Embargos de Declaração no Processo Administrativo Disciplinar – ED-PAD n° 1.00342/2020-08

Requerente: Conselho Nacional do Ministério Público

Requerido: Daniel Balan Zappia (Membro do MP-MT)

Advogado: José Fábio Marques Dias Júnior (OAB 6.398/MT)

Relator: **Engels Augusto Muniz**

E M E N T A

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUSÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. REDISCUSSÃO DO MÉRITO. INVIABILIDADE. ENUNCIADO CNMP Nº 10. JURISPRUDÊNCIA DESTE CONSELHO E DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. **REJEIÇÃO.**

1. Trata-se de Embargos de Declaração no Processo Administrativo Disciplinar instaurado em face de membro do Ministério Público do Estado de Mato Grosso no qual o Plenário deste CNMP julgou integralmente procedente a pretensão punitiva para aplicar a penalidade de suspensão, por 45 (quarenta e cinco) dias, ao Promotor de Justiça Daniel Balan Zappia.

2. O prazo para oposição da peça é de cinco dias, requisito observado no presente feito, tendo em vista que o acórdão foi publicado em 26/10/2021 e os declaratórios datam de 03/11/2021, primeiro dia útil após o encerramento do lapso temporal.

3. As teses postas nos embargos de declaração foram fundamentadamente apreciadas pelo acórdão embargado, de maneira que se torna patente a intenção de se rediscutir o mérito da causa, providência vedada pelo **Enunciado**

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

CNMP nº 10/2016 e pela jurisprudência deste Conselho.

4. "*É pacífico na jurisprudência dos Tribunais pátrios que o julgador não está adstrito a qualquer prova produzida no processo, sendo suficiente o dever de motivação que explicite a tese adotada e valore as provas de acordo com o seu convencimento, demonstrando o raciocínio percorrido até o resultado alcançado*" (**ED-PAD nº 1.00077/2015-82**, Red. p/ acórdão Cons. Cláudio Henrique Portela do Rego, julgado em 26/07/2016).

5. "*Não cabe ao recorrente apontar e conferir quais foram os critérios analisados pelo julgador ao formar o seu convencimento que é livre e motivado*" (**ED-PAD nº 1.00542/2017-38**, Rel. Cons. Fábio Bastos Stica, julgado em 15/05/2018).

6. Consoante previsão do art. 6º e do art. 156, § 4º, impõe-se o imediato cumprimento da penalidade aplicada por este Plenário e a certificação do trânsito em julgado do presente expediente.

7. Embargos de Declaração conhecidos e rejeitados, mantendo-se *in totum* o acórdão que condenou o membro ministerial à penalidade de suspensão por 45 dias.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, _____, em conhecer dos Embargos de Declaração para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se *in totum* o acórdão condenatório.

Brasília/DF, 16 de dezembro de 2021.

(*documento assinado digitalmente*)

ENGELS AUGUSTO MUNIZ
Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

R E L A T Ó R I O

Trata-se de Embargos de Declaração no Processo Administrativo Disciplinar instaurado em face de membro do Ministério Público do Estado de Mato Grosso no qual o Plenário deste CNMP julgou integralmente procedente a pretensão punitiva para aplicar a penalidade de suspensão, por 45 (quarenta e cinco) dias, ao Promotor de Justiça Daniel Balan Zappia.

O embargante alega contradição no tópico que tratou do princípio do juiz natural, porquanto "*se ignorou o fato de que a anulação retroagiu a ato de sua distribuição, então promovido em 27/05/2020, mesmo porque apenas haverá processo disciplinar se houver portaria editada pelo Relator do Recurso ratificada pelo plenário do CNMP*". Aduz que o Relator poderia ter suscitado questão de ordem para resolver a controvérsia, providência não adotada.

Afirma que a Súmula CNMP nº 8 "*justificaria o arquivamento do PAD nº 1.00342/2020-08 pois se relaciona às ações ambientais e a medida de quebra de sigilo bancário fiscal e respectivos recursos, promovidas anteriormente à instauração do referido PAD, ou mesmo, da Sindicância que o antecedeu. Tal é o caso do Agravo de Instrumento nº 1004795- 25.2018.8.11.0000 e da Ação Civil Pública nº 10001027-13.2017.8.11.0005, mencionados expressamente na portaria de instauração do PAD*".

Argumenta que nas "*três condutas imputadas na Portaria do PAD nº 1.00342/2020-08, vislumbrou-se uma interferência indevida no exercício das prerrogativas funcionais do Promotor de Justiça, a despeito de lhe ser garantida isenção em razão das manifestações processuais e extraprocessuais*".

Aduz que, se a Súmula CNMP tivesse sido invocada quando da análise do mérito do processo, haveria absolvição por todas as condutas imputadas ao embargante, porque toda a análise se relacionou com fatos processuais, eis que compreendeu demandas e recursos em tramitação. Sustenta que se promoveu uma releitura da conduta profissional do membro do MPMT, porquanto o acórdão teria ignorado o fato de que nas demandas e recursos em que se vislumbrou tal excesso, não houve a arguição de impedimento ou suspeição.

