



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5086967-22.2022.4.02.5101/RJ

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGÉRIO TOBIAS DE CARVALHO

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

APELADO: SILVINEI VASQUES (RÉU)

RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL interpõe recurso de apelação contra a sentença (Evento 71 dos autos originários) que julgou improcedente o pedido formulado em ACP por improbidade administrativa ajuizada em face de SILVINEI VASQUES, ex-Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal (PRF).

Irresignado, o MPF argumentou que o artigo 11 da LIA, mesmo após a Lei nº 14.230/2021, deve ser interpretado conforme a Constituição, possuindo rol exemplificativo de condutas violadoras dos princípios, sob pena de proteção deficiente e vedação ao retrocesso (Convenção de Mérida). Defendeu que as condutas do réu, praticadas na qualidade de então Diretor-Geral da PRF, usando uniforme e símbolos da instituição, em eventos oficiais e mesmo em redes sociais (que, embora privadas, foram desvirtuadas para fins políticos-partidários com uso da imagem institucional), configuram violação aos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade e se enquadram no artigo 11, *caput* e XII da LIA. Asseverou que a expressão “no âmbito da administração pública” e “com recursos do erário” no artigo 11, XII, devem ser interpretadas amplamente, abrangendo o uso da imagem institucional e dos uniformes como bens imateriais e materiais públicos. Destacou que o Réu agiu com dolo, comprovado pela voluntariedade e consciência dos atos e seu caráter político-partidário, visando proveito próprio (manutenção no cargo, futuras oportunidades), conforme exigido pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1199). Refutou a aplicação do artigo 36-A, V, da Lei n.º 9.504/1997, por se tratar de atos praticados durante o período eleitoral, e não antes, sustentando que a análise de ilícito eleitoral não afastaria a configuração de improbidade administrativa.

O apelado apresentou contrarrazões (Evento 82), pugnando pelo desprovimento do recurso e manutenção da sentença.

O MPF exarou parecer, da lavra da Procuradora Regional da República Mônica Campos de Ré, opinando pelo conhecimento e provimento da apelação (**evento 8, PARECER1**).

É o necessário relatório.

VOTO

Cinge-se a controvérsia recursal em verificar se as condutas imputadas ao réu, ex-Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, configuram atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.

Na petição inicial, o Ministério Público Federal narrou que o requerido, no período compreendido entre agosto e outubro de 2022, na qualidade de Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, teria praticado atos de improbidade administrativa ao participar de eventos públicos oficiais, conceder entrevistas em meios de comunicação e realizar publicações em suas redes sociais, manifestando apreço ao então Presidente da República e candidato à reeleição, Jair Messias Bolsonaro, com o objetivo de obter proveito de natureza político-partidária.

Sustentou o autor que tais condutas configurariam uso ilícito do cargo máximo da Polícia Rodoviária Federal para favorecer determinado candidato, violando a Lei nº 8.429/1992 (LIA), os princípios regentes da Administração Pública e os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, subsumindo-se aos atos de improbidade administrativa previstos no *caput* e no inciso XII do artigo 11 da LIA. Postulou, liminarmente, o afastamento cautelar do Réu do cargo e, ao final, sua condenação nas sanções previstas no artigo 12 da LIA.

A sentença recorrida julgou improcedente o pedido, essencialmente por entender que as condutas não se amoldariam ao tipo do artigo 11, inciso XII, da LIA, na nova redação, por não terem sido praticadas no âmbito da administração pública com recursos do erário, especialmente no que tange às postagens em redes sociais privadas.

O Juízo de primeiro grau analisou as condutas imputadas em três grupos: 1) participação em eventos públicos oficiais e entrevistas; 2) publicações em redes sociais usando imagem/símbolos da instituição; e 3) entrega de camisa com o número 22 ao Ministro da Justiça em cerimônia oficial.



print

Entendeu que tais condutas não se subsumiam ao artigo 11, inciso XII, da LIA, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021. Fundamentou que publicações em perfil privado não se confundem com publicidade institucional custeada com recursos públicos, que a exaltação de programas não configura improbidade sem uso do aparato estatal ou canais exclusivos da Administração, e que qualificar postagens em perfil pessoal como ilícitas feriria a liberdade de expressão. Mencionou, por analogia, o artigo 36-A da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) sobre a necessidade de pedido explícito de voto para configurar propaganda eleitoral, e declarou-se incompetente para julgar ilícitos eleitorais.

