da LIA. Discutível a aplicação analógica das circunstâncias judiciais do art. 59 do Código Penal às infrações administrativas, acrescente-se que “a aplicação cumulativa das sanções é a regra geral, a qual, em situações específicas e devidamente fundamentadas, pode sofrer abrandamento” (Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. *Improbidade administrativa*. 3ª ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, p. 505). Não há fato excepcional que justifique o afastamento de alguma das outras sanções; porém, devem ser aplicadas em patamares moderados diante da gravidade do fato e de sua repercussão, atendendo ao binômio *proporcionalidade-razoabilidade*. Diante disso, os prazos das penalidades do art. 12, III são estabelecidos no mínimo, enquanto que a multa é aplicada em valor equivalente a dez vezes o valor da remuneração então percebida pelo secretário, o que se mostra condizente com as peculiaridades verificadas e com a capacidade econômica dos envolvidos.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a ação de improbidade para anular o processo SMA 7.324/2013 a partir dos atos praticados em 17 de fevereiro de 2016, para condenar RICARDO DE AQUINO SALLES ao (à): i) suspensão dos direitos políticos por três anos; ii) pagamento de multa civil em valor equivalente a dez vezes a remuneração mensal recebida no cargo de secretário; iii) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos, para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

condenar a FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO nas sanções dos itens “ii” e “iii” e; JULGO IMPROCEDENTE a demanda em face de ROBERTA BUENDIA SABBAGH AHLGRIMM e DANILO ANGELUCCI DE AMORIM.

Não há condenação em verbas de sucumbência.

P.R.I.

São Paulo, 19 de dezembro de 2018.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
 CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**