Entende que ocorreu "*uma condenação amparada em fatos processuais inexistentes, pois não houve condenação por litigância de má-fé, tampouco*

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

reconhecimento de abuso processual pelo Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso em face do embargante".

Quanto ao primeiro fato a ele imputado, defende que se tratava de uma faculdade processual e que se tratava de documento novo, fato que teria sido corroborado pelas testemunhas, as quais alegaram que documento só teria ficado conhecido pelo embargante após a propositura da ação principal, ajuizada em 18/08/2017. Acrescenta que o documento compunha Ação Civil Pública de objeto diverso e que houve apenas cobertura pela mídia regional, "*não sendo concebível presumir que o embargante tinha conhecimento quando todas as provas dos autos asseguram o contrário*".

O embargante ainda advoga a teste de que a condenação pelo fato 2 teria decorrido de análise enviesada de cada procedimento, pois sequer houve pedido de reunião das demandas em comento pelos autores da reclamação disciplinar. Esclarece que todas as Ações Civis Públicas tramitam regularmente perante a 1ª Vara Cível de Diamantino, ainda que não se tenha logrado êxito nos pedidos de antecipação da tutela jurisdicional nelas formulados e que nos casos de indeferimento, houve a interposição de recurso. Outrossim, afirma que sempre pautou sua atuação pelos preceitos da impessoalidade, "*tanto é verdade que nunca foi arguido seu impedimento ou suspeição*".

No fato 3, considera que houve violação do princípio da não surpresa, porquanto a condenação "*resvala na ausência de concessão de carga dos autos do Procedimento Preparatório SIMPE nº 000449- 005/2015 à pessoa de M.C.M.F.*" e que este fundamento não teria sido objeto de defesa.

Consigna que se "*[...] promoveu uma releitura criativa da decisão de suspensão do procedimento investigatório, uma vez que tal imputação é estranha ao seu objeto, eis que o Juiz da 1ª Vara Cível de Diamantino não apontou qualquer ato de litigância de má-fé ou abuso processual passível de responsabilização*".

Aduz que o presente processo administrativo disciplinar faz parte de uma gama de "*tentativas de cerceamento das atribuições ministeriais do embargante*".

Por fim, afirma que há omissão quanto à dosimetria da pena e quanto a uma possível conversão da penalidade de suspensão em multa.

Requer o acolhimento dos embargos com efeitos infringentes para julgar improcedente o PAD, absolvendo o membro das imputações. Subsidiariamente, requer a anulação da decisão diante de fato novo (elemento surpresa) e, acaso mantida a

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

condenação, "*que seja suplantada a omissão quanto a dosimetria da pena e a conversão da pena de suspensão em multa ex vi dos arts. 196 e 197 da LC nº 416/2010 (Lei Orgânica e Estatuto do MPMT)*".

É o relatório.

V O T O

Consoante previsão do art. 156 do Regimento Interno deste Conselho, são cabíveis Embargos de Declaração nos casos de omissão, obscuridade, contradição ou erro material. O prazo para oposição da peça é de cinco dias, requisito observado no presente feito, tendo em vista que o acórdão foi publicado em 26/10/2021 e os declaratórios datam de 03/11/2021, primeiro dia útil após o encerramento do lapso temporal. Passo, portanto, à análise das alegações.

I. Supostas contradições na preliminar do "princípio do juiz natural", na aplicação da Súmula CNMP nº 8 e na superação do Enunciado CNMP nº 6

O embargante sustenta que o acórdão seria contraditório ao não considerar que a "*a anulação retroagiu a ato de sua distribuição, então promovido em 27/05/2020, mesmo porque apenas haverá processo disciplinar se houver portaria editada pelo Relator do Recurso ratificada pelo plenário do CNMP*".

Em verdade, o membro pretende rediscutir questão preliminar relacionada com suposto vício na distribuição do processo em epígrafe. Nada obstante, a controvérsia foi rechaçada tanto em sede de decisão monocrática pelo então relator, Conselheiro Luciano Nunes Maia Freire (D.E. 22/09/2020), quanto no acórdão embargado.

Sobre a preliminar, todo o trâmite do presente PAD foi deliberado e referendado pelo Plenário deste Conselho Nacional, sem que houvesse repercussão sobre a distribuição do feito, uma vez que esta já se encontrava perfectibilizada. Vale ressaltar, como exposto no *decisum* atacado, que o processo foi distribuído aleatoriamente (consoante certidão da Secretaria Processual de 27/05/2020), o que demonstra de maneira cabal o cumprimento do princípio do juiz natural.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

Insta salientar, outrossim, que tão somente após a publicação da Portaria pelo Conselheiro Relator do Recurso Interno (fls. 97/103) é que foi determinada a citação para que o membro apresentasse defesa prévia (fls. 118/119), de tal sorte que inexistiram prejuízos ao processado no que tange aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Sabe-se que as nulidades seguem a regra do *pas de nullité sans grief*, o que reforçou a rejeição da preliminar pelo acórdão condenatório.

