



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**8ª Vara Federal do Rio de Janeiro**

Avenida Rio Branco, 243, Anexo 2, 4º andar - Bairro: Centro - CEP: 20040-009 - Fone: (21)3218-8084 -  
<http://www.jfrj.jus.br> - Email: 08vf@jfrj.jus.br

**AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 5086967-  
22.2022.4.02.5101/RJ**

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**RÉU:** SILVINEI VASQUES

**SENTENÇA**

**Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 5086967-  
22.2022.4.02.5101/RJ.**

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face de **SILVINEI VASQUES** objetivando, liminarmente, o imediato afastamento cautelar do cargo de Diretor Geral e de outros de direção no âmbito da Polícia Rodoviária Federal, por 90 (noventa) dias, nos termos do §§1º e 2º do art. 20 da Lei 8.429/90, no mérito, requer a condenação do réu pela prática de ato de improbidade administrativa previsto no caput e inciso XII do art. 11 da Lei 8.429/92, impondo-lhe as sanções previstas no art. 12, III e §2, da mesma lei.

Relatou o MPF que, entre os meses de agosto e outubro de 2022, o réu participou de eventos públicos oficiais, concedeu entrevistas em meio de comunicação, bem como fez publicações em suas redes sociais, na qualidade de diretor geral da PRF, em apreço ao Ex- presidente da República e, à época, candidato à reeleição Jair Messias Bolsonaro, com o fim de obter proveito de natureza político-partidária.

Sustenta que restou comprovado que os fatos praticados com vontade livre e consciente configuraram a prática dolosa de improbidade administrativa prevista no art. 11, caput e inciso XII da Lei nº8.429/92, em virtude do reconhecimento do uso ilícito do mais importante cargo da hierarquia da Polícia Rodoviária Federal, para favorecer determinado candidato presidencial.

Inicial e documentos que a instruem (Evento 01).

Certidão informando que esta 8ª Vara Federal diligenciou juntamente ao Diretor de Gestão de Pessoas da Polícia Federal para obtenção de informações acerca da situação funcional do requerido (Evento 05, CERT1).

Decisão determinando a citação do réu para oferecimento de defesa e postergando a apreciação da medida cautelar requerida para após a vinda da contestação ante o afastamento legal do requerido para o usufruto de férias (Evento 06).

Decisão complementar a de Evento 06, nos seguintes termos: I) determinou a intimação da União Federal; II) tornou público o processo, nos termos do art. 189 do CPC c/c art. 5º, LX da Constituição Federal; III) determinou que a(o) Diretor(a) de Gestão de Pessoas da Polícia Federal fosse oficiado(a) para informar a situação funcional do requerido ao término do afastamento das férias (Evento 08).

Comunicação eletrônica da distribuição do agravo de instrumento nº 5016888-92.2022.4.02.0000/TRF2. Registra-se que o pedido de antecipação recursal foi indeferido (Evento 16).

Manifestação do MPF anexando documentos e reforçando as razões para deferimento da medida liminar de imediato afastamento cautelar do réu do cargo de diretor geral e outros de direção no âmbito da Polícia Rodoviária Federal, por 90 (noventa) dias (Eventos 22 e 24).

Ofício da Diretoria de Gestão de Pessoas da Polícia Rodoviária Federal informando sobre a situação funcional do réu após o afastamento legal para o gozo de férias (Evento 25).

Certidão negativa anexada pelo Analista Judiciário/Execução de Mandados em que certifica ter deixado de proceder à citação do réu em razão do mesmo não residir mais naquele endereço apontado (Evento 26).

A União Federal manifesta desinteresse no feito (Evento 28).

Informação acerca da dispensa do Policial Federal da função de Diretor Geral da Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, código FCE 1.17 e também concessão de aposentadoria voluntária ao servidor SILVINEI VASQUES, matrícula SIAPE nº1183095, ocupante do Cargo de Policial Rodoviário Federal, do Quadro de Pessoal desta Polícia Rodoviária Federal (Eventos 29 e 30).

Decisão que deixou de apreciar o pedido de afastamento cautelar diante da perda do objeto (Evento 32).

Parecer do Ministério Público Federal pugnando pelo arquivamento do feito, uma vez que o objeto da medida cautelar restou prejudicado (Evento 35).

O réu apresentou contestação (Evento 39).

Despacho determinando a intimação da parte autora para que manifeste-se acerca da contestação e as partes sobre provas (Evento 41).

Intimados a respeito da produção de provas, as partes dispensaram a produção de outras provas (Eventos 42, 43 e 47).

Réplica do MPF (Evento 47).

Solicitação da Corregedoria-Geral da União de compartilhamento dos autos para subsidiar a Investigação Preliminar Sumária nº00190.104301/2023-16, para fins de apurar o suposto uso indevido do cargo de ex-Diretor Geral da Polícia Rodoviária Federal com o fim de obter proveito de natureza político-partidária (Evento 50).

Despacho determinando a intimação das partes para apresentarem suas alegações finais (Evento 51).

O MPF apresentou suas alegações finais (Evento 55).

Despacho determinando a intimação do MPF para manifestar-se acerca do pedido de compartilhamento dos autos (Evento 57).

Promoção do MPF informando não se opor ao requerimento formulado no Evento 50 (Evento 62).

Alegações finais do réu (Evento 65).

Decisão deferindo o requerimento da Controladoria- Geral da União, determinando o compartilhamento dos dados/documentos desta ação civil de improbidade (Evento 66).

Peticionamentos feitos pelo réu requerendo a juntada de documento novo relacionado a entrega da camisa de futebol ao Ministro da Justiça em cerimônia de lançamento do Aplicativo PRF Brasil e encerramento da Semana Nacional de Trânsito realizada no Auditório do Centro de Convenções da Sede Nacional, Brasília/DF (eventos 68 e 69 – declarações do servidor público federal Marco Antonio Territo de Barros e também do Brigadeiro Antonio Ramirez Lourenzo).

**É o relatório. Decido.**

**Da prova documental suplementar.**

De início, devo ressaltar que o magistrado é o **destinatário último da prova, cabendo-lhe, por isso mesmo, a tarefa de fiscalizar a atividade probatória das partes, zelando, continuamente, pela celeridade e racionalidade da marcha processual.**

Em relação à documentação extemporaneamente apresentada pelo réu nos eventos 68 e 69, não há dúvida de que não se trata de documento novo. Logo, injustificada sua juntada a posteriori, quando já preclusa e finalizada a instrução processual. Explico.

Sobre o tema, é conhecido que a juntada tardia de documento, isso é quando já encerrada a instrução, possui limites legais que não podem ser ultrapassados sem que haja comprovação de que a parte deixou de juntá-los por que se tornaram conhecidos, acessíveis ou disponíveis após a petição inicial ou a contestação, desde que comprovado o impedimento à sua juntada anterior. Portanto, é necessário que o réu demonstre o momento em que obteve a prova nova e justifique as circunstâncias impeditivas da sua utilização no momento adequado.

O parágrafo único do art. 435 do Código de Processo Civil traz a seguinte determinação: “Admite-se também a juntada posterior de documentos formados após a petição inicial ou a contestação, bem como dos que se tornaram conhecidos, acessíveis ou disponíveis após esses atos, cabendo à parte que os produzir comprovar o motivo que a impediu de juntá-los anteriormente e incumbindo ao juiz, em qualquer caso, avaliar a conduta da parte de acordo com o art. 5º”.

Na espécie, a meu ver, nenhuma das hipóteses acima mencionadas resta configurada. Por conseguinte, mostra-se que a documentação não pode ser considerada por ter sido trazida a destempo.

### **Do mérito.**

A Constituição Federal, no art. 37, caput, dispõe que a Administração Pública direta e indireta deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, rezando, outrossim, no § 4º do mesmo dispositivo, que “*os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, da forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível*”.

O vocábulo “probidade” vem do latim, significa aquilo que é bom, relacionando-se à honradez, à honestidade e à integridade. A palavra improbidade, de maneira oposta, significa desonestidade, corrupção, suborno, enriquecimento ilícito, desvio, malversação e assim por diante.

Para fins jurídicos-normativos no sistema brasileiro é possível conceituar a improbidade administrativa como ato ilícito doloso, praticado por agente público ou terceiro, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação dos princípios da Administração Pública.

