



Justiça Federal da 1ª Região
Varas e Juizados (1º grau)

O documento a seguir foi juntado aos autos do processo de número 1015093-34.2022.4.01.3400 em 11/05/2022 20:39:05 por ALEXANDRE DANTAS COUTINHO SANTOS
Documento assinado por:

- ALEXANDRE DANTAS COUTINHO SANTOS

Consulte este documento em:
<http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>
usando o código: **22051120390498100001063844929**
ID do documento: **1073508288**





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Ao Juízo da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal

PROCESSO ELETRÔNICO (PJe)

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº: 1015093-34.2022.4.01.3400

AUTORA: Ministério Público Federal

RÉUS: Jair Messias Bolsonaro e outros

JAIR MESSIAS BOLSONARO, Presidente da República, inscrito no CPF sob o nº 453.178.287-91, com endereço no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes, Brasília/DF, CEP: 70.150-900 e **WALDERICE SANTOS DA CONCEIÇÃO**, do lar, inscrita no CPF sob o nº 965.669.337-68, com endereço em Rua das Flores, nº 60, Vila Histórica de Mambucaba, Angra dos Reis/RJ, CEP 23.951-310, representados todos pelos **membros da ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO signatários**, nos moldes do art. 22, da Lei nº 9.028/95 e da Portaria AGU nº 428, de agosto de 2019, quantos aos outros demandados, **vêm**, respeitosa e tempestivamente, perante Vossa Excelência, nos autos do processo em epígrafe, e com fulcro no art. 17, §7º, da Lei nº 8.429/1992, atualizada pela Lei nº 14.230/2021, apresentar

CONTESTAÇÃO

à presente ação de improbidade administrativa proposta, aduzindo as seguintes razões de fato e de direito que se seguem.

I. DOS FATOS

Trata-se de ação civil de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da **UNIÃO**, de **JAIR MESSIAS BOLSONARO**, Presidente da República e de **WALDERICE SANTOS DA CONCEIÇÃO**, ex-secretária parlamentar do segundo réu, quando ocupava o cargo de Deputado Federal, na qual, basicamente, questiona supostos atos de improbidade administrativa e pede o ressarcimento de valores que teriam sido indevidamente desviados da União.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

De maneira sintética, em razão da extensa exordial apresentada, destaque-se que, antes do desenvolvimento das questões de mérito propriamente ditas, o MPF defende o cabimento da ação, abordando a noção da prática de atos em momento anterior à investidura no cargo de Presidente da República, o que deixaria de atrair a imunidade prevista no art. 86, §4º, da CRFB/88 e também não permitiria a convação desses supostos atos em crimes de responsabilidade com a assunção do mandato presidencial; ressalta também que o foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição em relação a infrações penais comuns não se estenderia às ações de improbidade, e logo em seguida já começa a abordar propriamente a apuração realizada no Inquérito Civil MPF/DF 1.16.000.002356/2018-08.

Em prosseguimento, inicia o órgão ministerial narrando que **JAIR MESSIAS BOLSONARO**, em 03/02/2003, quando ainda era Deputado Federal, teria indicado **WALDERICE CONCEIÇÃO** para ocupar o cargo em comissão de Secretária Parlamentar, lotada em seu gabinete, na Câmara dos Deputados, Brasília/DF. Nessa mesma data, teria sido publicada a Portaria de nomeação da indicada, sendo que a sua posse teria se dado por procuração, com entrada em exercício no cargo.

O órgão ministerial afirma que, desde então, **WALDERICE** vinha ocupando o cargo de secretária parlamentar, até a sua exoneração, em 13/08/2018, com residência em local diverso da capital, qual seja, a Vila Histórica de Mambucaba, Angra dos Reis/RJ, em que supostamente mantinha um pequeno estabelecimento comercial denominado “*Wal Açaí*”. Ademais, juntamente com o seu companheiro, EDENILSON NOGUEIRA GARCIA, prestaria serviços de natureza particular a **BOLSONARO**.

Tais apurações tiveram início com matéria publicada na *Folha de São Paulo*, e que deu ensejo à instauração do **inquérito civil MPF/DF nº 1.16.000.002356/2018-08**. Nas palavras do ilustre *Parquet* federal, esse procedimento teria revelado que **WALDERICE** nunca teria estado em Brasília/DF, e nem realizado qualquer atividade relacionada ao cargo de Secretário Parlamentar, o que confirmaria a notícia veiculada pelo veículo de mídia acima mencionado.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Por isso é que se alega demonstrar o conjunto probatório reunido no inquérito que, com pleno conhecimento de **BOLSONARO**, e mediante “*a inserção de dados ideologicamente falsos na folha de frequência da ex-servidora, sob a responsabilidade do parlamentar*”, **WALDERICE** nunca teria exercido qualquer atividade laboral relacionada ao cargo que ocupava no âmbito do gabinete do ex-deputado na Câmara, “*embora a remuneração correspondente tenha sido paga regularmente durante todo esse período, o que implicou não só em enriquecimento ilícito dos requeridos, como inegável prejuízo aos cofres públicos*”.

De acordo com o Ministério Público, a contratação teria sido simulada, a fim de que os serviços particulares prestados a **BOLSONARO** por **WALDERICE** e seu companheiro fossem remunerados com verba proveniente da Câmara dos Deputados. Destaca que **EDENILSON**, companheiro da ré, não poderia ser nomeado para o cargo de secretário parlamentar, pois já se encontrava aposentado por invalidez desde 01/12/1999.

O autor explora o conteúdo das reportagens da *Folha de São Paulo* e destaca que **WALDERICE** nunca teria exercido, no local de sua alegada residência, qualquer atividade relativa ao cargo de Secretário Parlamentar propriamente dito. Aborda a situação funcional de **WALDERICE** junto à Câmara dos Deputados e faz considerações sobre o cargo de Secretário Parlamentar, com base no Ato da Mesa nº 72/1997 e em outros normativos.

Sobre a suposta ausência de contraprestação laboral por parte de **WALDERICE**, alega o MPF que se trataria de prova de produção extremamente difícil, assemelhando-se a uma prova diabólica, e que seria mais fácil a demonstração, pelos requeridos, de que as atribuições do cargo de Secretário Parlamentar foram regularmente exercidas; no entanto, sustenta também que teria logrado êxito em reunir elementos probatórios consistentes no sentido de que **WALDERICE**, apesar de ocupar o referido cargo, não tenha chegado a realizar a devida contraprestação laboral. Fez referência, ainda, ao §19, II, do art. 17, da nova Lei de Improbidade Administrativa.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Foram abordados os depoimentos prestados por **WALDERICE** e **EDENILSON**, e o fato de que aquela teria sido titular de empresa individual no ramo de comércio varejista de produtos alimentícios, apesar de vedação expressa em razão do cargo ocupado na Câmara.

Destacou-se a versão ofertada por **BOLSONARO** em determinadas ocasiões, como em debate realizado na TV Band, após pergunta formulada por **GUILHERME BOULOS**, e em declaração prestada à Folha de S. Paulo. Destaca o MPF que, quando notificado para prestar esclarecimentos no Inquérito Civil, o réu teria se mantido inerte.

Abordou a relação de **BOLSONARO** com a região de Angra dos Reis, em que está localizada a Vila Histórica de Mambucaba, de maneira extensa se se considerar os fatos principais imputados na exordial, apenas para sugerir que não faria sentido manter uma servidora naquela localidade.

Faz ainda considerações sobre a relação de **EDENILSON GARCIA** com a família **BOLSONARO**, questionando, inclusive, o benefício previdenciário recebido por aquele, tentativas de se candidatar com apoio de **BOLSONARO**, o fato de que pilotaria o barco utilizado pelo hoje Presidente da República para pescar, dentre outros fatores que ilustrariam a sua amizade com **BOLSONARO**. Suscita, ademais, ao fim e ao cabo, a tese de que **EDENILSON** prestava serviços a **BOLSONARO**, os quais poderiam estar sendo remunerados com os valores pagos a **WALDERICE** em razão de sua remuneração como secretária parlamentar.

Faz também longas considerações sobre as movimentações bancárias de **WALDERICE**, que supostamente seriam atípicas, em razão de muitos saques, e saques fracionados. Nesse ponto, sugere, inclusive, a prática de um esquema de “rachadinha”, sem qualquer prova clara nesse sentido:

[...] Tais constatações guardam características típicas do que se denomina de “esquema da rachadinha”, amplamente noticiado pela imprensa, por meio do qual parlamentares nomeariam assessores “fantasmas”, normalmente familiares, amigos próximos ou pessoas de



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

sua confiança, para que estes, posteriormente, transferissem a maior parte da sua remuneração para o parlamentar, enquanto permaneceriam com uma pequena quantia.

Faz considerações sobre possível dano ao erário e, de maneira bastante breve, busca esclarecer os motivos pelos quais as condutas longamente descritas se enquadrariam nas hipóteses típicas da Lei de Improbidade Administrativa.

Em sede de conclusão, o órgão ministerial ressalta que as condutas aqui questionadas teriam configurado atos de improbidade que importaram enriquecimento ilícito e causaram prejuízo ao erário, tipificados no art. 9º, IV e art. 10, I, XI, XII e XIII, da Lei nº 8.429/1992, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021:

[...] “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...) IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (...)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades”

Dessa forma, em face dos atos praticados, os requeridos estariam sujeitos às cominações previstas nos incisos I e II do art. 12, da Lei de Improbidade.

Ressaltou ainda que, dada a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social dos atos de improbidade supostamente praticados, o acordo de não persecução civil, previsto no art. 17-B, da Lei nº 8.429/1992, não se mostraria cabível.

Os pedidos formulados foram os seguintes:

[...] “Ante o exposto, o Ministério Público Federal requer a Vossa Excelência:

a) o recebimento e a autuação da petição inicial, com a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias, nos termos do §7º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92;

b) a intimação da União para que, caso entenda necessário, integre a lide, consoante dispõe o art. 17, § 14, da Lei 8.429/92;

c) seja aberta oportunidade para a comprovação dos fatos alegados na inicial por todos os meios de prova em direito admitidos;

d) seja, ao final, julgado procedente o pedido, com a consequente condenação de JAIR MESSIAS BOLSONARO e WALDERICE SANTOS DA CONCEIÇÃO ao ressarcimento integral dos valores indevidamente desviados do erário, no total de R\$ 280.273,44 (duzentos e oitenta mil, duzentos e setenta e três reais e quarenta e quatro centavos), acrescido de juros e correção monetária a contar do evento danoso, e às sanções estabelecidas no artigo 12, I e II, da Lei 8.429/92;



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

e) a condenação dos requeridos ao pagamento das custas e despesas processuais”.

Ademais, pelo fato de a presente ação tratar, alegadamente, de tema de inequívoco interesse social, o MPF requereu, com fundamento no art. 93, IX, da Constituição, em observância a precedentes do Supremo Tribunal Federal, o levantamento do sigilo dos autos, garantindo ampla publicidade em seu processamento, a fim de permitir o controle social.

É a síntese.

II. DA TEMPESTIVIDADE

Ora, como se pode observar da leitura do processo, foi expedido mandado de citação a JAIR MESSIAS BOLSONARO, o qual restou cumprido no dia 23/3/2022 e juntado aos autos no dia 24/3/2022 (ID nº 995836663), data em que o oficial de justiça responsável registrou a ciência do Presidente da República:

Citação (211223014)

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Central de Mandados (22/03/2022 11:25:29)

HUGO BELLO DE FARIA registrou ciência em 24/03/2022 17:22:40

Prazo: 30 dias

11/05/2022 23:59:59

(para manifestação)

Ademais, veja-se que a citação da segunda ré, WALDERICE SANTOS DA CONCEIÇÃO, está sendo realizada via carta precatória, como se observa do ID n. 990681647, não tendo havido, até o presente momento, a sua devolução ou comunicação eletrônica pelo juízo deprecado, momento em que o prazo começa a ser contado, nos termos do art. 231, VI c/c art. 232, CPC/2015, conforme o que se encontra atualmente previsto no art. 17, §7^o1, da Lei de Improbidade Administrativa.

¹ “Se a petição inicial estiver em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias, **iniciado o prazo na forma do art. 231 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)**. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)”.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Dessa forma, a rigor, com fulcro no §1º do art. 231, CPC/2015, o prazo dos réus **ainda nem se iniciou**, uma vez que é necessária a juntada do último ato de comunicação cumprido nos autos:

Art. 231. Salvo disposição em sentido diverso, considera-se dia do começo do prazo:

(...)

II - a **data de juntada aos autos do mandado cumprido**, quando a **citação** ou a intimação for **por oficial de justiça**;

(...)

VI - a data de juntada do comunicado de que trata o art. 232 ou, não havendo esse, a data de juntada da carta aos autos de origem devidamente cumprida, quando a citação ou a intimação se realizar em cumprimento de carta;

(...)

§ 1º **Quando houver mais de um réu, o dia do começo do prazo para contestar corresponderá à última das datas a que se referem os incisos I a VI do caput**". (grifado)

(...)

Art. 232. Nos atos de comunicação por carta precatória, rogatória ou de ordem, a realização da citação ou da intimação será imediatamente informada, por meio eletrônico, pelo juiz deprecado ao juiz deprecante.

Portanto, não tendo sido efetivada ainda a citação da segunda ré, WALDERICE, não houve nem mesmo o início da contagem dos prazos para *todos* os réus; nada obstante, a fim de que se evite qualquer tipo de discussão acerca da tempestividade da defesa apresentada, observa-se aqui o primeiro prazo de 30 (trinta) dias fixado, referente ao réu JAIR MESSIAS BOLSONARO, que se encerra em 11/5/2022.

Enfim, diante de todos esses dados, é **inequívoca** a tempestividade da presente contestação.