Assiste razão ao Ministério Público Federal.

Com efeito, a Lei nº 14.230/2021 promoveu significativas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, notadamente no que se refere ao elemento subjetivo e à tipificação dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

No contexto da alteração normativa, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 1.199 (ARE 843.989/PR), fixou tese no sentido de que é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva, exigindo-se dolo para a tipificação dos atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA. A retroatividade da norma benéfica (revogação da modalidade culposa) foi reconhecida para os atos culposos praticados na vigência do texto anterior, desde que não houvesse condenação transitada em julgado. O novo regime prescricional foi considerado irretroativo. Confira-se:

1) *É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;*

2) *A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;*

3) *A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;*

4) *O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.*

No caso dos autos, os fatos ocorreram entre agosto e outubro de 2022, após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021. Portanto, a análise da conduta do Réu deve observar a nova redação do artigo 11 e a exigência de dolo.

O artigo 11 da LIA, em sua redação atual, dispõe:

Art. 11. Constituem atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública a violação dos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

I - (revogado);

II - (revogado);

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada, ou dificultar a fiscalização de atos administrativos;

IV - negar publicidade a ato oficial, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de procedimento licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou realizar procedimento licitatório ou processo seletivo sem observância de formalidades pertinentes à indispensabilidade ou à conveniência justificada ou à ausência de critérios objetivos;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que evidenciada a intenção de omitir informações essenciais à respectiva fiscalização e, cumulativamente, haja a impossibilidade de análise da evolução patrimonial, da origem e da destinação dos recursos físicos e financeiros ou a de aprovar as respectivas contas;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço ou de qualquer valor mobiliário;

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades sem fins lucrativos quando evidenciada a intenção de favorecer indevidamente terceiros;

IX - (revogado);

X - (revogado);

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, exceto se a nomeação ou a designação decorrer de processo seletivo público objetivo;

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover indevidamente a pessoa, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;

XIII - favorecer ou prejudicar indevidamente qualquer pessoa jurídica ou física, bem como qualquer partido político ou representante;

XIV - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de propaganda político-partidária dos agentes públicos, vedados nos termos da legislação eleitoral;

XV - (VETADO);

XVI - (VETADO).

§ 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.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos."

Com o advento de tais modificações, a configuração do ato de improbidade administrativa por ofensa a princípios da Administração Pública passou a depender, necessariamente, da prática de uma das condutas expressamente previstas nos incisos do art. 11 da LIA.

Correta, portanto, a sentença ao fixar que não se admite mais o reconhecimento de improbidade administrativa com base em afrontas genéricas ou abstratas aos princípios constitucionais, como legalidade, moralidade ou impessoalidade, sendo imprescindível a subsunção objetiva a uma das condutas descritas. Tal diretriz legislativa é reforçada pela revogação de incisos do dispositivo, como o inciso I, que anteriormente permitia a imputação de improbidade pela prática de ato com finalidade diversa da prevista em lei ou regulamento.

No caso concreto, a análise conjunta das condutas atribuídas ao requerido revela um padrão consistente de atuação voltada à promoção político-partidária do então Presidente da República e candidato à reeleição, mediante o uso reiterado de sua posição como Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e da imagem institucional da corporação.

O Ministério Público Federal, ao delimitar como marco temporal das condutas o dia 24 de julho de 2022 — data em que o Partido Liberal teria oficializado a candidatura à reeleição de Jair Messias Bolsonaro —, apontou, como primeiro evento relevante, a entrevista concedida pelo requerido ao programa *Pânico*, da Rede Jovem Pan, em 29 de agosto de 2022. Questionado sobre eventual “bolsonarização” da PRF, o réu afirmou:

“Esse pessoal tem criado essa linha, né? Mas na verdade o que aconteceu aqui, nesses últimos três anos, nós nunca tivemos tanto investimento na Polícia Rodoviária Federal, em capacitação, em equipamentos. Nós nunca tivemos no passado a presença de um Presidente da República à formatura da polícia. Então em razão dessa proximidade e da divulgação do nosso trabalho, chama a atenção, acabaram criando, mas isso não é verdade, não acontece. A gente tem liberdade de ação para trabalhar e é isso que mudou e acabaram criando esse mito ideológico.” (original sem grifos).