**O Ministro Alexandre de Moraes do STF**, palestrante do Congresso Brasileiro de Improbidade Administrativa, patrocinada pela ENFAM, sob a Direção do Ministro Mauro Campbell Marques do STJ (dia 01 Dez 2023), deixou claro que o Plenário do STF exteriorizou que o Ato de Improbidade **tem natureza cível** e exige uma tipicidade especial qual seja uma **ilegalidade qualificada pela corrupção** - senão teríamos que toda ilegalidade seria uma improbidade ao ponto de todo mandado de segurança julgado procedente acarretaria uma improbidade. A própria terminologia técnica diferencia

improbidade de ilegalidade. Disso decorre que **a improbidade é voltada para o combate da corrupção** e daí decorre a necessidade da comprovação do elemento subjetivo - não há responsabilização objetiva no campo da improbidade, ou seja já está pacificado no STL a necessidade do elemento subjetivo do **DOLO**. Prossegue o palestrante, o importante é que as condutas sejam voltadas para a corrupção, se tal intento estava implícito na redação original da LIA Lei 8429/92, agora com a **nova redação dada pela Lei 14230/2021** é exigência obrigatória. O artigo 11 deixou de ser extremamente genérico porque na redação original poderia a tipicidade ser subsumida ao caput e agora com a nova redação da LIA a conduta tem de se subsumir a uma das condutas específicas elencadas nos incisos e mais ainda taxativamente elencadas (tais ensinamentos são transcritos por serem pertinentes a este caso concreto, embora outros foram exteriorizados na referida palestra).

No caso dos autos, o MPF alega e descreve **3 três condutas** que se caracterizariam improbidade: que “ *entre os meses de agosto e outubro do corrente ano de 2022, o requerido 1- participou de eventos públicos oficiais, concedeu entrevistas em meio de comunicação, bem como; 2- fez publicações em suas redes sociais, na qualidade de diretor-geral da PRF usando da imagem da instituição, e 3- inclusive em uma cerimônia realizada dentro da sede da Polícia Rodoviária Federal presenteou o Ministro da Justiça com a camisa de um time de futebol com o número 22 fazendo alusão ao candidato da Presidência da República (tudo) em tom de promoção pessoal com vontade livre e consciente de promover efetivas manifestações, por vezes veladas e outras ostensivas, de apreço ao atual Presidente da República e candidato à reeleição Jair Messias Bolsonaro, com o fim de obter proveito de natureza político partidária, inequivocadamente demonstrado no pedido explícito de voto às vésperas do segundo turno da eleição presidencial.*”

Além disso, enumera, em ordem cronológica, que tais fatos supostamente contextualizam a prática dolosa de improbidade administrativa prevista no art. 11, caput e inciso XII, da Lei nº8.429/92.

Defende, assim, o reconhecimento do uso ilícito do mais importante cargo da hierarquia da Polícia Rodoviária Federal, para favorecer determinado candidato presidencial, violando de morte os princípios que regem a administração pública.

Nesse contexto, imputou-se ao réu a prática do ato de improbidade que, em tese, teria violado os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11, caput e inciso XII, assim disposto:

*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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

(...)

*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 inequívoco enaltecimento do agente público e*

*personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

Ademais, faz esclarecimentos acerca da comunicação e propaganda governamental e o que é previsto no art. 37,§1 da Constituição Federal “*a vinculação constante de mensagens e falas em eventos oficiais, entrevistas a meios de comunicação e rede social privada, mas aberta ao público em geral, tudo facilmente acessível na internet, sempre associando a própria pessoa do requerido à imagem da instituição da PRF e concomitantemente à imagem do Chefe do Poder Executivo Federal e candidato a reeleição para o mesmo cargo, denotam a intenção clara de promover, ainda que por subterfúgios ou mal disfarçadas sobreposição de imagens, verdadeira propagando político-partidária e promoção pessoal de autoridade com fins eleitorais.*”

Esclarece, ainda, a intenção dolosa da parte ré na pratica dos atos imputados como ímprobos, com violação dos seus deveres funcionais.

De início, cabe pontuar que a Lei nº 14.320/2021 trouxe inúmeras alterações à Lei nº 8.429/92, dentre elas a modificação do conteúdo do artigo 11.

