

INQUÉRITO 4.831 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AUTOR(A/S)(ES)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AUT. POL.	: POLÍCIA FEDERAL
INVEST.(A/S)	: JAIR MESSIAS BOLSONARO (PRESIDENTE DA REPÚBLICA)
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INVEST.(A/S)	: SÉRGIO FERNANDO MORO (EX-MINISTRO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA)
ADV.(A/S)	: RODRIGO SÁNCHEZ RIOS
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO PUJOL
ADV.(A/S)	: CARLOS EDUARDO MAYERLE TREGLIA
ADV.(A/S)	: VITOR AUGUSTO SPRADA ROSSETIM
ADV.(A/S)	: GUILHERME SIQUEIRA VIEIRA
ADV.(A/S)	: PRISCILA LAIS TON BUBNIAK
ADV.(A/S)	: RENATA AMARAL FARIAS
ADV.(A/S)	: ALLIAN DJEYCE RODRIGUES MACHADO

DECISÃO

Trata-se de manifestação da Procuradoria da República no Distrito Federal (PR/DF), encaminhada pela Procuradoria-Geral da República, por meio do qual requer envio de cópia integral destes autos para instrução da Notícia de Fato nº. 1.16.000.002648/2021-38, instaurada naquele órgão para as providências necessárias ao *“controle externo da atividade policial em razão do teor do Despacho 3630329/2021, da lavra do Delegado de Polícia Federal oficiante no INQ 4831/DF”* (eDoc. 290).

No âmbito da PR/DF, considerando que nos autos da Notícia de Fato *“constam apenas o despacho proferido no Inquérito nº 4.831 os fatos narrados podem tratar de possível desvirtuamento da finalidade do IPL nº. 2021.0031208-CGRC/DICOR/PF e configurar atos de improbidade administrativa”*, foram determinadas as seguintes diligências iniciais:

“1) solicitar pesquisa geral de correlatos ao NUCRIMEX para localizar outras eventuais investigações pertinentes ao

INQ 4831 / DF

mesmo contexto nas demais unidades do MPF;

2) ademais, visto que a compreensão dos fatos depende da análise do objeto de apuração do Inquérito 4831/DF e a linha investigativa adotada pela Autoridade Presidente no Despacho 3630329/2021, expeça-se ofício ao Ministro Alexandre de Moraes, via Procurador-Geral da República, solicitando a cópia do Inquérito 4831/DF, a fim de possibilitar a instrução da presente Notícia de Fato;

3) comunique-se à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão a instauração da presente Notícia de Fato”.

É o breve relato.

DECIDO.

Em decisão datada de 27/8/2021, tornei sem efeito o despacho nº 3630329/2021, e determinei a imediata remessa dos autos ao Diretor-Geral da Polícia Federal, PAULO MAIURINO, para, nos termos da Portaria nº 75/2015 – DICOR/PF, designar nova autoridade policial e equipe, dentro do Grupo de Inquéritos do STF (GINQ/STF/DICOR), para assumir a continuidade das investigações objeto do presente inquérito.

Ressaltei, inexistir qualquer pertinência entre as providências determinadas pela autoridade policial no Despacho nº 3630329/2021, proferido nos autos de nº 2021.0031208-CGRC/DICOR/PF, e o objeto desta investigação, pois se referiam a atos que teriam sido efetivados no comando do DPF PAULO MAIURINO, que assumiu a Diretoria-Geral da Polícia Federal em 6/4/2021, ou seja, após os fatos apurados no presente inquérito.

No entanto, constata-se que essa circunstância – ausência de pertinência entre as providências do despacho nº 3630329/2021 e o objeto da investigação – não representa, por si só, qualquer ato ilícito, não havendo quaisquer elementos que indiquem a presença de conduta dolosa do Delegado de Polícia Federal subscritor do despacho, que, em tese, poderia caracterizar eventual improbidade administrativa ou crime de abuso de autoridade. Ressalte-se, ainda, que nenhuma das

diligências foi sequer realizada.

A caracterização da conduta ilícita do agente público como ato de improbidade administrativa, a ser penalizado na forma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 8.429/92, exige a indispensável presença do elemento subjetivo (dolo) na prática do ato impugnado.