Na mesma data, o requerido publicou em sua conta pessoal na plataforma Instagram uma fotografia com os apresentadores do referido programa, vestindo uniforme da PRF, acompanhada de mensagem de agradecimento ao então Presidente Jair Bolsonaro. A postagem incluiu menção direta ao perfil @jairmessiasbolsonaro, endereço eletrônico formalmente comunicado à Justiça Eleitoral como canal oficial de propaganda eleitoral:



(evento 1, ANEXO4).

Em continuidade à conduta, o Ministério Público Federal destacou que, em 9 de setembro de 2022, o requerido voltou a utilizar sua conta pessoal para divulgar nova mensagem de agradecimento ao Presidente da República, desta vez pela participação institucional da PRF nas celebrações do Bicentenário da Independência do Brasil. Mais uma vez, o endereço eletrônico oficial da campanha de Jair Bolsonaro foi destacado:



(evento 1, ANEXO5)

Poucos dias depois, em 26 de setembro de 2022, o requerido organizou uma cerimônia para o lançamento do aplicativo "PRF Brasil" e o encerramento da Semana Nacional de Trânsito. Servidores administrativos e policiais lotados na sede da PRF no Distrito Federal foram convocados para o evento.

De acordo com depoimentos prestados por policiais presentes (**evento 1, VIDEO8 e evento 1, VIDEO11**), bem como conforme noticiado pela imprensa, o réu incitou os participantes a cantar "parabéns" ao então Ministro da Justiça, Anderson Torres, e lhe entregou publicamente uma camisa do time do Flamengo com o número 22, em clara alusão ao número do candidato Jair Bolsonaro.

Ainda no mês de setembro de 2022, no dia 29, o requerido esteve no Santuário Nacional de Aparecida para o lançamento de um segundo aplicativo, denominado "PRF Peregrino". Poucos dias depois, o próprio candidato à reeleição, Jair Bolsonaro, visitou o mesmo local.

No dia 1º de outubro de 2022, véspera do primeiro turno das eleições, o requerido publicou em sua conta pessoal do Instagram uma fotografia ao lado de Jair Bolsonaro (**evento 1, ANEXO13**).

Em 6 de dezembro de 2022, durante a solenidade de formatura do Curso de Formação Policial 2022.2, proferiu discurso de exaltação ao Presidente da República, manifestando agradecimento "por tudo que tem feito pela nossa instituição e por consequência a PRF, pela sociedade".

Em nova postagem no Instagram®, em 16 de outubro de 2022, após o debate presidencial na rede Bandeirantes, o requerido publicou outra imagem ao lado de Jair Bolsonaro, acompanhada da mensagem "Parabéns Presidente @jairmessiasbolsonaro" (**evento 1, ANEXO14**).

Por fim, em 29 de outubro de 2022, véspera do segundo turno das eleições, o requerido publicou um *story* em sua conta pessoal, com foto de identificação utilizando uniforme e boné da PRF, contendo a imagem da bandeira nacional acompanhada do seguinte texto: "Vote 22, Bolsonaro Presidente":



Conforme bem identificou o MPF, a sequência cronológica dos eventos e seu encadeamento lógico conduzem, de forma clara e consistente, à conclusão de que, entre os meses de agosto e outubro de 2022, o réu, na condição de Diretor-Geral da PRF, participou de solenidades oficiais, concedeu entrevistas a veículos de imprensa e realizou diversas publicações em suas redes sociais, valendo-se da autoridade do cargo e da imagem institucional da PRF.

Tais condutas, adotadas de maneira deliberada, refletiram manifestações reiteradas — ora sutis, ora expressas — de apoio ao então Presidente da República e candidato à reeleição, com nítida intenção de favorecer politicamente sua candidatura.

Esse propósito ficou inequivocamente evidenciado na manifestação explícita de pedido de voto (“Vote 22 – Bolsonaro Presidente”) divulgada pelo requerido na véspera do segundo turno do pleito.

Tais atos revelam o desvirtuamento da função pública exercida, mediante uso indevido da posição hierárquica máxima na PRF para fins eleitorais, em afronta direta aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa.

No presente caso, diferente do que considerou o Juízo de Primeiro Grau, não subsiste dúvida quanto à presença dos requisitos legais exigidos para a configuração de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992, especialmente no que se refere aos elementos caracterizadores da prática “no âmbito da administração pública” e “com recursos do erário”.

Com efeito, o requerido ocupava, à época dos fatos, o cargo de Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, órgão integrante da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública e, por conseguinte, inserido no núcleo estratégico da Administração Pública Federal direta. Nessa condição, todas as suas manifestações de natureza institucional se deram, de forma inequívoca, no âmbito da Administração Pública, sob a égide da vinculação funcional e da estrita sujeição aos deveres e limitações inerentes ao exercício do cargo público que desempenhava.

Nos termos do art. 2º, inciso I, do Regimento Interno da Polícia Rodoviária Federal (Portaria nº 219/2018, do Ministério de Estado da Justiça), é do Diretor-Geral a função de “*dirigir*”, que implica “*conduzir a instituição para o alcance da Missão Institucional*”. No entanto, os elementos dos autos demonstram que o requerido utilizou-se dessa posição para desviar a finalidade da atuação institucional, promovendo eventos públicos — notadamente cerimônias oficiais, entrevistas, postagens em redes sociais com identificação funcional, lançamento de aplicativos institucionais e participação em solenidades militares — como instrumentos de promoção político-eleitoral do então Presidente da República e candidato à reeleição.

As condutas imputadas ao requerido foram inequivocamente praticadas no âmbito da Administração Pública, no exercício de função pública e com a utilização da estrutura administrativa da Polícia Rodoviária Federal. Tais ações envolveram recursos humanos — com a convocação de servidores —, recursos materiais — como o uso de uniformes, símbolos institucionais, veículos e plataformas digitais da PRF —, bem como recursos logísticos, incluindo a organização de eventos oficiais e cerimoniais públicos. O uso de recursos do erário é, portanto, não apenas evidente, mas inegável: diretamente, pela mobilização da máquina pública; e indiretamente, pela exploração da autoridade funcional e da imagem institucional com desvio de finalidade.

Ao valer-se da visibilidade e da autoridade inerentes à sua função para realizar manifestações de nítido cunho político-eleitoral, o requerido atuou, com absoluta clareza, no seio da Administração Pública, instrumentalizando meios custeados pelo erário. Preenchem-se, com isso, ambos os requisitos previstos na legislação de regência: a prática da conduta no âmbito da Administração Pública e com o emprego de recursos públicos.

Conforme se extrai dos autos, o requerido participou de eventos oficiais, como a solenidade de formatura do Curso de Formação Policial 2022.2, oportunidade em que, uniformizado e na condição de Diretor-Geral, proferiu discurso em exaltação à Administração Pública federal, destacando, entre outros aspectos, os investimentos realizados pela gestão do então Presidente da República. Em outra ocasião, concedeu entrevista radiofônica, novamente identificado como Diretor-Geral da PRF, utilizando-se da visibilidade institucional para enaltecer as ações do Governo Federal.

A gravidade da conduta se acentua com a entrega, em ato público e solene da PRF, de uma camisa de futebol com o número 22 — claramente vinculado ao então candidato Jair Bolsonaro — ao Ministro da Justiça, Anderson Torres, episódio que revela proselitismo político-partidário travestido de ato institucional. A cerimônia, convocada oficialmente e com presença de servidores, foi conduzida pelo requerido, uniformizado e no exercício pleno de sua função, e a entrega da camisa foi por ele confirmada, nos seguintes termos, em contestação:

De fato, houve a entrega de um presente ao Ministro da Justiça, consubstanciado numa camisa do time de sua preferência. Aqui, uma ensancha: é óbvio que o chefe da instituição, com inúmeros afazeres, acompanhando o desempenho e orientando a Polícia Rodoviária Federal de um país continental como a do Brasil não teria tempo de procurar camisa com o número 22.

Além disso, ao utilizar-se das plataformas e prerrogativas inerentes ao seu cargo para a veiculação de manifestações político-partidárias, o requerido transgrediu frontalmente o princípio da impessoalidade, insculpido no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, que veda expressamente qualquer forma de promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em atos de publicidade institucional.

Não se trata de censura ou restrição indevida de opinião, mas sim de desvio de finalidade institucional — a atuação do réu foi funcional e revestida de autoridade pública, o que exige neutralidade, sob pena de quebra de confiança na imparcialidade da corporação.

Em todas as condutas descritas, verifica-se nítida violação aos deveres de legalidade — pela afronta ao art. 37, § 1º, da Constituição —, de impessoalidade — pela indevida promoção política — e de moralidade — pelo evidente desvio ético da conduta funcional.