Aliás, a despeito de deliberada e referendada pelo colegiado desta Casa, houve a interposição de ação perante o Supremo Tribunal Federal na qual o embargante sustentou a mesma nulidade. Nada obstante, o Exmo. Min. Nunes Marques indeferiu a concessão liminar expressamente consignando que "*as razões arguidas pelo autor não se revelam densas o bastante para, de plano, tornar insubsistentes os fundamentos*".

Ao que parece, a suposta contradição apontada nos embargos de declaração se deu em razão de se ter invocado a Súmula CNMP nº 8 para se rejeitar a preliminar diante da judicialização da matéria. Defende o embargante que não se poderia aplicar o enunciado sumular porquanto a ação judicial não havia sido "*previamente ajuizada*" e que, se assim o fosse, todo o Processo Administrativo Disciplinar deveria ser arquivado, porquanto os fatos se relacionam com ações judiciais ambientais prévias.

Ora, há de se convir que não há contradição. A alegada deferência à Súmula CNMP nº 8 poderia servir tanto para ações judiciais prévias quanto para as posteriores, justamente em atenção ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, o qual permite a reanálise das decisões administrativas no âmbito judicial. É dizer: quando a controvérsia for submetida ao Poder Judiciário, esta Casa poderá, nas hipóteses em que entender presente um risco de serem prolatadas decisões contraditórias, arquivar o feito, uma vez que a jurisdição se pronunciará com caráter de definitividade.

Veja-se que o argumento foi levantado como *obiter dictum* no voto do então relator, acrescentando mais um fundamento ao fato de que a o trâmite processual seguiu as deliberações regimentais e foi referendado pelo Plenário. Isso porque o acórdão expressamente consignou que "*a rejeição da preliminar se impõe **também** em deferência à Súmula CNMP nº 08, diante da judicialização da matéria*".

Em relação à argumentação de que a referida súmula serviria de fundamentado para o arquivamento do PAD, necessário esclarecer que tão somente a

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

identidade de objetos faz com que não se conheça de demandas neste Conselho que foram/estão judicializadas. O embargante parece confundir que as condutas a ele imputadas não dizem respeito ao objeto das ações judiciais ambientais, mas sim à prática de faltas funcionais pelo membro no bojo destes procedimentos. Pretende, em verdade, que não se analise as condutas dos membros ministeriais ao argumento de que estariam relacionadas com ações judiciais.

Entretanto, isso é subverter a lógica constitucional e esvaziar por completo a atuação deste Conselho. Rememore-se: este é o precípuo dever constitucional do CNMP, ao qual compete, nos termos do art. 130-A da Constituição, fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais e que a iterativa jurisprudência desta Casa já assentou que o princípio da independência funcional não é "*refratário a qualquer forma de controle, sob pena de se legitimar ações de todo arbitrárias*" (RI-RD nº1.00484/2018-88, Rel. Cons. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, julgado em 10/12/2019).

Assim, inexistem contradições em relação à preliminar e à aplicação dos enunciados deste Conselho. As argumentações postas pelo embargante demonstram tão somente sua insurgência quanto ao mérito, sendo inviável, contudo, em sede de declaratórios, proceder a essa rediscussão por expressa disposição do Enunciado CNMP nº 10/2016[1]. Dessa forma, a rejeição dos embargos é medida que se impõe.

II. Quanto ao Fato 1: da juntada em sede recursal de documentos pré-existentes e relevantes para a resolução do caso

Neste tópico, o embargante defende que se tratava de uma faculdade processual e que se tratava de documento novo, fato que teria sido corroborado pelas testemunhas. O documento só teria ficado conhecido pelo embargante após a propositura da ação principal, ajuizada em 18/08/2017. Argumenta que o documento compunha Ação Civil Pública de objeto diverso e que houve apenas cobertura pela mídia regional, "*não sendo concebível presumir que o embargante tinha conhecimento quando todas as provas dos autos asseguram o contrário*".

Colaciono, por oportuno, trechos do acórdão embargado que bem sintetizam a controvérsia:

> No processo administrativo disciplinar em epígrafe, a defesa alegou que os documentos supostamente novos só teriam chegado a seu conhecimento com

[1] "*Não são cabíveis embargos de declaração com a simples finalidade de promover a rediscussão do caso*".

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

o advento do "Fórum Mato-grossense de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos", realizado em 16 de outubro de 2018 (fls. 157/162 do Processo Administrativo Disciplinar nº 1.00342/2020-08), ocasião a partir da qual foi-lhe proporcionado o conhecimento do Ofício nº 0238/2016, de 19 de maio de 2016, (fl. 163), e dos ofícios nº 250/DUDRONDON/SMA-MT/2016 (fls. 164/167) e nº 252/DUDRONDON/SEMA-MT/2016 (fls. 168/169).