Conforme lição do **Professor Carneiro, Rafael de Alencar Araripe** em sua obra A reformulação limitadora do conceito de improbidade administrativa, (In: Ferreira Mendes Gilmar; Carneiro, Rafael de Alencar Araripe (coords) Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios- São Paulo: Almedina, 2022, considerações sobre o art. 11, XII: inicialmente para a configuração desse modalidade de improbidade administrativa tem-se a necessidade de comprovação do dolo voltado a obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade, nos termos do §1 do art. 11. Nesse sentido, quanto a sua tipicidade subjetiva, deve-se comprovar categorica desonestidade ou ma fé do agente, isso porque: “*a contrariedade entre o atuar do agente público e o parâmetro jurídico-administrativo da moralidade não implica, por si só, a configuração da pecha de improbidade. Para tanto, é necessário um "plus", qual seja: a desonestidade. Esse é o atributo que não só distingue a improbidade ("espécie") da imoralidade (gênero), como denota que a configuração do ato ímprobo exige a demonstração de ma-fé e deslealdade por parte do agente público: dado que - do ponto de vista normativo- é indicativo da figura do dolo, em seus aspectos cognitivos e volitivos*”

Em consonância com tais premissas, no tocante a sua tipicidade objetiva, a conduta de improbidade em questão exige **obrigatoriamente e cumulativamente** a prática de ato, I) no âmbito da administração pública; II) com recursos do erário; III) de publicidade que contrarie o princípio da impessoalidade de forma a promover e IV) inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

Dessa forma, caso ausente quaisquer dos referidos elementos, não se pode atrair a incidência do tipo em questão, sob pena de vulnerar a própria razão de ser da nova LIA e violar a lógica interpretativa que autoriza a sua utilização.

Faz-se necessário avaliar se estão presentes os requisitos exigidos para a caracterização do ato ímprobo imputado ao agente público. Em outras palavras, se há subsunção das três condutas do agente público ao inciso indicado pelo *Parquet* Federal em sua inicial (art. 11, inciso XII da LIA).

Além disso, acrescento que o desequilíbrio gerado pelo emprego da máquina pública é a essência da vedação à publicidade institucional prevista no §1 do art. 37 da Constituição Federal, que objetiva assegurar a impessoalidade e a sua interação com a publicidade institucional.

A veiculação de publicidade sobre atos, programas, obras serviços e/ou campanhas de órgão públicos federais, estaduais ou municipais **em perfil privado de rede social** não se confunde com publicidade institucional autorizada por agente público e custeada com recursos públicos.

Assim, é necessário dissociar a manifestação da autoridade, como representante institucional, e uma manifestação pessoal como cidadão. Qualificar como ilícita a publicação em perfil pessoal da autoridade na condição de cidadão fere a lógica da manifestação e expressão prevista no art. 5º, IV e VIII da Constituição Federal de 1988.

**José Afonso da Silva** explica que as liberdades se distinguem em cinco grandes grupos e sobre a liberdade de opinião salienta:

*“De certo modo esta resume a própria liberdade de pensamento em suas várias formas de expressão. Por isso é que a doutrina a chama de liberdade primária e ponto de partida das outras. Trata-se da liberdade de o indivíduo adotar a atitude intelectual de sua escolha: quer um pensamento íntimo, quer seja a tomada de posição pública; liberdade de pensar e dizer o que se crê verdadeiro. A Constituição a reconhece nessas duas dimensões. Como pensamento íntimo, prevê a liberdade de consciência e de crença, que declara inviolável (art. 5º, VI), como a de crença religiosa e de convicção filosófica ou política (art. 5º, VIII).” (Curso de direito constitucional positivo / Jose Afonso da Silva. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 1994.)*

É lícito aos cidadãos, inclusive os servidores públicos, utilizarem-se das redes sociais tanto para criticar quanto para elogiar as realizações da Administração pública, sem que tal conduta caracterize publicidade institucional.

Postagens realizadas em perfil privado, no ambiente das redes sociais, estão dissociadas da ideia de obtenção de vantagem pelo uso indevido da máquina pública. O ato de exaltar programas, obras serviços e campanhas não configura, por si só, improbidade. Para a subsunção a figura da espécie atentado contra os princípios da Administração Pública é necessária a utilização do aparato estatal para tal finalidade, inclusive por meio de canais exclusivos da Administração.

O fato de as publicações serem elogiosas, por si só, não transforma as postagens feitas em um perfil particular em publicidade institucional. Inexistindo a demonstração objetiva de que foi feita publicidade **vedada em site oficial e com recursos do erário**, não há fundamento para o enquadramento da conduta ao ato de improbidade previsto no inciso XII do art. 11, é o que dispõe o §3º do mesmo dispositivo.