As condutas atribuídas ao requerido se subsumem com precisão ao art. 11, inciso XII, da Lei nº 8.429/1992, conforme redação dada pela Lei nº 14.230/2021, segundo o qual constitui ato de improbidade administrativa “*utilizar-se, indevidamente, em benefício próprio ou de outrem, de publicidade oficial dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.*”

É precisamente o que se verifica no caso concreto: o requerido, no exercício do cargo de Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, apropriou-se da estrutura institucional e de eventos públicos oficiais, amplamente financiados com recursos do erário, para enaltecer a imagem do então Presidente da República e candidato à reeleição, mediante manifestações públicas, divulgação em redes sociais, participações em cerimônias oficiais e distribuição de simbologias eleitorais, como a entrega de camisa com o número do candidato. Tais atos, ainda que realizados sob o manto da função pública, tiveram evidente finalidade de promoção político-partidária, conforme demonstrado nos autos.

Dessa forma, está demonstrado que o requerido utilizou-se, indevidamente, de publicidade institucional custeada com recursos públicos — inclusive mediante uso de estrutura funcional, cerimonial, mídias sociais, símbolos e pessoal da PRF — para promover a imagem de candidato à Presidência da República. A conduta, portanto, ajusta-se com clareza ao tipo descrito no art. 11, XII, da LIA, preenchendo os requisitos legais e constitucionais para sua responsabilização.

Quanto ao elemento subjetivo, o *dolo* exigido pelo STF (Tema 1199) está configurado. Não se trata de mera imprudência ou negligência, mas de ações deliberadas e conscientes. O requerido, na posição de Diretor-Geral, escolheu usar o uniforme, utilizou símbolos institucionais em suas redes, participou de eventos e entrevistas nessa qualidade e, notadamente, fez uma postagem com pedido explícito de voto na véspera da eleição, usando a bandeira nacional.

O contexto eleitoral, a posição ocupada e a natureza das manifestações demonstram a vontade livre e consciente de promover o candidato e obter proveito político-partidário (como a manutenção no cargo ou futuras oportunidades), o que caracteriza o dolo de violar os princípios e deveres funcionais. A lesividade ao bem jurídico tutelado (a probidade e a impessoalidade na Administração Pública, a confiança da sociedade na neutralidade das instituições de Estado) é relevante, especialmente considerando a alta posição ocupada pelo agente e o período eleitoral.

Não se trata de episódio isolado, mas de uma sucessão de ações dolosamente voltadas à promoção pessoal de terceiro no contexto de campanha eleitoral. O requerido, deliberadamente, desvirtuou a finalidade da publicidade institucional, utilizando-a não para cumprir os fins legais de educar, informar ou orientar a coletividade, mas sim para promover pessoa determinada.

Reconhecida a prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11, *caput* e inciso XII, da Lei nº 8.429/1992, com a redação conferida pela Lei nº 14.230/2021, impõe-se a aplicação das sanções previstas no art. 12, inciso III, do mesmo diploma legal.

Nesse sentido, o requerido, na condição de Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal — autoridade máxima da corporação — praticou, de forma reiterada e dolosa, atos de desvio de finalidade institucional, transformando solenidades oficiais, aparições públicas, canais de comunicação e símbolos da PRF em instrumentos de promoção político-partidária de candidatura específica durante o período eleitoral.

No mesmo sentido, foi lançado o judicioso parecer da Procuradora Regional da República, Mônica Campos de Ré, do qual transcrevo parte:

“Reside o objeto do recurso em proceder ao reexame de sentença que, em sede de ação civil pública de improbidade administrativa, julgou improcedente a pretensão deduzida nos autos para absolver o Apelado da prática de ato de improbidade administrativa, em razão de considerar ausente a subsunção dos fatos ao inciso XII do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa com a nova redação conferida pela Lei nº 14.230/2021.

Na sentença, o juízo, a partir do encadeamento dos fatos narrados na petição inicial, separou as condutas em três grupos que poderiam ser caracterizados como improbidade administrativa:

- 1) participar de eventos públicos oficiais e conceder entrevistas em meios de comunicação social;*
- 2) publicar postagens em redes sociais, na qualidade de Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, usando imagem e símbolos da instituição e*
- 3) presentear o Ministro da Justiça, durante cerimônia realizada na sede nacional da Polícia Rodoviária Federal, com a camisa de um time de futebol com o número 22.*

Tudo isso em tom de promoção pessoal, com vontade livre e consciente de promover efetivas manifestações de apreço, veladas ou ostensivas, ao ex-Presidente da República e então candidato à reeleição, Jair Messias Bolsonaro, com o fim de obter vantagem indevida de natureza político-partidária.

