



**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

PROCESSO: 1026416-75.2018.4.01.3400 PROCESSO REFERÊNCIA: 1026416-75.2018.4.01.3400

CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria) e outros

POLO PASSIVO: DILMA VANA ROUSSEFF e outros

REPRESENTANTE(S) POLO PASSIVO: JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO - SP67219-A, CAROLINE MARIA VIEIRA LACERDA - DF42238-A, ANGELO LONGO FERRARO - SP261268-A, EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO - DF4935-A, VANESSA VITORIA OLIVEIRA - DF61318-A, LUIS INACIO LUCENA ADAMS - DF29512-A, JOSE FRANCISCO FISCHINGER MOURA DE SOUZA - RS42691-S, LUCAS RESENDE FRAGA - DF50028-A, ANDRE DUTRA DOREA AVILA DA SILVA - DF24383-A, RICARDO DIAS DE CASTRO - SP254813-A, MAURO EDUARDO RAPASSI DIAS - SP134706-A, FABIO MANTUANO PRINCIPE MARTINS - RJ181783-A, FLAVIO JAIME DE MORAES JARDIM - DF17199-A, RENATA AULER MONTEIRO - RJ218112-A, SERGIO BERMUDES - RJ17587-A, MARCIO VIEIRA SOUTO COSTA FERREIRA - RJ59384-A, MATEUS ROCHA TOMAZ - DF50213-A, LUIS FERNANDO BELEM PERES - DF22162, GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR - DF61174-A, THAIS CRISTINA FREITAS MARQUES - DF63422-A e CAROLINA FREIRE NASCIMENTO - DF59687-A

RELATOR(A): SAULO JOSE CASALI BAHIA



**PODER JUDICIÁRIO**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**  
**Gab. 30 - JUIZ FEDERAL CONVOCADO SAULO CASALI BAHIA**  
**Processo Judicial Eletrônico**

**APELAÇÃO CÍVEL (198) n. 1026416-75.2018.4.01.3400**

**RELATÓRIO**

**O Exmo. Sr. Juiz Federal Convocado SAULO CASALI BAHIA (Relator):**

Utilizando-me da síntese feita no parecer ministerial de segundo grau, em feito que já acumula 21.326 páginas, tem-se que o Ministério Público Federal ajuizou ação de improbidade administrativa em face de Dilma Vana Rousseff, Arno Hugo Augustin Filho, Guido Mantega, Luciano Galvão Coutinho e Aldemir Bendine, imputando-lhes as condutas de maquiagem as estatísticas fiscais com propósito de melhorar a percepção da performance governamental e ocultar uma crise fiscal e econômica.



Preliminarmente, o Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal excluiu Dilma Vana Rousseff e Guido Mantega do feito por entender que os requeridos não poderiam responder por atos de improbidade administrativa após deixarem os cargos de Presidente da República e de Ministro da Fazenda, respectivamente. Com relação aos demais requeridos, o processo foi extinto sem resolução do mérito, em razão do não recebimento da inicial, nos termos seguintes: (id 303097008):

*(...) Importante destacar que as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 à Lei de Improbidade Administrativa se aplicam aos processos pendentes, uma vez que tais inovações possuem natureza mais benéfica, seja nos pontos em que alterou a Lei nº 8.429/92, seja nos pontos em que introduziu novo regramento. (...) Ademais, ainda que se considerasse os fatos narrados como conduta ímproba, ainda assim não restaria demonstrada, no caso, a existência de dolo por parte dos requeridos para a prática de ato ilícito, consistente na vontade deliberada de cometer ato ilícito.”*

*Da sentença, apela o Ministério Público Federal argumentando, em síntese, que: a) o fato de o agente político estar inserido em outra esfera, em que não estão os outros agentes públicos, não o exime de responder nas demais; b) o ex-Presidente da República, autor do ato ímprobo, cometido ao tempo do mandato, poderá ser processado e sancionado com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa, ainda que tenha sido processado, pelas mesmas razões por crime de responsabilidade; c) no caso em tela, comprovada a ocorrência de dolo na conduta das partes requeridas, na medida em que, no período compreendido entre 1º/1/11 e 31/12/14 teriam realizado as denominadas “pedaladas fiscais”, consistentes em uma gama de ações, todas voltadas ao objetivo de maquiar o resultado fiscal. (id 303097010).*

As contrarrazões de Dilma Vana Rousseff, Arno Hugo Augustin Filho, Guido Mantega, Luciano Galvão Coutinho e Aldemir Bendine são pelo não provimento da apelação (ids 303097013, 303097019, 303097020, 303097023 e 303097029, respectivamente).