A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem *"induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado"*.

Essa inovação constitucional de 1988, em permitir tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral e os atos de improbidade administrativa, inclusive com a normatização em parágrafos diversos, decorreu da necessidade de se punir mais severamente a ilegalidade qualificada, ou seja, **a Constituição comandou ao Congresso Nacional a edição de lei que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção**, e de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência.

No dizer de WALLACE PAIVA MARTINS JÚNIOR, *"a Lei federal 8.429/92 instituiu no direito brasileiro um autêntico código da moralidade administrativa"* (Enriquecimento ilícito de agentes públicos. Evolução patrimonial desproporcional a renda ou patrimônio. RT 755/94); e, como bem acentuado por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, a previsão constitucional de punição da improbidade administrativa reflete *"a revolta do povo brasileiro contra a corrupção nos escalões governamentais e administrativos"*. (Comentários à Constituição brasileira de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1, p. 253). Como bem salienta IVES GANDRA DA SILVA MARTINS:

"é irresponsável aquele que macula, tisona, fere, atinge, agride a moralidade pública, sendo ímprobo administrador, favorecendo terceiros, praticando a concussão ou sendo instrumento de corrupção" (Aspectos procedimentais do instituto jurídico do impeachment e conformação da figura da improbidade administrativa. RT 685/286).

A Constituição Federal, portanto, no campo civil, pretendeu punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, mas, para tanto, exigiu a tipificação legal das condutas denominadas "*atos de improbidade*" e geradoras das graves sanções previstas no § 4º do art. 37 e disciplinadas no art. 12 da Lei 8.429/1992, de maneira a possibilitar a ampla defesa e o contraditório.

Em que pese sua natureza civil, o ato de improbidade administrativa exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções. Há, portanto, necessidade de apontar os fatos e imputações de cada um dos réus, mesmo que não se exija a mesma rigidez de tipicidade do campo do Direito Penal, pois não há responsabilidade objetiva que possibilite as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, devendo ser demonstrado o elemento subjetivo do tipo, ou seja, o dolo, e, excepcionalmente, em condutas do art. 10, o elemento normativo culpa (STJ, 1ª T., REsp 926.772/MA, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI; STJ, 2ª T., REsp 1.042.100/ES, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES).

A lei adotou a posição mais ampla possível para possibilitar a responsabilização geral daqueles que pratiquem atos de improbidade administrativa, independentemente de sua condição de pessoa física ou jurídica, agente público ou privado (MARCELO FIGUEIREDO. *Probidade*

INQ 4831 / DF

administrativa; comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 27; ANTONIO JOSÉ DE MATTOS NETO. Responsabilidade civil por improbidade administrativa. RT 752/ 31).

O servidor público será o autor do ato lesivo ao ordenamento jurídico, pois as três espécies de atos de improbidade previstas na Lei 8.429/1992 (arts. 9º, 10 e 11) exigem sua conduta (improbidade própria); enquanto o particular - pessoa física ou jurídica - que induzir, concorrer ou se beneficiar do ato de improbidade será o partícipe (improbidade imprópria). Porém, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa sempre exige a plena comprovação da responsabilidade subjetiva.

A partir da edição da Lei 14.230/2021, essa diretriz encontra-se explicitamente positivada na LIA – em reforço a exigência do elemento subjetivo do tipo (DOLO) – cujos dispositivos passaram a exibir a seguinte redação:

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

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

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

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

improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

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: omissis

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:

§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: omissis

§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

Art. 17.

§ 6º A petição inicial observará o seguinte: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

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; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

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). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 17-C.