Após a análise das referidas condutas, o magistrado concluiu que os atos imputados ao réu não se enquadram como atos de improbidade, elencados no inciso XII do artigo 11, com a nova redação conferida pela Lei nº 14.230/2021.

Entretanto, assiste razão ao Recorrente em sua irresignação.

Diferentemente da fundamentação contida na sentença, foi comprovada a prática de atos de improbidade administrativa previstos no artigo 11 da Lei nº 8.429/92. Inicialmente, antes de entrar no mérito da imputação, consoante o teor das razões recursais, é imprescindível a interpretação conforme a Constituição de 1988 da nova redação do artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

Deste modo, o rol previsto nos incisos do referido artigo continua sendo exemplificativo e não taxativo, conforme a conclusão da sentença, tendo em vista a existência de outras condutas, não capituladas nos incisos da nova redação do referido diploma legal, também atentatórias aos princípios da administração pública e violadoras dos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade.

Isso é de suma importância, sob pena de violação do princípio constitucional da proporcionalidade, em sua vertente de proibição de proteção deficiente, além do princípio da vedação ao retrocesso no combate à corrupção previsto na Convenção de Mérida.

Com relação às alterações promovidas na Lei de improbidade administrativa e notadamente a permanência do rol do artigo 11 como exemplificativo, da forma como era antes, convém salientar trecho de artigo publicado no sítio da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), no qual o assunto é abordado com propriedade:

“Depois de quase 30 (trinta) anos de vigência da Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA), numa onda reativa contra os mecanismos de combate à corrupção, foi publicada a Lei 14.230/2021, que introduziu profundas alterações na LIA e em todo o sistema estruturado de responsabilização por improbidade administrativa construído no ano de 1992, a partir da determinação constitucional contida no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Dentre as alterações, estão aquelas introduzidas no artigo 11 da LIA, as quais, numa análise mais desavisada, pode levar à conclusão de que o legislador ordinário “optou” por tipos “fechados” de improbidade administrativa que violem os princípios da Administração Pública.

Ocorre que o “sistema de responsabilização” instituído pela própria Lei 8.429/92, com as alterações da Lei 14.230/2021, analisado à luz da CF/88 afasta uma conclusão nesse sentido e autoriza a afirmação de que o artigo 11 da LIA, com a nova redação da Lei 14.230/2021, permanece como rol exemplificativo de condutas violadoras dos princípios da Administração Pública, caracterizadoras da improbidade administrativa, com a continuidade normativa típica de condutas violadoras dos princípios da Administração Pública não taxativamente descritas, que constituam relevante violação ao bem jurídico tutelado, qual seja o direito fundamental a probidade na Administração Pública. [...]

O que objetivou, portanto, o Constituinte, ao estabelecer uma rígida disciplina para a improbidade administrativa, inclusive com a imposição de sanções civis ao agente público violador do dever de probidade, foi garantir uma proteção constitucional ao direito fundamental à probidade na Administração.

[...]

Dessa forma, há uma delimitação constitucional para a definição, pelo legislador ordinário, da improbidade administrativa, o que impede a restrição ou a extensão arbitrária de seu conteúdo. Isso significa dizer que não pode o legislador, de modo arbitrário, afastar da definição da improbidade administrativa condutas que estejam contidas no delineamento feito pelo constituinte e que tenham o mesmo potencial de violação ao direito fundamental à probidade na Administração, que outras condutas incluídas, por lei, na definição da improbidade.

[...]

A adoção de uma seletividade na definição de condutas caracterizadoras da improbidade administrativa, pelo legislador ordinário, que reduza o âmbito de proteção do direito fundamental à probidade na administração, inclusive já anteriormente concretizado, além de afrontar o conteúdo essencial do direito fundamental à probidade na Administração, cuja violação caracteriza improbidade administrativa, viola o princípio da igualdade, estampado no artigo 5º, inciso I, da CF, constitui evidente violação a vedação de proteção insuficiente e, mais, afronta a vedação de retrocesso social, decorrente do sistema de direitos fundamentais e do disposto no artigo 65, item 2, da Convenção de Mérida, inscrita pelo Brasil e incorporada ao sistema jurídico brasileiro por meio do Decreto 5.687/2006. Canotilho I, sobre o princípio da proibição de retrocesso social afirma:

[...] Há porém, um outro lado da proteção que, em vez de salientar o excesso, releva a proibição por defeito (Untermassverbot). Existe um 1 CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. defeito de proteção quando as entidades sobre quem recai um dever de proteção (Schutzpflicht) adoptam medidas insuficientes para garantir uma proteção constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais. Podemos formular esta ideia usando uma formulação positiva, o estado deve adoptar medidas suficientes, de natureza normativa, ou ne natureza material, conducente a uma adequada e eficaz dos direitos fundamentais. A verificação de uma insuficiência de juridicidade estatal deverá atender à natureza das posições jurídicas ameaçadas e à intensidade do perigo de lesão de direitos fundamentais. [...]

A Convenção de Mérida veicula mecanismo de proteção ao direito fundamental à probidade na Administração, diante das “ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito”.

Estando a proteção ao direito fundamental à probidade da Administração imbricado com a própria democracia, pode a Convenção de Mérida ser compreendida como um tratado internacional de direitos humanos, o qual, embora não tenha status constitucional, porquanto não internalizado no direito brasileiro na forma do artigo 5º, § 3º, da CF/88, tem status de norma suprallegal, que condiciona a validade da legislação interna.

A incompatibilidade da legislação interna com o princípio da vedação de retrocesso extraível do sistema de direitos fundamentais e do disposto no artigo 65, item 2, da Convenção de Mérida retira a eficácia da norma, autorizando, assim, não somente o controle difuso e abstrato de constitucionalidade, como também o controle difuso de convencionalidade.

[...] Isso se revela perceptível diante da constatação de que, uma vez compreendido o artigo 11, caput, da Lei 8.429/92 como rol taxativo de condutas violadoras de princípios da Administração Pública, excluídas estariam do âmbito de proteção determinado pelo artigo 37, caput e seu § 4º, da CF/88 graves condutas como a concussão, a corrupção passiva, os quais caracterizam crime no sistema jurídico brasileiro, e constituem modalidades de suborno, previsto no artigo 15 da Convenção de Mérida, além de todas as modalidades tentadas de dano ao erário e enriquecimento ilícito.

Ainda, condutas outras violadoras dos direitos humanos, quando praticadas no âmbito da Administração Pública, tornar-se-iam um indiferente à luz da proteção constitucional do direito à probidade, apesar de não haver dúvida de sua total incompatibilidade com os princípios estampados no artigo 37 da CF/88 e com toda a principiologia do Estado Democrático de Direito, diante, inclusive, dos mandados constituintes de criminalização de tais condutas.

Essa antinomia pode ser superada diante da compreensão da Lei 8.429/92 como integrante de um sistema de responsabilização extraído da CF/88 e incorporado, de forma expressa, pela Lei 8.429/92, por força do disposto em seu artigo 1º, com a redação que lhe foi conferida pela Lei 14.230/92 (sic), e de todas as disposições que integram a Lei 8.429/92, suficientes a conferir uma interpretação ao artigo 11 da Lei 8.429/92 compatível com a CF/88, bem como com a Convenção de Mérida.

[...] E é essa compreensão sistêmica que permite afirmar que, apesar das alterações introduzidas no artigo 11, caput, da Lei 8.429/92, pela Lei 14.230/2021, as condutas ali definidas não constituem rol taxativo de comportamentos violadores dos princípios da Administração Pública.

[...] Em princípio, cumpre assinalar que a CF/88, ao delinear o conteúdo do direito fundamental a probidade na Administração e o sistema de proteção, em seu artigo 37, em conjunto com toda a principiologia que fundamenta o Estado Democrático de Direito, não desejou que o sistema de responsabilização da improbidade administrativa fosse

um sistema fechado, mas um sistema estruturado, autointegrativo, capaz de alcançar toda a múltipla e complexa realidade social e administrativa, incompatível em descrições taxativas.

E para tanto diferenciou esse sistema de proteção daquela que se efetiva no campo penal, de modo explícito, no § 4º, do artigo 37. Por outro lado, a própria estrutura normativa do caput do artigo 11 não afasta essa interpretação, uma vez que o fato de os atos de improbidade “caracterizarem-se” por uma das condutas descritas nos incisos do artigo 11, não afasta outras tipologias, definidas em leis especiais, como expressamente ressalvadas pelo artigo 1º, § 1º e artigo 11, § 2º, ambos da Lei 8.429/92:

Art. 1º. [...] § 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)

Art. 11. [...] § 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Nesse contexto, especial significado ganha o disposto no § 3º, do artigo 11:

Art. 11. [...]