No entanto, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a juntada de documentos novos, inclusive em fase recursal, é possível: a) quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados na petição inicial; e b) desde que não se trate de documento indispensável à propositura da ação ou à defesa. Neste sentido, citem-se os seguintes precedentes:

> [...] (AgRg no AREsp 641.561/RS, Rel. Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 23/05/2017, DJe 05/06/2017) [...] (AgInt no AREsp 853.985/RJ, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 16/03/2017, DJe 28/03/2017)

Como afirmado pelo membro requerido, os documentos eram de extrema relevância para a resolução da demanda. Transcreve-se a passagem na qual ele assim o afirma: "tal documentação apresenta uma relevância ímpar para o deslinde da presente demanda, em razão de sua contemporaneidade com as diligências promovidas pela SEMA nas dependências da APA Nascentes do Rio Paraguai, no bojo do Inquérito Civil SIMP nº 504-022/2015, o qual instruí os presentes autos" (fl. 882 da RD nº 1.01091/2018-46).

Não caberia, portanto, a juntada de tais documentos em fase recursal, mas sim quando da propositura da ação, dado seu caráter de peça indispensável à resolução do mérito. Além disso, tais documentos foram produzidos antes do ajuizamento da ação principal, a Ação Civil Pública nº 10001027-13.2017.8.11.0005. Por todos os prismas, é injustificável sua juntada apenas em sede de Agravo de Instrumento.

Noutro giro, tampouco o teor do artigo 435 do Código de Processo Civil tem o condão de socorrer a conduta processual do promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA.

[...]

No caso dos autos, a documentação juntada apenas em sede de Agravo de Instrumento evidentemente não constituía fato novo, posto que existente desde a propositura da ação principal. Pondere-se, ainda, que o fundamento da decisão judicial para o indeferimento do pedido liminar foi, em síntese, a constatação da ausência de proibição legal para a utilização de agrotóxicos e afins, nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, que é o caso da APA Nascentes do Rio Paraguai. Por sua vez, os ofícios e demais documentos juntados na via recursal dariam conta da ausência de estrutura corporativa e material das Secretarias de Estado da Saúde e do Meio Ambiente para analisar

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

a contaminação de águas subterrâneas e superficiais por agrotóxicos, fertilizantes químicos, seus componentes e afins. Nesse contexto, é forçoso reconhecer que a documentação acostada aos autos em sede recursal pelo promotor de Justiça DANIEL BALNA ZAPIA não guarda correlação direta com o fundamento da decisão impugnada que se referiu, precisamente, à inexistência de proibição legal para a utilização de agrotóxicos e afins, nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, que é o caso da APA Nascentes do Rio Paraguai.

Destarte, a **documentação extemporânea também não se prestou a contrapor a documentos e a decisões produzidos no feito, de sorte a afastar, também por este argumento, a incidência do artigo 435 do Código de Processo Civil** para validar o comportamento processual do requerido.

Por fim, a tese de conhecimento superveniente do conteúdo da documentação à luz do que dispõe o parágrafo único do artigo 435 do CPC também não se mostrou factível, porquanto, em **depoimento prestado na qualidade de testemunha no curso da instrução do processo administrativo disciplinar em epígrafe, o promotor de Justiça Dr. MARCELO CAETANO VACCHIANO esclareceu que referida documentação fora utilizada para manejar ações civis públicas em desfavor da empresa NORTOX**, **maior fabricante de inseticida e herbicida do estado do Mato Grosso, fato amplamente divulgado pela mídia local a partir de fevereiro de 2017**, sendo, portanto, desde então, de conhecimento notório, sobretudo para os membros do Ministério Público do estado do Mato Grosso atuantes na seara ambiental.

Além de ter sido abordado em **artigo escrito pelo promotor de Justiça MARCELO CAETANO VACCHIANO, denominado "Retrocessos da legislação ambiental", disponível na internet, o tema foi também objeto de vasta cobertura pela mídia**. Seguem exemplos de publicações disponíveis na internet: [...]

Nos autos, assim, encontra-se a comprovação de que houve apresentação extemporânea de documentos pré-existentes ao ajuizamento de processo judicial.

Somada a isso, a ausência de correlação direta com a decisão judicial que se pretendia ver contraposta e a falta de atualidade e de precisão das informações contidas na documentação demonstram, de maneira inconteste, que a juntada fracionada de documentos em Ação Civil Pública e no respectivo Agravo de Instrumento correspondeu a comportamento processual antiético e indevido por parte do promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA e deflagrou a ocorrência de violação aos deveres de zelar pela dignidade da Justiça e pela

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

> dignidade das funções ministeriais e de desempenhar com zelo as suas funções, praticando os atos que lhe competir.