III. DA REPRESENTAÇÃO DE AUTORIDADES PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (ART. 22, LEI Nº 9.028/95 E PORTARIA AGU Nº 428, DE 2019)

Em primeiro lugar, esclareça-se que a **representação judicial** dos réus **JAIR MESSIAS BOLSONARO**, Presidente da República e de **WALDERICE SANTOS DA CONCEIÇÃO**, ex-secretária parlamentar de Deputado Federal, é **feita pela ADVOCACIA-GERAL DA**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

UNIÃO, nos termos do **art. 22 da Lei 9.028/1995², da Portaria AGU nº 428/2019, e do inciso XVII do art. 37 da Lei 13.327/2016**, que autorizam este órgão federal a representar judicialmente agentes públicos, no que se refere a atos praticados no exercício das suas atribuições.

Para que a AGU atue como representante do agente público, é necessário que o interessado faça um **requerimento administrativo de representação judicial**, o qual é analisado por um Advogado da União membro efetivo da carreira, que tem o seu parecer submetido ao superior hierárquico, sendo certo que todos atuam com independência técnica e jurídica, deferindo/ratificando ou não o pedido formulado, à luz dos requisitos legais e infralegais (Leis nº. 9.028/1995 e 13.327/2016; Portaria AGU nº. 408/2009).

Nesse sentido, a AGU apenas está autorizada a representar judicialmente os agentes públicos federais quando os atos a ele imputados **tenham sido praticados no exercício das atribuições constitucionais, legais ou regulamentares inerentes ao cargo, no interesse público, especialmente da UNIÃO**, das suas respectivas autarquias ou fundações.

No caso dos autos, após análise dos requerimentos administrativos de representação judicial formulado pelos réus, foram deferidos os pedidos de representação, haja vista estarem presentes os pressupostos legais e regulamentares necessários a tanto.

Assim, requer que **as intimações em nome dos peticionantes sejam feitas pessoalmente à Procuradoria-Regional da União da 1ª Região (PRU1)**,

² Art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, **ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República**, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, **quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas**, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar habeas corpus e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo. (Redação dada pela Lei nº 9.649, de 1998) (Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

órgão com prerrogativa de intimação pessoal, nos termos do art. 6º da Lei nº. 9.028/95³ e do art. 183, *caput* e §1º, do CPC.

IV. DAS PRELIMINARES

IV.1. Do excesso de prazo do Inquérito Civil nº 1.16.000.002356/2018-08 (IC).

Da leitura da exordial e do Inquérito Civil nº 1.16.000.002356/2018-08 (IC), que deu azo ao ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa (AIA) em exame, infere-se que **o IC foi aberto em 29 de agosto de 2018**, por intermédio da Portaria 319/2018. Destaque-se que o IC foi instaurado **durante a campanha eleitoral de 2018**.

A data definida para **conclusão** do IC era **29 de agosto de 2019**; *no entanto*, o procedimento **foi prorrogado por duas vezes**: em 02 de agosto de 2019 e, novamente, em 26 de agosto de 2020. Segundo informa o Ministério Público, a prorrogação ocorrida em 2020 revelou-se necessária para aguardar a conclusão do processo judicial que requerera quebra de sigilo bancário da ré e de seu companheiro, EDENILSON.

Ainda da leitura dos autos do IC, verifica-se que o relatório sobre a quebra do sigilo bancário foi concluído em dezembro de 2020. A partir de então, **o processo restou paralisado entre dezembro de 2020 até julho de 2021**, quando retomou seu curso.

Ou seja, com o ajuizamento da AIA em 2022, tem-se que o trâmite do Inquérito Civil **se postergou por quase quatro anos**, somando **duas prorrogações**. E, note-se, foi inaugurado em ano eleitoral (2018) e concluído, também, em ano eleitoral (2022).

³ Lei nº. 9.028/95, art. 6º: “A intimação de membro da Advocacia-Geral da União, em qualquer caso, será feita pessoalmente”.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

No entanto, vale sublinhar que o artigo 23, §2º, da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021, dispõe que o inquérito civil instaurado para a apuração de ato de improbidade administrativa será concluído **no prazo de 365 dias corridos**, prorrogável **uma única vez por igual período**, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial.

Eis o dispositivo:

[...] Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

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

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

III - [\(revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

§ 2º **O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.** [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

§ 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se: [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

II - pela publicação da sentença condenatória; [\[Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\]](#)

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; [\[Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\]](#)

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; [\[Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\]](#)

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. [\[Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\]](#)

O próprio órgão ministerial, no Despacho nº 32191/2021, esclarece que a

[...] novel lei que o inquérito civil para apuração do ato de improbidade deve ser concluído no prazo de 365 dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial. No entanto, a lei é silente quanto aos procedimentos já em curso, bem como sobre as consequências da inobservância desse prazo.

Como se sabe, vigora em relação às normas processuais o princípio *tempus regit actum*, segundo o qual são plenamente válidos os atos processuais praticados sob a vigência de lei anterior, uma vez que, em regra, as normas processuais não possuem efeito retroativo. Em consequência, tenho que o prazo trazido pela Lei nº 14.230/21 somente deveria ser aplicado daqui pra frente, mas não de forma retroativa, de modo a alcançar procedimentos instaurados com base em outras regras.

(...) De todo modo, considerando que a Lei nº 14.230/21 é silente nesse ponto, e **que o presente feito já extrapolou o prazo de conclusão assinalado no art. 23, § 2º, afigura-se recomendável solicitar esclarecimentos à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF quanto as providências a serem tomadas em casos como o presente.**

Os dispositivos incluídos no Capítulo VII, no entanto, tem natureza material.

Veja-se, nesse sentido, a lição de ALEXANDRE DA SILVA MEDEIROS SANTOS:

[...] a natureza de direito material da prescrição, em vez de servir como justificativa para a não aplicação retroativa da nova LIA, sob a alegação



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

de proteção ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica, deve funcionar, justamente, para o efeito oposto, ou seja, **a sua aplicação retroativa**, exatamente como ocorre no DP, em face da previsão do inc. XL, do artigo 5º, da CF, que não se limita ao ilícito criminal, estendendo-se a todo o Direito Sancionador, inclusive o DAS, conforme exaustivamente reconhecido pelo STJ (...). Ademais, cumpre registrar que o anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas, que deu origem à Lei 14.230/21, previu a inclusão na LIA do artigo 23-C, dispondo que *"o prazo prescricional a que se refere o artigo 23 desta lei aplica-se apenas aos fatos ocorridos após a sua vigência"*. **Este dispositivo, todavia, foi descartado pela Câmara, o que deixa evidente que a intenção do Legislativo foi aplicar o novo regime de prescrição aos fatos ocorridos antes da vigência da nova lei. Como se não bastasse, a Emenda nº 40 ao PL 2.505/2021 no Senado, que previa a aplicação integral das disposições do novo texto legal aos processos em andamento, não foi acolhida pela CCJ, sob o argumento de que "já é consolidada a orientação de longa data do Superior Tribunal de Justiça, na linha de que, 'considerando os princípios do Direito Sancionador, a novatio legis in melius deve retroagir para favorecer o apenado'" (Resp nº 1.153.083/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 19/11/2014)**". Ou seja, a Emenda nº 40 foi rejeitada não pela discordância com o seu conteúdo, mas por ela ter sido considerada desnecessária. Aplica-se ao caso a lição de Carlos Maximiliano, no sentido de que *"se um preceito figurava no Projeto primitivo e foi eliminado, não pode ser deduzido, nem sequer por analogia, de outras disposições que prevaleceram, salvo quando a supressão se haja verificado apenas por considerarem-no desnecessário ou incluído implicitamente no texto final"*. (...)

Sucede que qualquer paralelo em relação ao tratamento da prescrição na LIA há de ser feito com o DP, ramo integrante do Direito Sancionador, assim como o DAS, e não com qualquer outro ramo do Direito. Neste contexto, Luciano Ferraz, em artigo publicado no ConJur (...), **ensina que as ações de improbidade são ações judiciais de "colorido penal", que se socorrem de princípios hauridos do Direito Criminal e Processual Criminal, até porque tocam no âmago de direitos e liberdades individuais dos cidadãos (patrimônio, trabalho, honra); seriam ações "penaliformes", subordinadas muito mais de perto à "principiologia" típica do Direito Penal e do Processo Penal.** Ainda no mesmo sentido, o ministro Gilmar Mendes, relator da Rcl 41.447, consignou em seu voto, em 15/12/2020, que *"a ação civil de improbidade administrativa trata de um procedimento que pertence ao chamado direito administrativo sancionador, que, por sua vez, se aproxima muito do direito penal e deve ser compreendido como uma*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

*extensão do jus puniendi estatal e do sistema criminal. Nesse sentido, considera-se 'a lei de improbidade administrativa uma importante manifestação do direito administrativo sancionador no Brasil' (OLIVEIRA, Ana Carolina. Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador. 2012. p. 190)". **No DP não há qualquer dúvida de que uma nova legislação mais benéfica envolvendo prazos prescricionais irá retroagir; o mesmo tratamento deve ser conferido à nova LIA.** Aliás, Rogério Greco acata a lição de Cezar Roberto Bitencourt segundo a qual a prescrição "para o ordenamento jurídico brasileiro ... é instituto de direito material" (...). Por sua vez, ensina Capez que as "normas que tratam de prescrição são de Direito material, e não processual, pois não dizem respeito ao procedimento que deve ser seguido, mas afetam diretamente o próprio direito de punir do Estado. Toda norma que extingue, cria, aumenta ou reduz a pretensão punitiva tem natureza de Direito material e, dessa forma, retroage para beneficiar o sujeito, nos termos da CF, artigo 5º, XL" (...). Por esta razão, arremata Capez, a "identidade principiológica entre as garantias do processo penal e do processo por improbidade faz com que a prescrição dos atos de improbidade receba o mesmo tratamento da prescrição penal e, assim, retroagir para incidir sobre todos os processos em andamento, alcançando fatos praticados antes de sua entrada em vigor, em obediência ao princípio da retroatividade in mellius", posição com a qual concordamos. (Sobre o novo regime de prescrição da LIA: diálogo com o professor Tiago Martins. Conjur, 26 de dezembro de 2021⁴)*

E mais adiante:

[...] o artigo 23, §2º, da Lei nº 8.429/1992 necessita ser interpretado em consonância com o *caput* do mesmo dispositivo, que estabelece o prazo prescricional (...), visando a garantir significado relevante a todas as expressões adotadas pelo diploma normativo em questão.

Em tal contexto, afigura-se possível, portanto, que a investigação ultrapasse o prazo total de 720 dias (considerada a prorrogação), em três hipóteses distintas:

1) Em decorrência da instauração de outro procedimento investigativo antes ou depois do inquérito civil. Menciona-se, a título exemplificativo, a realização de investigação inicial dos fatos por meio de procedimento preparatório de inquérito civil (PPIC) (...), instaurando-se o inquérito civil (IC) apenas após o regular trâmite do referido procedimento preliminar. Vale mencionar, ainda, a hipótese de conclusão do prazo do inquérito e subsequente instauração de um procedimento investigatório

⁴ <https://www.conjur.com.br/2021-dez-26/opiniao-regime-prescricao-lei-improbidade>



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

criminal (PIC) (...), permitindo a produção de provas que subsidiem a propositura de denúncia na seara criminal (*id, ibid*)

Como bem ressalta o autor, a prescrição no âmbito dos Inquéritos Cíveis e das Ações de Improbidade Administrativa têm natureza material e, por força da natureza da AIA e seu “colorido penal”, **reclama a retroatividade *in mellius***, ao contrário do que insinua o MPF. MEDEIROS SANTOS conclui seu raciocínio, salientando que o excesso de prazo deve ser admitido apenas em três hipóteses, nenhuma delas contemplada na AIA sub examine.

Para que se evidencie a necessidade de retroação de lei mais benéfica, fazendo referência a sentença proferida de maneira extremamente recentemente na ACPIA nº 1006436-58.2021.4.01.3200 (*em anexo*), deve-se rememorar que, antes mesmo das modificações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, a jurisprudência do Tribunal da Cidadania já indicava que a natureza da ação de improbidade administrativa difere das demandas puramente civis:

[...] o objeto próprio da ação de improbidade é a aplicação de penalidades ao infrator, penalidades essas substancialmente semelhantes às das infrações penais. Ora, todos os sistemas punitivos estão sujeitos a princípios constitucionais semelhantes, e isso tem reflexos diretos no regime processual. É evidente, assim – a exemplo do que ocorre, no plano material, entre a Lei de Improbidade e o direito penal –, a atração, pela ação de improbidade, de princípios típicos do processo penal. (REsp nº 885.836/MG, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, 1ª Turma, STJ, julgado em 26/06/2007)

Nessa linha, o próprio art. 17-D da atual Lei de Improbidade Administrativa destaca: “*Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é **repressiva, de caráter sancionatório**, destinada à aplicação de **sanções de caráter pessoal** previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)” (grifado). Ademais, o art. 1º, §4º, prevê a aplicação do chamado **Direito Administrativo Sancionador**: “§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

constitucionais do direito administrativo sancionador. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)".

É por isso que se pode falar na retroatividade da lei mais benéfica, conforme precedentes mencionados na sentença acima referida:

[...] RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSUAL. EFEITO DEVOLUTIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENALIDADE DE SUSPENSÃO. SUCESSÃO DE LEIS. LEGALIDADE. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

Constitui regra a aplicação da norma vigente à época dos fatos que regula.

A retroatividade da lei que prevê penalidades só tem lugar quando benéfica, necessariamente, a condição do acusado.

No caso, a lei nova que prevê pena máxima de trinta dias de suspensão à exemplo da lei revogada e pena mínima mais elevada que a norma antiga.

Recurso a que se nega provimento.