Outrossim, **há recente julgado do TSE** apontando essa diretriz como válida, pois a corte absolveu um acusado exatamente porque não demonstrado o uso de qualquer bem, material ou servidor público para subsidiar a publicidade de enaltecimento nos mecanismos privados. Vejamos, pois, a ementa:

*DIREITO ELEITORAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. CONDUTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. VEICULAÇÃO EM PERFIL PARTICULAR DE REDE SOCIAL. UTILIZAÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA NÃO DEMONSTRADA. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. DESPROVIMENTO*

*1. Agravo interno contra decisão que negou seguimento a recurso especial eleitoral interposto para impugnar acórdão que manteve sentença de improcedência da ação de investigação judicial eleitoral por uso indevido dos meios de comunicação social e conduta vedada.*

*2. O desequilíbrio gerado pelo emprego da máquina pública é a essência da vedação à publicidade institucional prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997, que objetiva assegurar a igualdade de oportunidades entre os candidatos.*

*3. A veiculação de postagens sobre atos, programas, obras, serviços e/ou campanhas de órgãos públicos federais, estaduais ou municipais em perfil privado e rede social não se confunde com publicidade institucional autorizada por agente público e custeada com recursos públicos, a qual é vedada nos três meses que antecedem as eleições (art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997)*

*4. É lícito aos cidadãos, inclusive os servidores públicos, utilizarem-se das redes sociais tanto para criticar quanto para elogiar as realizações da Administração Pública, sem que tal conduta caracterize necessariamente, publicidade institucional.*

*5. Da moldura fática do acórdão regional se extrai que: (i) houve divulgação de realizações do governo municipal, por meio de fanpage gerenciada pelo primeiro agravado, servidor público, fora do seu horário de trabalho; (ii) não há notícia do emprego de recursos ou equipamentos públicos para a produção e divulgação das postagens, integralmente feitas sob responsabilidade do agravado, inclusive no que diz respeito à digitalização de encarte distribuído pela Prefeitura antes do período vedado; e (iii) inexistente prova de que tenha havido o uso de algum artifício nas postagens impugnadas que permitisse caracterizá-las como redirecionamento dissimulado de publicidade institucional autorizada ou mantida por agente público em período vedado.*

*6. Acertada, portanto, a conclusão de que tal conduta está protegida pela liberdade de expressão (arts. 5º, IV e IX, e 220 da Constituição Federal) e não configura publicidade institucional.*

7. Não se conhece de recurso especial eleitoral por dissídio jurisprudencial nos casos em que inexistente similitude fática entre as hipóteses tratadas nos acórdãos confrontados (Súmula nº 28/TSE).

8. O adequado desempenho do dever de fundamentação pelos órgãos judiciais colegiados, não exige que, no julgamento, todos os argumentos trazidos por voto divergente sejam refutados pelos demais juízes. Proclamado o resultado, considera-se fundamentado o acórdão pela tese jurídica prevalecente nos votos que compuseram a maioria vencedora, como ocorreu, no caso, em relação à tipicidade da conduta.

9. Agravo interno a que se nega provimento. (**Recurso Especial Eleitoral nº 37615, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE-Diário da Justiça Eletrônica, Tomo 74, Data 17/04/2020**)

Aduz, ainda, o Ministério Público Federal que o requerido participou de eventos públicos oficiais e concedeu entrevistas em meio de comunicação na qualidade de diretor geral da Polícia Rodoviária Federal com o fito de promover propaganda político-partidária e promoção pessoal de autoridade com fins eleitorais.

Sobre tais alegações, registre-se que já se afastou a tipicidade dos atos promovidos em rede social privada do réu, pois não se subsumem ao inciso XII do art. 11 e, no meu entendimento, tal fato se estende a participação em programa televisivo em que foram feitos comentários elogiosos ao então Presidente e candidato à reeleição.

Pontua-se ainda o que dispõe a lei das eleições nº 9.504/97 em seu art. 36-A, embora esta temática não seja objeto dos autos e que não se esteja aqui julgando o assunto, mas sim tencentos comentários que reputo relevantes para o deslinde do feito.

Após feita a observação acima, ressalto que o art. 36-A, da Lei 9.504/97 preleciona que não há propaganda eleitoral quando inexistir pedido explícito de votos. *O pedido explícito de votos pode ocorrer pelo uso de determinadas “palavras mágicas”, como, por exemplo, “apoie” e “elejam”.* (AgRg-REspe nº 2931/RJ-j. 30.10.2018- Rel. Min. Luís Roberto Barroso)

Vejamos:

*Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)*

*I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)*

*II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças*