Como se vê, resta patente que a intenção do embargante é rediscutir o mérito, porquanto seus argumentos em sede de embargos de declaração foram expressamente rechaçadas pelo acórdão condenatório. Necessário consignar que, ao contrário do que alegado, a condenação não derivou de mera presunção, porquanto, consoante se extrai dos próprios depoimentos testemunhais, o próprio membro reconheceu que se tratava de documento relevante para o deslinde da causa e de prova utilizada amplamente na seara ambiental para o ajuizamento de ações civis públicas anteriores. Igualmente, como consignado no acórdão, a prova documental foi divulgada pela mídia, sendo certo que a condução diligente e adequada de quaisquer investigações fatalmente levariam ao conhecimento do feito.

Assim, a insatisfação com o enquadramento fático-jurídico feito pelo Plenário do Conselho não é contradição, omissão, obscuridade ou erro material que autorizem a oposição de embargos de declaração. Rejeito, também neste ponto, os declaratórios.

III. Quanto ao Fato 2: do ajuizamento de número excessivo de ações civis públicas contra o recorrente e seus familiares

O embargante argumenta que a condenação pelo fato 2 teria decorrido de análise enviesada de cada procedimento, pois sequer houve pedido de reunião das demandas em comento pelos autores da reclamação disciplinar. Afirma que todas as Ações Civis Públicas tramitam regularmente perante a 1ª Vara Cível de Diamantino, ainda que não se tenha logrado êxito nos pedidos de antecipação da tutela jurisdicional nelas formulados; nos casos de indeferimento houve a interposição de recurso. Outrossim, afirma que sempre pautou sua atuação pelos preceitos da impessoalidade, "*tanto é verdade que nunca foi arguido seu impedimento ou suspeição*".

Sustenta, ainda, que se tratava de prerrogativa dos membros ministeriais prevista na Resolução CNMP nº 23/2007 e que a prática deriva de orientação para "*a instauração de inquérito civil por fato específico*".

Inicialmente, cumpre destacar que, ainda que não arguidos em sede judicial, os comportamentos dos membros ministeriais podem – e devem – ser avaliados pelas autoridades administrativas na apuração e fiscalização do cumprimento dos deveres

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

funcionais. Sabe-se que as instâncias são independentes e nesta, tutela-se a moralidade administrativa, a conduta ímproba e a observâncias aos deveres funcionais.

Ademais, o acórdão condenatório foi expresso ao consignar:

> Além disso, **não houve comprovação nos autos de que existia orientação técnica e formal**, do Ministério Público do estado do Mato Grosso, **a exortar o fatiamento de demandas na seara ambiental** na época em quem foram propostas as ações nº 1001025-43.2017.8.11.0005, nº 1001027-13.2017.8.11.0005, nº 1001177-91.2017.8.11.0005, nº 1000119-19.2018.8.11.0005, nº 1000707-26.2018.8.11.0005 e nº 1000901-26.2018.8.11.0005.
>
> Se não bastasse, **em contradição à referida "orientação", verifica-se a instauração de ICPs que compreendiam em seu objeto mais de uma propriedade e mais de um fato**, a exemplo do Inquérito Civil nº 60/2012 (fls. 317/322 do PAD nº 1.00342/2020-08), instaurado pela promotora de Justiça ANNE KARINE LOUZICH HUGUENEY WIEGERT, em 19 de dezembro de 2012, para apurar a ausência de licença ambiental das atividades agropecuárias nas FAZENDAS RANCHO ALEGRE e BURITI GRANDE, bem como a ausência de licença do sistema de irrigação existente na Fazenda BURITI GRANDE e a possível degradação de APP.
>
> Além disso, é possível extrair dos autos que as Ações Civis Públicas nº 1001025-43.2017.8.11.0005, nº 1001027-13.2017.8.11.0005 e nº 1001177-91.2017.8.11.0005, **todas propostas pelo promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA**, **tiveram origem a partir de um único procedimento extrajudicial, qual seja, o Procedimento Preparatório** SIMP nº 000504-022/20157 , instaurada mediante a Portaria nº 15/2015/2ªPJC/Diamantino, de lavra da Promotora de Justiça Dra. ALESSANDRA GONÇALVES DA SILVA GODOI (fls. 336/347 do PAD nº 1.00342/2020-08).
>
> Portanto, restou evidenciado **a disparidade da conduta processual do requerido em relação às agentes ministeriais que o antecederam na Promotoria de Justiça Cível de Diamantino/MT**.

Notório que a condenação rebateu cada um dos pontos reapresentados em sede de embargos e a procedência da pretensão punitiva derivou da disparidade da conduta processual do requerido. Veja-se: havia uma orientação para fatiamento dos procedimentos investigatórios e das ações civis públicas, mas, sem justificativa técnica, quando convinha, os fatos eram reunidos em um único procedimento ou ensejavam uma demanda judicial. Dessa forma, sem aparente motivo, houve tratamento diferenciado ao serem instaurados diversos procedimentos e ajuizadas

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

sucessivas ações em face do reclamante e de seus familiares. Tal fato, como bem ressaltado no acórdão e não rebatido nos embargos, inevitavelmente dificultou o exercício de ampla defesa e do contraditório, além de violar o dever de zelo pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções.