(RMS 12.539/TO, Rel. Ministro PAULO MEDINA, SEXTA TURMA, julgado em 26/05/2004, DJ 01/07/2004, p. 278)

[...] ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. (...) III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, **porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.** Precedente. IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenizados os demais atos processuais. (...) VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido. (STJ, RMS 37.031/SP, 1ª Turma, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Julgado em 8/2/2018).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. HONORÁRIOS RECURSAIS. NÃO CABIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. (...). II – O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, **sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório**, segundo o qual a lei mais benéfica retroage no caso de sanções menos graves, como a administrativa. Precedente. (...). (STJ, AgInt no REsp 1602122/RS, 1ª Turma, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Julgado em 07/08/2018)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. (...) 2. **O processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador**. Por essa razão, a Primeira Turma do STJ declarou que **o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares**. À luz desse entendimento da Primeira Turma, o recorrente defende a prescrição da pretensão punitiva administrativa. (...). (STJ, AgInt no RMS 65486, 2ª Turma, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Julgamento: 17/08/2021).

Não é irrelevante também considerar que

[...] No plano da convencionalidade, pode-se mencionar o art. 9º do Pacto de San José da Costa Rica, que assegura a retroatividade da lei mais benigna, independentemente de sua natureza de ser de caráter penal ou não. Isso porque a referida convenção, por possuir *status* suprallegal, sobrepõe-se à legislação infraconstitucional, sobretudo quando ostenta o escopo de garantir direitos fundamentais. Nesse passo, o Superior Tribunal de Justiça perfilhou entendimento no sentido de que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica alcança as leis que disciplinam o



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Direito Administrativo Sancionador. Igualmente, esse se constitui o posicionamento dos sodalícios pátrios⁵.

As próprias normas de interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos preveem que, em eventual conflito normativo, deve-se aplicar aquela que mais promove os direitos fundamentais. De fato, o Artigo 29 da Convenção dispõe que nenhuma disposição sua pode ser interpretada no sentido de “*a) permitir a qualquer dos Estados-partes, grupo ou indivíduo, suprimir o gozo e o exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;*” (grifado).

Aliás, interessante destacar que o *Parquet* federal optou por ajuizar a presente Ação de Improbidade Administrativa inteiramente com base na nova legislação (Lei nº 14.230, de outubro de 2021), apesar de o Inquérito Civil já estar em curso há um tempo bastante longo. Por isso, para além de todo o exposto acerca da retroatividade da lei mais benéfica, é certo que o órgão ministerial deveria se submeter integralmente ao novo regime em que proposta esta demanda, não cabendo o seu “fracionamento” para embasamento da ação apenas nos dispositivos legais que supostamente se alinham à sua pretensão.

Com efeito, considerando que, no caso em pauta, **(i)** o interregno entre a instauração do IC e a subscrição da AIA pelo MPF **prolongou-se por 1.296 (mil duzentos e noventa e seis) dias**, superando quase em duas vezes o novel prazo legal e que **(ii)** a regra do artigo 23, §2º, deve retroagir *in mellius*, tem-se que **o trâmite da ACPIA encontra-se eivado de nulidade desde a sua origem, fulminando qualquer pretensão punitiva do *parquet*.**

IV.2. Da Inadequação da via eleita e da falta de interesse de agir: a jurisprudência pacífica do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Deve-se pontuar que a tese autoral parte do pressuposto de se

⁵ AGRA, Walber de Moura. *Op. Cit.*, pp. 96.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

responsabilizar o Presidente da República **em razão** de fatos que teriam supostamente sido praticados **no exercício do mandato**. As alegações se fundam essencialmente na pressuposição de *“inserção de dados ideologicamente falsos na folha de frequência da ex-servidora, sob a responsabilidade do parlamentar”*, e de que WALDERICE nunca teria exercido qualquer atividade laboral relacionada ao cargo que ocupava no âmbito do gabinete do ex-deputado na Câmara, *“embora a remuneração correspondente tenha sido paga regularmente durante todo esse período, o que implicou não só em enriquecimento ilícito dos requeridos, como inegável prejuízo aos cofres públicos”*.

Assim, de acordo com a própria tese autoral, o regime normativo que deve ser aplicado ao presente caso é o da **imunidade temporária** da atividade persecutória do Estado prevista no art. 86, §4º da Constituição da República: ***“O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”***.

A incidência desse dispositivo decorre essencialmente de duas linhas de argumentação, ambas apoiadas na jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Com efeito, deve-se ter presente que a tese autoral se funda em elemento probatório concernente à *“inserção de dados ideologicamente falsos na folha de frequência”* da ré WALDERICE. Ocorre que, ao se admitir essa linha de argumentação, **há a necessidade de comprovação do cometimento do tipo penal de falsidade ideológica previsto no art. 299 do Código Penal brasileiro**⁶, para o fim da configuração da tese autoral de improbidade administrativa.

Por isso, ainda que o MPF não busque, nessa seara, a responsabilização propriamente *penal* do Presidente da República e de sua ex-Secretária Parlamentar, haveria a necessidade de se validar judicialmente esse fato **sob a perspectiva criminal**. Contudo, como esse elemento está contido na tese de acusação de

⁶ “Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante”



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

responsabilidade político-administrativa dos réus, e não sendo possível sua dissociação dentro da esfera da argumentação defendida na petição inicial, há que se atrair o regime de imunidade temporária da atividade persecutória do Estado prevista no art. 86, §4º da Constituição da República, porquanto não se admite a responsabilização penal do Presidente da República por atos que não se relacionem ao exercício funcional da Chefia do Estado e da Administração Pública Federal.

A pertinência desse argumento é patente, pois, como se depreende de trechos fulcrais da exordial, em que as teses principais são resumidas, essa teria sido, na visão do MPF, a conduta supostamente irregular que deu ensejo ao pagamento de salário sem que houvesse, também supostamente, a devida contraprestação:

O farto conjunto probatório reunido no inquérito civil deixa claro que, **com pleno conhecimento de JAIR BOLSONARO**, e mediante a inserção de dados ideologicamente falsos na folha de frequência da ex-servidora, sob a responsabilidade do parlamentar, **WALDERICE nunca exerceu, de fato, nenhuma atividade relacionada ao cargo de Secretário Parlamentar, embora a remuneração correspondente tenha sido paga regularmente durante todo esse período**, o que implicou não só em enriquecimento ilícito dos requeridos, como inegável prejuízo aos cofres

Em outro trecho, já em sede de conclusão:

Na hipótese, o requerido, no exercício de mandato parlamentar, não só traiu a confiança de seus eleitores, como violou o decoro parlamentar, ao desviar verbas públicas destinadas a remunerar o pessoal de apoio ao seu gabinete e à atividade parlamentar. Para tanto, valeu-se de expedientes fraudulentos, **como a inserção de declarações ideologicamente falsas, para atestar o regular cumprimento da jornada laboral de 40 horas semanais na ficha de frequência exigida pela Câmara dos Deputados, a fim de viabilizar o pagamento da remuneração correspondente a WALDERICE**. Tal conduta, absolutamente imoral e manifestamente ilícita, foi reiteradamente praticada por mais de 15 anos, somente tendo cessado em razão da repercussão negativa, após divulgação pela imprensa, durante a última campanha eleitoral.

Por isso, vê-se que o ilustre *Parquet* estabelece uma premissa de alegada prática de tipo penal, para daí extrair consequências, como a prática de atos



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

supostamente ímprobos. Daí é que se há de falar da incidência da imunidade prevista em foro constitucional (art. 86, §4º). Esse entendimento é pacífico na jurisprudência do STF, conforme se verifica exemplificativamente nos seguintes julgados:

[...] O que o art. 86, § 4º, confere ao presidente da República não é imunidade penal, mas imunidade temporária à persecução penal: nele não se prescreve que o presidente é irresponsável por crimes não funcionais praticados no curso do mandato, mas apenas que, por tais crimes, não poderá ser responsabilizado, enquanto não cesse a investidura na presidência. Da impossibilidade, segundo o art. 86, § 4º, de que, enquanto dure o mandato, tenha curso ou se instaure processo penal contra o presidente da República por crimes não funcionais, decorre que, se o fato é anterior à sua investidura, o Supremo Tribunal não será originariamente competente para a ação penal, nem consequentemente para o habeas corpus por falta de justa causa para o curso futuro do processo. Na questão similar do impedimento temporário à persecução penal do congressista, quando não concedida a licença para o processo, o STF já extraíra, antes que a Constituição o tornasse expresso, a suspensão do curso da prescrição, até a extinção do mandato parlamentar: deixa-se, no entanto, de dar força de decisão à aplicabilidade, no caso, da mesma solução, à falta de competência do Tribunal para, neste momento, decidir a respeito. (HC 83.154, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 11-9-2003, P, DJ de 21-11-2003) (grifou-se)

O art. 86, § 4º, da Constituição, ao outorgar privilégio de ordem político-funcional ao presidente da República, excluiu-o durante a vigência de seu mandato – e por atos estranhos ao seu exercício – da possibilidade de ser ele submetido, no plano judicial, a qualquer ação persecutória do Estado. A cláusula de exclusão inscrita nesse preceito da Carta Federal, ao inibir a atividade do Poder Público, em sede judicial, alcança as infrações penais comuns praticadas em momento anterior ao da investidura no cargo de chefe do Poder Executivo da União, bem assim aquelas praticadas na vigência do mandato, desde que estranhas ao ofício presidencial” (Inq. 672 QO, rel. Min. Celso de Mello) (grifou-se)

Dessa forma, em que pese se reconheça a independência da responsabilização penal da responsabilização por improbidade administrativa



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

(conforme a atual redação do art. 12 da Lei nº 8429/92⁷), ao se adotar a causa de pedir defendida pelo MPF na sua exordial, **impõe-se a verificação de um fato antecedente que, em tese, configuraria o tipo penal do art. 299 do Código Penal brasileiro**. Por essa razão, pela necessidade de verificação judicial dos fatos imputados, que, em tese, poderiam configurar crimes, não se poderia prosseguir com a ação persecutória dos réus nesta seara, por força da cláusula constitucional de imunidade provisória do art. 86, §4º.

Aliás, não se poderia admitir a utilização da presente Ação Civil por Improbidade Administrativa como um sucedâneo de uma persecução penal que não pode ser promovida no momento. O fato é que, embora as instâncias sejam diversas, o Direito Administrativo Sancionador realmente se aproxima bastante do Direito Penal, como no caso concreto, e não pode se prestar a promover violações a direitos fundamentais a partir, por exemplo, de aplicação de técnicas de responsabilidade objetiva (o que é utilizado na exordial do MPF, na qual não há devida comprovação do *dolo*) e presunções ou inversões do ônus da prova (como o próprio *Parquet* sugere em determinada altura, o que será explorado mais abaixo).

Nesse sentido:

[...] O Direito Administrativo Sancionador, em paralelo ao Direito Penal, engloba o conjunto do poder punitivo do Estado, razão pela qual Regis Fernandes Oliveira assevera não existir diferença ontológica entre crime, contravenção e infração; e entre pena e sanção, no que também inexistente diferença de substância entre pena e sanção administrativa. Nesse espeque, García de Enterría e Fernández asseveram que o Direito Administrativo Sancionador não pode constituir instância repressiva e arcaica, que busque promover acintes aos direitos fundamentais, com aplicação de técnicas de responsabilidade objetiva, previsão de sanções que não estejam legalmente delimitadas, presunções e inversões do ônus da prova. Até mesmo porque o Direito Administrativo Sancionador tem como núcleo fundamental os princípios que garantem a contenção

⁷ “Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:”



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

do poder punitivo estatal, independentemente de a sanção ser aplicação pelo Estado Administração ou pelo Estado Juiz⁸.

Por sua vez, uma **segunda linha de argumentação** deve ser extraída do recente entendimento do STF, ao julgar o agravo regimental na Pet. 3.240, firmando os seguintes posicionamentos:

[...] I. Os agentes políticos, **com exceção do presidente da República**, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, e se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade;

Ou seja, os agentes políticos respondem por improbidade administrativa, ainda que sujeitos ao cometimento de crime de responsabilidade, **com exceção do Presidente da República**. O posicionamento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL apenas confirmou jurisprudência que já se consolidara no âmbito do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, da qual se destaca o relevante excerto abaixo:

Presidente da República – ação de improbidade administrativa – inadequação da via eleita

“2. (...). Esta Corte Superior já adotou a diretriz de que o julgamento de **eventuais condutas ímprobadas imputadas ao Presidente da República (art. 85, V da Carta Magna de 1988) estão submetidas ao regime especial de julgamento pelo Senado Federal (art. 86 da Carta Magna)**. Precedentes: RCL 2.790/SC, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 04.03.2010; REsp. 1.108.490/RJ, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 11.10.2016; AgRg no REsp. 1.197.469/RJ, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 11.12.2015; AgRg no AREsp 265.989/SE, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 18.02.2013.

3. A presente ação de improbidade administrativa, proposta no curso do mandato presidencial, cursa por via eleita inadequada, como bem solucionou o douto Juízo de origem, pelo que entendeu cabível o seu imediato trancamento, firmando segura diretriz judicante, cuja eficácia agora se restabelece. (...) (REsp 1.315.217/DF)

⁸ AGRA, Walber de Moura. *Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pp. 94-95.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Ainda que se argumente que os atos do Presidente da República tenham ocorrido ainda quando era Deputado, o fato é que a Constituição previu regime detalhado e excepcional de responsabilidade para o Presidente da República.

As situações que admitem sua retirada forçada do cargo são absolutamente extremas e exigem grandes solenidades, enunciadas taxativamente no artigo 86, § 1º, da Constituição. A par desse dispositivo, merece destaque o § 4º do mesmo artigo, a rezar que “**o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções**” (MUDROVITSCH, RB e NÓBREGA, GP. *Improbidade em razão de atos anteriores praticados pelo Presidente da República*. Conjur, 08 de maio de 2020).

Com efeito, a sistemática sancionadora da ação de improbidade encontraria adequado paralelo das condições de procedibilidade e da impossibilidade de responsabilização que norteiam a matriz de responsabilização dos crimes comuns e de responsabilidade e mais distante de uma mera ação cível comum, que admitiria tramitação livre em primeiro grau. (*id, ibid*)

Assim,

[...] o ajuizamento de ação de improbidade por ato anterior ao mandato potencialmente careceria de interesse processual ou de justa causa, seja pela falta de condição de procedibilidade, seja pela impossibilidade de ela resultar em responsabilização na constância do mandato. Seria o caso, pois, de se extinguir a ação, dada a impossibilidade de suspensão do processo por período prolongado. (*id, ibid*)

Exatamente no mesmo sentido, a lição de FREDERICO VASCONCELOS:

[...] A Constituição, bem assim a lei dos crimes de responsabilidade, previu regime detalhado e excepcional de responsabilidade para o Presidente da República. As situações que admitem sua retirada forçada do cargo são absolutamente extremas e exigem grandes solenidades, enunciadas taxativamente no artigo 86, § 1º, da Constituição.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

A par desse dispositivo, merece destaque o § 4º do mesmo artigo, a rezar que "*o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.*"

É dizer, a **dinâmica sancionadora da ação de improbidade estaria bem mais próxima das condições de procedibilidade e da impossibilidade de responsabilização que norteiam a matriz de responsabilização dos crimes comuns e de responsabilidade e mais distante de uma mera ação cível comum**, que admitiria tramitação livre em primeiro grau.

Assim, entendemos (de *lege ferenda* ou por uma aplicação analógica dos dispositivos acima) que o ajuizamento de ação de improbidade por ato anterior ao mandato potencialmente careceria de interesse processual ou de justa causa, **seja pela falta de condição de procedibilidade, seja pela impossibilidade de ela resultar em responsabilização na constância do mandato.**

(...)

Em sendo assim, como posto, o ajuizamento de ação de improbidade por ato anterior ao mandato potencialmente careceria de interesse processual ou de justa causa, seja pela falta de condição de procedibilidade, seja pela impossibilidade de ela resultar em responsabilização na constância do mandato por atos que são estranhos às suas funções. Não há como entender que uma ação civil de improbidade em que seja réu o presidente da República possa ter seguimento, ademais por atos anteriores ao mandato enquanto ele estiver no cargo de chefe do Executivo Federal.

Já disse o STF (PET 3.240) que **o presidente da República não responde por atos de improbidade administrativa**. Responde por crime de responsabilidade, mas por atos conexos ao exercício do mandato. Em razão disso, salvo entendimento contrário, o caso é de extinção do feito, sem julgamento do mérito, não havendo adequação da via eleita para tal, declarando-se a falta de interesse de agir. (*Ação contra Bolsonaro e Wal do Açaí não terá êxito*, diz advogado. Folha de São Paulo, 25 de março de 2022)

Assim, resta evidente a inadequação da via eleita, ante a ausência de condição de procedibilidade e de utilidade/ necessidade da medida (interesse de agir), dada a impossibilidade de a ação resultar em responsabilização do chefe do Executivo.



V. DO MÉRITO PROPRIAMENTE DITO

V.1. Introito: das novidades da Lei de Improbidade Administrativa introduzidas pela Lei nº 14.230/2021.

Sabe-se que a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) foi alterada pela Lei 14.230/2021 e deve ser considerada sob uma nova e realista perspectiva, que mitiga excessos e abusos. Os novos dispositivos **inauguram condições de procedibilidade que se justificam e fazem sentido ante a natureza ambivalente da AIA**: além de objetivar a restituição do dano, a ação também impõe uma série de sanções que restringem os direitos fundamentais dos condenados por atos julgados ímprobos.

Entre as inovações, destaca-se a exigência de **demonstração cabal**, ainda no contexto da inicial, **do elemento volitivo** dos réus, a saber a presença do **dolo específico na conduta**.

[...] O **dolo**, como elemento subjetivo da conduta, é constituído pela **consciência** e pela **vontade**, elementos que carregam em si características bem diferentes e a ausência de um desses implica, de forma insofismável, na inexistência do dolo. Conceitualmente vontade é a decisão, individual ou coletiva, de realizar a conduta legalmente proibida e consciência é a representação correta da realidade objetiva constituída pelo sujeito da ação.

Em termos práticos é necessário dizer que o ato de improbidade administrativa será caracterizado se, e somente se, o sujeito i) tomar a decisão (vontade) e praticar quaisquer dos atos descritos nos artigos 9, 10 e 11 da lei 8.429/92 e, além disso, ii) realizar o ato ímprobo de forma consciente, isto é, deverá ter representado corretamente a realidade e, ainda assim, ter praticado a conduta.

Conclui-se, assim, que para incorrer em ato de improbidade administrativa o sujeito da ação deverá tomar a decisão (vontade) de, por exemplo, auferir vantagem importando em enriquecimento ilícito (art. 9º, da Lei 8.429/92) e, além disso, ter representado corretamente esta realidade concretamente (consciência), significa dizer que, ao agir o sujeito deve, necessária e obrigatoriamente, saber que sua ação irá



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

auferir vantagem e resultará em enriquecimento ilícito para si ou para outrem.

Cabe lembrar que a **demonstração do dolo do agente (vontade e consciência) é ônus da acusação** e, fundamentalmente, a petição inicial (pressuposto objetivo à propositura da ação de improbidade administrativa) deverá trazer, obrigatoriamente, a prova da existência de ambos os elementos sob pena de, nos termos do artigo 17, § 6º-B, da Lei 8.429/92, ser rejeitada.

Por fim, destaco dois pontos: i) **a nova lei eliminou a possibilidade da prática de atos de improbidade administrativa na modalidade culposa** e; ii) a **obrigatoriedade da demonstração do dolo** e seus elementos - consciência e vontade - no ato praticado pelo agente, revela, a um só tempo, **a efetiva garantia de não se fazer espetáculos e ameaças por meio de ações judiciais e, mais do que isso, impõe ao Ministério Público maior rigor à propositura da ação de improbidade sob pena de ser rejeitada a petição inicial.** (GRAZIANO, S. Improbidade administrativa e o elemento volitivo da conduta, disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/362820/improbidadeadministrativa-e-o-elemento-volitivo-da-conduta>)

Veja-se, nesse sentido, decisão do TRF da 5ª Região, que, antes mesmo da vigência das novas regras, já exigia a ampla descrição do elemento volitivos dos réus nas AIAs:

[...] Embora as sanções previstas na Lei nº 8.429/92 sejam impostas em procedimento cível, as penas aplicadas atingem diversos direitos e garantias fundamentais, mediante a imposição de sanções graves pelo Estado, não se limitando ao aspecto patrimonial. Assim, devido à natureza da sanção típica desta ação, para o enquadramento do ato praticado como improbidade administrativa, é necessário um embasamento fático probatório suficiente a fim de se verificar a materialidade dos fatos e a má-fé do réu.

A petição inicial de improbidade sem descrição do aspecto volitivo do réu, não tendo narrado o *animus* de agir de forma desonesta, parcial ou desleal, limitando-se a apontar a conduta irregular, deve ser considerada inepta.

Além de indicar o fato e os fundamentos jurídicos do pedido, a petição inicial deve indicar, usualmente, as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados (CPC, art. 282, III e VI). As



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

provas, porém, não podem substituir a narração dos fatos. (TRF-5 - AC: 200782000105392, Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, Data de Julgamento: 05/08/2014, Quarta Turma, Data de Publicação: 07/08/2014)

Nessa ordem de ideias, em se tratando de juízo de admissibilidade das ações de improbidade administrativa, o regramento legal sobre o tema busca **evitar ações infundadas**, sem base legal ou mínimo probatório, ou ainda, indício suficiente a indicar a existência da prática do ato ímprobo inquinado. É dizer, a **desnecessidade do prosseguimento da ação** impõe ao Julgador a rejeição liminar da demanda.

A respeito da cognição judicial neste momento processual, deve-se destacar o seguinte excerto do voto do Exmo. Desembargador Federal Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, no bojo do Agravo de Instrumento n.º 5034708-12.2018.4.04.0000/PR:

“[...]”

a) cognição

Antes de mais nada, deve ser sacramentado que a verdade do fato, concebido em sua dimensão ôntica, é impossível de ser alcançada pelo julgador, ainda que lhe pese o dever de buscar a decisão justa e acertada à luz da representação da realidade que circunda o processo.

Partindo dessa premissa, para garantir um julgamento justo, o julgador deve aspirar a uma verdade compreendida sob o prisma processual. Afinal, como explana Gustavo Henrique Badaró, ‘[...] a busca da verdade processual traduz-se em um valor que legitima a atividade jurisdicional, não se podendo considerar como justa uma sentença que não tenha sido precedida de um processo que aspire a uma correta verificação dos fatos. Aliás, o próprio processo tem uma função prevalente de instrumento gnosiológico, com o escopo de reconstruir fatos históricos. O acertamento verdadeiro dos fatos é a uma forma de explicar racionalmente em que consiste a justiça da decisão.’ (Badaró, Gustavo Henrique Righi Ivahy. Ônus da prova no processo penal. Sao Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p.26).

Essa certeza processual, porém, não se assimila à verdade em si considerada, mas ao resultado de um processo hermenêutico e democrático destinado à reconstrução histórica dos fatos. Assim, o julgador há de sempre buscar proferir suas decisões a partir de um



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

processo hermenêutico que propicie a reconstrução histórica dos fatos (certeza processual), resultado de um método dialético que tenha como pedra-de-toque o princípio do contraditório -- necessário, aliás, à democratização e à legitimidade de qualquer decisão judicial.

Feita essa observação, há de ser perquirido qual o conceito de 'indícios' tomado pela jurisprudência como *standard* probatório suficiente para o recebimento da peça inicial.

b) equivocidade do conceito de 'indícios'

O vocábulo 'indício' na ciência processual é equívoco, na medida em que pode ser compreendido, basicamente, sob duas acepções.

De um lado, como explanam Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, pode ser concebido como um fato a partir do qual o julgador por meio de um raciocínio presuntivo chega à conclusão da existência de outro fato:

'O indício não é prova; a prova indiciária, como qualquer tipo de prova, recai sobre uma afirmação de fato. A particularidade da prova indiciária está em recair em um fato que é indiciário, isto é, um indício. Dessa forma, é importante distinguir fato indiciário, a prova destinado a demonstrá-lo -- chamada prova indiciária -- e o raciocínio presuntivo, que é a forma como o julgador raciocina para, a partir de um raciocínio indiciário, chegar a uma presunção, que é exatamente o resultado do raciocínio presuntivo.' (MARINONI, Luiz Guilherme. Manual do Processo de Conhecimento: a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento. 2ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p.334).

O indício nessa acepção constitui genuíno elemento de prova destinado à formulação de um raciocínio judicial conclusivo, quer à luz de uma cognição sumária (típica das tutelas provisórias e demais juízos delibatórios), quer à luz de uma cognição exauriente (presente em toda decisão jurisdicional de mérito e definitiva). É por aí, então, que se entende por que o Código de Processo Penal prevê o indício como meio de prova (art.239 do CPP). Aliás, como ressaltam Marinoni e Arenhart, *'[...] não raro, os únicos elementos de que dispõe o magistrado para julgar o caso que lhe é posto a exame são elementos circunstanciais, que de modo algum apontam diretamente para o fato. Especialmente em matéria criminal, têm-se inúmeros casos em que as únicas evidências de que o fato ilícito efetivamente ocorreu apresentam-se sob forma indireta, sendo humanamente impossível pensar em produzir prova direta do fato principal.'* (Ibid., p.326).



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

De outro lado, porém, a palavra '*indício*' também pode ser tomada como um elemento probatório que, à luz de uma cognição sumária, permite ao julgador conceder uma tutela efêmera

No caso concreto, então, ao preceituar que a mera existência de indícios é suficiente para o recebimento da inicial de ação improbidade, a jurisprudência das Cortes Superiores caminha no sentido de condicionar o prosseguimento da demanda apenas a elementos probatórios que, à luz de uma 'cognição sumária', demonstrem a materialidade e a autoria do ato ímprobo (prova semiplena), sem prejuízo de que, posteriormente, ao prolatar a decisão final, o magistrado julgue improcedente o pedido, por não alcançar uma "certeza processual" quanto à infração. Vale dizer: **trata-se de indício como prova semiplena**". (g.n.)

Pelo que se vê, o prosseguimento da ação de improbidade administrativa **depende da comprovação, já na sua exordial, de PROVA SEMIPLENA** a respeito da **autoria e materialidade** das condutas questionadas. Ausente o material probatório exigido, a rejeição da inicial é medida que se impõe.

Essa exigência extrai da redação atual da Lei nº 8.429/92, nos incisos do §6º do art. 17, bem como do respectivo §6º-B:

[...] Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

[...]

§ 6º A petição inicial observará o seguinte:

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

[...]

§ 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.

Nesse cenário é que se desenvolveu a modificação do texto legal, que vem à tona apenas para reforçar o entendimento clássico acerca da **distinção** entre **improbidade**, de um lado, e **ilegalidade** e **irregularidade, de outro**. Sobre o tema, deve-se ressaltar as lições do professor RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA:

[...] É importante destacar que a improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator.

A improbidade é uma **espécie de ilegalidade qualificada pela intenção** (dolo ou, excepcionalmente, culpa grave) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade **depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade**, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa⁹. (g.n.)

Vê-se, pois, que a improbidade é conduta caracterizada pela **manifesta gravidade**, cuja **inequívoca intenção** do agente público é direcionada para **subverter o ordenamento jurídico em seu favor ou de outrem**. Somente esses atos, deliberadamente vocacionados para causar gravame à coisa pública, são alvo da LIA.