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas. Nota-se que o referido dispositivo não diz que o enquadramento das condutas funcionais descritas no caput do artigo 11 exige a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício de função pública, mas que o enquadramento “de” conduta funcional, na “categoria” de que trata o referido artigo, pressupõe a referida demonstração. A categoria a que se refere o artigo são os atos de improbidade que violam princípios da Administração Pública, os quais, por determinação da própria lei, não se exaurem na descrição taxativa do caput do artigo 11.

[...] Em complemento, estabelece o § 4º, do artigo 11, da Lei 8.429/92:

Art. 11. [...] § 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) [...]

Todos esses dispositivos, interpretados de forma sistêmica, para a integração das normas do sistema de responsabilização por improbidade administrativa, instituído pelo artigo 37 da CF/88 e pela Lei 8.429/92, permitem concluir pela continuidade normativa típica do artigo 11, caput, da Lei 8.429/92, e da ilicitude daquelas condutas que, violadoras de princípios da Administração Pública, constituam violação a disposição constitucional, legal ou infralegal, e lesão relevante ao direito fundamental à probidade na Administração

[...]

Após detida análise do conjunto probatório, não há dúvidas de que o Recorrido atentou contra os princípios constitucionais, em especial os da impessoalidade, legalidade e moralidade administrativa, bem como cometeu ato ímprobo ao enaltecer a figura do à época Presidente da República, então candidato à reeleição e personalizar os atos praticados durante seu mandato em suas redes sociais. (evento 8, PARECER1).

Sem dúvidas, a conduta violou frontalmente os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, atingindo valores imateriais de alta sensibilidade constitucional, especialmente diante da função de Estado exercida pela PRF e da magnitude da representação institucional atribuída ao cargo. Trata-se de uma infração de alta gravidade institucional e simbólica.

A despeito disso, não há como acolher o pleito ministerial de majoração da referida multa, porquanto ausente nos autos elementos suficientes sobre a situação econômico-financeira do réu que justifiquem a aplicação da regra excepcional do § 2º do art. 12 da LIA, a qual permite a majoração da multa para além do teto legal quando o valor ordinário se mostrar ineficaz. Por essa razão, afasta-se expressamente a aplicação do § 2º.

Nesse cenário, entendo que a fixação da multa civil no valor máximo previsto no caput do art. 12, inciso III — equivalente a 24 vezes a remuneração percebida à época dos fatos — é adequada e suficiente para alcançar os objetivos de reprovação da conduta e prevenção de novas violações.

Dessa forma, impõem-se ao requerido as seguintes penalidades: 1) multa civil no valor correspondente a 24 (vinte e quatro) vezes a última remuneração percebida na qualidade de Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, apontada na inicial como sendo, em outubro de 2022, R\$22.776,33 (vinte e dois mil, setecentos e setenta e seis reais e trinta e três centavos), totalizando R\$546.631,92 (quinhentos e quarenta e seis mil, seiscentos e trinta e um reais e noventa e dois centavos); e 2) proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios, ou incentivos fiscais, ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 4 (quatro) anos, fixado no patamar máximo legal, diante da gravidade do ilícito, do cargo ocupado e da instrumentalização da máquina pública em favor de interesse político-eleitoral.

Diante do exposto, voto no sentido de DAR PROVIMENTO à apelação do Ministério Público Federal para reformar a sentença e, com fundamento no art. 11, caput e inciso XII, da Lei nº 8.429/1992, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido inicial, reconhecendo a prática de ato de improbidade administrativa pelo requerido e condenando-o às seguintes sanções: 1) multa civil no valor correspondente a 24 (vinte e quatro) vezes a remuneração percebida à época dos fatos no cargo de Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal; 2) proibição de contratar com o Poder Público ou de

receber benefícios, ou incentivos fiscais, ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 4 (quatro) anos, nos termos do art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992. Sem honorários advocatícios (art. 18 da Lei n. 7.347/1985).

Documento eletrônico assinado por **ROGÉRIO TOBIAS DE CARVALHO, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20002411928v10** e do código CRC **58588a98**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ROGÉRIO TOBIAS DE CARVALHO
Data e Hora: 15/07/2025, às 14:22:04

5086967-22.2022.4.02.5101

20002411928.V10