Importante ressaltar que a suposta orientação da Associação Brasileira do Ministério Público Ambiental só foi "*expedida 4 anos depois da ocorrência dos fatos ora objetos de apuração e às vésperas do encerramento do processo administrativo disciplinar em epígrafe*", sendo inegável a caracterização do abuso processual. Resta claro que os argumentos sustentados nos declaratórios foram objeto de ampla análise na decisão condenatória, sobressaindo verdadeira intenção de revolvimento do mérito da causa, circunstância vedada na presente etapa processual.

IV. Fato 3: do procedimento preparatório SIMP n° 2014-022/2018

Inicialmente, rejeito a alegação de que a condenação pelo terceiro fato teria ocorrido com base em fato novo. Isso porque, ao se examinar detidamente o acórdão embargado, verifica-se que as circunstâncias foram adotadas pelo então Relator tão somente para contextualizar a "*atuação investigativa destituída de racionalidade por parte do Promotor de Justiça [...] e, portanto, [...] o reconhecimento da violação aos deveres funcionais de zelar pelo prestígio da Justiça e pela dignidade de suas funções e de declarar-se suspeito ou impedido*" – este sim é o fato que ensejou a condenação.

Imperioso destacar os fundamentos que permitiram concluir pela violação aos deveres funcionais:

> Portanto**, decorridos mais de 2 anos após a coleta de elementos indiciários que, no seu entendimento**, inauguravam uma "concausa para a aquisição das instalações da UNED", o promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA, em 11 de outubro de 2018, instaurou o Procedimento Preparatório nº 2014-022/2018 e requereu medida judicial de transferência de sigilo bancário e fiscal, em face da União de Ensino Superior de Diamantino Ltda – UNED, em 26 de novembro de 2018, com vistas a atingir integrantes de seu quadro societário desde a inauguração, em 1999.
>
> Nesse cenário, **são patentes a inconsistência e a falta de racionalidade da investigação levada a cabo pelo promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA**, em novembro de 2018, com base em supostos elementos indiciários colhidos em agosto de 2016 no bojo do inquérito civil já encerrado.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

A **fragilidade e a vagueza das alegações formuladas pelo agente ministerial requerido foram reconhecidas pelo próprio Juízo competente** que, ao indeferir o pedido de requisição de dados bancários da pessoa jurídica UNED – União de Ensino Superior de Diamantino Ltda, (fls. 211/216, Sindicância nº 1.00141/2019-12), ressaltou que "**o próprio parquet reconhece que a "menção às "forças políticas da região" não se viu acompanhada de maiores detalhes a respeito de sua identidade" e que não existem "maiores detalhes das circunstâncias" que envolvem a atuação de Francisco Ferreira Mendes na operação em comento**".

[...] Na sequência, em decisão de 27/5/2019, o juízo competente deferiu o pedido dos investigados no Inquérito Civil SIMP nº 2014-022/2018 para a suspensão ou o trancamento do mencionado inquérito civil promovido pelo Ministério Público (fls. 369/377, Sindicância nº 1.00141/2019-12 e fls. 170/174). Para tanto, argumentou-se que:

a) "**a investigação conduzida pelo Ministério Público aparenta revelar caráter de ilegalidade, devendo ser suspenso o inquérito civil SIMP nº 002014-022/2018**" (p. 376);

b) "a transação envolvendo a UNED é, há muito tempo, investigada pelo Ministério Público, que já instaurou diversos feitos com objetos semelhantes ao presente, a exemplo daqueles autuados sob os n. 449- 005/2015, 167-005/2015 e 2607-005/2015" (p. 373);

c) "o Ministério Público aforou a ação civil pública nº 1000041-25.2018.8.11.0005, cujos contornos são rigorosamente os mesmos da investigação que o pretende continuar a desenvolver, restando claro parquet que se os ora investigados não foram incluídos naquela ação, tudo sugere que o Ministério Público se convenceu de que não teriam eles participado de possíveis esquemas ilícitos" (p. 373).

Apresentada impugnação pelo Ministério Público, **também a Relatora do recurso de Agravo de Instrumento** nº 1008341-54.2019.8.11.0000, a **Desembargadora MARIA APARECIDA RIBEIRO**, igualmente, negou o pedido de tutela antecipada recursal, **constatada a ausência de "elementos probatórios mínimos e relevantes nos autos quanto ao envolvimento ilícito dos agravados na aquisição da União de Ensino Superior de Diamantino Ltda**. – UNED e, portanto, a presença segura de autoria e materialidade, hábeis a justificar a instauração do inquérito civil e, consequentemente, o reconhecimento, desde já, de sua legalidade e legitimidade (justa causa)" (fls. 379-283, Sindicância nº 1.00191/2019-12).

Vê-se, assim, que o requerido instaurou e conduziu o Inquérito Civil SIMP nº 2014-022/2018 com **manifesta ausência de racionalidade, com fundamento em meras conjecturas e suposições, colocando, mais uma vez, em dúvida**

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

sua impessoalidade e imparcialidade para com os integrantes da família do autor da Reclamação Disciplinar.