A Procuradora Regional da República Ana Padilha Luciano de Oliveira opinou pelo desprovimento do apelo (id. 310778030).

É o relatório.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**Processo Judicial Eletrônico**



## VOTO

**O Exmo. Sr. Juiz Federal Convocado SAULO CASALI BAHIA (Relator):** Análise, inicialmente, se cabia a exclusão do polo passivo da ação de Dilma Vana Rousseff e Guido Mantega.

O Juízo *a quo* entendeu que os requeridos não poderiam responder nos termos da Lei 8.429/92, na medida em que já passíveis de responsabilização através da Lei 1.079/50. Assim, para evitar um duplo regime sancionatório em matéria de improbidade, os apontados réus não foram admitidos a responder por atos de improbidade administrativa após deixarem os cargos de Presidente da República e de Ministro da Fazenda, respectivamente.

Utilizou-se a sentença de precedente desta Corte Regional (Apelação Cível nº 0007807-08.2011.4.01.3400), de onde se extraiu o entendimento de que “o fato de o ex-Presidente da República e o ex-Ministro de Estado não mais ocuparem os cargos públicos não legitima o ajuizamento de ação de improbidade com base na Lei nº 8.429/92, tendo em vista que se submetem a regime próprio de responsabilização pela Lei 1.079/50”.

Este precedente regional invocou a Reclamação nº 2.138/DF, julgada pelo STF, que teria concluído que “O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, “c”, (disciplinado pela Lei nº 1.079/50)”; e que “Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, “c”; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992)”.

Eis a ementa do quanto decidido na Reclamação 2.138/DF, em 2007:

*EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I.2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se*



*pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na seqüência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II.1.Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei n° 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2.Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei n° 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei n° 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. II.3.Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei n° 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n° 8.429/1992). II.4.Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5.Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. **Órgão julgador:** Tribunal Pleno, **Relator(a):** Min. NELSON JOBIM, **Redator(a) do acórdão:** Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF), **Julgamento:** 13/06/2007, **Publicação:** 18/04/2008)*

Tem-se, entretanto, que o STF modificou seu entendimento posteriormente (maio/2018), passando a entender que apenas o Presidente da República (e não o Ministro de Estado) estaria inalcançável pelo sistema de dupla responsabilização (simultaneamente pelas Leis 1.079/50 e 8.429/92), e para tanto se serviu do argumento de que o art. 85, V, da Constituição apenas estabelece regra especial em favor do chefe do Executivo federal.

Diz a norma constitucional:

*Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: ()*

*V - a probidade na administração; ()*

*Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.*



Não há, de fato, no texto constitucional, regra especial similar dirigida aos Ministros de Estado, de modo que a nova interpretação construída no seio do Supremo Tribunal Federal se faz de todo pertinente. Ela se deu no julgamento da Petição 3240 (AgR), que possui a seguinte ementa:

*Ementa: Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa. 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição. 2. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. T*

Nesse sentido é o parecer ministerial nesta instância, da lavra da Procuradora Regional da República Ana Padilha Luciano de Oliveira, que concluiu o seguinte:

*Assentou-se no âmbito do STF que os agentes políticos, à exceção do Presidente da República, se sujeitam ao duplo regime sancionatório. É dizer, submetem-se tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Assim, nem o legislador originário, tampouco o ordinário criaram dispositivos que impeçam a concorrência de esferas de responsabilização, de modo que não encontra arrimo constitucional a imunidade de agentes políticos às sanções da ação de improbidade administrativa, sendo a única exceção ao duplo regime sancionatório a pessoa do Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição (São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:...V - a probidade na*



*administração). Logo, se durante o exercício do mandato o Presidente da República incorre em algum ato tido como ímprobo, deve respondê-lo não pela Lei 8.429/1992, mas sim pela Lei 1.079/50.*

Assim, descabia excluir do polo passivo da lide, pelo fundamento invocado na sentença, o ex-Ministro da Fazenda Guido Mantega.

No que diz respeito aos demais réus, incluindo-se agora também Guido Mantega, o Ministério Público Federal postula a condenação dos mesmos por atos de improbidade administrativa consistente em ações voltadas a maquiar o resultado fiscal (pedalada fiscal), que consistiram em atrasos no repasse de verbas destinadas aos bancos (CEF, BANCO DO BRASIL E BNDS) e a entes federativos.

Assim a sentença descreveu as condutas arroladas na inicial da ação de improbidade:

*O curso legal é o Tesouro Nacional repassar regularmente a seus bancos os recursos necessários para a execução dos programas de governo. Nessa linha, ocorrem as chamadas “pedaladas fiscais” quando instituições financeiras públicas, como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social “financiam” programas de responsabilidade do Tesouro Nacional, realizando as transferências de valores aos beneficiários dos programas e recebendo os montantes em atraso do Tesouro. A Lei de Responsabilidade Fiscal veda que instituições financeiras públicas financiem seu controlador (o Tesouro Nacional):*

*Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.*

*Segundo alega o parquet, com o “financiamento” por parte das instituições financeiras públicas, o governo objetivava “maquiar o déficit” no orçamento público.*

Para rejeitar a inicial, disse o juiz sentenciante:

*Todavia, para a caracterização do ato de improbidade, a Lei nº 8.429/92 apresenta alguns requisitos, dentre eles, que a petição inicial apresente a conduta individualizada dos réus e seja instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado.*

*Nessa linha, nos termos do §6º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, com as alterações produzidas pela Lei nº 14.230/2021:*

*§ 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)*

*Por sua vez, o §6º-B do aludido artigo determina que a petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 do Código de Processo Civil de 2015, bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do §6º transcrito.*

*No caso em tela, observa-se claramente que o MPF não atribuiu conduta específica a cada um dos requeridos, procedendo a uma narrativa geral dos fatos que imputa genericamente às pessoas jurídicas. Do mesmo modo, não se verifica a prova da existência de dolo nas condutas noticiadas. Vejamos.*

*O parquet alega que o contexto no qual ocorreram as pedaladas é mais amplo, pois outras manobras foram realizadas pela equipe econômica, as quais ficaram conhecidas como “contabilidade criativa”, práticas heterodoxas de aumentar as receitas primárias da União ou para viabilizar despesas sem que isso trouxesse um impacto imediato nas contas públicas. No entanto, não indica quais agentes da equipe econômica realizaram essas manobras.*

*Por conseguinte, alega que os Srs. Guido Mantega e Arno Augustin atuaram decisivamente e de forma intencional para a consecução das irregularidades que resultaram na manipulação das estatísticas fiscais, com o objetivo de melhorar a performance governamental e ocultar a crise fiscal existente e a econômica que se avizinhava. Todavia, não individualiza quais atos foram cometidos especificamente pelo réu Arno Augustin.*

*Em paralelo, o parquet alega que o réu Arno Augustin insistiu nos benefícios fiscais “como meio de recuperar a economia”, o que afasta o dolo previsto na lei de improbidade administrativa. Do mesmo modo, afasta o dolo a afirmativa de que “o Ministério da Fazenda e a Secretaria do Tesouro pegaram o caminho errado e tentaram consertar colocando uma bandeira falsa com o título de “chegada” onde quer que estivessem”.*

*Note que ao mesmo tempo em que o parquet suscita a existência de dolo, ele faz narrativas que demonstram apenas um erro de gestão, com a intenção de acerto. Nesse ponto, destaco que atos caracterizadores de condutas ímprobas se diferem de condutas consideradas provenientes de má-gestão, ou de escolhas administrativas indevidas, sob o ponto de vista político-econômico.*

*No que diz respeito, ainda, a atuação de Arno Augustin e Marcos Aucélio, o parquet alega que ambos realizaram operações de crédito, consubstanciada na concessão e utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Social, para pagamento de benefícios de responsabilidade do Tesouro Nacional, no âmbito do Programa Bolsa Família, Seguro Desemprego, Abono Salarial, Programa de Sustentação do Investimento – PSI, assim como em relação às contas “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional”.*

*Entretanto, é possível verificar que nesse relato também não há uma*



*individualização dos supostos atos de improbidade. Ao contrário, a narrativa do parquet leva mais uma vez ao entendimento de que as falhas apontadas foram originadas por práticas equivocadas na gestão do Tesouro Nacional, sendo aplicável o mesmo entendimento que ato de improbidade não pode ser equiparado à má-gestão.*

*Destaco que, conforme relatado pelo parquet, o réu Marcos Aucélio não possuía poder de decisão. Desse modo, diante da ausência de prova do dolo comissivo na atuação do então Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, não é possível imputar ou deduzir que houve dolo omissivo por parte daquele réu enquanto ocupou a função de Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional. Não se pode olvidar que a função de Marcos Aucélio quanto ao requerimento de liberação do repasse para os bancos dependia da atuação de Arno Augustin.*

*Ademais, ainda que se invoque, como fez o MPF, que a obediência hierárquica não pode constituir escudo para o cumprimento de ordens ilegais, o fato é que se não houve prova do dolo por parte do Secretário do Tesouro Nacional, mas apenas a demonstração de escolhas administrativas equivocadas, do mesmo modo, o dolo não pode recair sobre quem lhe era subordinado e limitado em sua gestão.*

*Por fim, quanto ao ato de improbidade imputado aos ex-Presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Social, destaco que o fato de não terem suspendido os repasses não caracteriza por si só a ocorrência do dolo. Se a intenção era a de consertar e recuperar a economia, não se pode imputar o ato de improbidade pelo simples fato de os aludidos bancos terem mantido o repasse dos valores aos beneficiários dos programas de governo.*

*Nessa linha, inclusive, os §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei nº 8.429/92 define o dolo como sendo caracterizado pela vontade livre e consciente de alcançar um resultado ilícito, assim como dispõe que o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem a comprovação de ato doloso com o fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade.*

*Importante destacar que as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 à Lei de Improbidade Administrativa se aplicam aos processos pendentes, uma vez que tais inovações possuem natureza mais benéfica, seja nos pontos em que alterou a Lei nº 8.429/92, seja nos pontos em que introduziu novo regramento.*

*Corroborando o entendimento adotado por este juízo, confira-se a ementa abaixo relativa a recente julgado.*

**PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. IMPUTAÇÃO GENÉRICA DOS ATOS DE IMPROBIDADE. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS INDICATIVOS DE DOLO. INICIAL REJEITADA. SENTENÇA PROLATADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE E DO STJ. SENTENÇA MANTIDA. REMESSA NECESSÁRIA NÃO CONHECIDA. 1. A Lei 14.230/2021 trouxe algumas inovações à Lei 8.429/92, as quais se aplicam aos processos pendentes, conforme entendimento que vem se consolidando na jurisprudência. Tais inovações trazidas por esse novo diploma legal em virtude de sua natureza jurídica, de cunho sancionatório (tantas as normas**





de natureza material e processual), devem ser observadas retroativamente aos casos em curso, por ser mais benéfica que a Lei nº 8.429/92, à luz do artigo 5º, XL da Constituição Federal. 2. A Lei nº. 8.429/92 sofreu alterações com a edição da Lei nº. 14.230/21, entre as quais, observa-se que o legislador afastou a aplicação do instituto da remessa necessária nas ações de improbidade administrativa, conforme prevê o art. 17, § 19º, inciso IV, da Lei nº. 8.429/92 vigente. 3. Afigura-se da legislação em vigor que em sede de ação de improbidade administrativa não haverá remessa necessária nas sentenças de improcedência, nos termos do art. 17, § 19º, inciso IV, da Lei nº. 8.429/92. 4. A nova redação dada pela Lei 14.230/2021, prevê que o magistrado somente poderá rejeitar a inicial da ação de improbidade administrativa quanto não estiverem presentes as condições da ação e os pressupostos processuais necessários, previstos no art. 330 do CPC (for inepta; a parte for manifestamente ilegítima, entre outros). 5. Depreendese, que, como em qualquer ação cível, a de improbidade, para ser recebida, deverá preencher as condições da ação e os pressupostos processuais, não podendo tecer imputações genéricas aos réus, bem como deverá apresentar indícios da existência do ato de improbidade administrativa, bem como quando deverá ser instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas. 6. O magistrado a quo, extinguiu o feito, sem resolução do mérito, pois considerou que, o que se infere dos autos é que, embora tenha havido imputação da prática de ato ímprobo em relação à empresa BH Oliveira Costa & Cia (fls. 31-33), o Ministério Público Federal atribuiu genericamente aos réus, então agentes públicos, responsabilidade no evento fundado na mera potencialidade de repetição de irregularidades havidas em procedimentos licitatórios diversos, apurados no bojo Inquérito Civil Público nº. 1.31.000.000080/2013-02. É dizer: não houve, na espécie, a indicação de fatos concretos que demonstrassem, ainda que minimamente, a atuação de agentes públicos nos atos tidos como ímprobos (fl. 130 doc. n. 143871047). 7. O que consta no caderno processual é a imputação genérica de atos de improbidade administrativa, ocasião em que a parte autora aponta diversas irregularidades em procedimentos licitatórios realizados no âmbito do Município de Porto Velho/RO, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Projetos e Obras Especiais SEMPRE, sem indicar, ainda que indícios mínimos, a participação dos agentes públicos. 8. Pela total falta de elementos que pudessem levar a uma análise diferente da que foi empreendida na sentença, afigura-se que a inicial não pode tecer imputações genéricas aos réus, nem deixar de apresentar indícios de participação nos atos supostamente tidos como ímprobos, atrelando-os a provas documentais que justifiquem a veracidade dos fatos e do dolo imputado aos réus. 9. Sentença mantida. 10. Remessa necessária não conhecida. 11. Apelação não provida. (TRF 1 – Apelação Cível nº 0012548-52.2016.4.01.4100 - PJe 25/04/2022)

Ademais, ainda que se considerasse os fatos narrados como conduta ímproba, ainda assim não restaria demonstrada, no caso, a existência de dolo por parte dos requeridos para a prática de ato ilícito, consistente na vontade deliberada de cometer ato ilícito.

Ante o exposto, excluo a ex- Presidente da República Dilma Vana Rousseff da



lide, assim como o ex-Ministro da Fazenda Guido Mantega.

Quanto aos demais réus, indefiro a petição inicial e julgo extinto o processo sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inciso I do CPC c/c §6º-B do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa.(.).

De fato, a leitura da Inicial pretendeu a responsabilização dos agentes públicos nos seguintes termos:

No caso em tela, está configurada a hipótese prevista no artigo 11, caput, da Lei 8.429/1992:

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (.)*

Trata-se da redação original da Lei 8.429/92 (pois a inicial data de 05/12/2018), havendo profunda modificação da redação do dispositivo ao tempo da sentença, quando já vigia a seguinte redação, pela alteração promovida pela Lei 14.230/21:

*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: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)*

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

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

*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 colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)*

*IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)*

*V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)*

*VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)*

*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.*

*VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades*



privadas. ([Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000](#)) ([Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014](#)) ([Vigência](#))

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

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

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; ([Incluído 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](#))

Como se vê, a conduta descrita na Inicial da ação de improbidade administrativa não se amolda a nenhum dos incisos do artigo 11 da Lei 8.429/92, na redação vigente ao tempo da sentença. Se antes havia um rol meramente exemplificativo nos incisos do art. 11, a alteração legislativa tornou este rol agora taxativo, de modo que cumpria de fato o indeferimento da inicial praticado pela sentença. O §6º-B do artigo 17 da Lei 8.429/92 efetivamente determina que a petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 do Código de Processo Civil de 2015, bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do §6º citado.

A aplicabilidade da nova Lei às situações em curso, quanto às hipóteses materiais de improbidade, foi assentada pelo STF de acordo com o Tema 1.199, julgado em repercussão geral:

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.

Ou seja, quanto ao elemento subjetivo na conduta do agente, passou-se a exigir, após a entrada em vigor da Lei 14.230/2021, a demonstração do dolo em sua modalidade específica para que reste configurada a prática de ato de improbidade administrativa.



Assim também concluiu o parecer ministerial nesta instância:

*Assim, embora potencialmente graves os fatos narrados na exordial, não se evidencia, a partir do que consta nos autos, o dolo específico dos apelados em lesar o erário. Pois, ainda que as condutas pareçam temerárias do ponto de vista da gestão macroeconômica, esses fatos, por si só, não autorizam uma condenação nos termos do art. 12 da Lei 8.429/1992, máxime, após as alterações trazidas pela Lei 14.230/2021, onde restou definido, nos termos do art. 17, §6º, II, que a petição inicial "... - 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).*

Este parecer ainda informa:

*Ressalta-se ainda que os fatos aqui debatidos, em especial, no que se refere ao dolo na conduta dos agentes, foram sobejamente escrutinados, seja no âmbito do Tribunal de Contas da União, seja no âmbito da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal que homologou o arquivamento do inquérito civil IC 1.16.000.000992/2015-44, sob o fundamento de que tanto o Tribunal de Contas da União quanto à Corregedoria do Ministério da Economia afastaram a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos que concorreram para as "pedaladas fiscais" do ano de 2015, seja em virtude da constatação da boa-fé dos implicados, seja porque procederam em conformidade com as práticas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

E conclui:

*Logo, a partir de uma análise conjunta das últimas decisões do Pleno do Supremo Tribunal Federal, conclui-se que o recurso não comporta provimento. A um, o decidido na AgR Pet:3240 (10/05/2018) estabelece como única autoridade isenta à incidência da Lei 8.429/92, a pessoa do Presidente da República. A dois, as alterações introduzidas pela Lei 14.230/21, definidas no Tema 1199 (24/02/2022), fixam como condição para o recebimento da inicial a demonstração da presença de dolo na conduta do agente.*

De todo o exposto, ainda que por fundamento diverso no caso do indeferimento da inicial quanto ao réu Guido Mantega (que passa a ser o artigo 485, inciso I do CPC c/c §6º-B do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa), mantenho o indeferimento da inicial e a extinção do processo sem exame de mérito em relação a todos os réus, com o que **nego provimento à apelação.**

É o voto.





PODER JUDICIÁRIO  
Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
Gab. 30 - JUIZ FEDERAL CONVOCADO SAULO CASALI BAHIA  
Processo Judicial Eletrônico

PROCESSO: 1026416-75.2018.4.01.3400 PROCESSO REFERÊNCIA: 1026416-75.2018.4.01.3400

CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria) e outros

POLO PASSIVO: DILMA VANA ROUSSEFF e outros

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: JOSE EDUARDO MARTINS CARDOZO - SP67219-A, CAROLINE MARIA VIEIRA LACERDA - DF42238-A, ANGELO LONGO FERRARO - SP261268-A, EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO - DF4935-A, VANESSA VITORIA OLIVEIRA - DF61318-A, LUIS INACIO LUCENA ADAMS - DF29512-A, JOSE FRANCISCO FISCHINGER MOURA DE SOUZA - RS42691-S, LUCAS RESENDE FRAGA - DF50028-A, ANDRE DUTRA DOREA AVILA DA SILVA - DF24383-A, RICARDO DIAS DE CASTRO - SP254813-A, MAURO EDUARDO RAPASSI DIAS - SP134706-A, FABIO MANTUANO PRINCIPE MARTINS - RJ181783-A, FLAVIO JAIME DE MORAES JARDIM - DF17199-A, RENATA AULER MONTEIRO - RJ218112-A, SERGIO BERMUDES - RJ17587-A, MARCIO VIEIRA SOUTO COSTA FERREIRA - RJ59384-A, MATEUS ROCHA TOMAZ - DF50213-A e LUIS FERNANDO BELEM PERES - DF22162

## E M E N T A

**ADMINISTRATIVO. “PEDALADAS FISCAIS”. RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE E ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. EXCETO O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. LEI 1.079/50. CF, ART. 85, V. PRECEDENTE DO STF. PETIÇÃO 3.240 (AgR). NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 11 DA LEI 8.429/92. ATIPICIDADE. STF, TEMA 1.199. INDEFERIMENTO DA INICIAL MANTIDO. APELAÇÃO DO MPF DESPROVIDA.**

1. Assentou-se no âmbito do STF que os agentes políticos, à exceção do Presidente da República, se sujeitam ao duplo regime sancionatório. É dizer, submetem-se tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade (Petição 3240 (AgR), Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Redator(a) do acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento: 10/05/2018, Publicação: 22/08/2018).

2. A petição inicial da ação de improbidade administrativa 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. No caso concreto, a conduta descrita na Inicial não se amolda a nenhum dos incisos do artigo 11 da Lei 8.429/92, na redação vigente ao tempo da sentença. Se antes havia um rol meramente exemplificativo nos incisos do art. 11, a alteração legislativa trazida pela Lei 14.230/21 tornou este rol agora taxativo, de modo que cumpria de fato o indeferimento da inicial praticado pela sentença. O §6º-B do artigo 17 da Lei 8.429/92



efetivamente determina que a petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 do Código de Processo Civil de 2015, bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do §6º citado.

3. Aplica-se a Lei 14.230/21 às situações em curso, quanto às hipóteses materiais de improbidade, como definido pelo STF de acordo com o Tema 1.199, julgado em repercussão geral. Assim, quanto ao elemento subjetivo na conduta do agente, passou-se a exigir, após a entrada em vigor da Lei 14.230/2021, a demonstração do dolo em sua modalidade específica para que reste configurada a prática de ato de improbidade administrativa.

4. Indeferimento da inicial mantido. Apelação desprovida.

## **A C Ó R D ã O**

Decide a Turma negar provimento à apelação, à unanimidade.

10ª Turma do TRF da 1ª Região – Brasília, 21 de agosto de 2023.

Juiz Federal Convocado **SAULO CASALI BAHIA**, Relator