§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade. “

Nesse sentido, ao analisar a necessidade da presença do elemento subjetivo (dolo) para a prática dos atos de improbidade administrativa, o Ministro LUIZ FUX, então no SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, ensinou que:

"a exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve ser realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além do que o legislador pretendeu. **A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade, quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má-intenção do administrador. Destarte, o elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa, o que afasta, dentro do nosso ordenamento jurídico, a Responsabilidade objetiva " (1ª TURMA – REsp 1.130.198/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 15/12/2010)**

No mesmo sentido: RESP 604.151/RS, Min. TEORI ZAVASCKI, DJ de

INQ 4831 / DF

8/6/2006; RESP 734.984/SP, 1ª T., Min. LUIZ FUX, DJ de 16/6/2008; RESP 875.425/RJ, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 11/2/2009; RESP 658.415/RS, 2ª T., Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 3/8/2006; RESP 626.034/RS, 2ª T., Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 5/6/2006; AgRg no RESP 479.812/SP, 2º T., Min. HUMBERTO MARTINS, DJe de 14/8/2007; 1ª T., AgRg no RESP 1.122.474/PR, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe de 2/2/2011.

Essa premissa é importante por não permitir qualquer hipótese em que o Ministério Público ou qualquer outro dos co-legitimados, pretendendo o ressarcimento ao erário decorrente da prática de ato de improbidade, aponte genericamente condutas de agente público sem o necessário elemento subjetivo do tipo e sem qualquer indicação que mostrasse a intenção de praticar ato de corrupção, caracterizando a acusação tão somente responsabilidade objetiva do réu, por exercer determinado cargo ou função pública, pois, como ressaltado pelo saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI, quando no SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

"não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. A ilegitimidade do ato, se houver, estará sujeita a sanção de outra natureza, estranha ao âmbito da ação de improbidade" (RESP 827.455/SP, Red. p/ acórdão Min. TEORI ZAVASCKI).

A análise da imputação deve sempre demonstrar a existência clara e flagrante do elemento subjetivo do tipo, não restando qualquer dúvida sobre a prática de ilegalidade qualificada pela má-fé, ou seja, pela intenção da prática de ato de corrupção; pois, nos termos dos arts. 5º, 6º, 10 e 12 da Lei 8.429/1992 – mesmo em sua versão original -, somente é possível responsabilizar os agentes públicos pela prática de ato de improbidade administrativa quando presente o elemento subjetivo do tipo, ou seja, quando estiver presente e comprovada nos autos a *“ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do*

INQ 4831 / DF

agente" (RESP 827.455/SP, Red. p/ acórdão Min. TEORI ZAVASCKI) por ser o elemento subjetivo "*essencial à configuração da improbidade*" (AgRg no RESP 1.122.474/PR, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA), "*inexistindo a possibilidade da atribuição da Responsabilidade objetiva na esfera da Lei 8.429/92*" (RESP 875.425/RJ, Rel. Min. DENISE ARRUDA), por ser vedada "*interpretação ampliativa*", que "*poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público*", exigindo-se, portanto, a "*má-intenção do administrador*" (RESP 1.130.198/PR, Rel. Min. LUIZ FUX).

Em hipóteses nas quais a conduta imputada ao agente é realizada de maneira objetiva, sem comprovação de mera participação do agente público ou de terceiro, ou mesmo de parcela de sua responsabilidade - impedindo-se, dessa maneira, inclusive a possibilidade do exercício da ampla defesa - resultando patente a ausência do elemento subjetivo do tipo (dolo), não se poderá afirmar que a conduta do agente público foi direcionada para a corrupção, estará descaracterizado o ato de improbidade administrativa, e, conseqüentemente, a aplicação das sanções estabelecidas na Lei 8.429/1992, inclusive o ressarcimento ao erário.

Dessa maneira, sendo exigível a presença do elemento subjetivo (dolo) do agente público na prática da conduta ilegal, para que seja caracterizado o ato de improbidade administrativa, na presente hipótese não estão presentes os requisitos necessários para o compartilhamento solicitado pelo órgão do Ministério Público Federal nestes autos, uma vez que ausente qualquer justa causa para o início da investigação por ato de improbidade administrativa.