[...] Por fim, cumpre salientar que **a Decisão nº 003/2018–SEPO da Procuradoria Geral da República e o Despacho de 18/09/2018 do NACO Cível não convalidam os atos praticados pelo Promotor de Justiça requerido**.

Por meio da Comunicação Interna nº 18/2018-2ªPJCível/Diamantino-MT, de 19/01/2018, o promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA remeteu a investigação em curso à Procuradoria-Geral de Justiça do MP/MT em virtude da abrangência de autoridade com prerrogativa de foro.

Recebido o expediente, a Procuradoria-Geral de Justiça remeteu os autos à Procuradoria-Geral da República, a qual, por sua vez, apenas explicitou que, em sede de investigação cível, não haveria que se falar em prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, conforme entendimento fixado na PET-3240. **Não houve, portanto, endosso à investigação conduzida, mas tão somente análise de elemento formal, relacionado à competência judiciária e à atribuição para condução de investigação**.

Retornado o expediente, a Procuradoria Geral de Justiça, com atribuição para investigar, na seara cível, autoridade com prerrogativa de foro nos termos da LOMP/MT **declinou de sua atribuição, sem, igualmente, tecer considerações sobre a procedência, ou não, dos atos investigados**.

Nesse sentido, confira-se o depoimento da testemunha Dr. CLOVIS JUNIOR:

> "(...) sobre a encampação eu fiquei sabendo por conta da colaboração premiada realizada pelo ex-governador de MT que foi recebida da PGR pela PGT/MT; neste caso, eu encaminhei para o PGJ para que fosse encaminhado à Diamantino, já que o caso dizia respeito à Diamantino; nós recebemos muitos anexos e é difícil guardar os detalhes; mas esse caso veio para o PGJ em virtude da participação do ex-Governador, ele tem a atribuição; eu não fiz análise sobre as pessoas eventualmente imputadas, como dizia respeito à encampação em Diamantino, **eu encaminhei para lá sem fazer juízo de valor**; (...) eu me lembro de ter mantido a investigação em Diamantino porque os fatos ocorreram lá".

Para corroborar o alegado, transcreva-se a movimentação provocada pela Comunicação Interna nº 18/2018-2ªPJ-Cível/Diamantino-MT, de 19/01/2018:

> A – Despacho datado de 01/02/2018: o Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional do Ministério Público do Estado de Mato Grosso determinou a remessa dos autos à Procuradoria Geral da República; B – Decisão nº 03/2018 0 SFPO: a Procuradoria Geral da República concluiu pela ausência de atribuição para investigar os fatos relatados na Comunicação Interna nº 18/2018-2ªPJ-Cível/Diamantino-MT, de 19/01/2018, notadamente em razão da conclusão do julgamento da PET3240, no dia 10/05/2018. Consequentemente, determinou a devolução dos autos ao Ministério Público Estadual. C- Despacho de 18/09/2018, de lavra do Coordenador do NACO Cível, determinando a devolução da

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

> representação em comento a 2ª Promotoria de Justiça Cível de Diamantino-MT: "...para que promova as diligências necessárias ao encerramento da investigação."
>
> Portanto, **o longo lapso temporal entre o surgimento dos elementos supostamente indiciários do ilícito e a apresentação da medida cautelar, o tratamento distinto conferido a familiar do reclamante, a duplicidade de investigações e a vagueza do pedido de quebra de sigilo, sem acatamento no âmbito judicial**, permitem concluir que as investigações levadas a efeito nos Procedimentos Preparatórios nº 000449-005/2015 e nº 2014- 022/2018, sobretudo o ajuizamento da ação de medida cautelar SIMP nº 2347- 022/2018, consubstanciou **atuação investigativa destituída de racionalidade por parte do Promotor de Justiça DANIEL BALAN ZAPPIA e, portanto, impõem o reconhecimento da violação aos deveres funcionais de zelar pelo prestígio da Justiça e pela dignidade de suas funções e de declarar-se suspeito ou impedido**, nos termos da lei.

Imperioso destacar que as conclusões adotadas no acórdão condenatório estavam em consonância inclusive com os pronunciamentos judiciais relativos ao caso, tendo o juízo competente consignado que "*a investigação conduzida pelo Ministério Público aparenta revelar caráter de ilegalidade*", deferindo a suspensão do Inquérito Civil, providência mantida pela instância superior através da decisão da Desembargadora Maria Aparecida Ribeiro, relatora do Agravo de Instrumento.

Cristalino, portanto, que a condenação não se apoiou em fato novo, tampouco adveio de "*releitura criativa*" dos acontecimentos, mas em um fundamentado enquadramento fático-jurídico de diversas circunstâncias relacionadas ao Procedimento SIMP que permitiram concluir pela violação aos deveres funcionais de zelar pelo prestígio da Justiça e pela dignidade de suas funções.

Os autos do processo administrativo em epígrafe comprovam, igualmente, a violação ao dever funcional de declarar-se suspeito ou impedido, porquanto todos os três fatos pelo qual o membro ministerial foi condenado demonstram a quebra da imparcialidade e impessoalidade no desempenho de suas funções.

Da mesma forma que nos tópicos anteriores, os argumentos postos em sede de embargos de declaração são, em verdade, reiterações das teses defensivas já rechaçadas pelo Plenário, sendo forçoso consignar, novamente, que este instrumento processual não se presta à rediscussão meritória da causa. Vale dizer que os declaratórios se fundam no voto vencido por 10 a 1, o qual decorreu da legítima prerrogativa do

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

Conselheiro Vistor, contudo, não permite que se conclua pela existência de omissão, contradição, obscuridade ou erro material. Trata-se de interpretação jurídica dada por um dos integrantes deste Colegiado, mas não acolhida pela maioria de seus membros.

V. Considerações a respeito da dosimetria e da conversão da penalidade de suspensão em multa

Por derradeiro, o embargante sustenta que houve contradições e omissões em relação à dosimetria da penalidade administrativa aplicada. Ocorre que o acórdão condenatório expressamente considerou a reiteração de conduta violadoras da imparcialidade, da impessoalidade e da boa-fé processual, faltas que gravemente atingem o prestígio e a dignidade da Justiça, bem como implicam no não cumprimento dos deveres de desempenho das funções com zelo e presteza e de declarar-se suspeito ou impedido.

Necessário salientar que "*a conversão da penalidade de suspensão em multa comporta-se como* ***mera liberalidade do julgador****, incidindo, desde que comprovada conveniência para o serviço e a anuência da interessada, hipótese configurada no caso*" (PAD nº 1.00622/2019-64, Rel. Cons. Luiz Fernando Bandeira de Mello, 07/12/2020). Inclusive, neste precedente, apesar de ter sido deferida a conversão, tratava-se de suspensão por apenas 5 (cinco) dias pela prática de uma única infração, situação diametralmente inversa à hipótese *sub examine*, de tal sorte que no exercício da liberalidade do julgador, o Plenário, ao rechaçar a proposta do voto vencido, realizou verdadeira ponderação, tendo em vista que o presente caso envolve a prática de três infrações disciplinares e uma penalidade de 45 (quarenta e cinco) dias.

CONCLUSÃO

Como se vê, todas as teses postas nos embargos de declaração foram fundamentadamente apreciadas pelo acórdão embargado, de maneira que se torna patente a intenção de se rediscutir o mérito da causa, providência vedada pelo **Enunciado CNMP nº 10/2016**. Em igual sentido, confiram-se: **ED-PAD nº 1.00372/2015-10**, Rel. Cons. Orlando Rochadel Moreira, julgado em 26/04/2016; ED-**PAD nº 1.00443/2015-76**, Rel. Cons. Fábio George Cruz da Nóbrega, julgado em 13/12/2016; **ED-PAD nº 1.00542/2017-38**, Rel. Cons. Fábio Bastos Stica, julgado em 15/05/2018 e **ED-PAD nº 1.00409/2020-40**, Rel. Cons. Sebastião Vieira Caixeta, julgado em 13/04/2021.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54

Outrossim, necessário consignar que "*É pacífico na jurisprudência dos Tribunais pátrios que o julgador não está adstrito a qualquer prova produzida no processo, sendo suficiente o dever de motivação que explicite a tese adotada e valore as provas de acordo com o seu convencimento, demonstrando o raciocínio percorrido até o resultado alcançado*" (**ED-PAD nº 1.00077/2015-82**, Red. p/ acórdão Cons. Cláudio Henrique Portela do Rego, julgado em 26/07/2016). No âmbito dos Tribunais Superiores, as mesmas conclusões foram adotadas em: **STJ, HC nº 346.672/SP**, Rel. Min. Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 07/04/2016 e **STF, HC nº 119.315/PE**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 14/11/2014.

Ante todo o exposto e tendo em vista que "*não cabe ao recorrente apontar e conferir quais foram os critérios analisados pelo julgador ao formar o seu convencimento que é livre e motivado*" (**ED-PAD nº 1.00542/2017-38**, Rel. Cons. Fábio Bastos Stica, julgado em 15/05/2018), **CONHEÇO dos Embargos de Declaração** para, **no mérito, REJEITÁ-LOS**, **mantendo-se *in totum* o acórdão que condenou o Promotor de Justiça Daniel Balan Zappia à penalidade de suspensão por 45 (quarenta e cinco) dias.**

Ademais, em atenção ao art. 6º e ao art. 156, § 4º, **determino** o **IMEDIATO CUMPRIMENTO da penalidade aplicada** por este Plenário e a **CERTIFICAÇÃO DO TRÂNSITO EM JULGADO** deste expediente.

É como voto.

Brasília (DF), 16 de dezembro de 2021.

(*documento assinado digitalmente*)

ENGELS AUGUSTO MUNIZ
Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:54