Em linha com esse entendimento, é imperioso ressaltar julgado do STJ, da relatoria do Exmo. Ministro aposentado NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, que explicita a atenção que se deve ter no que toca à **identificação das condutas que se amoldam à tipificação de improbidade administrativa**:

⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

[...] 1. É muito conhecida, embora demande a sempiterna repetição - para que jamais se intercambiem -, a distinção conceitual que se deve conferir entre atos ímprobos e atos ilegais/irregulares. Os **atos ímprobos são mais do que simples atos ilegais, possuem a qualificadora**, isto é, o **espírito de desprezo à coisa pública e aos seus princípios e normas éticas**, circunstância que causa lesão aos cofres públicos e/ou enriquecimento ilícito do autor do fato ou de terceiros.

2. Os **atos irregulares**, por sua vez, são aqueles **praticados em desacordo às diretivas da Administração Pública, esta que só permite que se faça aquilo que a lei determina**. Qualquer coisa fora do esquadro normativo que baliza as rotinas dos Administradores Públicos é uma ilegalidade. **As irregularidades podem ocorrer por falta de orientação técnica, por inabilidades, deficiência de formação profissional do Gestor Público e, até mesmo, por uma certa dose de descuido, natural de ocorrer com corpos e mentes humanas.**

(STJ. AgInt no AgInt nos EDcl no AREsp 935.125/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/11/2020, DJe 17/11/2020) (g.n.)

Diante dessa exposição, pode-se concluir que a improbidade na gestão pública depende da clara e manifesta demonstração do **aspecto volitivo** do acusado de **fraudar intencionalmente o Estado**. A perpetração de ato indevido ou equivocado, por desconhecimento, mero erro ou má escolha, **não** se subsume à tipologia da Lei de Improbidade Administrativa, cuja *mens legis* é direcionada a punir o administrador desonesto, e não o inábil.

E já na inicial da ação de improbidade administrativa, deve-se ter a **PROVA SEMIPLENA** da ilegalidade qualificada pelo “*espírito de desprezo à coisa pública e aos seus princípios e normas éticas*”, com especial ênfase aos indicadores da materialidade da conduta tida por ímproba.

Portanto, exige-se, já em uma análise preliminar, a existência de elementos de plausibilidade mínima quanto ao processamento na forma apresentada pelo autor na petição inicial; exige-se, portanto, justa causa para o prosseguimento da demanda, conforme já afirmado pelo STJ:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

[...] As ações sancionatórias, como no caso, exigem, além das condições genéricas da ação (legitimidade das partes, o interesse e a possibilidade jurídica do pedido), a **presença da justa causa, consubstanciada em elementos sólidos que permitem a constatação da tipicidade da conduta e a viabilidade da acusação**” (STJ – REsp 952.351-RJ, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 04.10.2012 – DJe 22.10.2012) (g.n.)

Na literatura especializada também se defende a respeito da imprescindibilidade da justa causa para o processamento da ação de improbidade:

[...] Pois essa exigência (da **justa causa**) e esse cortejo de efeitos também se fazem presentes na **análise da inicial da ação por ato de improbidade administrativa** (e de todas as ações sancionadoras), que deverá trazer no seu contexto a **demonstração da seriedade e da consistência da promoção, mostrando - não apenas com esforço narrativo, mas com elementos materiais seguros e confiáveis - a materialidade do ilícito que se aponta e indicando, também com dados suficientes, seguros e sérios, quem seja o seu praticante; pode-se afirmar que sem essa demonstração objetiva, não estará satisfeita a exigência da justa causa.**” (César Asfor Rocha. Breves Reflexões Críticas sobre a Ação de Improbidade Administrativa, Ribeirão Preto, Migalhas, 2012, p. 28) (g.n.)

Nessa linha, e conforme se verá adiante, **o MPF não foi capaz de demonstrar sequer a materialidade das condutas atribuídas ao então deputado JAIR MESSIAS BOLSONARO e a WALDERICE SANTOS DA CONCEIÇÃO.** Naturalmente, **nem de soslaio evidenciou o dolo específico em suas condutas**, o que atrai a regra insculpida no art. 1º, §3º, da LIA: *“O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”*

Mas as inovações legislativas foram além. A nova redação da LIA também exige que a petição inicial **individualize a conduta do réu e aponte os elementos probatórios mínimos.** A ação deverá ser instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo, sob pena de rejeição liminar.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

As novas regras, portanto, expressamente exigem a **exposição minuciosa dos fatos e individualização da conduta**. Assim, para que a ação de improbidade possa ser recebida, necessário que o autor especifique, já na exordial, as condutas praticadas e individualizadas por cada um dos réus.

[...] O legislador exigiu também, além da descrição pormenorizada da conduta e os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos artigos 9, 10 e 11, que a petição inicial seja instruída "*com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)*".

Afinal, é exatamente a imputação pormenorizada de fatos, acompanhados de documentos ou justificações que contenham indícios suficientes de autoria das práticas dos atos descritos nos artigos 9, 10 e 11 da Lei 8.429/92, que possibilitam aos que sofrem esse tipo de demanda conhecerem as exatas razões da acusação e exercer de forma plena e efetiva o contraditório e a ampla defesa. (MELO, V. *op. cit.* Nova Lei de Improbidade Administrativa e individualização da conduta. Conjur, 18 de novembro de 2021)

A ação em exame, conforme restará evidenciado adiante, também falhou em seu dever de individualizar as condutas atribuíveis ao presidente e então deputado federal, **BOLSONARO** e a sua ex-Secretária-Parlamentar, **WALDERICE**. A rejeição da AIA, portanto, é a **única alternativa compatível com as regras atualmente vigentes no ordenamento jurídico brasileiro**.

V.2. Dos fatos narrados na inicial. Ausência de comprovação da prática de atos ímprobos.

A manifestação exordial que inaugura o processo judicial de improbidade administrativa em face de **JAIR MESSIAS BOLSONARO** e **WALDERICE SANTOS DA CONCEIÇÃO** tem alicerce na tese que a última e seu companheiro, EDENILSON NOGUEIRA GARCIA, ambos moradores da Vila Histórica de Mambucaba, em Angra dos Reis, prestavam serviços particulares ao então deputado. Assim, o cargo comissionado



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

ocupado por **WALDERICE** configuraria *simulação* apta a causar dano ao erário e, como consequência, justificaria o ajuizamento da AIA em comento.

Da instrução do processo e do teor da inicial verifica-se que o autor, Ministério Público Federal, limitou-se a **instruir o feito com reportagens e ilações a respeito dos supostos desvios atribuídos aos réus**. Conforme será demonstrado, o próprio autor reconhece a sua inaptidão em produzir e juntar aos autos provas suficientes e compatíveis com suas alegações e pretensões condenatórias.

Segundo o autor, a ré **WALDERICE**, então ocupante de cargo comissionado no gabinete do então deputado federal **BOLSONARO**, não prestaria nenhuma espécie de contraprestação do parlamentar, caracterizando-se como servidora “fantasma”. O primeiro argumento levantado pelo MPF em favor dessa tese seria o fato de que a ré nunca esteve em Brasília. Tal fato é repisado diversas vezes na exordial, destacadamente no excerto abaixo:

[...] Em verdade, e apesar dos atestados de frequência (ideologicamente falsos), **WALDERICE** nunca esteve em Brasília/DF, localidade onde, em tese, entrou em exercício e esteve lotada ao longo de todo o seu exercício funcional (p. 37).

Antes de tudo, é preciso destacar que **inexiste irregularidade (ou crime, conforme sugere o MPF) em atestar a frequência de servidores cujo exercício não seja em Brasília**. A frequência é **com o trabalho e não com o horário**, tanto que o documento apontado como ideologicamente falso não se refere aos horários, trazendo apenas uma lista com os nomes e eventuais férias, nomeações ou exonerações.

É cediço, ademais, que o próprio **Ato da Mesa nº 72/1997 (AM 72/97)**, da Câmara dos Deputados, esclarece que o Secretário Parlamentar **poderá exercer seu mister no gabinete em Brasília, na projeção estadual do Gabinete ou em representação política no estado**. Ou seja, o parlamentar tem a liberdade de orientar a atuação de seu pessoal tanto na capital federal quanto em seu estado de



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

origem, de modo a implementar o indispensável contato com a população representada.

É exatamente o teor do artigo 2º do AM 72/97, *in verbis*:

[...] Art. 2º Os ocupantes dos cargos em comissão de secretariado parlamentar terão exercício em Brasília, nos gabinetes parlamentares, **ou no Estado de representação do Parlamentar**, e reger-se-ão pelas normas aplicáveis aos demais servidores da Câmara dos Deputados. (grifado)

Recorde-se, por relevante, que as funções de secretário parlamentar não são declinadas em rol taxativo pela AM 72/97. Ao contrário, o art. 8º do aludido ato expressamente menciona que os cargos comissionados **exercerão outras atividades afins inerentes ao respectivo gabinete**, sem designar qualquer orientação quanto à natureza dessas atividades.

[...] Art. 8º Os cargos de que trata este Ato serão exercidos em 25 (vinte e cinco) níveis diferentes de remuneração, complexidade e responsabilidade e terão as seguintes atribuições básicas: (...) **outras atividades afins inerentes ao respectivo gabinete**. (grifado)

Com efeito, o fato de a ré nunca ter estado em Brasília **não passa de indiferente jurídico**, já que as regras vigentes expressamente **autorizam a prestação de serviços no Estado Federado de representação**. Ademais, não há delimitação quanto à natureza dessas atividades, que devem ser apenas afins e inerentes ao respectivo gabinete.

Aliás, nessa linha, diante dessas permissões contidas expressamente na norma que rege o cargo de Secretário Parlamentar, **não se poderia jamais falar em dolo** de **BOLSONARO** e **WALDERICE** quanto ao cometimento de alguma irregularidade ou ilícito, muito menos no que tange à prática de um ato ímprobo ou mesmo um crime.

Prossegue-se. Outro argumento invocado pela inicial ancora-se na **suposta falta de qualificação da ré WALDERICE** para o exercício do cargo de secretário parlamentar.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Pergunta-se: qual a qualificação exigida por lei para o cargo? Segundo o AM 72/97, são necessários os seguintes documentos para a posse:

[...] Art. 5º Para a posse será exigida do indicado a apresentação de:

I - prova de quitação das obrigações eleitorais;

II - prova de estar em dia com as obrigações militares;

III - documento de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda;

IV - quatro fotos 3x4;

V - Cédula de Identidade;

VI - Declaração de Bens em formulário próprio;

VII - atestado médico de que está apto para o exercício do cargo.

Não existe, portanto, qualificação mínima para o exercício do cargo. Ainda que assim não fosse, é necessário questionar, uma vez mais: qual seria a qualificação necessária para o exercício de atividades afins inerentes ao gabinete?

Ora, se as regras vigentes deixam claro que **o rol de atividades é amplo e exemplificativo**, supor que apenas indivíduos com uma determinada qualificação pudessem exercer o cargo não passa de **elucubração incompatível com o regime regulamentar do cargo**.

De fato, diversas alegações do órgão ministerial não passam de ilações feitas a partir de conhecimentos de senso comum, a fim de alcançar conclusões que simplesmente não decorrem das premissas estabelecidas, principalmente quando analisadas de maneira objetiva as normas que regulam a matéria. Isso acontece quando este tópico é abordado, pois o *Parquet* apenas se empenha em levantar supostos indícios em favor de suas teses quando fala do nível escolar da ré **WALDERICE**, dos seus conhecimentos para uso de computador etc.

Nesse esteio, veja-se que muitas alegações se limitam ao **levantamento de suspeitas, sem a devida comprovação**. Por exemplo, no que tange às atribuições



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

de **WALDERICE**, afirma o MPF que “**Chama atenção** que no início de seu depoimento, **WALDERICE** afirmou levar uma vida pacata e não gostar de divulgar na região que trabalhava como assessora do então Deputado...” (grifado). Em outro trecho, utiliza-se da seguinte expressão:

[...] Além do mais, a manutenção de uma secretária parlamentar na Vila Histórica de Mambuca, local com aproximadamente 300 moradores, como **WALDERICE** e **EDENILSON** informaram, exclusivamente com a finalidade de realizar atendimento à população ou “relatar os problemas da região” ao parlamentar, **afigura-se absolutamente irrazoável**, além de não encontrar respaldo em nenhum elemento probatório. (grifado)

Ou seja, de acordo com o Ministério Público, simplesmente não seria “razoável” a prestação de qualquer atividade relativa ao cargo de Secretário Parlamentar naquela localidade, com base em diversas circunstâncias variadas, e não em razão de violação direta e inequívoca a dispositivo legal ou infralegal. No outro trecho mencionado, o MPF aborda fato que “chama atenção”. A exordial está eivada de suposições como essas: indícios de que algo estaria errado, na visão do autor, mas sem a prova cabal dessas ilicitudes.

Aliás, o próprio *Parquet* admite que o cargo de Secretário Parlamentar envolve o atendimento à população, em trecho da exordial no qual, novamente, incorre no equívoco já afastado acima, de que a jornada deveria ocorrer em Brasília, no gabinete do então deputado:

[...] No entanto, embora se **admita que o atendimento à população configure atividade própria do cargo de Secretário Parlamentar**, faz-se necessário que esse atendimento seja efetivo e regular, e realizado no gabinete parlamentar na Câmara dos Deputados ou no escritório político do Deputado Federal em seu estado de representação (art. 2º do Ato da Mesa nº 72/97), mesmo porque deve ser cumprida uma jornada laboral de 40 horas semanais. (grifado)

O MPF, aparentemente carente de provas, chega a **questionar o próprio ato de posse da ré**, conforme se infere do excerto abaixo:

[...] Chama atenção o fato de que a posse de **WALDERICE** ocorreu por meio de procuração especialmente conferida para esse fim e, como se



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

sabe, o efetivo exercício é ato personalíssimo, a exigir a presença da própria empossada, o que, não se verificou no caso.

Com a devida vênia, não há ilegalidade no ato de posse da ré. Ao contrário, **a posse em cargo público por procuração está prevista em lei e é admitida no cotidiano da Câmara dos Deputados**, conforme se infere do teor das orientações do Departamento de Pessoal da predita casa, *in verbis*:

[...] DOCUMENTAÇÃO E ORIENTAÇÕES PARA POSSE DO SECRETÁRIO PARLAMENTAR (SEM VÍNCULO)

(...)

I- DOCUMENTOS PESSOAIS (cópia legível)

Certidão de Casamento (Obs.: para os divorciados ou separados, apresentar a certidão com a respectiva averbação)

Carteira de Identidade

Qualificação Cadastral (eSocial). É obrigatória a apresentação da consulta à qualificação cadastral do(a) indicado(a) no sistema do eSocial. Caso essa consulta não seja apresentada, o(a) indicado(a) não poderá nem ter sua documentação analisada previamente.

(...)

Certificado Militar (obrigatório para homens com até 46 anos de idade; 1ª e 2ª categorias devem conter carimbos obrigatórios no verso; Certificado de Alistamento Militar somente será aceito se o prazo de validade não estiver vencido).

CPF

PIS/PASEP (Atenção: a apresentação da Qualificação Cadastral - eSocial - impressa informando o número do PIS e com o resultado "Os dados estão corretos" exige o indicado da apresentação de documento com número do PIS): para quem já foi cadastrado no PIS/PASEP, mas não possui o comprovante, seguir as orientações abaixo:

- Trabalhou em instituição privada: solicitar à Caixa Econômica Federal a emissão do comprovante do PIS;



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

- Trabalhou em instituição pública: solicitar a emissão do comprovante do PASEP ao Banco do Brasil.

- Não será aceito o comprovante do NIT. Certidão de quitação com as obrigações eleitorais e gozo dos direitos políticos

- Validade: 30 dias.

- Emissão de certidão de quitação na internet (se os dados informados não conferem com os do cadastro do TSE, comparecer ao Cartório Eleitoral para solicitar a correção das divergências e a certidão de quitação eleitoral)

- **Não** serão aceitos o Título Eleitoral e o(s) comprovante(s) de votação.

Comprovante de Residência (com data recente) - em nome do empossado, cônjuge ou pais. Se o comprovante estiver em nome de outra pessoa que não seja um dos citados, o titular do comprovante deverá preencher a **declaração de residência** (vide **modelo**) e reconhecer sua firma no respectivo documento.

- O indicado deve residir em Brasília ou na UF pela qual o Parlamentar foi eleito.

Uma foto 3 X 4

II - FORMULÁRIOS

(Deverão ser preenchidos e assinados pelo INDICADO. Não serão aceitas cópias nem fax)

Indicação para Cargo em Comissão de Secretário Parlamentar (Preenchida e assinada pelo Parlamentar):

Consultar inicialmente o Cadastro Nacional de Empresas na COSEC:

Secretário Parlamentar sem Vínculo - Anexo IV, Sala T-98.

Registro Cadastral

Declaração de Aptidão Legal para a Posse

Declaração - Súmula Vinculante nº 13, de 2008 do STF - para visualizar, **Diagrama de Parentesco (Nepotismo)**

Autorização para acesso a Declarações de Ajuste Anual (conforme Instrução Normativa TCU Nº 67, de 6 de julho de 2011)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Atestado Médico

Validade de 30 dias; deve conter o carimbo com o CRM do médico.

Procuração

Específica para posse; conter reconhecimento de firma.

Declaração de Conta Bancária

Anexar comprovante dos dados bancários (cabecalho do saldo/extrato ou declaração do banco). (destacado em amarelo)

É exatamente o que prevê a Lei nº 8.112, de 1990, em seu artigo 13, § 3º, abaixo reproduzido:

[...] Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei. (...)

§3º A posse poderá dar-se mediante procuração específica.
(grifado)

Verifica-se, portanto, que a peça inaugural recorre a teses que, sequer de soslaio, revelam ato de improbidade administrativa. **Sua estrutura é narrativa**, alicerçada quase que exclusivamente em reportagens jornalísticas e **carente de provas que evidenciem o elemento *volitivo* específico do réu.**

Tanto é verdade que, na página 39 da petição inicial, **o autor expressamente confessa que não foi capaz de produzir provas que corroborem suas conclusões.** E, pior, sugere a inversão do ônus da prova.

[...] Assim, embora o Ministério Público disponha do inquérito civil como instrumento para a coleta de elementos probatórios, fatos como o aqui tratado, dada a sua própria natureza, **tornam a produção da prova uma tarefa extremamente difícil ou até mesmo impossível.**

(...)

Na hipótese, **afigura-se muito mais fácil a demonstração, pelos requeridos, de que WALDERICE exerceu as atribuições do cargo de**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Secretário Parlamentar ao longo dos quinze anos, do que ao Ministério Público demonstrar que não houve a prestação de qualquer serviço. (grifado)

Pede-se licença a entendimento diverso, mas há de se convir que a alegação não se sustenta e **revela, quase imediatamente, a *descrença do Ministério Público Federal nas supostas provas que tenha carreado aos autos.***

A verdade é que os fatos narrados na inicial não exigem prova diabólica, conforme sugere o *Parquet*. Ao contrário, **o autor pretende**, pura e simplesmente, **renunciar ao seu dever de produzir adequada instrução probatória**. Com efeito, não é extremamente difícil ou mesmo *impossível* provar que a ré teria se omitido, por anos, em seu mister laboral. Fosse assim, inexisteriam condenações em crimes omissivos próprios ou impróprios, tampouco em ações cíveis ou penais lastreadas em negligência, por exemplo (deixar de tomar alguns cuidados mínimos de manutenção, por exemplo).

Ainda que assim não fosse, é certo que a inversão do ônus da prova no âmbito da presente ação não é admitida pela Lei nº 8.429, de 1992, tal como referenciou o MPF, apesar da sugestão feita:

[...] Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito. (...)

§ 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa:

I - a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia;

II - **a imposição de ônus da prova ao réu**, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); (grifado)

De fato, o princípio da presunção de inocência impacta, inclusive, na não aplicabilidade dos efeitos da revelia quanto ao réu (...), de modo que nem a falta de contestação ou a contestação por negativa geral dispensam o autor da prova dos



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

fatos constitutivos do ato ímprobo (ZAVASCKI, TEORI ALBINO. *Processo coletivo*. 2a ed., São Paulo: RT, p. 119).

Conclui-se, pois, que não há como invocar uma inversão do ato de provar, algo que, além de contrariar de forma expressa a norma que rege a matéria (art. 333 do CPC/2015), implica transferência da instrução probatória aos réus (LUCON, PAULO HENRIQUE DOS SANTOS. *A prova na ação de improbidade administrativa*. In OLIVERA NETO, O; MEDEIROS NETO, EM & Lopes, RAC (orgs). *A prova no processo civil*. Estudos em homenagem ao professor JOÃO BATISTA LOPES. São Paulo: Ed. Verbatim, 2013, p. 531-544).

De fato, como bem recorda SÉRGIO GRAZIANO,

[...] Cabe lembrar que a demonstração do dolo do agente (vontade e consciência) é ônus da acusação e, fundamentalmente, a petição inicial (pressuposto objetivo à propositura da ação de improbidade administrativa) deverá trazer, obrigatoriamente, a prova da existência de ambos os elementos sob pena de, nos termos do artigo 17, § 6º-B, da Lei 8.429/92, ser rejeitada (Improbidade administrativa e o elemento volitivo da conduta, disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/362820/improbidade-administrativa-e-o-elemento-volitivoda-conduta>)

Não restam dúvidas, outrossim, que na ação de improbidade administrativa cabe ao Ministério Público demandante a alegação e a prova dos fatos constitutivos ou do *jus puniendi* estatal, a abranger o suposto ato ilícito praticado, bem como o elemento subjetivo do agente, sem falar no nexo causal que ligue sua conduta a um dos resultados previstos nos tipos de atos de improbidade. (*id, ibid*).

Dito isso, vale sublinhar que a sugestão do Ministério Público para inverter o ônus da prova tem um único fundamento: **as provas que alega juntar aos autos são frágeis. E tal fragilidade não se admite no âmbito das ações de improbidade**, que por sua natureza ambivalente, impactam não só no patrimônio, mas também em restrições a direitos fundamentais dos réus eventualmente condenados. É exatamente o que destaca PAULO HENRIQUE LUCON, *in verbis*:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

[...] Resulta claro, diante da já afirmada ambivalência da ação de improbidade, que ostenta natureza essencialmente sancionatória e pode levar à restrição de direitos fundamentais do administrado (suspensão de direitos políticos e da liberdade de contratar, por exemplo), que deve ser empregado um modelo de constatação mais exigente.

Nesse sentido, consagra-se a vigência do princípio *in dubio pro reo* no âmbito da improbidade administrativa. Isso quer dizer que "o juiz terá de valer-se do modelo de constatação inerente ao processo penal, ou seja, aprova além da dúvida razoável".(...)

A jurisprudência igualmente reconhece que "a ação civil pública por improbidade semelha à ação penal e somente deve ser julgada procedente à vista de prova conclusiva quanto à autoria do delito".(...)
(*id, ibid*)

De fato, cabe ao Ministério Público **prova robusta** dos atos praticados pelos réus que possam importar em improbidade administrativa, o que exige também a **demonstração do elemento subjetivo doloso** indispensável à sua configuração. Para satisfazer seu encargo de provar, **o autor deve demonstrar, segundo um padrão alto de convencimento, a veracidade de suas proposições, adotando um modelo de constatação da prova aproximado ao processo penal** (princípio *in dubio pro reo*) (LUCON, PAULO HENRIQUE DOS SANTOS, *op. cit.*).

No mesmo sentido já decidiu o SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, aduzindo que a ação de improbidade, "*por integrar iniciativa de natureza sancionatória, tem o seu procedimento referenciado pelo rol de exigências que são próprias do Processo Penal contemporâneo, aplicável em todas as ações de Direito Sancionador*" (AgRg no AREsp 27.704/RO, rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO).

Pois bem, além da demonstrada ausência de provas suficientes, quiçá de provas de alto padrão de convencimento, verifica-se que os **depoimentos de WALDERICE e de seu esposo, EDENILSON, foram utilizados como uma ferramenta parcial e não orientada à busca da verdade real, como sói acontecer nos autos de inquérito civil**. Veja-se, por exemplo, que o MPF sublinha que

[...] Ao prestar depoimento no MPF, acompanhados de seu advogado, WALDERICE e EDENILSON mostraram-se inseguros e apresentaram



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

diversas respostas evasivas ou contraditórias. Ambos relataram que WALDERICE estudou apenas até a 4ª série, não possui computador ou e-mail, e até ser nomeada para o cargo de secretária parlamentar, trabalhava vendendo jornais.

Note-se, ademais, que o MPF expressamente destaca que, questionados sobre as diversas atribuições do cargo, relacionadas no anexo do Ato da Mesa nº 72, de 1997, ambos afirmaram que **WALDERICE** não executava nenhuma delas.

Vale o destaque: o autor afirma que a ré não executava nenhuma das atribuições do cargo, conforme referidas no AM 72, de 1997. No entanto, como demonstrado anteriormente, o rol de atribuições dos cargos referidos na aludida regra não é taxativo! Os secretários parlamentares, na forma do art. 8º do aludido ato, poderão exercer outras atividades afins inerentes ao respectivo gabinete, sem designar qualquer orientação quanto à natureza dessas atividades.

Além disso, em trecho já destacado anteriormente, o próprio MPF admitiu o exercício regular da função de Secretário Parlamentar com a atribuição de atendimento à população, tendo destacado, nesse ponto, apenas a necessidade de regularidade da atividade e da presença da servidora em Brasília, argumento que já foi devidamente afastado acima¹⁰.

E a ré, expressamente, destacou que

[...] o que eu fazia, era só mesmo, o que eu fazia era só mesmo, fazer esse intercâmbio entre ele e a Vila Histórica pelo telefone, ou quando ele ia pra lá de férias eu passava as coisas para ele

Ora, sabe-se o autor que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já definiu que a atividade de secretaria parlamentar não se limita ao desempenho de tarefas burocráticas, compreendendo outras atividades de apoio intrinsecamente relacionadas ao exercício do mandato parlamentar, como o atendimento à

¹⁰ “No entanto, **embora se admita que o atendimento à população configure atividade própria do cargo de Secretário Parlamentar**, faz-se necessário que esse atendimento seja efetivo e regular, e realizado no gabinete parlamentar na Câmara dos Deputados ou no escritório político do Deputado Federal em seu estado de representação (art. 2º do Ato da Mesa nº 72/97), mesmo porque deve ser cumprida uma jornada laboral de 40 horas semanais”. (grifado) (pág. 52 da exordial).



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

população (art. 8º do Ato da Mesa nº 72/97, da Câmara dos Deputados) (AP 504/DF, Segunda Turma, Rel. do Acórdão DIAS TOFFOLI, publicado em 01/08/2017).

Daí que a afirmação, categórica, que a ré simplesmente não executava **nenhuma** das atividades do cargo não corresponde à verdade. O fato da ré não ter *e-mail*, não ter computador ou não realizar serviços de expediente não afastam a natureza das atividades atribuídas a **WALDERICE**: o atendimento à população e o envio dos pleitos locais ao deputado, compatíveis com a descrição do art. 8º do Ato da Mesa nº 72/97, da Câmara dos Deputados.

Veja-se, nesse sentido, a manifestação de EDENILSON:

[...] MPF: O senhor poderia dizer pra gente como é a rotina da dona Walderice em Mambucaba?

Edenilson: Olha, a Walderice, ela costuma muito conversar com as pessoas, porque pelo cargo que ela exercia, ela ia mais conversar com as pessoas, pra saber os problemas, pra levar até o Deputado. Mais era isso. De vez em quando, ela ajudava uma loja de açaí, na casa que é da família dela. Ela ajudava ... por ser a mais conhecida, ela cedeu o nome pra loja que chamava "Wal Açaí". De vez em quando ela ajudava lá.

(...)

MPF: O senhor sabe dizer quais, quais eram as atividades que a senhora Walderice realizava para o Deputado Jair Bolsonaro?

Edenilson: Era mais trabalho de informação. Ela pegava...o seu Jair sempre gostou de lá. Então, ele gosta de saber tudo que está acontecendo na região de Angra dos Reis, em geral. Então, tudo que acontecia, igual a violência que aumentou em Angra dos Reis... tá uma violência, um absurdo....sobre o nosso problema da água. Ele (Bolsonaro) já mandou até verba pro prefeito Fernando Jordão numa época, há 12 anos atrás. Tudo isso foi ela que foi passando. Então, verbas pra ajudar em algumas outras coisas, que ele sempre viu... sobre, sobre pessoas que queriam que o filho ficasse no Exército... ele ligava pra ele, pra ele ver se conseguia, pelo conhecimento dele, pra mantê-los, eles, no Exército. Então, era mais isso aí. Era saber o problema do local e passava pra ele.

MPF: Certo. E aí tinha um escritório? Ela (Walderice) ficava num escritório aí?



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Edenilson: Não, não. Não tinha escritório, não. Ela, ela fazia mais trabalho, assim, aleatório, andando pra um lado e pro outro. As pessoas iam mais em casa procurá-la.

E a manifestação da ré, **WALDERICE**:

MPF: Aonde é que a senhora fazia esses atendimentos, a senhora disse que conversava com as pessoas, era isso a função da senhora era receber demandas era o que? A senhora, eu até peço que a senhora explique novamente assim pra a gente entender melhor.

Walderice: Olha a gente, não sei se foi em 2010 nós temos um problema muito grande com a nossa água, lá no bairro. A nossa água, ela não tem, não tem tratamento, então nesse caso, nós fizemos a reunião de associação de moradores e ficamos de ver esse problema da água e eu passei para ele esse problema da água, inclusive ele conseguiu uma verba lá pra Vila Histórica, para poder fazer um tratamento decente de água para gente. Só que esse dinheiro foi mandado para prefeitura, mas não foi feito nada lá.

O MPF, no entanto, sublinha com grande destaque a seguinte manifestação de **WALDERICE**:

[...] É de fora. E os outros é, é ... Acho que a vida particular da gente, a gente não precisa tá falando, trabalho para fulano, eu trabalho pra cicrano, eu trabalho pra beltrano acho que isso é uma coisa pessoal da gente. Então eu não tinha porque está falando para o pessoal da Vila Histórica que eu era assessora, eu ia a reuniões, sim do coisa lá, mas não tinha, eu não passava para as pessoas, não tinha porque me gabar. Eu era assessora do deputado. E essas pessoas, lá na casa do deputado, inclusive, eu só vou lá pra fazer duas coisas, tem dois pés de jabuticaba e um pé de acerola. Então eu adoro jabuticaba, quando tem jabuticaba eu vou lá pegar. E acerola também, não só eu, várias pessoas da Vila, que pega que está lá estragando, como a gente tem a chave, a gente vai lá abre, pega as frutas e saio. O que eu fazia lá era isso.

Ora, o fato de a ré preferir a descrição não significa, em absoluto, que não conduzia as atividades a ela designadas. Tanto é verdade que, na mesma frase, destaca que participava de reuniões na comunidade e que frequentava a casa do então deputado apenas para colher jabuticabas e acerolas.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

WALDERICE, a propósito, ressalta que seu contato com o gabinete, em Brasília, ocorria com JORGE OLIVERA FRANCISCO, falecido em 2018, e com o então deputado.

[...] O meu contato se resultava quando não era com seu Jorge, só me reportava ao deputado. Não, era só pelo, as vezes eu ligava pro gabinete e falava com o até faleceu já, o seu, o seu Jorge e com ele, mais, mais com o deputado mesmo.

Assim, nada obstante reste demonstrado que as atividades desempenhadas pela ré **se ajustam às atividades de apoio e atendimento à população**, insculpidas no escopo do art. 8º do Ato da Mesa nº 72/97, e que tais atividades eram desempenhadas pela ré em seu cotidiano contato com os moradores da Vila Histórica de Mambucaba, em Angra dos Reis, o *parquet* insiste em argumentar que tais fatos **não fariam sentido** ou **não teriam razoabilidade**.

Segundo o MPF, não haveria “razoabilidade” em manter uma secretária parlamentar na região, afinal o então deputado não teria votação expressiva em Angra dos Reis. A inicial chega a promover um **estudo para demonstrar que a região não seria atraente**, sob uma perspectiva **eleitoral**, ao então deputado. **São cinco páginas de meras inferências e ilações, descoladas dos demais elementos probatórios.**

Apesar disso, o requerente não se atenta ao óbvio: **WALDERICE** e **EDENILSON** tinham uma longa e duradoura relação de confiança com o então deputado, a ponto de colherem frutos em sua casa, guardarem as chaves e realizarem um ou outro afazer relacionado ao imóvel. Em sua rede social, **EDENILSON** afirma que é amigo de **BOLSONARO** há mais de 15 anos...

De fato, o longo relacionamento familiar e as candidaturas de **EDENILSON** e **WALDERICE** para vereador, com o expresso apoio de **BOLSONARO**, apenas confirmam a relação de amizade e confiança. E, como é cediço, não há qualquer impedimento na indicação de amigos ou pessoas de confiança para cargos em comissão.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Logo, não há qualquer surpresa no fato de **WALDERICE** e **EDENILSON** responsabilizarem-se pela guarda das chaves e pela atenção esporádica com animais domésticos, já que nutrem por ele longa e duradoura relação de amizade e respeito. Ademais, ambos se beneficiavam de frutos naturais do imóvel, como já apontado alhures.

A **tese** de que **EDENILSON** seria caseiro e **remunerado indiretamente** pelo cargo de **WALDERICE** **não faz sentido diante do histórico de relacionamento trazido à lume** e, mais importante, **carece de provas**.

Isso significa que, não sendo capaz de demonstrar a materialidade dos fatos alegados, o *Parquet*, como consequência, não descreveu ou individualizou as condutas eivadas de dolo específico orientado à ação ímproba (art. 1º, §1º, da LIA). E, como é cediço, a disposição psíquica tendente à realização do ato de improbidade é essencial para a correta imputação e tipificação segundo à lei (CINTRA, RS E SPAZIANTE, AC. *O dolo específico na nova lei de Improbidade Administrativa*. Migalhas, 18 de fevereiro de 2022)

De fato,

[...] (n)a antiga redação da LIA, conforme a interpretação mais pacífica da lei 8.429/1992, existiam três formas, tipificadas legalmente no diploma, de improbidade, modalidades que persistiram no atual texto: atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

(...)

Pelas alterações legislativas decorrentes da recente reforma, não mais é assim, tanto que só existe, presentemente, improbidade administrativa decorrente de ato doloso.

Com efeito, a Lei nº 14.230/2021 extinguiu a modalidade culposa de improbidade administrativa, com a retirada da expressão "culposa" do art. 10 da LIA. A atual redação dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA exige a conduta dolosa do autor do ato de improbidade (NEVES; OLIVEIRA, 2022:5).



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

O §1º do art. 1º da LIA, com novo texto, não poderia ser mais claro:

"Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais".

Somente as ações com dolo é que estão sujeitas ao regime da improbidade, portanto.

Os parágrafos 2º e 3º do mesmo artigo vão até mais longe, pois caracterizam na letra da lei o conceito de dolo que está em jogo:

"§2º Considera-se dolo a vontade consciente e livre de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta lei, não bastando a voluntariedade do agente".

"§3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa".

Exige-se o dolo específico.

O dolo específico, especialmente para os fins de caracterização de ato de improbidade, é o ato eivado de má fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade (GAJARDONI; CRUZ; FAVRETO, 2022:46).

Com efeito, não basta mais, segundo correta interpretação da LIA, alegar que um ato é doloso, ou demonstrar que é ilegal. Sob o regime do novo diploma, é necessário se demonstrar a má-fé, uma intenção de lesar, alguma forma de conluio entre agentes (GAJARDONI; CRUZ; FAVRETO, 2022:48).

O dolo do agente para toda e qualquer conduta tipificada na lei de Improbidade Administrativa passa a ser específico: consciência + vontade + finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (GUIMARÃES, 2022:22).

A reforma legislativa sofreu alguns ataques, pois, facilitaria, em tese, práticas de corrupção e daria espaço para impunidade. Todavia, apesar de tal afirmação parecer válida após uma análise superficial do novo texto legislativo, é necessário lembrar que esse tem sido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça desde 1999. A referida corte, antes da



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

reforma da lei, já entendia que para que seja caracterizada a improbidade administrativa é necessária a presença de ma-fé.

"De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado" (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999)

A jurisprudência tradicional do STJ, firmada a partir da antiga redação da LIA, entendia que bastava o dolo genérico para a configuração da improbidade. O §2º do art. 1º, da nova LIA, superou o entendimento jurisprudencial para exigir, a partir de agora, o dolo específico para a configuração de improbidade (NEVES; OLIVEIRA, 2022:6).

Inúmeros textos analisam a figura do dolo, especialmente na seara penal, mas é consenso que essa figura se propõe como uma vontade livre e consciente dirigida ao resultado ilícito, o dolo direto, ou quando o agente prevê o resultado ilícito, mas, ainda assim pratica a conduta, consentindo com o advento daquele, o dolo eventual (GARCIA; ALVES, 2017:429).

A culpa, por seu turno, é caracterizada pela prática de ato sem a devida atenção ou cuidado que se deveria ter ou prever para evitar o ato ilícito. E, sob o império da antiga lei 8.429/92, permitia uma abertura de interpretação dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10) muito larga e, por vezes, injusta.

O fato é que tudo leva a crer que a inclinação da nova LIA não é responsabilizar quem praticou ato imprudente e ineficaz na condução do exercício natural de uma função pública. Nem mesmo o ato impensado em suas consequências lesivas, ainda que voluntário e consciente. O objetivo é enquadrar o agente desonesto e com vontade de lesar e descumprir à lei.

A LIA vem, assim, sob a ótica do dolo específico, ao mesmo tempo que punir os agentes comprovadamente ímprobos, garantir que o exercício da administração pública não fique paralisado sob o risco de que a Lei de Improbidade Administrativa ao disciplinar com exagerado rigor o regime da probidade tornasse os agentes públicos inertes e inoperantes, ou, no mínimo os "pouco inovadores" no trato das políticas públicas, por medo de consequências legais de atos naturais da administração pública.

Note-se que a alteração legislativa não se distancia da jurisprudência predominante no SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, que já se orientava no seguinte sentido:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

(...) para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, **é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo**. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé. (Precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE , relator ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.5.2015; REsp 1.512.047/PE , relator ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30.6.2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE , relatora ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5.3.2015; AgRg no AREsp 532.421/PE , relator ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28.8.2014).

Assim, inexistente qualquer dúvida sobre a necessidade do membro do Ministério Público (...) demonstrar, *a priori*, lastro probatório mínimo do dolo específico (carga formal), sob pena de indeferimento da inicial (§6º-B, artigo 17), devendo este ainda ser devidamente demonstrado no decorrer da instrução processual (carga material). (RODRIGUES JÚNIOR, JGS E ARAÚJO, CSL. *Lei de Improbidade, dolo específico e a (nova) carga da prova*. Conjur, 10 de novembro de 2021).

Por não ter produzido estofos probatórios mínimos, tampouco demonstrado a existência de dolo específico do então deputado **BOLSONARO** e da ex-secretária **WALDERICE**, o Ministério Público Federal também **deixou de individualizar as condutas atribuídas aos réus, limitando-se a apontar inferências genéricas**.

Tal constatação contribui, além de tudo, para **inépcia da inicial**, já que a recente alteração da LIA expressamente **exige a exposição minuciosa dos fatos e individualização da conduta**. De fato, como se destacou previamente, para que a ação de improbidade seja até mesmo **recebida**, é necessário que o autor especifique, na exordial, as condutas praticadas e individualizadas por cada um dos que figuram no polo passivo, de forma semelhante ao que se dá com as denúncias penais, sob pena de inépcia da petição inicial (CPC, art. 330, inciso I) e rejeição liminar da demanda nos termos do artigo 17, §6º-B (MELO, V. *op. cit.*).

Nada obstante, o que se infere da inicial é a insegurança do MPF com relação à instrução probatória. Recorde-se, por relevante:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

[...] Assim, embora o Ministério Público disponha do inquérito civil como instrumento para a coleta de elementos probatórios, fatos como o aqui tratado, dada a sua própria natureza, **tornam a produção da prova uma tarefa extremamente difícil ou até mesmo impossível.** (grifado)

Conforme já referido, MPF **não foi capaz de demonstrar sequer indícios de materialidade, muito menos de dolo específico dos réus.** Não descreveu ou individualizou as condutas, em especial de JAIR BOLSONARO. Não há, pois, como se admitir o processamento da presente ação, que deve ser rejeitada nos termos do artigo 17, § 6º, da Lei nº 8.429/92, *in verbis*:

[...] § 6º A petição inicial observará o seguinte:

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 6º-A O Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 310 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil (Vide ADIN 7043)

§ 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.

Conclui-se, portanto, que a AIA em exame não ter preenchido os requisitos de procedibilidade ínsitos à espécie: **(i)** o prazo do IC foi amplamente superado; **(ii)** as ações de improbidade não podem ser ajuizadas e processadas perante o Presidente da República, ainda que por atos anteriores ao mandato e; **(iii)** a inicial da ação de improbidade não produziu provas além da dúvida razoável, não



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

demonstrou dolo específico, tampouco individualizou as supostas condutas ímprobas do então Deputado, hoje Presidente da República, BOLSONARO, e da segunda ré, WALDERICE.

V.3. Da impugnação específica às imputações elencadas na petição inicial

Conforme já mencionado, o órgão ministerial afirma que as condutas elencadas teriam configurado atos de improbidade que importaram enriquecimento ilícito e causaram prejuízo ao erário, tipificados no art. 9º, IV e art. 10, I, XI, XII e XIII, da Lei nº 8.429/1992, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021:

[...] “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em **enriquecimento ilícito** auferir, mediante a prática de ato **doloso**, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...) IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (...)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que **causa lesão ao erário** qualquer ação ou omissão **dolosa**, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades”

Dessa forma, em face dos atos praticados, os requeridos estariam sujeitos às cominações previstas nos incisos I e II do art. 12, da Lei de Improbidade.

Ocorre que a imputação desses tipos aos réus, **de forma genérica e inespecífica**, importa em **improcedência liminar dos pedidos**, pois não se concebe na sistemática da atual legislação se pinçar dispositivos variados, com o intuito se enquadrar condutas em uma multiplicidade de situações hipotéticas. Com efeito, ou há a correspondência exata das condutas às situações previstas no art. 9º, IV, ou há a correspondência exata das condutas às situações previstas e art. 10, I, XI, XII e XIII.

Isso é o que expressamente determina a Lei nº 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021:

[...] Art. 17

(...)

§ 10-D. **Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei.** (grifado)

Aliás, nem mesmo a imputação cumulada do *caput* do art. 10 com os seus respectivos incisos seriam admissíveis, conforme esclarece a doutrina:

[...] 8. **O descabimento da multiplicidade de punições**

O *caput* do art. 10 contempla a definição genérica e os incisos apresentam um elenco exemplificativo. O enquadramento da



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

improbidade nas hipóteses dos incisos *exclui* o cabimento jurídico da aplicação do *caput*. Ou se configura a hipótese genérica (*caput*) ou estão presentes os elementos dos incisos. Não há solução lógica que permita reconhecer a existência de uma única conduta e submetê-la tanto à definição do *caput* quanto àquela dos incisos.

Assim se passa precisamente pelo princípio da especialidade. A conduta que se enquadra num dos incisos apresenta especialidade, o que exclui a sua submissão à regra geral do *caput*. Justamente por isso, o *caput* somente se aplica quando a conduta não se submeter especificamente a nenhum dos incisos.

8.1. A inviabilidade lógica da cumulação dos incisos

Pelo mesmo fundamento, **o enquadramento da conduta num dos incisos exclui a incidência da mesma conduta nos outros incisos**. Cada inciso trata de uma situação específica e diferenciada.

8.2. A ausência de pluralidade de condutas distintas

A punição por improbidade fundada em dispositivos legais distintos **apenas poderia ser caracterizada na medida em que existam condutas autônomas entre si**. Então, cada infração será distinta.¹¹

Portanto, por essas razões, devido à ausência de especificidade e individualização das condutas imputadas, importa necessariamente serem julgados improcedente os pedidos, considerando a impossibilidade de enquadramento nas hipóteses alternativas dos arts. 9º, 10 e 11, conforme determina o § 10-D do art. 17, bem como não se poder presumir a sua verificação, conforme estabelece o art. 17-C, I¹².

Como já se observou anteriormente, a estrutura da Ação de Improbidade Administrativa ajuizada é essencialmente *narrativa*, e a longa descrição fática empreendida se volta a levantar supostos indícios de que haveria algo de irregular

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022, pp. 141-142 (*versão Kindle*).

¹² “Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil): I - indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos;”



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

na conduta dos réus.

Por sua vez, quando o MPF, já na página 80 de sua inicial de 90 páginas, o tópico “A VIOLAÇÃO À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A TIPIFICAÇÃO DAS CONDUITAS”, limita-se a afirmar o seguinte após a transcrição dos tipos acima já mencionados:

Com efeito, **JAIR BOLSONARO**, de forma livre e consciente, valeu-se de sua condição de Deputado Federal, para manter no cargo de Secretário Parlamentar, entre fevereiro/2003 e agosto/2018, **WALDERICE CONCEIÇÃO**, ciente de que ela não prestaria, como de fato não prestou, qualquer atividade relacionada ao cargo, muito embora, tenha, juntamente com seu companheiro, prestado serviços de natureza particular ao requerido nesse mesmo período.

Para possibilitar o pagamento dos proventos, o requerido ainda atestou falsamente a regular frequência da requerida ao seu gabinete, em Brasília/DF, ao longo desse período, mesmo sabendo que ela não cumpria a jornada laboral de 40 horas semanais e sequer esteve nesta capital.

Por sua vez, **WALDERICE** recebeu, por mais de 15 anos, remuneração da Câmara dos Deputados, ciente de que não fazia jus a tal benefício, uma vez que nunca exerceu qualquer função relacionada ao referido cargo.

Em seguida, apenas faz referência a precedentes jurisprudenciais que se aplicariam analogamente ao caso concreto, e conclui: “*Conclui-se, pois, com base no farto conjunto probatório trazido aos autos, que os requeridos praticaram atos de improbidade tipificados nos artigos 9º, IV, e 10, I, XI, XII e XIII da Lei 8429/1992, estando, pois, sujeitos às cominações previstas nos incisos I e II do art. 12 da referida Lei*”.

A imputação é completamente **inespecífica**, portanto. Não houve a especificação de quais atos corresponderiam a quais tipos dos dispositivos mencionados, gerando a impressão de que o *Parquet* apenas pinçou os incisos que pareciam mais se amoldar aos atos que descreveu, transferindo ao Judiciário a tarefa de verificar qual conduta ímproba teria supostamente sido praticada.

Um exemplo poderia ajudar a verificar a necessidade de se indicar



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

precisamente em que dispositivo(s) teriam se amoldado os atos praticados, conforme longa narração empreendida. Como destaca a doutrina autorizada¹³:

[...] O inciso XII tipifica a conduta de permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente. **Diferentemente das hipóteses de enriquecimento ilícito previstas no art. 9º da Lei nº 8.429/92**, aqui o agente consente que outrem o faça, seja pela transferência de bens ou pelo adimplemento ou até mediante o uso indevido de recursos públicos.

O inciso XIII trata da permissão de que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades. O tipo se dirige à permissão de que terceiro, para fins particulares, use os bens públicos ou se beneficie do trabalho de servidores ou de pessoas contratadas pelo Poder Público. A lesão ao Erário está no desfalque de que este usufrua da contraprestação mediante vantagem indevida de terceiro. **Acaso o agente também receba vantagem para propiciar o benefício, trata-se da hipótese prevista no inciso IV do art. 9º da Lei nº 8.429/92.**

Daí já se pode extrair de maneira bem clara como são diferentes as condutas previstas nos arts. 9º e 10, e mesmo as condutas previstas nos incisos do art. 10. De fato, caso concorra um elemento específico para uma conduta hipoteticamente considerada, a tipificação já é imediatamente alterada, o que exige que a descrição de um ato e a sua suposta subsunção a um dos dispositivos da LIA deve ser feita de maneira minuciosa e rigorosa.

Ademais, conforme se desenvolveu nos tópicos precedentes, não há como se acolher as referidas imputações.

Com efeito, relativamente ao tipo do art. 9º, IV, são necessários os seguintes requisitos: a) utilização, pelo agente, de bens ou serviços públicos; b) que a utilização seja apenas no interesse particular do agente; c) dolo específico concernente à ciência de que o ato é ilegal. Ora, conforme já demonstrado acima, o

¹³ AGRA, Walber de Moura. *Comentários Sobre A Lei de Improbidade Administrativa*. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pp. 124-125.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Ato da Mesa nº 72/1997 (AM 72/97), da Câmara dos Deputados, esclarece que o Secretário Parlamentar **poderá exercer seu mister no gabinete em Brasília, na projeção estadual do Gabinete ou em representação política no estado**. Ou seja, o parlamentar tem a liberdade de orientar a atuação de seu pessoal tanto na capital federal quanto em seu estado de origem, de modo a implementar o indispensável contato com a população representada. Dessa forma, inexistente qualquer ilegalidade praticada por parte do então Deputado e por sua ex-Secretária Parlamentar.

Ademais, é certo que “*esse enriquecimento [previsto no art. 9º] terá de ser comprovado diante de dados fáticos e efetivos, sem a permissividade para silogismos ou ilações que não podem ser comprovadas nos autos*”¹⁴. Em prosseguimento, destaca o referido autor:

[...] Portanto, o enriquecimento ilícito previsto na Lei nº 8.429/92, com a nova LIA, consubstancia a conduta de todo e qualquer agente público ou equiparado que acrescente a seu patrimônio valores, direitos ou bens em detrimento da Administração Pública, **desde que aquela tenha sido motivada por dolo voltado ao ato ilícito**.

(...)

Impossível a sua realização de forma culposa, fazendo-se *mister* em todas as hipóteses a comprovação de dolo do agente, haja vista que não há enriquecimento ilícito imprudente ou negligente, inadmitindo-se a responsabilização objetiva. Ou seja, **necessita-se atestar de maneira fundamentada em elementos reis que existe intenção do agente no enriquecimento ilícito**.

Por todos os elementos acima expostos, o autor não chegou nem perto de realmente comprovar da intenção dos réus em enriquecerem ilicitamente; pelo contrário, a narrativa das supostas condutas ímprobas se caracterizou pelo levantamento de vários indícios, sem a demonstração de que teria havido efetiva violação às normas que regulamentam o cargo de Secretário Parlamentar da Câmara dos Deputados.

¹⁴ AGRA, Walber de Moura. *op. cit.*, p. 103.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

Em relação à tipificação do art. 10, seriam necessários os seguintes elementos: a) existência de uma ação ou omissão do agente público, corporificadas nesse simples ato, ou nas hipóteses específicas referidas nos incisos; b) vínculo da ação ou da omissão com o exercício de uma função pública; c) deve haver o dolo específico para o indevido prejuízo ao erário público e; d) efetiva comprovação de um dano ao patrimônio público decorrente de uma violação à lei.

Com efeito, inexistiu hipótese de ilegítima de incorporação ao patrimônio particular, de liberação de valores, de enriquecimento ilícito de terceiro ou de uso do trabalho de servidor público, pois a tese autoral parte do pressuposto – não comprovado – de que a ré simplesmente não executava *nenhuma* das atividades do cargo de Secretária Parlamentar, o que não corresponde com a verdade, pois, conforme já demonstrado acima, as funções desempenhadas estavam de acordo com o **Ato da Mesa nº 72/1997** (AM 72/97), da Câmara dos Deputados.

Da mesma forma, inexistente dano ao patrimônio público, pois a tese autoral se resume às ilações decorrentes de uma ausência de prestação de serviços da ré como Secretária Parlamentar, redundando num valor de R\$ 498.203,40 (quatrocentos e noventa e oito mil, duzentos e três reais e quarenta centavos). Ocorre que a prestação de serviços foi de fato realizada pela ré, nos moldes acima mencionados, o que afasta qualquer ilação de cometimento de ato de improbidade administrativa.

VIII. DOS PEDIDOS

Em face de tudo que foi exposto acima, em virtude da argumentação apresentada e restando demonstrada a ausência de qualquer direito a amparar a pretensão da parte contrária, **os réus vêm requerer:**

- a) O acolhimento das questões **preliminares** suscitadas nesta petição, rejeitando-se o prosseguimento da demanda, **seja por inadequação da via eleita; seja por inexistência de ato de improbidade administrativa**, na forma do art. 17, §6º-B, da Lei nº 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021;



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 1ª REGIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA - CGAEST

b) Caso a demanda tenha prosseguimento, pede-se a extinção do processo com resolução do mérito, para **o fim de julgar improcedentes os pedidos**, na forma do art. 487, I, do CPC/2015;

c) A condenação da parte autora aos ônus sucumbenciais.

Por fim, requer que **as intimações em nome dos peticionantes sejam feitas pessoalmente, e direcionadas à Procuradoria-Regional da União da 1ª Região (PRU1)**, órgão com prerrogativa de intimação pessoal, nos termos do art. 6º da Lei nº. 9.028/95¹⁵ e do art. 183, *caput* e §1º, do CPC.

Nesses termos, pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 11 de maio de 2022.

VINICIUS TORQUETTI DOMINGOS ROCHA

Advogado da União
Procurador-Geral da União

DIOGO PALAU FLORES DOS SANTOS:95135120025
Assinado de forma digital por DIOGO PALAU FLORES DOS SANTOS:95135120025
Dados: 2022.05.11 19:14:06 -03'00'

DIOGO PALAU FLORES DOS SANTOS
Advogado da União
Procurador-Regional da União da 1ª Região

FLAVIO TENORIO CAVALCANTI DE MEDEIROS:03458686410
Assinado de forma digital por FLAVIO TENORIO CAVALCANTI DE MEDEIROS:03458686410
Dados: 2022.05.11 18:47:10 -03'00'

FLÁVIO TENÓRIO CAVALCANTI DE MEDEIROS
Advogado da União
Subprocurador-Regional da União da 1ª Região

ALEXANDRE DANTAS COUTINHO SANTOS
Advogado da União
Coordenador-Geral de Atuação Estratégica da PRU – 1ª Região

¹⁵ Lei nº. 9.028/95, art. 6º: “A intimação de membro da Advocacia-Geral da União, em qualquer caso, será feita pessoalmente”.