Em relação à eventual análise na Notícia de Fato nº. 1.16.000.002648/2021-38 sobre a prática de crime de abuso de autoridade, ressalte-se que, apesar do nosso sistema acusatório consagrar constitucionalmente a titularidade privativa da ação penal ao Ministério Público (CF, art. 129, I), a quem compete decidir pelo oferecimento de denúncia ou solicitação de arquivamento do inquérito ou peças de informação (Pet. 4281/DF, rel. Min. CELSO DE MELLO, DJE de 17-8-

INQ 4831 / DF

2009;RTJ, 149/825, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; HC nº 67.931/RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Diário da Justiça, Seção I, 31 ago. 1990), é dever do Poder Judiciário exercer sua atividade de supervisão judicial (STF, Pet. 3825/MT, rel. Min. GILMAR MENDES), evitando ou fazendo cessar toda e qualquer ilegal coação (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, d. 22/11/2011).

Na presente hipótese, não há indícios mínimos da ocorrência de ilícito criminal, não existindo, portanto, nenhum indício real de fato típico praticado pelo requerido (*quis*) ou qualquer indicação dos meios que o mesmo teria empregado (*quibus auxiliis*) em relação às condutas objeto de investigação, ou ainda, o malefício que produziu (*quid*), os motivos que o determinaram (*quomodo*), o lugar onde a praticou (*ubi*), o tempo (*quando*) ou qualquer outra informação relevante que justifique a instauração de inquérito ou de qualquer investigação (JOÃO MENDES DE ALMEIDA JÚNIOR. O processo criminal brasileiro, v. II, Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1959, p. 183).

Flagrante a ausência de justa causa, a consequência é a impossibilidade da instauração ou manutenção da investigação, com seu imediato arquivamento (Inq. 429, 8/06/2018; Inq. 3844, 5/08/2019; PET 8497, 17/12/2019; PET 8485, 19/12/2019; Inq. 4811, 30/03/2020, todos da PRIMEIRA TURMA e de minha relatoria).

A instauração ou manutenção de investigação criminal sem justa causa constituem injusto e grave constrangimento aos investigados, como bem demonstrado na lapidar lição do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, nos autos do Habeas Corpus nº 80.564:

Estamos todos cansados de ouvir que o inquérito policial é apenas um ônus do cidadão, que não constitui constrangimento ilegal algum e não inculpa ninguém (embora, depois, na fixação da pena, venhamos a dizer que o mero indiciamento constitui maus antecedentes: são todas desculpas, Sr. Presidente, de quem nunca respondeu a inquérito policial algum). Mas é demais dizer-se que não se pode sequer examinar o fato sugerido, o fato apontado, e impedir a sequência de

constrangimentos de que se constitui uma investigação criminal seja ela policial ou seja, no caso judicial sobre alguém que, à primeira vista, se evidencia não ter praticado crime algum, independentemente de qualquer juízo ético a fazer no caso. A jurisprudência do Supremo Tribunal é certo que afirmada em uns poucos casos e por motivos evidentes -, tem sido sensível a necessidade de proteger pelo habeas corpus situações de evidente atipicidade do fato investigado. Recordo, além dos já referidos, esses Habeas corpus: 80.204, relator, o Ministro Maurício Correa; 64.373, relator, o Ministro Rafael Mayer; 63.523, relator: o Ministro Francisco Rezek; 67.039, relator, o Ministro Moreira Alves, e o 68.348 de que fui relator).

Assim, caracterizada a atipicidade da conduta é patente a ausência de justa causa para a instauração do presente procedimento (Inq. 3815 QO/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, 10/02/2015; Inq. 3847 AgR/GO, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, 07/04/2015; Pet 3.825-QO/MT, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES; HC 106.124, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, 22/11/2011).

Diante do exposto, ausente a necessária justa causa para a investigação, INDEFIRO o requerimento de compartilhamento destes autos formulado pela Procuradoria da República no Distrito Federal (PR/DF) e DETERMINO O IMEDIATO TRANCAMENTO DA INVESTIGAÇÃO INICIADA PELA NOTÍCIA DE FATO Nº 1.16.000.002648/2021-38, na Procuradoria da República do Distrito Federal (PR/DF), tanto em relação a eventual ato de improbidade administrativa, quanto em relação a crime de abuso de autoridade.

Ciência à Procuradoria-Geral da República e à PR/DF.

Comunique-se o Diretor-Geral da Polícia Federal e o investigado.

Publique-se.

Brasília, 18 de novembro de 2021.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente